

ILO 결사의 자유 핵심협약과 사회적 대화

www.kli.re.kr

김근주 · 이승욱

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(김근주) 1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적과 범위	2
제2장 결사의 자유 원칙에 관한 국제노동기준	(이승욱) 4
제1절 결사의 자유 원칙에 관한 국제기준 개관	4
1. UN 차원의 보장	4
2. ILO 차원의 보장	5
3. 결사의 자유에 관한 ILO 문서	6
4. 결사의 자유에 관한 ILO 감시시스템과 국제노동기준의 적용	8
제2절 단결권	11
1. 결사의 자유와 시민적 자유	11
2. 차별 없이 단체를 설립하고 가입할 권리	23
3. 사전허가 없이 단체를 설립할 권리	36
4. 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리	40
5. 규약을 작성할 권리	48
6. 대표자를 자유롭게 선출할 권리	49
7. 운영을 조직할 권리	53
8. 활동 조직과 계획 수립의 권리	59
9. 반조합적 차별로부터의 보호	62
10. 개입행위에 대한 보호	72
11. 근로자대표에 대한 편의제공	76

12. 노동조합의 해산과 정지	79
제3절 단체교섭권	81
1. 일반원칙	81
2. 단체교섭의 주체	82
3. 단체교섭 대상사항	87
4. 자유롭고 임의적인 교섭 원칙과 단체교섭의 촉진	88
5. 성실교섭원칙	89
6. 비조합원 대표와의 단체교섭	90
7. 가장 대표적인 단체에 대한 승인	91
8. 교섭대표노동조합 결정	92
9. 소수노동조합의 권리	94
10. 교섭 레벨	95
11. 하청에서의 단체교섭	96
12. 자유롭고 임의적인 교섭원칙의 제한	96
13. 공공부문의 단체교섭	99
14. 단체협약의 유효기간	101
15. 단체협약과 개별 근로계약의 관계	102
제4절 파업권	102
1. 파업권의 의의	102
2. 파업의 목적	103
3. 파업의 방법	105
4. 파업의 요건	106
5. 파업시 대체고용 등	118
6. 파업기간 중 경찰 개입	120
7. 파업기간 중 임금 공제	120
8. 파업에 대한 책임	121

제3장 ILO 결사의 자유 핵심협약 비준 · 이행과

사회적 대화	(김근주) 125
--------------	-----------

제1절 ILO 삼자주의 검토 필요성	125
제2절 ILO 삼자주의 원칙	126
1. ILO의 삼자주의 원칙의 형성	126
2. ILO 현장상 삼자주의 원칙	128
3. 개별 협약에 따른 삼자주의 원칙	130
제3절 ILO 협약 비준에 관한 삼자주의	132
1. ILO 협약 비준의 절차	132
2. ILO 결사의 자유 핵심협약 비준과 삼자주의	135
3. ILO 결사의 자유 핵심협약 비준의 의미	137
제4절 ILO 협약 이행 체계의 중요성	140
1. ILO 핵심협약 이행체계 구축 필요성	140
2. ILO 비준협약 모니터링과 국내 현황	142
제5절 국제노동관계와 사회적 대화	146
1. 국제노동정책협의회를 통한 사회적 대화	146
2. 일본 사례 검토	148
제6절 사회적 대화 체계 개편과 ILO 이행 체계	153
1. 사회적 대화의 시도 배경과 그 목적	153
2. 사회적 대화의 연혁 및 활동 내용(2017년까지)	154
3. 노사정위원회의 한계	159
4. 경제사회노동위원회(2018년)	161
5. 경제사회노동위원회를 통한 ILO 결사의 자유 핵심협약 이행	163
제4장 결 론	(김근주) 166
제1절 연구의 주요 내용	166
제2절 연구의 시사점과 향후 과제	168
참고문헌	170
〈부록〉 결사의 자유위원회 제소 사건	172

표 목 차

<표 3-1> 삼자주의 원칙을 규정한 ILO 협약	131
<표 3-2> 노사관계개선위원회 주요논의사항과 공익위원 의견	136
<표 3-3> 우리나라 연도별 ILO 협약 비준 현황(2018. 11. 10 현재) ·	141
<표 3-4> ILO 비준협약에 관한 노사 이의제기 현황 (2018. 11. 10 현재)	143
<표 3-5> 『국제노동정책협의회 운영규정』 요약	147
<표 3-6> 노사정위원회 및 경제사회노동위원회 연혁과 활동 내용	157

그림목차

[그림 3-1] ILO 협약 비준 국내외 절차	134
[그림 3-2] 결사의 자유위원회(CFA) 제소 절차	138
[그림 3-3] ILO 협약의 감시 체계	142

요 약

1. 서 론

ILO의 목적은 협약과 권고를 중심으로 국제노동기준을 형성하고 이를 확산하여 회원국의 보편적 노동권을 향상하는 데 있다. 우리나라는 1991년 12월 회원국이 되어 ILO의 노동기준 규율 방식을 준수해야 하는 국제적 의무를 부담하고 있다.

문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장을 제시하고 이를 달성하기 위한 논의를 진행 중에 있다. ILO 핵심협약의 공식명칭은 기본협약(fundamental conventions)으로, 결사의 자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 고용상평등과 관련된 8개의 협약을 말한다. 우리나라는 강제노동금지와 결사의 자유에 관한 협약(제87호, 제98호, 제29호, 제105호)을 비준하지 않은 상태다. ‘결사의 자유’ 영역은 집단적 노사관계에 관한 노동권 전반에 관한 것으로, ‘핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장’은 결국 ILO 결사의 자유 핵심협약 비준 및 이행 논의로 귀결된다.

이 연구의 목적은 결사의 자유 핵심협약의 비준 및 이행 논의에 대한 기초 자료를 제공하는 데 있다. 따라서 이 연구에서는 ILO의 결사의 자유에 관한 내용 중 현재 비준에 있어서 검토되어야 될 부분에 한하여 단결권, 단체교섭권, 단체행동권으로 구분하여 검토하고, 결사의 자유 핵심협약의 지속적인 이행체계를 구축하기 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다. 이러한 관점에서 협약의 비준과 이행에 관한 일반원칙을 살펴보고, ILO 삼자주의 원칙의 실현을 위한 방안을 제시하였다.

2. 결사의 자유 원칙에 관한 국제노동기준

가. ILO의 규범적 판단 구조

ILO는 ‘필라델피아 선언문’과 ‘노동에서의 기본원칙과 권리와 그 후속 조치에 대한 선언’, ‘공정한 세계화를 위한 사회정의 선언’에서 결사의 자유 원칙과 그에 따른 단체교섭권 인정의 중요성을 강조했다. 또한 결사의 자유는 ILO 기본협약 제87호와 제98호, 그 밖의 문서에서 구체적으로 보장하고 있다.

협약의 이행을 감시하는 ILO의 시스템은 일반감시절차와 특별감시절차로 나뉜다. 일반감시절차는 비준 국가에서 제출한 정기보고서를 바탕으로 전문가위원회가 검토하여 협약준수를 권고하는 것으로 시작된다. 또한 ILO 현장에 기하여 진정제기와 고충제기가 가능한데, 소가 제기되면 ILO의 가장 높은 수준의 이행감시절차인 조사위원회를 설치하여 위반 국가로 하여금 서면증언과 구두증언을 하도록 한다. 한편 특별감시절차는 결사의 자유 원칙 위반 사건에 대해 결사의 자유위원회가 실시하는 절차로 제소된 국가가 결사의 자유에 관한 협약 비준 여부와 무관하게 심의할 수 있다.

결사의 자유 원칙과 관련한 ILO의 노동기준은 전문가위원회, 결사의 자유위원회, 조사위원회의 선결례로 형성된 것이다. 전문가위원회는 협약을 비준한 국가를 대상으로 위반여부를 판단하고 협약의 적용 범위와 적용 방법을 둘러싼 쟁점들에 대해서도 검토하지만, 결사의 자유위원회는 비준 여부와 무관하게 ‘원칙’을 위반하였는지를 판단한다. 이러한 검토 방식의 차이에도 불구하고 두 위원회 간의 입장은 상호 영향을 주고받으며 수렴하는 경향을 보이고 있다.

따라서 결사의 자유위원회의 판정례를 통해 각각의 주제별로 발생할 수 있는 구체적인 상황들에서 결사의 자유에 관한 ILO의 종합적인 견해를 파악할 수 있다.

나. 단결권

ILO는 결사의 자유는 시민적 자유에 대한 존중에 기초해야하고, 노동권이 자유로이 행사되기 위해서는 민주주의 제도가 확립되어야 한다고 한다. 자유롭고 자주적인 노동운동은 폭력, 협박 및 압력으로부터 자유로운 분위기 속에서만 전개될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 ILO는 조합활동가에 대한 체포나 구금, 기소와 형의 선고를 금하고 있다. 또한 결사의 자유 행사에 필수불가결한 집회의 자유나 표현의 자유, 노동조합의 가입과 활동에 있어서의 보호 역시 필수적이다. 정치적 견해·국적·고용형태·직업 등 일체의 차별 없이 단체를 설립하고 가입하고 해산할 권리가 있으며, 사전허가 없이 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 수 있어야 한다. 규약을 작성하거나 대표자를 선출하고 운영하고, 활동계획을 세우는 데에도 자유가 보장된다. 반조합적인 차별·가입행위로부터의 보호는 물론 노동조합이 업무를 신속하고 효율적으로 수행할 수 있도록 편의제공의 조치를 취할 것을 보장한다.

다. 단체교섭권

근로조건에 관하여 사용자와 자유롭게 교섭할 권리는 결사의 자유의 필수요소이며, 노동조합은 단체교섭 및 기타 법적 수단을 통해 자신이 대표하는 근로자의 생활 및 근로조건에 향상을 추구할 수 있는 권리를 가져야 한다. 당국은 이러한 권리를 제한하거나 합법적으로 행사하는 것을 방해하는 개입을 해서는 안 된다.

단체교섭의 주체는 제한이 없으나 군인, 경찰 및 국가 행정에 종사하는 공무원은 단체교섭에서 배제될 수 있다. 그러나 위와 같은 근로자들의 단체교섭권이 당연히 배제되는 것은 아니고, 국내법으로 그러한 입법을 한다고 해도 협약 위반은 아니라는 소극적 의미일 뿐이다. 교섭의 대상 역시 제한 없이 당사자들의 자유로 정할 수 있다.

단체교섭이 효과적으로 수행되기 위해서는 임의적 성격을 가지고 있어야 하고 그 성격을 변경시킬 수 있는 강제적 수단을 이용해서는 안 된다. 따라서 단체교섭 제도의 촉진과 확립을 위한 법 또는 관행은 당사자 자치를 보장하는 것이어야 한다.

비조합원 대표와의 단체교섭은 노동조합이나 그 대표자의 지위를 저해하는 데 이용되지 않도록 적절히 조치되어야 한다. 또한 여러 가지 보호 장치가 마련된 경우에 가장 대표적인 노동조합에게 배타적으로 권리를 부여하는 것은 결사의 자유 원칙과 양립 가능하다. 보호 장치는 ① 독립적인 기구에 의한 인준, ② 관련 교섭단위 내 종업원의 과반수 득표에 의해 선출된 대표적인 단체, ③ 충분한 득표를 하지 못한 단체가 소정의 기간 이후 새로운 선거를 신청할 권리, ④ 인준단체 이외의 단체가 이전 선거 이후 일정한 기간(대부분 12개월)이 경과한 후 새로운 선거를 요청할 수 있는 권리를 말한다. 이러한 배타적 교섭지위 부여는 소수노동조합의 권리를 침해해서는 안 된다.

교섭은 임의적이고 자유롭게 하는 것이 원칙이고, 당사자 간의 합의가 이루어지지 않았다고 해도 강제중재에 의해 해결하는 것은 필수서비스가 아니면 허용되지 않는다. 마찬가지로 단체협약의 내용을 수정하는 개입은 사회정의와 공공이익이라는 강력한 근거에 의해서만 정당화된다.

라. 파업권

결사의 자유위원회는 파업권을 단결권의 내재적 귀결이고, 근로자의 사회적·경제적 이익을 촉진하고 옹호할 수 있는 핵심적 수단이라고 본다. 따라서 파업의 목적은 노동단체 구성원 및 근로자 일반에게 직접적인 영향을 주는 경제·사회정책동향, 고용, 사회적 보호 및 생활수준과 관련된 부분까지 확장된다.

파업의 방법은 다양한 형태로 가능하지만 평화적이지 않은 경우에는 금지가 정당화 될 수 있다. 또한 파업 개시 절차는 합리적이어야

하고 너무 복잡해서는 안 된다. 국가의 중대한 긴급사태일 때는 파업이 전면 금지될 수 있으나, 관련 당사자 모두의 신뢰를 받는 독립기구의 책임으로만 가능하다. 공무원·필수서비스의 경우 파업의 제한 또는 금지가 가능한데 알선이나 중재재정 등의 대상조치가 근로자에게 제공되어야 한다. 파업의 제한 또는 금지가 정당화되지 않는 상황이라면 기본적인 수요나 안전을 위해 최소서비스가 대안이 될 수 있다. 이 최소서비스는 그 범위가 파업을 무력화시키지 않도록 해야 하며, 해당 서비스의 최소요건이나 인구의 기본적 수요를 충족시키는데 필요한 운영으로 한정되어야 한다.

파업중지명령, 업무복귀명령, 대체고용 등은 필수서비스에서의 파업이나 국가 긴급사태 초래가 우려되는 때를 제외하고 결사의 자유를 침해하지 않는 경우에만 가능하다. 무엇보다 파업의 불법성을 판단하고 파업을 중지하거나 업무에 복귀할 것을 명할 수 있는 권한은 정부가 가져서는 안 된다. 또한 파업기간 중의 경찰 개입과 관련해서는 법과 질서가 실제적이고 심각한 위협을 받고 있는 경우에만 가능하다고 하며 파업을 분쇄할 목적으로 경찰을 이용하는 것은 노동권 침해다.

정당한 파업에 대한 형사처벌이나 불이익 취급은 물론이고 쟁의행위 참가를 계약위반으로 처우하거나 손해에 대한 책임을 부과하거나 사용자에게 가처분 청구를 허용하는 것은 근로자로 하여금 적법한 파업을 할 역량을 박탈할 수 있다.

하지만 결사의 자유 원칙은 불법파업까지 보호하는 것은 아니다. 위법한 파업에 대해서는 벌금 등의 형사처벌이 부과될 수 있으며, 그 처벌은 비례적이어야 한다. 특히 벌금 등은 해당 노동조합에 위협적 효과를 가질 수 있는 액수가 되지 않아야 한다. 반면 평화적인 파업에 대한 제재는 결사의 자유에 심각한 위협이 된다. 평화적 파업을 조직하거나 참가한 것을 이유로 체포 또는 구속조치 해서는 안 된다. 노사관계를 범죄화하는 것은 조화롭고 평화로운 노사관계로 이어지지 않는다.

3. ILO 결사의 자유 핵심협약 비준·이행과 사회적 대화

가. ILO 논의에서의 삼자주의 원칙

ILO 결사의 자유에 관한 핵심협약은 현행 「노동조합 및 노동관계 조정법」상 제도들과 상충되는 측면이 많다. 이에 따라 이를 개정하기 위해서는 노사를 중심으로 한 많은 논의들이 필요하다. 하지만 지금까지 노사관계의 사법화에 익숙해 있던 노사 양 당사자에게는 기존의 제도들이 ‘자유권적 관점’에서 볼 때 단결할 권리를 제한한다고 하는 사실 그 자체에는 동의할 수 있을지도 모른다. 하지만 현실에서의 당사자들, 특히 사용자 측에서 보면 국내 정치·경제적 상황 하에서 형성되어 온 다양한 노사관계 법제도들을 개정했을 때 발생할 수 있는 문제점들에 대한 우려가 나타날 수 있으며, 이에 관한 첨예한 의견 대립은 충분히 예상 가능하다.

이러한 점들을 고려하여, 결사의 자유를 포함한 ILO 협약의 비준부터 이행 체계 구축까지의 전 과정에서 정부는 물론 노사 당사자의 참여와 대화를 강조하는 것이 ILO의 입장이다. 결사의 자유와 같이 당위적 측면에서 접근할 수 있는 문제에 관해서도, 정부 주도의 정치적 해결 방식이 아닌, 노사 당사자들이 풀어나가야 한다는 것이다. ILO 핵심협약의 문제는 노동문제이고, 이러한 노동문제는 당사자들의 의견이 가장 큰 출발점이 되기 때문이다.

나. 비준에 있어서 삼자주의

ILO 헌장 및 관련 규정들에서는 협약 비준에 관한 협약 간 차이를 규정하고 있지 않다. 따라서 ILO 핵심협약이라 하더라도 통상의 협약 또는 조약 비준 절차에 준하고 있다.

ILO 협약을 비준하는 문제는 ILO와의 문제보다는 회원국의 내부적인 절차가 쟁점인 경우가 대부분이다. 규범적인 관점에서 본다면

ILO 핵심협약은 헌장상의 의무에 대한 확인이므로, 회원국 정부가 당연히 이에 대한 비준 의무를 부담한다. 그러므로 협약 비준에 있어서 다른 협약보다도 좀 더 신속한 방식이 요구된다. 이러한 점을 고려하여 엄격한 국내 절차들을 거치지 않고 우선적 비준(선비준)을 하는 국가도 있다. 하지만 결사의 자유 핵심협약의 경우, 인권적 성격보다는 노동조합을 중심으로 한 집단적 성격이 강하기 때문에, 상대적으로 산업화되고 노동관계법령이 제도화된 회원국들이 비준에 어려움을 겪는 경우가 있다.

비준에 있어서 삼자주의에 관하여, ILO는 비준이 입법적 해결 방식에 따르더라도, 이에 관한 충분하고 상세한 협의(full and detailed consultations)가 선행되어야 한다는 입장에 있다.

2018년 10월 현재 ILO 결사의 자유 핵심협약에 관한 논의는 경제사회노동위원회 산하 위원회인 ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’에서 다루어지고 있다. 이 논의에서는 법제도 개선안에 관한 노사 협의와 함께, 개선안으로 합의되지 않은 사안들에 관한 향후 논의 틀 마련까지 검토하는 방식으로 운영되는 것이 타당하다. 그리고 그 내용은 ILO 결사의 자유 핵심협약을 비준한 이후, 실효성 있는 이행 체계를 구축하는 것부터 시작되어야 한다.

다. 이행에 있어서 삼자주의

ILO 핵심협약 비준은 회원국이 기본적인 사항에 대한 보장을 약속하는 것으로 일종의 국제적인 안전장치라고 할 수 있다. 그러므로 단순히 ‘비준 행위’ 자체에 목적을 두는 것이 아니라, 이를 통하여 실제 회원국의 노동환경을 개선하는 것이 필요하다. 그러므로 이를 달성할 수 있는 국내외적 이행 체계에 관한 검토가 이루어질 필요가 있다.

국제노동관계에 있어서 사회적 대화 틀은 제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976)을 바탕으로 이루어진다. 제144호 협약

은 1976년 6월 2일 ILO 제61차 총회에서 국제노동기준의 시행을 촉진하기 위하여, ILO와의 관계에 대한 국내 노사정 3자 협의사항을 규정한 협약인데, 우리나라는 1999년 11월 15일에 이 협약을 비준하였다. 제144호 협약에 따라 현재 고용노동부에 국제노동정책협의회를 운영하고 있으며, 협의회의 구체적인 사항에 관해서는 『국제노동정책협의회 운영규정』에서 규율하고 있다.

국제노동정책협의회는 제144호 협약 내용을 기초로 하여, 구성된 정부 산하 위원회이다. 하지만 서면 논의가 가능하다는 점과 1년에 1회 정도 개최된다는 점에 비추어 볼 때, ILO에 대한 보고서 제출에 관한 최소한의 논의만이 가능할 것이다. 또한 회의에 대한 내용 공개 등에 관한 규정이 없으므로, 이를 통해서 실질적인 사회적 대화를 하는데 한계가 있다.

따라서 새로운 사회적 대화 틀인 경제사회노동위원회를 활용하여 실질적인 ILO 결사의 자유 핵심협약에 관한 삼자주의를 실현하는 방안을 모색할 필요가 있다.

ILO 핵심협약 비준은 회원국 정부가 ILO 사무국에 비준서를 기탁한 이후 1년 뒤 발효된다. 협약 비준에서 1년을 두고 있는 것은, 입법적 방식을 통한 제도 개선이 이루어진다 하더라도 다른 국가 작용(사법권·행정권)이 이에 적응할 수 있는 시간이 필요하며, 노사 당사자 역시 관행 개선 등의 시간이 필요하기 때문이다. 그러므로 단기적으로 볼 때, ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’는 기존의 주요 논의사항인 ① 노사자치 실현을 위한 노사관계법제도 검토와 개선 방안 마련, ② 노동기본권의 실질적 보장을 위한 쟁점과 개선 방안에 더불어 ILO 결사의 핵심협약 비준 후 이행 프로세스를 위한 검토까지 병행되어야 하며, 이러한 논의를 위해서, 적어도 ILO 핵심협약 발효 시점까지는 해당 위원회가 연장되어 운영될 필요가 있다.

우리나라의 사회적 대화기구의 연혁을 살펴보면, 사회적 합의를 통하여 경제위기나 노동 현안에 대한 정책 추진(법제화) 등이 이루어진 사례들이 있으며, 노동문제에 국한되지 않고 사회안전망 확충

까지 ‘논의 범위의 확장’이 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 다만 노동계의 지속적인 참여가 담보되지 않았다는 점, 노동조합의 조직률 침체 속에서 대표성에 대한 의문이 제기되고 있다는 점 등은 문제로 제기되고 있다. 후자에 관해서는, 국제적 관점에서 보더라도 ILO의 노사 대표에 대하여 근로자·사용자 전체 이익을 담보하는지에 관한 의문은 지속적으로 제기된다는 점에 비추어 볼 때, 특유의 한국적 상황이라고 보기 힘들다. 하지만 전자의 문제, 즉 사회적 대화에 대한 참여 자체가 지속적이지 않다는 점은 ILO 결사의 자유 핵심협약은 물론, 지속적인 논의가 필요한 사항들에 대하여 사회적 대화기구를 통한 대화 체계 구성을 어렵게 하는 요인이 된다.

이처럼 지속성을 위한 국제노동정책협의회 방식이나 실질적인 사회적 대화 촉진을 위한 경제사회노동위원회 상설 회의체 방식 모두 장단점이 존재한다. 다만 ILO 결사의 자유 핵심협약이 비준 준비부터 법안 검토 및 국회 처리 그리고 이행까지 그 과정 자체가 사회적 대화 시스템을 재편하는 것이라는 점을 감안한다면, 경제사회노동위원회 상설 회의체를 구성하여 결사의 자유 핵심협약을 비롯한 ILO 관련 논의들을 포괄적으로 다루는 것이 요구된다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경

국제노동기구(International Labour Organisation: 이하 ILO)는 제1차 세계대전에 대한 국제 공동체의 대응으로 1919년 설립된 국제기구이며, 제2차 세계대전 이후 UN 산하 노동의 영역을 전담하는 특별기구가 되었다. ILO는 국제노동기준의 확산을 통한 노동권 존중을 추구하고 있으며, 국제기구 중 유일하게 각 회원국의 정부는 물론 민간 대표자인 노동자 단체 대표와 사용자단체 대표가 의사결정 구조에 참여하고 있다.

ILO는 협약과 권고를 중심으로 한 국제노동기준을 형성하고 이를 확산하여 각 회원국의 보편적인 노동권이 향상되는 것을 목적으로 한다. 하지만 국가 주도의 성장 패러다임이 오랜 기간 지속되어 왔던 우리나라는 노사정의 협의를 통한 노동권을 제도화하는 ILO의 접근방식과 일정한 괴리가 있어 왔다. 우리나라는 1991년 12월이라는, 다소 늦은 시기에 제152번째 회원국으로 ILO에 가입하였고, 이후 ILO의 노동기준 규율 방식을 준수해야 할 국제적 의무(회원국으로서의 의무)를 부담하게 되었다.

이번 정부에서는 ILO 핵심협약 비준이 주요한 노동 이슈가 되고 있다. 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서 ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장(63-3)을 제시하였고, 이를 달성하기 위한 논의가 정부 주도

로 이루어지고 있다. ILO 핵심협약의 공식명칭은 기본협약(fundamental conventions)이다. 핵심협약은 1998년에 ILO가 ‘노동에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언과 그 후속 조치’에서 제시한 4가지 원칙, 즉 결사의 자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 고용상평등과 관련되는 8개 협약을 말한다. 우리나라는 이 가운데, 강제노동금지와 결사의 자유에 관한 협약(제87호, 제98호, 제29호, 제105호)을 비준하지 않고 있다. 다만 ‘결사의 자유’ 영역은 집단적 노사관계에 관한 노동권 전반에 관한 사항에 관한 것으로, 사실상 ‘핵심협약 기준을 통한 노동기본권 보장’은 ILO 결사의 자유 핵심협약 기준 및 이행 논의로 귀결된다.

제2절 연구의 목적과 범위

이 연구는 결사의 자유 핵심협약(제87호 및 제98호)의 기준 및 이행 논의에 대한 기초 자료를 제공하고, 향후 지속가능한 이행 체계 구축에 대한 정책적 시사점을 제공하는 데 그 목적이 있다.

이 연구의 제1차적 목적은 노사정을 포함한 관련 당사자와 전문가들에게 논의 자료를 제공함으로써, 결사의 자유 핵심협약의 기준 및 이행에 관한 내용적 사항들을 점검하는 데 목적이 있다. 기존 ILO 결사의 자유 핵심협약에 관한 연구들은 그 기준의 당위성을 강조하거나 현행 노동관계 법령에 대한 결사의 자유위원회(Committee on Freedom of Association)의 결정을 소개하는 데 중점을 두었다. 그리고 이러한 연구 결과들은 ILO 결사의 자유 핵심협약의 기준 논의에서 참고 자료로 활용되고 있다.¹⁾ 다

1) ‘결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약’에 대한 전체적인 구조와 내용을 소개하고 있는 참고 자료들이 부재한 실정이다. 과거 선행연구들 중 권중동(2002), 『“결사의 자유” 관련 ILO 협약 기준과 정책과제 검토』, 조용만·문무기·이승욱·김홍영(2003), 『국제노동기준과 한국의 노사관계-결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제도 개선방안』, 이승욱·정인섭·박은정(2007), 『국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구』 등이 ‘결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약의 전체적 검토를 수행한 연구’라고 할 수 있다. 다만 이들 연구가 수행된 지 10~15년이라는 시간이 흘렀

만 이러한 연구 자료들은 현행 노동관계법령과의 비교를 목적으로 한 것으로, ILO 결사의 자유 핵심협약에 관한 부분적 소개에 그치고 있어서, 결사의 자유에 관한 종합적인 ILO의 입장을 이해하기에는 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 ILO의 결사의 자유에 관한 사항 중에서 국내 제도와 밀접하게 연관된 내용을 소개하면서, 이를 활용하여 향후 결사의 자유 영역의 법 개정 논의에 참고 자료로 활용할 수 있도록 하는데 제1차적 목적이 있다.

그다음으로 이 연구에서는 ILO 결사의 자유 핵심협약의 지속적인 이행 체계를 구축하기 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다. ILO 핵심협약 비준은 그 자체가 목적이 아니라 우리나라 노동권을 정상화시키기 위한 수단이므로, 향후 지속가능한, 그리고 효과적인 이행체계를 구축하는 것이 요구된다. ILO 협약은 비준이 종결점이 아니라, 그 이행과 준수에 관하여 지속적인 모니터링 과정을 통하여 회원국의 노동 현실을 규율하고자 한다. 따라서 결사의 자유 핵심협약 비준 단계에서 입법적 개정 범위와 함께 향후 이를 어떻게 점진적으로 개선해 나갈 것인지에 관한 방향성과 그 이행을 어떻게 달성할 것인지에 관한 절차적 틀을 구성하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 ILO 협약의 비준과 이행에 관한 일반원칙을 살펴보고, ILO 삼자주의 원칙을 국내에 실현하기 위한 방안을 제시하고자 하였다.

고, 그 사이 국내외의 논의 및 법제도에 많은 변화가 있어 왔으므로, 논의 구조와 상황은 더 이상 유효하다고 할 수 없을 것이다.

제 2 장

결사의 자유 원칙에 관한 국제노동기준

제1절 결사의 자유 원칙에 관한 국제기준 개관

1. UN 차원의 보장

결사의 자유 원칙은 UN 차원에서는 1948년 채택된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제20조 제1항 및 제23조 제4항과, 1966년 채택된 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’(1966 International Covenants on Civil and Political Rights) 제22조 및 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(International Covenants on Civil and Political Rights on Economic, Social and Cultural Rights) 제8조가 보장하고 있다. 이들 조약에서는 누구나 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 설립하고 가입할 권리를 포함한 결사의 자유를 향유할 권리가 있다고 규정하고 있다. 특히 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’에서는 당사국은 국내법에 따라 행사되는 파업권을 보장한다고 명시적으로 규정하고 있는 점(제8조 제1항 (d))이 주목된다. 1990년 채택된 ‘모든 이주 근로자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제조약’(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)(이하 ‘이주근로자조약’ 제26조 제1항 (b)

과 ‘장애인의 권리에 관한 조약’(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 제27조 제1항 (c)에서도 노동권의 자유로운 행사에 불가결한 권리와 자유가 승인되어 있다. 특히 이주근로자조약은 체류 자격 유무와 관계없이 모든 이주근로자에 대해 노동권을 보장하고 있다. UN 차원에서 결사의 자유 원칙을 보장하고 있는 국제조약은 단체교섭권을 명시적으로 보장하고 있지 않은 점에서 ILO 문서와 차이가 있다.²⁾

2. ILO 차원의 보장

우선 1919년 채택된 ILO헌장 서문에서는 근로조건을 개선하고 평화를 보장하기 위한 수단으로 결사의 자유 원칙을 규정하고 있다. 1944년 채택된 필라델피아 선언문(ILO 헌장의 부속문서)은 “표현과 결사의 자유는 지속적 발전을 위해 핵심적이다”고 재확인했고, 이것이 ‘이 기구의 근간이 되는 기본원칙’이라고 강조했다. 1998년 6월 국제노동기구총회에서 채택된 ‘노동에서 기본원칙과 권리와 그 후속 조치에 대한 선언’(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up)(이하 ‘1998년 ILO 선언’)은 “모든 회원국은, 문제의 (핵심) 협약을 비준하지 않았다고 하더라도, ILO 회원국이라는 바로 그 사실로부터 기본적인 권리에 관한 원칙을 ILO 헌장에 따라 성실하게 존중하고 촉진하며 실현할 의무를 부담한다”고 명시하고 있다. 이 원칙에는 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적인 인정을 포함한다. 따라서 1998년 ILO 선언은 1948년 제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약, 1949년 제98호 단결권과 단체교섭권협약에 제시된 원칙들을 기본적인 것으로 간주하고 있다. 2008년 ILO의 ‘공정한 세계화를 위한 사회정의 선언(ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008)’은 ILO의 전략적 목표를 달성하기 위해 결사의 자유 및 단체교섭권의 효과적인 인정은 특히 중요하

2) 다만, ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 적용에 대한 감시를 담당하는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)’는 비준 국가에 대해 단체교섭 메커니즘과 그것이 노동권에 미치는 영향에 대한 정보를 제공할 것을 요청하고 있다.

다고 하고 있다.

3. 결사의 자유에 관한 ILO 문서

결사의 자유를 구체적으로 보장하고 있는 ILO 문서는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 기본협약(fundamental convention)으로서 제87호 협약과 제98호 협약이 있다.

1948년 채택된 결사의 자유와 단결권 보호에 관한 제87호 협약의 주요한 내용은 다음과 같이 이루어져 있다.

제2조는 “근로자와 사용자는 어떠한 차별도 없이 사전허가 없이 자신이 선택하는 단체를 설립하고 그 규약에 따라 가입할 수 있는 권리를 가져야 한다”고 규정하고 있고, 제3조 제1항은 “근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙을 작성할 권리, 완전히 자유롭게 그 대표를 선출할 권리, 그 활동과 운영을 조직할 권리 및 그 계획을 수립할 권리를 가져야 한다”고 규정하고, 제2항은 “공공당국은 이러한 권리를 제약하거나 그 합법적인 행사를 방해할 수 있는 일체의 개입을 자제하여야 한다”고 규정하고 있다. 제4조는 “근로자단체 및 사용자단체는 행정당국에 의해 해산되거나 정지되어서는 아니된다”고 규정하고 있다. 제5조는 “근로자단체 및 사용자단체는 연합단체와 총연합단체를 설립하고 여기에 가입할 권리를 가지며, 이러한 단체, 연합단체 또는 총연합단체는 국제적인 근로자단체 및 사용자단체에 가입할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 제6조는 “이 협약 제2조, 제3조 및 제4조의 규정은 근로자단체 및 사용자단체의 연합단체와 총연합단체에 적용된다”고 규정하고 있다. 제7조는 “근로자단체 및 사용자단체 그리고 각각의 연합단체 및 총연합단체의 법인격 취득에 관하여 이 협약 제2조, 제3조 및 제4조의 규정을 제한하는 성질의 조건을 부과하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 제9조 제1항은 “이 협약에서 규정하는 보장이 군대 및 경찰에게 적용되어야 하는 범위는 국내 법령에 의해 정하여져야 한다”고 규정하고 있다. 제10조는 “이 협약에서 ‘단체’라 함은 근로자 또는 사용자의 이익을 촉진하고 옹호하는 것을 목적으로 하는 일

체의 근로자단체 또는 사용자단체를 의미한다”고 규정하고 있다.

1949년 채택된 제98호 ‘단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약’의 주요한 내용은 다음과 같이 이루어져 있다.

제1조에서는 “근로자는 고용과 관련하여 반조합적 차별행위로부터 적절한 보호를 향유하여야 한다”고 규정하고(제1항), “이러한 보호는 다음 각호를 목적으로 한 행위와 관련하여 더욱 특별하게 적용되어야 한다. (a) 노동조합에 가입하지 아니하거나 또는 노동조합으로부터 탈퇴할 것을 고용조건으로 하는 행위, (b) 노동조합 가입을 이유로, 근로시간 외 조합 활동에 참가한 것을 이유로 또는 사용자가 동의한 근로시간 내에 조합 활동에 참가한 것을 이유로 근로자를 해고하거나 기타 불리한 취급을 하는 행위”. 제2조 제1항은 “근로자단체 및 사용자단체는 그 설립, 활동 및 운영에 있어서 상호간에 직접적으로 또는 대리인이나 구성원에 의한 어떠한 간섭으로부터 충분한 보호를 받아야 한다”고 규정하고 제2항은 “특히 근로자단체를 사용자 또는 사용자단체의 지배하에 두기 위하여 사용자 또는 사용자단체에 의하여 지배되는 근로자단체의 설립을 촉진하거나 또는 근로자단체에 재정상의 원조, 기타 원조를 하는 행위는 이 조가 의미하는 간섭행위로 간주된다”고 규정하고, 제3조는 “위의 각 조항에서 정하는 단결권 존중을 확보하는 데 필요한 경우에는 국내 사정에 적절한 기관을 설립하여야 한다”고 규정하고 있다. 제5조 제1항은 “이 협약에 규정된 보장을 군대와 경찰에게 적용하는 범위는 국내법령으로 정한다”고 규정하고, 제6조는 “이 협약은 국가 행정에 종사하는 공무원의 지위를 다루지는 아니하며, 이러한 공무원의 권리나 지위를 저하시키는 것으로서 이 협약을 해석하여서도 아니된다”고 규정하고 있다.

그밖에 결사의 자유와 관련된 문서로는 제141호 ‘농업근로자단체협약’(1975), 제149호 ‘농업근로자단체권고’(1975), 제135호 ‘근로자대표협약’(1971), 제143호 ‘근로자대표권고’(1971), 제151호 ‘노동관계(공무서비스)협약’(1978), 제159호 ‘노동관계(공무서비스)권고’(1978), 제154호 ‘단체교섭협약’(1981), 제163호 ‘단체교섭권고’(1981), 제91호 ‘단체협약권고’(1951), 제113호 ‘협의(산업별 및 전국별)권고’(1960)가 있다.

4. 결사의 자유에 관한 ILO 감시시스템과 국제노동기준의 적용

ILO 협약의 이행을 감시하는 ILO 감시시스템은 일반감시절차와 특별감시절차로 나뉘어져 있다.

일반감시절차는 다음과 같은 단계로 이루어져 있다.

첫째, 비준국가에 대해 정기보고서 제출의무를 부과하고 있다. 이는 비준한 협약의 이행상황에 대해 정기적으로 보고서를 ILO 사무국에 제출할 의무이다. 보고서 제출 시기는 협약의 성격에 따라 다르다. 8개의 핵심협약과 4개의 우선협약(제81호 근로감독협약(비준), 제122호 고용정책협약(비준), 제129호 근로감독협약(미비준), 제144호 노사협의협약(비준))은 3년 주기로 보고서를 제출하여야 하며, 나머지 비준협약은 5년 주기로 보고서를 제출하여야 한다.

둘째, 그 보고서는 협약권고전문가위원회(약칭 ‘전문가위원회’)에 의해 검토된다. 전문가위원회는 1926년 이사회에 의해 설치된 기구로서, 20명의 중립적인 국제노동기준에 관하여 전문성을 가진 위원으로 구성되어 있다. 위원은 이사회가 지명하며 독립적으로 판단한다. 전문가위원회가 협약 위반을 인정하면 해당 국가에 대해 협약 준수를 ‘권고’(observation) 하며, 해당 국가에 대한 정보가 미비할 경우에는 정보를 ‘직접요청’(direct request: 비공개)하기도 한다. 전문가위원회의 권고는 ILO 연차보고서에 수록하고, ILO 정기총회에서 총회기준적용위원회(CAS)에 제출한다.

셋째, 총회기준적용위원회는 전문가위원회가 협약 위반이라고 인정한 국가 중에서 중대한 사안이라고 판단한 24~25개 사건을 선정하여 집중 토론한다. 총회기준적용위원회에서 토론대상으로 선정되면 정치적 비판의 대상이 되고 노동탄압국으로 낙인찍히는 효과로 인해 자국의 국제적 신망이 훼손되기 때문에 일반적인 절차에서는 상당히 강력한 이행강제장치라고 할 수 있다.

넷째, ILO 헌장 제24조에 기한 진정제기(representation)와 ILO 헌장 제26조에 기한 고충제기(complaints) 제도가 있다. 두 제도는 모두 ILO 이사회의 결정에 따라 조사위원회(Commission of Inquiry)로 회부될 수 있다. 헌장 제26조에 기한 제소절차(Article 26 Complaints)는 ILO 감시

절차에서 가장 공식적인 것이라고 할 수 있다. 노사단체에 의한 협약불이행을 제소하는 헌장 제24조에 기한 진정제기와 달리, 헌장 제26조에 기한 고충제기 절차에 따르면, 두 회원국이 모두 비준하고 있는 해당 협약을 불이행하는 경우 회원국이 다른 회원국에 대해 제소하는 것이다. 이 제소 절차는 이사회에 의해 또는 ILO 총회 대표단에 의해서도 개시될 수 있다.

헌장 제26조 소정의 제소가 제기되면 이사회는 해당 사안에 대한 철저한 조사 능력을 가진 저명한 법률전문가 3명으로 구성된 조사위원회(Commission of Inquiry)를 설치하여 서면증언과 구두증언을 하도록 한다. 조사위원회는 ILO에서 사실상 가장 높은 수준의 이행감시절차로서,³⁾ 특정 회원국이 지속적이고 심각한(persistent and serious) 위반을 행하고 있고 이를 시정하는 것을 반복적으로 거부하는 경우에 일반적으로 발동된다. 1919년 이후 13번의 조사위원회가 운영되었다.⁴⁾

특별감시절차는 결사의 자유 원칙 위반 사건에 대해 결사의 자유위원회(Committee on Freedom of Association : CFA)가 실시하는 절차이다. 결사의 자유위원회는 1950년 UN 경제사회이사회의 결의에 기하여 ILO-UN 공동기관으로서 설치된 사실조사조정위원회(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association)의 정식절차에 상정하기 위한 충분한 근거가 있는지 여부를 사전에 조사할 목적으로 1951년 이사회가 설치한 것이 기원이다. 즉 원래 결사의 자유위원회는 사실조사조정위원회에

3) ILO 감시제도에서 가장 강력한 이행감시체계는 ILO 헌장 제33조에 의한 조치이다. 헌장 제33조에 따르면 회원국이 조사위원회의 권고를 지정한 기간 내에 이행하지 않을 경우 ILO 이사회는 조사위원회 권고 이행을 확보하기 위해 ILO 총회에 '현명하고 적정한(wise and expedient)' 조치를 총회에 권고할 수 있다. 100년에 가까운 ILO 역사상 헌장 제33조에 기한 조치가 이루어진 것은 2000년 미얀마의 강제노동에 관한 제29호 협약 위반에 대한 ILO 총회 결의가 유일하다.

4) 벨라루스(2003년, 제87호 및 제98호 협약 위반); 칠레(1975년, 제1호 및 제111호 협약 위반); 도미니카공화국(1983년, 제29호, 제87호, 제95호, 제98호, 제105호 협약 위반); 독일(서독)(1985년, 제111호 협약 위반); 그리스(1968년, 제87호 및 제98호 협약 위반); 아이티(1983년, 제29호, 제87호, 제95호, 제98호, 제105호 협약 위반); 라이베리아(1963년, 제29호 협약 위반); 미얀마(1996년, 제29호 협약 위반); 니카라과(1987년, 제87호, 제98호, 제144호 협약 위반); 폴란드(1982년, 제87호, 제98호 협약 위반); 포르투갈(1962년, 제105호 협약 위반); 루마니아(1989년, 제111호 협약 위반); 짐바브웨(2010년, 제87호 및 제98호 협약 위반). http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26

의 회부를 위한 사전심사를 위해 설치된 기구이지만, 사실조사조정위원회가 본래의 기능을 수행하지 못하게 되자,⁵⁾ 실질심사를 맡게 된 것이다.

결사의 자유위원회는 제소 대상 국가가 결사의 자유에 관한 협약을 비준하고 있는지 여부와 관계없이 이를 심사할 임무가 있다.⁶⁾

결사의 자유위원회가 다루고 있는 사건수는 1951년 설립 이후 현재까지 3,300건을 넘어설 정도로 활발하게 기능하고 있다.⁷⁾

따라서 결사의 자유 원칙과 관련한 ILO의 구체적인 국제노동기준은 전문가위원회, 결사의 자유위원회, 조사위원회가 지금까지 결정한 선례로 형성된 것이다. 특히 결사의 자유 원칙의 해석과 관련하여 가장 중요한 두 개 기관인 전문가위원회와 결사의 자유위원회는 상호 연계를 가지면서 결사의 자유에 관한 해석이 수렴하고 있다.

전문가위원회는 결사의 자유에 관한 제87호 협약과 제98호 협약을 비준한 국가를 대상으로 위반 여부를 판단하고 있으나, 결사의 자유는 ILO 회원국이 이들 협약의 비준 여부와 관계없이 결사의 자유 ‘원칙’을 위반하였는지 여부를 판단하고 있다는 점에서 차이가 있다. 전문가위원회는 이들 협약을 전제로 한 판단이 이루어지고 있으나, 결사의 자유위원회는 제87호 협약과 제98호 협약의 정신을 존중하기는 하지만 이들 협약과 직접적인 관련성을 전제로 하지 않고 이들 협약의 취지와 목적과 ILO 헌장 소정의 ‘결사의 자유 원칙’에 비추어 특정 국가의 위반 여부를 판단하고

5) 사실조사조정위원회는 제소 국가의 동의를 조건으로 절차를 개시하기 때문에 절차 개시에 근본적인 한계가 있다. 사실조사조정위원회가 소집된 것은 1966년 일본을 처음으로 하여, 그리스(1966), 칠레(1975), 레소토(1975), 미국(푸에르토리코)(1981), 남아프리카공화국(1992) 등 6차례에 불과하다. 이 중 일본에 대한 사실조사조정위원회는 처음 개시되었다는 점에서도 의미가 있지만, 공무원의 결사의 자유에 관한 최초의 ILO 판단을 상세히 제시한 점에서도 의미가 있다.

6) ILO, Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 6th ed., International Labour Office, 2018(이하 ‘ILO, Compilation 2018’로 인용), para. 6.

7) ILO Governing Body, The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, GB.326/LILS/3/1, 326th Session, Geneva, 10-24 March 2016, International Labour Organization, para. 33에서는 3,100건 이상이라고 하고 있으나, 현재(2018. 10) 3,336건 이상이 다루어졌다.

있다는 점이다.

그렇지만 전문가위원회는 특정 국가에서의 결사의 자유와 관련한 특정한 문제에 관한 결사의 자유위원회 보고서의 의견(observation)을 자주 언급하고 있으며, 결사의 자유위원회는 조사 대상인 사건의 법적 측면에 대해 전문가위원회의 관심을 유도하거나 전문가위원회가 확립한 원칙에서 그 근거를 찾고 있기 때문에,⁸⁾ 양자의 입장이 수렴하는 경향이 있는 것이다.

앞에서 본 바와 같이 전문가위원회에서는 협약의 적용 범위와 방법을 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대해서도 검토하지만 결사의 자유위원회는 협약의 적용을 대상으로 하는 것이 아니라 결사의 자유 ‘원칙’을 대상으로 하기 때문에 그러한 쟁점에 대해서는 논의할 필요가 없다는 점에서 차이가 있으나, 그 이외의 쟁점에 대해서는 양 위원회 사이에 특별한 차이는 없다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 이하에서는 지금까지 내려진 결사의 자유 원칙과 관련한 결사의 자유위원회의 판정사례를 중심으로 결사의 자유에 관한 국제노동기준을 주제별로 살펴본다. 그 과정에서 우리나라에 대해 결사의 자유위원회가 지적한 사항은 특별하게 적시해 둔다.

제2절 단결권

1. 결사의 자유와 시민적 자유

가. 일반원칙

결사의 자유위원회는 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에서 제시된 기본원칙에 대한 침해는 노동권의 자유로운 행사에

8) International Labour Conference, Giving globalization a human face, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, International Labour Office, 2012(이하 ‘ILO, General Survey, 2012’로 인용), para. 52.

악영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하면서, 여기에 부여된 중요성을 강조하는 것이 적절하다고 판단하여 왔다.⁹⁾ 여러 사건에서 결사의 자유위원회는 노동권 및 시민적 자유에 대한 노동권의 관계에 관한 결의에서 ILO 총회에 의해 1970년 확인된 원칙의 중요성을 강조하여 왔는데, 여기에서는 노사단체에 부여된 권리는 특히 세계인권선언과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)에서 제시된 시민적 자유에 대한 존중에 기초하여야 하며, 이러한 시민적 자유의 부재는 노동권 개념에서 모든 의미를 배제한다는 점을 승인하고 있다.¹⁰⁾ 진정으로 자유롭고 자주적인 노동운동은 기본적 인권이 존중되는 곳에서만 발전할 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 따라서 노동권의 자유로운 행사의 기초에는 민주주의제도가 확립되어 있어야 한다.¹²⁾

정부는 개인 존중과 보호를 보장하는 유일한 방법으로서 법에 대한 존중이 지배하는 사회적 분위기를 옹호할 의무가 있으며,¹³⁾ 노동조합 가입 여부와 관계없이 노동권이 기본적 인권에 대한 존중을 포함하는 정상적인 조건과, 모든 종류의 폭력·억압·공포·위협으로부터 자유로운 분위기 속에서 행사될 수 있도록 보장하기 위하여 모든 적절한 조치가 이루어져야 한다.¹⁴⁾

노사단체가 매우 유용하고 신뢰 가능할 수 있게 기여하도록 하기 위하여 노사단체는 자유와 안전의 분위기 속에서 그 활동을 수행할 수 있어야 한다. 이는 이들 단체의 임무를 직접적으로 수행하기 위한 기본적 자유를 가지지 않는다고 노사단체가 판단할 수 있는 한, 노사단체는 자신들에게 인정된 이러한 자유와 권리를 요구하는 것은 정당화된다는 것 그리고 이러한 요구는 정당한 조합활동의 범위에 속하는 것으로 판단된다는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 예컨대 노동조합 임원은 그 지위로 인해 위력으로 법 조항을

9) ILO, Compilation 2018, para. 67.

10) ILO, Compilation 2018, para. 68; Committee on Freedom of Association(이하 'CFA'), 351st Report, Case No. 2569, para. 645 (대한민국).

11) ILO, Compilation 2018, para. 71.

12) ILO, Compilation 2018, para. 69.

13) ILO, Compilation 2018, para. 72.

14) ILO, Compilation 2018, para. 73; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 787 (대한민국).

침해할 권리를 가지지 않기는 하지만, 그 법 조항은 결사의 자유에 대한 기본적 보장을 침해하여서도 안 되고 결사의 자유에 따라 정당한 조합활동으로서 판단되어야 하는 활동에 대한 제재를 하여서도 안 된다.¹⁶⁾

진정하게 자유롭고 자주적인 노동운동은 폭력과 불확실성의 분위기 속에서는 발전할 수 없고,¹⁷⁾ 자유롭고 자주적인 노동운동은 폭력, 협박 및 압력으로부터 자유로운 분위기 속에서만 전개될 수 있으며, 노동권이 정상적으로 전개될 수 있도록 보장하는 것은 정부의 임무이다.¹⁸⁾ 예컨대 조합집행부와 조합활동가에 대한 살해, 실종 또는 중상해는 조속히 그러한 행위가 발생한 사실관계와 상황을 명확히 하고, 가능한 범위에서 책임소재를 밝히며 귀책당사자를 처벌하고 유사한 사건의 반복을 예방하기 위하여 독립적인 사법기구의 설치를 요한다.¹⁹⁾ 또한 노동조합을 조직하고 있거나 근로자의 이익을 옹호하고 있는 근로자에 대한 모든 폭력 주장은 철저하게 조사되어야 하고 그 폭력행위가 조합활동에 미칠 수 있는 일체의 직접적 또는 간접적 관계에 대한 완전한 고려가 이루어져야 한다.²⁰⁾ 특히 경찰에 의한 공개집회 해산이 사망이나 심각한 상해와 관련된 사건에서 결사의 자유위원회는 독립적인 수사를 통하여 즉각적으로 완전히 수사되고 경찰에 의해 이루어진 조치의 정당성을 판단하는 통상적인 법 절차에 따라 책임 소재를 결정하는 것에 특별한 중요성을 부여하여 왔다.²¹⁾

15) ILO, Compilation 2018, para. 75; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 771 (대한민국).

16) ILO, Compilation 2018, para. 79; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 771 (대한민국).

17) ILO, Compilation 2018, para. 86; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 787 (대한민국).

18) ILO, Compilation 2018, para. 87.

19) ILO, Compilation 2018, para. 94; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 794 (대한민국).

20) ILO, Compilation 2018, para. 101.

21) ILO, Compilation 2018, para. 104; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 736 (대한민국).

나. 조합활동가에 대한 체포와 구금

시민적 자유의 부재는 노동권 개념으로부터 모든 의미를 소거한다. 노사단체에 부여된 권리는 사람의 안전과 자의적인 체포와 구금으로부터의 자유와 같은 시민적 자유에 대한 존중에 기초하여야 한다.²²⁾ 따라서 조합 활동 또는 조합가입을 이유로 한 조합지도부 또는 조합원의 구금은 결사의 자유 원칙에 반하며,²³⁾ 그 체포나²⁴⁾ 소환 또는 심문²⁵⁾ 단기적인 것이라도 마찬가지이다.

이와 같이 근로자의 이익을 옹호하기 위한 활동과 관련된 이유로 노동조합원을 구금하는 것은 시민적 자유 전반과 특히 노동조합 권리에 대한 심각한 방해에 해당한다.²⁶⁾ 조합활동가와 사용자단체 지도부의 체포는 조합활동의 정상적인 발전을 저해하는 위협과 공포 분위기를 조성할 수 있기 때문이다.²⁷⁾ 따라서 조합활동가가 체포와 구금의 대상이 되는 한 그 국가에서 안정적인 노사관계제도가 조화롭게 기능하는 것은 불가능하다.²⁸⁾ 노동조합 활동을 하거나 노동조합 임원직을 맡고 있는 자는 일반 형법으로부터 면책을 주장할 수는 없지만, 노동조합 활동 자체가 공공당국에 의해 노동조합원을 자의적으로 체포 또는 구금하는 구실로 이용되어서는 안 된다.²⁹⁾

다. 조합활동가에 대한 기소와 형의 선고

전문가위원회는 근로자 대표들이 그들이 대표하는 자들의 이익을 옹호

22) ILO, Compilation 2018, para. 119.

23) ILO, Compilation 2018, para. 120.

24) ILO, Compilation 2018, para. 121.

25) ILO, Compilation 2018, para. 122.

26) ILO, Compilation 2018, para. 123; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 778 (대한민국).

27) ILO, Compilation 2018, para. 126; CFA, 340th Report, Case No. 1865, paras. 764 and 778 (대한민국).

28) ILO, Compilation 2018, para. 127; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 765 (대한민국).

29) ILO, Compilation 2018, para. 132; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 778 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 744 (대한민국).

하는 활동으로 인해 형을 선고 받는 것이 노동조합 권리의 자유로운 행사에 미치는 위험을 지적하여 왔다.³⁰⁾ 따라서 조합활동을 이유로 조합지도부를 형사기소하고 징역 선고를 하는 것은 조화롭고 안정적인 노사관계 분위기로 이어지지 않는다.³¹⁾ 특히 평화적 파업, 대중집회 또는 특히 메이데이 시위를 단순히 조직하거나 참가한 것을 이유로 어떠한 자도 그 자유를 박탈당하거나 형사처벌의 대상이 되어서는 안 된다.³²⁾

구속된 조합활동가는 다른 사람과 마찬가지로 정상적인 사법절차의 혜택을 받아야 하며 적법절차를 적용 받을 권리, 특히 혐의를 통보받을 권리, 변호 준비를 위해 적절한 시간과 편의제공을 받을 권리, 자신이 선택한 변호인과 자유로이 의견을 교환할 권리 및 공정하고 독립적인 사법기관에 의해 신속한 재판을 받을 권리를 보장받아야 한다.³³⁾ 다만 적법절차를 존중하는 것이 공정하고 신속한 재판 가능성을 방해해서는 안 된다. 오히려 사법절차가 지나치게 지연되는 것은 노사지도자를 위협하여 이들의 활동 수행에 영향을 줄 수 있다.³⁴⁾

소송이 계류 중인 동안 노동조합 간부를 국외추방하는 조치는 조합활동에 대한 심각한 개입의 위험성을 포함할 수 있다.³⁵⁾

라. 결사의 자유와 시위의 권리

집회의 자유와 표현의 자유는 결사의 자유의 행사에 필수불가결한 것이다.³⁶⁾

30) ILO, Compilation 2018, para. 154.

31) ILO, Compilation 2018, para. 155; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 773 (대한민국).

32) ILO, Compilation 2018, para. 156.

33) ILO, Compilation 2018, para. 167.

34) ILO, Compilation 2018, para. 168.

35) ILO, Compilation 2018, para. 199; CFA, 353rd Report, Case No. 2620, para. 793 (대한민국); 362nd Report, Case No. 2620, para. 595 (대한민국); and 367th Report, Case No. 2620, para. 554 (대한민국).

36) ILO, Compilation 2018, para. 205.

1) 노동조합 회의

노사단체는 당국의 개입 없이 그 활동을 자유롭게 조직할 수 있는 권리를 가진다고 규정한 제87호 협약 제3조에 포함된 원칙에 따라 노동조합은 당국에 의제를 알려줄 필요가 없이 회의를 개최할 수 있어야 한다.³⁷⁾

직업단체가 사전허가와 당국의 간섭을 받지 않고 직업 관련 문제를 논의하기 위해 그 시설 내에서 집회를 개최할 권리는 결사의 자유의 필수요소이며, 공공당국은 그로 인해 공공질서가 교란되거나 공공질서 유지가 심각하게 즉각적으로 위태로워지지 않는 한 이런 권리를 제한하거나 그 행사를 방해하는 어떤 간섭도 자제하여야 한다.³⁸⁾ 파업권 및 노동조합 집회를 개최할 권리는 노동조합 권리의 필수 요소이기 때문에 당국이 법의 준수를 보장하기 위해 취한 조치는 노동분쟁 중 노동조합의 집회 개최를 방해해서는 안 된다.³⁹⁾

2) 집회와 시위

근로자는 그 직업상 이익을 옹호하기 위하여 평화시위를 할 권리를 향유하여야 한다.⁴⁰⁾ 결사의 자유위원회 권고 이행을 요구하는 시위는 노동권 행사에 속한다.⁴¹⁾

대중집회를 개최할 권리는 노동조합 권리의 중요한 요소에 해당한다. 이와 관련하여 결사의 자유위원회는 노동조합 권리 행사에 해당한다고 여겨지는 순수하게 노동조합 목적을 추구하는 시위와 다른 목적을 달성하기 위한 시위를 항상 구분하여 왔다.⁴²⁾ 시위는 노동조합단체에 의해 조직되거나 제87호 협약 제3조에 해당하는 합법적 노동조합 활동으로 간주될 수 있는 경우에만 결사의 자유 원칙에 의해 보호된다.⁴³⁾

노동조합단체는 결사의 권리가 행사되어야 하는 평화적인 방법을 존중

37) ILO, Compilation 2018, para. 202.

38) ILO, Compilation 2018, para. 203.

39) ILO, Compilation 2018, para. 204.

40) ILO, Compilation 2018, para. 208.

41) ILO, Compilation 2018, para. 215.

42) ILO, Compilation 2018, para. 209.

43) ILO, Compilation 2018, para. 210.

하고 스스로 책임감 있게 행위 하여야 한다.⁴⁴⁾ 즉 노동조합 집회를 개최할 권리가 노동조합 권리의 필수적 요소이기는 하지만 해당 단체는 모두에게 적용되는 공중집회 관련 일반 규정들을 준수해야 한다. 이 원칙은 근로자와 그들의 단체는 다른 사람이나 단체와 마찬가지로 국내법을 준수하여야 한다고 규정한 제87호 협약 제8조에 포함되어 있다.⁴⁵⁾ 따라서 근로자단체는 공공질서에 관한 법규정을 존중하여야 하고 시위에서 폭력 행위를 자제하여야 하고,⁴⁶⁾ 모든 공중집회에 적용되는 일반 규정을 준수하고 공공장소에서의 혼란을 피하기 위해 당국이 정한 합리적인 제한을 존중해야 한다.⁴⁷⁾ 노동조합 집회를 개최할 권리는 공공장소를 이용하고자 할 때 합리적인 절차를 준수해야 하는 의무를 면제해 주는 것으로 해석되어서는 안 되기 때문이다.⁴⁸⁾ 결사의 자유 원칙은 항의행동을 행사하는 동안 범죄행위에 해당하는 남용을 보호하는 것은 아니다.⁴⁹⁾

이와 같이 노동조합 권리는 공중시위를 개최할 권리를 포함한다. 혼란 발생이 우려되어 시내 가장 혼잡한 지역의 공공 고속도로 위 시위를 금지하는 것은 노동조합 권리의 침해는 아니지만 당국은 이런 혼란의 우려가 없는 다른 장소에서 시위가 개최될 수 있도록 주최측과 합의에 도달하기 위해 노력하여야 한다.⁵⁰⁾

당국은 법과 질서가 심각하게 위협받는 상황에 한하여 공권력을 사용하여야 한다. 질서 유지를 위한 공권력의 개입은 당국이 통제하고자 하는 법과 질서에 대한 위협에 적절히 비례해야 하며, 정부는 관할 당국이 적절한 지침을 받아 혼란을 초래할 수 있는 시위를 진압함에 있어 과도한 폭력 사용으로 위협이 발생하지 않도록 조치를 취해야 한다.⁵¹⁾

44) ILO, Compilation 2018, para. 211; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 682 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 662 (대한민국).

45) ILO, Compilation 2018, para. 220.

46) ILO, Compilation 2018, para. 221.

47) ILO, Compilation 2018, para. 222; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 778 (대한민국).

48) ILO, Compilation 2018, para. 223.

49) ILO, Compilation 2018, para. 224.

50) ILO, Compilation 2018, para. 216.

51) ILO, Compilation 2018, para. 217; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 779

공중집회와 시위를 개최하는데 행정적 허가를 받도록 하는 것은 결사의 자유 원칙의 관점에서 볼 때 그 자체가 문제가 있는 것은 아니다. 공공질서의 유지 의무가 있는 당국과 시위 주최 측 간에 시위의 장소와 방법에 대해 합의하는 한 공공질서 유지는 시위 개최 권리와 양립할 수 없는 것이 아니다.⁵²⁾ 그러나 중요한 노동조합 권리인 공중집회와 시위 개최에 대한 허가는 자의적으로 거부되어서는 안 된다.⁵³⁾ 일반적으로 노동조합의 시위 도중 질서유지를 위한 공권력 사용은 꼭 필요한 경우로 국한되어야 한다.⁵⁴⁾

이와 같이 노동조합은 공공질서 유지를 위해 만들어진 법규정을 존중해야 하고, 공공당국은 노동조합이 완전히 자유롭게 집회를 개최하고 진행할 권리를 제한할 가능성이 있는 어떠한 개입도 자제하여야 한다.⁵⁵⁾ 공공질서가 심각하게 위협받지 않을 경우, 단순히 시위를 조직했거나 시위에 참여했다는 이유로 체포하지 않도록 경찰당국에 정확한 지침을 주어야 한다.⁵⁶⁾

마. 결사의 자유와 표현의 자유

1) 일반원칙

의견과 표현의 자유는 노동권의 정상적 표현을 위하여 필수적이고 기본적인 시민적 자유의 하나에 해당한다는 것을 전제로,⁵⁷⁾ 결사의 자유위원회는 결사의 자유의 완전한 행사에 대한 필수적 전제조건으로서, 표현의 자유를 포함한 조합활동가와 사용자단체의 기본적인 시민적 자유에 대한 존중에 부여되어 있는 중요성을 강조하고 있다.⁵⁸⁾ 언론 기타를 통하여 의견을 표현할 노사단체의 권리는 노동권의 핵심적 측면이다.⁵⁹⁾

(대한민국).

52) ILO, Compilation 2018, para. 218.

53) ILO, Compilation 2018, para. 219.

54) ILO, Compilation 2018, para. 229.

55) ILO, Compilation 2018, para. 226.

56) ILO, Compilation 2018, para. 230.

57) ILO, Compilation 2018, para. 233.

58) ILO, Compilation 2018, para. 234.

일반적인 법리로서, 근로자에 대해 쟁의행위를 할 것을 요청하는 유인물 배포는 정당한 조합활동이며,⁶⁰⁾ 노동조합의 기장(insignia) 선택은 표현의 자유에 속하고, 이를 존중하는 것은 노동조합 권리를 정상적으로 행사하는데 필수적이며, 따라서 일반적 원칙으로서 당해 노동조합의 내부 사항으로 전적으로 맡겨야 하는 것이고,⁶¹⁾ 노조깃발의 사업장내 집회시 전시, 노조게시판 설치, 노조 뉴스 및 전단지 배포, 청원서 서명 및 노동조합 집회 참여는 합법적인 노동조합 활동에 해당한다.⁶²⁾

의견과 표현의 자유 및 특히 의견에 대해 처벌받지 않을 권리는 결사의 자유의 핵심적인 귀결이며, 근로자와 사용자 및 그 단체는 회의, 발간물 및 노동조합 활동 과정에서 의견과 표현의 자유를 향유하여야 한다.⁶³⁾ 노동조합 대표자의 정당한 의견에 대응하여 형사기소를 제기한다는 당국의 위협은 노동권 행사에 대해 위협적이고 불리한 효과를 가질 수 있다.⁶⁴⁾

노동조합 및 노동조합 간부가 누려야 하는 표현의 자유는 그들이 정부의 경제·사회 정책을 비판하고자 할 때도 보장되어야 한다.⁶⁵⁾ 정부의 사회·경제 정책을 비판하는 것을 포함하여 의견을 표현할 권리는 직업단체 권리의 핵심적인 요소의 하나이기 때문이다.⁶⁶⁾

이러한 권리는 공무원에게도 보장된다. 결사의 자유위원회는 공무원노동조합이 그 조합원의 이익에 직접적인 영향을 미치는 광범위한 경제·사회 정책 문제에 대하여 자신의 의견을 공개적으로 표명할 수 있도록 보장하도록 대한민국 정부에 요청한 바 있다.⁶⁷⁾

노동조합 권리의 완전한 행사는 정보, 의견 및 생각의 자유로운 흐름을

59) ILO, Compilation 2018, para. 239.

60) ILO, Compilation 2018, para. 252.

61) ILO, Compilation 2018, para. 253.

62) ILO, Compilation 2018, para. 254.

63) ILO, Compilation 2018, para. 235.

64) ILO, Compilation 2018, para. 237.

65) ILO, Compilation 2018, para. 244.

66) ILO, Compilation 2018, para. 245.

67) ILO, Compilation 2018, para. 246; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 749 (대한민국); 353th Report, Case No. 1865, para. 705 (대한민국).

요구하며 이를 위해 근로자, 사용자 및 그들의 단체는 집회, 발간물 및 기타 노동조합 활동에서 의사와 표현의 자유를 누려야 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 단체는 적절성의 한계를 존중하여야 하고 모욕적 언어의 사용을 자제하여야 한다.⁶⁸⁾ 즉, 언론 기타를 통한 의견 표현의 권리는 노동권의 핵심적인 측면이며 노동권의 완전한 행사는 예의와 비폭력의 한계 내에서 정보, 의견 및 사상의 자유로운 흐름을 요구한다.⁶⁹⁾

2) 정치적 성격의 출판물

간행물 발행시 노동조합단체는 노동조합운동의 발전을 위해 모든 근로자의 사회·경제적 복리를 보장하는 노동조합운동의 자유와 독립성 수호 및 그 기본 임무 보호를 위해 1952년 제35차 ILO 총회에서 선언한 원칙을 고려하여야 한다.⁷⁰⁾

우리나라와 관련하여 결사의 자유위원회는 노동조합 신문이 정부에 반대하는 비유 및 비난에 있어서 논쟁의 허용 가능한 한계를 벗어난 것으로 보이는 경우 노동조합 출판물은 언어의 무절제한 사용을 자제하여야 한다고 지적하였다. 이런 유형의 출판물의 주된 역할은 일반적으로는 노동문제와 특히 그 조합원의 이익의 옹호와 촉진과 핵심적으로 관련되는 사안을 다루어야 한다. 그럼에도 불구하고 결사의 자유위원회는 정치적인 것과 그 성질상 엄격하게 노동조합인 것을 명확하게 구별하기 어렵다고 인정하였다. 결사의 자유위원회는 이러한 두 가지 개념은 중첩되며, 노동조합 발간물이 정치적 측면을 가진 문제에 대해 입장을 취하는 것과 함께 엄격하게 경제적 또는 사회적 문제에 대해 입장을 취하는 것은 불가피하며 때로는 정상적이라는 점을 지적하였다.⁷¹⁾

68) ILO, Compilation 2018, para. 236; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 131 (대한민국).

69) ILO, Compilation 2018, para. 241.

70) ILO, Compilation 2018, para. 264.

71) ILO, Compilation 2018, para. 265; CFA, 351st Report, Case No. 2569, para. 645 (대한민국).

바. 노조 가입 및 활동에 관한 정보 보호

노동조합 가입의 기밀성은 보장되어야 한다. 개인정보처리에 관한 적절한 수단을 통하여 조합가입 데이터가 제공되기 위한 요건을 규율하기 위한 행위규범은 노동조합 사이에서 절대적 기밀성을 보장하면서 확립되어야 한다.⁷²⁾ 따라서 노동조합 가입에 관한 자료가 담긴 명부를 마련하는 것은 해당인의 권리(사생활 보호 권리)를 존중하지 않는 것이며 이런 명부는 근로자 블랙리스트 작성에 사용될 수 있다.⁷³⁾

사. 노사단체의 시설과 재산에 대한 보호

1970년 제54차 ILO 총회에서 채택된 노동조합의 권리 및 시민적 자유에 대한 선언은 노동조합 재산에 대한 적절한 보호를 받을 권리는 노동권의 정상적 행사를 위한 핵심적인 시민적 자유의 하나라고 명시하고 있다.⁷⁴⁾

결사의 자유위원회는 우편을 포함한 노동조합 시설과 재산의 불가침성은 노동권 행사에 핵심적인 시민적 자유라고 파악하고 있다.⁷⁵⁾ 따라서 근로자 및 사용자단체 시설에 대한 불가침성에 관한 권리는 필연적으로 공공당국이 이를 위한 사전허가나 합법적 영장을 받지 않고는 시설 출입을 주장할 수 없다는 것도 의미한다.⁷⁶⁾ 법원 명령 없이 노동조합 시설이나 활동가 자택을 수색하는 것은 결사의 자유에 대한 극단적으로 심각한 침해에 해당한다.⁷⁷⁾

노동조합 시설에 대해 수행된 공격과 조합활동가에 대한 위협은 조합활동가에게 조합활동 행사에 극단적으로 불리한 공포의 분위기를 창출하며 당국은 그러한 상황을 인지할 경우 책임자를 결정하고 유죄인 당사자

72) ILO, Compilation 2018, para. 272.

73) ILO, Compilation 2018, para. 273.

74) ILO, Compilation 2018, para. 275.

75) ILO, Compilation 2018, para. 276.

76) ILO, Compilation 2018, para. 279.

77) ILO, Compilation 2018, para. 281.

를 처벌하기 위한 즉각적인 수사에 착수하여야 한다.⁷⁸⁾ 노동조합 시설 및 재산을 습격하는 폭력적 분위기는 노동조합 권리 행사에 심각한 방해에 해당한다. 이런 상황은 책임이 있다고 추정되는 자를 독립적인 사법 기관에 소환하는 등 당국에 의한 엄중한 조치를 요구한다.⁷⁹⁾

조합원의 노동조합 시설에 대한 출입은 국가 당국에 의해 제한되어서도 안 되고,⁸⁰⁾ 기업에 의해 제한되어서도 안 된다.⁸¹⁾

노동조합 시설에 대한 수색은 노동조합 시설 내에 형사소추에 중요한 증거가 존재한다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있다고 당국이 확신하는 경우 일반 사법당국이 영장을 발부한 후에만 수색이 영장 발부 목적에 국한된다는 조건하에서 이루어져야 한다.⁸²⁾ 그러나 노동조합 시설이 심각한 범죄를 저지른 사람의 피난처나 정치단체의 집회장소로 이용된다면 해당 노동조합은 당국의 시설 출입에 대한 면책권을 주장할 수 없다.⁸³⁾

아. 노사단체의 권리에 영향을 미치는 정치적 성격의 문제

1970년 ILO 총회의 「노동조합 권리 및 동 권리와 시민적 자유의 관계에 관한 결의안」에서 강조하는 바와 같이 결사의 자유에 대한 존중이 시민적 자유에 대한 존중과 밀접한 관계가 있다면 결사의 자유 행사 문제와 국가 정치제도의 발전을 구분하는 것은 중요하다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 근로자 및 사용자단체는 국가의 정치제도와 관계없이 수행해야 할 고유한 특정한 기능이 있다.⁸⁴⁾ 즉, 결사의 자유에 대한 존중은 시민적 자유에 대한 존중과 밀접한 관계가 있지만 그럼에도 불구하고 결사의 자유 인정과 국가의 정치 발전에 관한 문제를 구분하는 것은 중요하다.⁸⁵⁾ 결사의 자유 행사를 저해하지 않는 정치적 사안은 결사의 자유위원회의

78) ILO, Compilation 2018, para. 282.

79) ILO, Compilation 2018, para. 289.

80) ILO, Compilation 2018, para. 290.

81) ILO, Compilation 2018, para. 291.

82) ILO, Compilation 2018, para. 283.

83) ILO, Compilation 2018, para. 284.

84) ILO, Compilation 2018, para. 311.

85) ILO, Compilation 2018, para. 313.

권한 밖에 있기 때문이다.⁸⁶⁾

그러나 정치적 성격을 띠며 노동조합 권리를 제한할 의도가 없는 조치라 하더라도 노동조합 권리 행사에 영향을 주는 방식으로 적용될 수 있다.⁸⁷⁾

2. 차별 없이 단체를 설립하고 가입할 권리

가. 일반원칙

제87호 협약 제2조는 노동조합 문제에서 차별금지 원칙을 표현하기 위하여 고안된 것으로, 이 조항에서 ‘어떠한 차별도 없이’(without distinction whatsoever)라는 말은 결사의 자유는 민간부문만이 아니라 공무원과 일반적인 공공부문 근로자도 포함하여 직업, 성별, 피부색, 인종, 신념, 국적, 정치적 견해 등에 기한 일체의 차별이 없이 보장되어야 한다는 것을 의미한다.⁸⁸⁾

나. 정치적 견해 또는 국적에 기한 차별

근로자는 어떠한 차별도 없이, 특히 정치적 견해에 기한 차별 없이 자신이 선택한 단체에 가입할 수 있는 권리를 가져야 한다.⁸⁹⁾

결사의 자유위원회는 제87호 협약 제2조를 언급하면서, 결사의 자유 권리는 이주근로자를 포함하는 것으로 해석하여 왔다.⁹⁰⁾ 이 경우 이주 근로자가 합법체류인지 불법체류인지는 관계가 없다.⁹¹⁾ 결사의 자유위원회는

86) ILO, Compilation 2018, para. 314.

87) ILO, Compilation 2018, para. 312.

88) ILO, Compilation 2018, para. 315; CFA, 362nd Report, Case No. 2620, para. 595 (대한민국); 367th Report, Case No. 2620, para. 553 (대한민국); 374th Report, Case No. 2620, para. 301 (대한민국).

89) ILO, Compilation 2018, para. 318.

90) ILO, Compilation 2018, para. 320.

91) ILO, Compilation 2018, para. 320; CFA, 355th Report, Case No. 2620, para. 706. (대한민국).

이주 근로자에 대한 단결권 부정과 관련하여 군인과 경찰을 유일한 예외로 하여 모든 근로자는 제87호 협약의 적용대상이라는 점을 상기하고, 따라서 우리나라 정부에 대해 제87호 협약 제2조의 내용을 고려할 것을 요청한 바 있다.⁹²⁾

사전 승인 없이 자신의 선택에 따라 어떠한 차별도 없이 단체를 설립하고 가입할 근로자의 권리는 해당 국가에 합법적으로 거주하고 있는 모든 자가 국적에 기한 어떠한 차별도 없이 노동조합 내 투표권을 포함한 노동권으로부터 혜택을 받는다는 것을 의미한다.⁹³⁾ 따라서 외국인에 대한 노동권 부여와 관련하여 상호주의는 제87호 협약 제2조에 따라 인정되지 않는다.⁹⁴⁾

다. 고용형태에 기한 차별

결사의 자유위원회는 다음과 같이 서술하고 있는 ‘공정한 글로벌화를 위한 사회정의에 관한 ILO 선언’(ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)의 관점에서 노동권에 관한 핵심협약에 대한 전문가위원회의 일반조사(General Survey) 제935항을 참고하고 있다. 즉 “전문가위원회는 노동단체가 표명한 주요한 우려는 특히 단기간으로 반복되는 기간제 계약·법적으로 의무화된 지속적인 업무를 수행하는 공공서비스에서 일부 정부에 의해 이용되고 있는 외주화·반조합적 이유에 의한 계약 갱신 거부의 경우에 근로자 권리 보호와 노동권에 대한 불안정한 고용형태의 불리한 영향이라고 파악하고 있다. 이러한 형태의 일부는 특히 그것이 진정한 그리고 유지되는 노동관계를 은닉하는 경우에 근로자로부터 결사의 자유와 단체교섭에 대한 접근을 박탈하는 경우가 많다. 고용불안

92) ILO, Compilation 2018, para. 323; CFA, 353rd Report, Case No. 2620, para. 788 (대한민국); 355th Report, Case No. 2620, para. 705 (대한민국); 358th Report, Case No. 2620, para. 458 (대한민국); 362nd Report, Case No. 2620, para. 595 (대한민국); 367th Report, Case No. 2620, para. 553 (대한민국); and 371st Report, Case No. 2620, para. 252 (대한민국).

93) ILO, Compilation 2018, para. 322.

94) ILO, Compilation 2018, para. 325.

정의 일부 형태 역시 근로자로 하여금 노조 가입을 방해할 수 있다. 전문가위원회는 모든 회원국에서 노사정 틀 내에서 이러한 고용형태가 노동권 행사에 미치는 영향을 검토하는 것의 중요성을 강조하고자 한다.”⁹⁵⁾

모든 근로자는 고용관계가 성립한 계약의 유형과 관계없이 결사의 자유권을 향유할 수 있어야 하며,⁹⁶⁾ 근로자가 사용자와 체결하는 지위는 근로자단체에 가입할 권리와 그 활동에 참가할 권리에 어떠한 영향도 미쳐서는 안 된다.⁹⁷⁾ 따라서 그 지위에 관계없이 모든 근로자는 자신의 불안정한 상황의 가능성을 회피하기 위하여 결사의 자유를 보장받아야 한다.⁹⁸⁾

이와 같이 단결권의 적용대상이 되는 자를 결정하는 기준은 고용관계가 존재하는지 여부와 무관하다. 따라서 고용계약을 맺지 않은 근로자도 자신이 원한다면 본인이 선택하는 단체를 설립할 권리를 가져야 한다.⁹⁹⁾

라. 직업에 따른 차별

1) 일반원칙

직업에 관한 차별금지를 포함하여 어떠한 차별도 없이 모든 근로자는 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹⁰⁰⁾ 따라서 결사할 권리를 한정된 직업군에 한하여 인정하는 것은 근로자가 어떠한 차별도 없이 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권리를 가져야 한다는 원칙에 반한다.¹⁰¹⁾

95) ILO, Compilation 2018, para. 326.

96) ILO, Compilation 2018, para. 327.

97) ILO, Compilation 2018, para. 328.

98) ILO, Compilation 2018, para. 329; CFA, 355th Report, Case No. 2620, para. 706 (대한민국).

99) ILO, Compilation 2018, para. 330.

100) ILO, Compilation 2018, para. 332; CFA, 353rd Report, Case No. 2620, para. 788 (대한민국); 355th Report, Case No. 2620, para. 705 (대한민국); 358th Report, Case No. 2620, para. 458 (대한민국); 371st Report, Case No. 2620, para. 252 (대한민국).

101) ILO, Compilation 2018, para. 333.

2) 공무원

제87호 협약에 포함된 기준은 ‘어떠한 차별도 없이’ 모든 근로자에게 적용되며, 따라서 국가의 공무원에게 적용될 수 있다. 민간부문 근로자와 공무원 사이에 노동조합 사항에서 일체의 차별을 하는 것은 불공평한 것으로 판단되는데, 양 범주의 근로자는 자신의 이익 옹호를 위하여 단결권을 가져야 하기 때문이다.¹⁰²⁾

제87호 협약 제2조는 근로자는 어떠한 차별도 없이 자신이 선택하는 단체를 설립할 권리를 가져야 한다고 규정하고 있는데, 이는 공공행정 종사자 역시 동일한 권리를 향유하여야 한다는 것을 의미한다.¹⁰³⁾ 따라서 다른 모든 근로자와 마찬가지로 공무원은 어떠한 차별도 없이 자신의 직업적 이익의 촉진과 옹호를 위하여 사전 승인 없이 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 가진다.¹⁰⁴⁾ 즉 공무원(제87호 협약 제9조에 의해 군인과 경찰을 유일한 예외로 하고)은 민간부문 근로자와 마찬가지로 그 구성원의 이익을 촉진하고 옹호하기 위하여 자신이 선택한 단체를 설립할 수 있어야 한다.¹⁰⁵⁾

국가와 지방자치단체의 근로자가 노동조합을 설립하고 등록할 권리가 가지는 중요성의 관점에서 볼 때, 국가업무에 종사하는 근로자에 대해 결사권을 금지하는 것은 근로자가 사전승인없이 자신이 선택하는 단체를 어떠한 차별도 없이 설립할 권리를 가져야 한다는 일반적으로 수용된 원칙에 부합하지 않는다.¹⁰⁶⁾

노동조합 설립의 권리가 민간부문 근로자에 의해 향유되고 있는 경우 공공부문 근로자의 노동조합 설립권을 부정하는 것은 이들 ‘단체(associations)’가 ‘노동조합(trade unions)’과 동일한 혜택과 특권을 향유

102) ILO, Compilation 2018, para. 334.

103) ILO, Compilation 2018, para. 335.

104) ILO, Compilation 2018, para. 336; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); Case No. 1865, para. 698 (대한민국); 357th Report, Case No. 2707, para. 397 (대한민국).

105) ILO, Compilation 2018, para. 337; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국); 357th Report, Case No. 2707, para. 397 (대한민국).

106) ILO, Compilation 2018, para. 338.

하지 못하는 결과를 초래하여 민간부문 근로자와 그 단체에 비교하여 정부가 고용한 근로자와 그 단체와 관련하여 차별을 포함하는 것이다. 그러한 상황은 이러한 구분에 대해 근로자는 ‘어떠한 차별도 없이’ 자신이 선택하는 단체를 사전 승인 없이 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다고 규정한 제87호 협약 제2조와 함께 제3조 및 제8조 제2항과의 상충 문제를 야기한다.¹⁰⁷⁾

분쟁해결제도가 존재한다는 것을 이유로 공무원의 단결권 부정을 정당화할 수 없다.¹⁰⁸⁾

가) 경찰과 군인

제87호 협약 제9조 제1항은 “이 협약에서 규정된 보장이 군인과 경찰에게 미치는 범위는 국내 법령에 의해 결정되어야 한다”고 규정하고 있다. 이 조항에 따르면 ILO 총회는 이 협약의 적용을 받는 권리를 군인과 경찰에게 인정하는 범위를 각 국가가 결정하도록 의도하였다는 점이 명백하고, 이는 이 협약을 비준한 국가는 이 범주의 자에게 이러한 권리를 반드시 부여할 필요가 없다는 것을 의미한다.¹⁰⁹⁾ 따라서 제87호 협약 제9조 제1항이 이 협약에서 규정한 보장이 군인과 경찰에게 적용되어야 하는 범위는 국내 법령에 의해 결정되어야 한다고 규정하고 있는 사실은 군인과 경찰의 노동권에 관하여 국가의 입법에서 부과한 일체의 제한이나 적용제외는 이 협약에 반한다는 추정을 정당화할 수 없다. 이는 ILO 회원국의 재량에 맡겨져 있는 사항이다.¹¹⁰⁾

제87호 협약의 적용에서 배제될 수 있는 군인은 엄격한 방식으로 정의되어야 한다.¹¹¹⁾ 전문가위원회는 군인과 경찰에 해당하는지 여부에 대해 의문이 있는 경우에는 민간인으로 판단되어야 한다고 하고 있다.¹¹²⁾

107) ILO, Compilation 2018, para. 339.

108) ILO, Compilation 2018, para. 341.

109) ILO, Compilation 2018, para. 345.

110) ILO, Compilation 2018, para. 346.

111) ILO, Compilation 2018, paras. 344, 347.

112) ILO, Compilation 2018, para. 347.

나) 군무원

군대 업무를 위해 일하는 민간인은 노동조합을 설립할 권리를 가져야 한다.¹¹³⁾

군대에서 일하는 민간요원은 그 국가의 다른 조합원과 임원과 같은 방식으로 노동조합단체를 설립하고 가입하며 반조합적 차별행위로부터 적절한 보호를 받을 권리를 가져야 한다.¹¹⁴⁾ 마찬가지로 군대의 제조시설의 민간 근로자는 제87호 협약에 따라 사전 승인 없이 자신이 선택하는 단체를 설립할 권리를 가져야 한다.¹¹⁵⁾

다) 판사와 검사

법관과 검사에 대해 노동조합 설립권을 부정하는 것은, 근로자는 ‘어떠한 차별도 없이’ 사전 승인 없이 ‘자신이 선택하는’ 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다는 관련 협약에서 규정된 결사의 자유 원칙에 반한다.¹¹⁶⁾ 다른 모든 근로자와 마찬가지로 판사는 결사의 자유권의 혜택을 향유하여야 한다.¹¹⁷⁾

라) 지방자치단체 공무원

지방자치단체 직원은 자신이 선택하는 단체를 효과적으로 설립할 수 있어야 하며, 이러한 단체는 자신이 대표하는 근로자의 이익을 촉진하고 옹호하기 위한 완전한 권리를 향유하여야 한다.¹¹⁸⁾

마) 소방관

소방관이 수행하는 기능은 단결권으로부터 적용제외를 정당화하지 못한다. 따라서 제87호 협약 제22조에 따라 소방관은 단결권을 향유하여야

113) ILO, Compilation 2018, para. 350.

114) ILO, Compilation 2018, para. 349.

115) ILO, Compilation 2018, para. 348.

116) ILO, Compilation 2018, para. 351.

117) ILO, Compilation 2018, para. 352.

118) ILO, Compilation 2018, para. 353; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 772 (대한민국).

한다.¹¹⁹⁾ 다만 단체행동권은 제한되거나 금지될 수 있다.¹²⁰⁾ 소방관은 상부단체를 설립하거나 가입할 수 있어야 한다.¹²¹⁾

바) 교도관

교도관은 단결권을 향유하여야 한다.¹²²⁾ 감호 공무원도 마찬가지이다. 이들이 행하는 기능을 이유로 제87호 협약 제9조에 기한 단결권으로부터의 적용제외를 정당화하여서는 안 된다.¹²³⁾

사) 세무공무원 및 출입국 공무원

관세청공무원, 세무공무원, 출입국 공무원은 제87호 협약의 적용대상이며 따라서 단결권을 가진다.¹²⁴⁾

아) 근로감독관

근로감독관에 대하여 단결권을 부정하는 것은 제87호 협약 제2조 위반이다.¹²⁵⁾

자) 교사를 비롯한 교원

다른 모든 근로자와 마찬가지로 교사는 결사의 자유권으로부터 혜택을 받아야 한다.¹²⁶⁾ 따라서 교사는 승진 및 자신의 직업적 이익 옹호를 위하여 사전 승인 없이 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹²⁷⁾ 근로계약이 아니라 업무 제공 계약의 적용을 받는 강사와 관

119) ILO, Compilation 2018, para. 354; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국).

120) ILO, Compilation 2018, para. 355; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 751 (대한민국).

121) ILO, Compilation 2018, para. 356.

122) ILO, Compilation 2018, para. 357; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국).

123) ILO, Compilation 2018, para. 359.

124) ILO, Compilation 2018, paras. 358, 359.

125) ILO, Compilation 2018, para. 360; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국).

126) ILO, Compilation 2018, para. 362.

런하여, 제87호 협약은 군인과 경찰만을 적용대상에서 제외하는 것을 허용하고 있기 때문에 문제의 강사는 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 수 있어야 한다.¹²⁸⁾

국공립대학 또는 사립대학 교직원은 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹²⁹⁾ 연구조교, 강의조교 역시 근로자에 해당하면 단결권의 완전한 보호를 보장받아야 한다.¹³⁰⁾

차) 대사관의 현지 채용 직원

결사의 자유 원칙을 적용할 의무는 공공행정의 본질적인 부분으로서의 대사관, 영사관 기타 기관에 확대된다. 위원회는 대사관은 그 영토의 일부에 해당하지 않는다는 이유로 ILO 협약은 대사관에는 적용될 수 없다는 정부의 주장을 받아들일 수 있다고 하더라도, 이러한 주장은 결사의 자유라는 기본원칙과 이에 대하여 촉진할 의무가 있는 그 원칙에 대한 존중에는 적용되지 않는다고 판단하고 있다.¹³¹⁾

카) 고위직 공무원

고위직 공무원에 관하여 법에서 전면적으로 적용제외하는 것은 이들의 기본적인 단결권 침해이다. 따라서 그러한 공무원은 자신의 이익을 옹호하기 위한 자신의 단체를 설립할 권리를 가지는 것 및 이러한 범주의 직원은 다른 공무원 단체를 약화시킬 수 있을 정도로 광범위하게 정의되지 않도록 할 것을 보장하는 것은 필수적이다.¹³²⁾

고위직 공무원으로서 관리책임 또는 정책결정 책임을 행사하는 자에 대해서는 다른 공무원을 대표하고 있는 노동조합에 가입하는 것을 금지할 수 있기는 하지만, 그러한 제한은 이러한 범주의 공무원으로 엄격하게

127) ILO, Compilation 2018, para. 361; CFA, 309th Report, Case No. 1865, para. 143 (대한민국); 357th Report, Case No. 2707, para. 397 (대한민국).

128) ILO, Compilation 2018, para. 363.

129) ILO, Compilation 2018, para. 364.

130) ILO, Compilation 2018, para. 365.

131) ILO, Compilation 2018, para. 368.

132) ILO, Compilation 2018, para. 369; CFA, 340th Report, Case No. 1865, paras. 751, 752 (대한민국).

제한되어야 하며, 자신의 이익을 옹호하기 위한 독자적인 단체를 설립할 수 있어야 한다.¹³³⁾

제151호 협약은 정책결정자 또는 고위급 공무원에 대한 적용제외를 규정하고 있기는 하지만, 여기에서 규정하는 적용제외는 단체교섭 문제와 관련되는 것이며, 차별없이 모든 공무원에게 보장되어야 하는 단결권과 관련되는 것이 아니다.¹³⁴⁾

타) 경비요원

민간경비원은 자신이 선택하는 노동조합단체를 자유롭게 설립할 수 있어야 한다.¹³⁵⁾ 그 업무의 성질을 이유로 무기를 휴대할 필요가 있는 근로자에 대해서도 단결권이 보장되어야 한다.¹³⁶⁾

3) 항공운수 및 해운산업 종사 근로자

항공운수 및 해운산업 종사 근로자는 다른 모든 근로자와 마찬가지로 결사의 자유권의 적용대상이다.¹³⁷⁾ 국제노선 항공사에서 조합활동 금지 는 결사의 자유에 대한 심각한 위반에 해당한다.¹³⁸⁾

4) 관리감독직 근로자

아래의 두 가지 요건이 갖추어지는 경우 관리직 또는 감독직 근로자를 다른 근로자와 동일한 노동조합에 속할 권리를 부정하는 것은 반드시 제 87호 협약 제2조 내용에 반하는 것은 아니다. 첫째, 그러한 근로자는 자신의 이익을 옹호하기 위하여 독자적인 노동조합을 설립할 권리를 가질 것과

133) ILO, Compilation 2018, para. 370; CFA, 327th Report, Case No. 1865, para. 484 (대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 121 (대한민국).

134) ILO, Compilation 2018, para. 371; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국).

135) ILO, Compilation 2018, para. 372.

136) ILO, Compilation 2018, para. 373.

137) ILO, Compilation 2018, para. 377.

138) ILO, Compilation 2018, para. 378.

둘째, 그러한 기존 또는 잠재적 조합원으로부터 이들을 배제함으로써 기업 또는 업종에서 다른 근로자의 단체를 약화시킬 정도로 근로자 범주가 지나치게 광범위하게 정의되지 않을 것.¹³⁹⁾ 여기에서 관리직의 정의를 임명권 또는 해고권을 가지는 자로 한정하는 것은 이러한 범주의 직원이 지나치게 광범위하게 정의되지 않을 것이라는 요건을 충족하기에 충분히 한정적이라고 할 수 있다.¹⁴⁰⁾

감독직 근로자를 근로자단체에 가입하는 것을 금지하는 경우 ‘감독직’이라는 표현은 사용자의 이익을 진정으로 대표하는 자만을 대상으로 한정되어야 한다.¹⁴¹⁾

결사의 자유권을 부정하는 대상으로 ‘기밀직 근로자’ 개념에 대한 지나치게 광범위한 해석은 노동권을 심각하게 제약할 수 있으며, 특히 소규모 기업의 경우 노동조합의 설립을 배제할 수 있고, 이는 결사의 자유 원칙에 반한다.¹⁴²⁾

근로자에 대한 인위적 승진을 통해 사용자로 하여금 근로자단체를 약화시킬 수 있도록 하는 것은 결사의 자유 원칙에 대한 위반에 해당한다.¹⁴³⁾

5) 특수형태근로자

결사의 자유 원칙에 따라 군인과 경찰이라는 유일한 예외를 제외하고는 모든 근로자는 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다. 따라서 그 권리의 적용대상이 되는 자를 결정하는 기준은 고용관계의 존재에 기하는 것이 아니며, 예컨대 농업 근로자, 일반적인 자영적 근로자 또는 자유직업에 종사하는 자는 고용관계가 존재하지 않는 경우가

139) ILO, Compilation 2018, para. 381; CFA, 335th Report, Case No. 1865, para. 816 (대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 741 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 698 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 574 (대한민국).

140) ILO, Compilation 2018, para. 383; CFA, 365th Report, Case No. 2829, para. 574 (대한민국).

141) ILO, Compilation 2018, para. 382.

142) ILO, Compilation 2018, para. 385.

143) ILO, Compilation 2018, para. 386.

많으나, 이들은 그럼에도 불구하고 단결권을 향유하여야 한다.¹⁴⁴⁾ 따라서 특정한 자에게 종속적이지 않거나 의존적이지 않은 자영적 근로자의 노동조합을 금지하는 것은 제87호 협약에 반한다.¹⁴⁵⁾

결사의 자유위원회는 인정된 고용관계의 부재가 노동법의 적용대상에 해당하지 않는지 여부의 문제를 포함하여 특정 기업의 일정한 유통업자와 판매대리상의 법률 관계(노동관계인지 상사관계인지)에 관한 견해를 표명할 권한을 가지지 않는다. 그럼에도 불구하고 제87호 협약은 군인과 경찰을 유일한 예외로서 인정하고 있다는 사실에 비추어, 판매대리상은 자신이 선택한 단체를 설립할 수 있어야 한다(제87호 협약 제2조).¹⁴⁶⁾

전속성과 관련하여, 노동조합 설립을 위해서는 근로자가 1명의 사용자를 위한 근로자일 것을 요구하는 요건은 결사의 자유 원칙 위반이다.¹⁴⁷⁾

정부는 자영적 근로자에 대해 결사의 자유권, 특히 자신이 선택한 단체에 가입할 수 있는 권리를 완전하게 향유하도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.¹⁴⁸⁾

6) 계약직 근로자

상용적으로 고용되거나 또는 기간의 정함이 있거나 또는 계약직 근로자로 고용되어 있는지 여부와 관계없이 모든 근로자는 구별없이 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹⁴⁹⁾

7) 시용 중인 근로자

시용기간 중의 근로자는 이들이 원한다면 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 수 있어야 한다.¹⁵⁰⁾ 따라서 시용기간 중의 근로자에 대해 단

144) ILO, Compilation 2018, para. 387; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 461 (대한민국).

145) ILO, Compilation 2018, para. 389.

146) ILO, Compilation 2018, para. 402.

147) ILO, Compilation 2018, para. 418.

148) ILO, Compilation 2018, para. 388.

149) ILO, Compilation 2018, para. 390; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 671 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 654 (대한민국).

150) ILO, Compilation 2018, para. 391.

결권을 부정하는 것은 제87호 협약 적용과 관련하여 문제를 야기할 수 있다.¹⁵¹⁾

8) 직업훈련 중인 근로자

직업훈련계약에 기하여 채용된 자는 단결권을 가져야 하며,¹⁵²⁾ 도제 등으로서 사용자와 계약되어 있는 지위는 이들이 근로자단체에 가입하고 그 활동에 참가할 권리에 어떠한 영향도 미쳐서는 안 된다.¹⁵³⁾

9) 실업자

단체의 규약에 따라 노동조합에 가입하고 그 기능에 참가할 권리만을 실업자에게 부여하는 것은 결사의 자유 원칙에 반하지 않는다.¹⁵⁴⁾

10) 실업구제프로그램에서 근로하는 자

실업구제 목적으로 공동체 참가 프로그램하에서 근로하는 자는 제87호 협약 소정의 근로자이며, 이들은 촉진되고 옹호되어야 하는 집단적 이익을 명백하게 가지고 있다는 점을 고려하면, 단결권을 가져야 한다.¹⁵⁵⁾

11) 하청근로자

하청 근로자와 파견근로자의 결사의 자유 및 단체교섭권 보호를 강화하고 따라서 이들 근로자의 기본적 권리 행사를 실제에 있어서 저해하는 방법으로서 하청 남용이 없도록 할 목적으로 사전에 정해진 합의된 대화 프로세스를 포함하여 관련 사회적 당사자와 협의하여 적절한 메커니즘을 전개할 필요가 있다.¹⁵⁶⁾

151) ILO, Compilation 2018, para. 392.

152) ILO, Compilation 2018, para. 393.

153) ILO, Compilation 2018, para. 394.

154) ILO, Compilation 2018, para. 395.

155) ILO, Compilation 2018, para. 396.

156) ILO, Compilation 2018, para. 401; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 457 (대한민국).

12) 가사근로자

가사근로자는 제87호 협약의 적용에서 배제되지 않으며 따라서 그 제공하는 보장에 의한 규율을 받아야 하며 직업단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹⁵⁷⁾

13) 재택근로자

재택근로자는 제87호 협약의 적용에서 배제되지 않으며 따라서 협약이 제공하는 보장에 의한 규율을 받아야 하고 직업단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다.¹⁵⁸⁾ 예컨대 사회서비스, 보건 및 아동돌봄 업종에서 집에서 일하는 자는 노동법전의 조항 또는 이와 진정으로 상응하는 권리를 향유할 수 있어야 한다.¹⁵⁹⁾

14) 해고근로자

해고된 근로자로부터 조합원이 될 권리를 박탈하는 조항은 결사의 자유의 원칙에 부합하지 않는다. 이는 관련된 자가 자신이 선택하는 단체에 가입하는 것을 박탈하기 때문이다. 그러한 조항은 조합활동가의 해고가 이들의 조직 내에서 조합활동의 계속을 저지하는 범위에서 반조합적 차별행위의 위험을 수반한다.¹⁶⁰⁾

특히 파업 활동으로 인한 해고의 결과로서 조합원 지위를 상실하게 되는 것은 결사의 자유 원칙에 반한다.¹⁶¹⁾

15) 은퇴근로자

노동조합이 은퇴근로자의 특수한 이익 옹호를 위하여 이들을 대표하여야 하는지 여부를 결정할 권리는 모든 노동조합의 내부적 자치에 속하는

157) ILO, Compilation 2018, paras. 406, 407.

158) ILO, Compilation 2018, para. 408.

159) ILO, Compilation 2018, para. 409.

160) ILO, Compilation 2018, para. 410; CFA, 336th Report, Case No. 1865, para. 333 (대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 761 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 720 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 575 (대한민국).

161) ILO, Compilation 2018, para. 411.

문제이다.¹⁶²⁾ 따라서 은퇴근로자에 대해 단체의 규약에 따라 노동조합에 가입할 권리와 그 업무에 참가할 권리만을 부여하는 것은 결사의 자유 원칙에 반하지 않는다.¹⁶³⁾

3. 사전허가 없이 단체를 설립할 권리

가. 사전허가의 내용

근로자와 사용자가 단체를 설립할 수 있기 위해서 어떤 종류의 사전허가를 받아야 한다면 결사의 자유 원칙은 죽은 문자로 남게 될 것이다. 그러한 허가는 노동조합단체 그 자체의 설립, 단체의 규약에 대한 재량적인 승인을 받을 필요 또는 단체 설립에 앞선 단계를 취하는 데 대한 승인과 관련될 수 있다. 이는 단체의 설립자가 법에서 규정될 수 있는 공개 기타 유사한 형식을 준수할 의무로부터 면제받는다든 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 그러한 요건은 실제로 있어서 사전허가와 유사한 것이 되어서는 안 되고, 실제로 있어서 공공연한 금지에 상응하는 단체 설립에 대한 장애에 해당하여서도 안 된다. 등록이 선택적인 것이지만 그러한 등록이 단체에 대해 ‘그 구성원의 이익을 촉진하고 옹호’할 수 있도록 하는 기본적 권리를 부여하는 경우라고 하더라도, 등록을 실시하는 데 권한이 있는 당국이 그 형식을 거부할 재량권을 가지고 있다는 사실은 사전허가를 요하는 경우와 많이 다르지 않다.¹⁶⁴⁾

결사의 권리가 정부 부처의 순수한 재량권으로 인정되는 허가의 대상이 된다고 규정하고 있는 법은 결사의 자유 원칙에 상충된다.¹⁶⁵⁾

나. 단체 설립을 위한 법 형식

1948년 ILO 총회에 대한 보고에서 ‘결사의 자유와 노사관계에 관한 위

162) ILO, Compilation 2018, para. 413.

163) ILO, Compilation 2018, para. 412.

164) ILO, Compilation 2018, para. 419.

165) ILO, Compilation 2018, para. 421.

위원회'(Committee on Freedom of Association and Industrial Relations)는 “여전히 국가는 직업단체의 일반적 기능을 보장하기 위하여 적절한 것으로 보이는 형식을 그 입법에서 자유롭게 규정할 수 있다”고 선언하였다. 따라서 국내 법령에 의해 노사단체의 규약과 기능에 관하여 정한 형식은 그러한 법령의 조항이 제87호 협약에서 규정한 보장을 저해하지 않는다면 협약 조항에 부합한다.¹⁶⁶⁾

노동조합 설립자는 입법에서 규정된 형식을 준수하여야 하기는 하지만, 이러한 형식은 단체의 자유로운 설립을 저해하는 성질의 것이어서는 안 된다.¹⁶⁷⁾

다. 단체 설립의 요건

노동조합 설립을 위하여 법에 규정된 형식은 노동조합단체의 설립을 지연시키거나 저해하는 방식으로 적용되어서는 안 된다. 노동조합 등록에 있어서 당국에 의해 야기된 일체의 지연은 제87호 협약 제2조 위반에 해당한다.¹⁶⁸⁾

단체에 대한 법적 승인 부여에 책임을 담당하는 기구가 제출된 서류에 하자가 있다고 판단하는 경우 그러한 하자를 교정할 수 있도록 그 단체에 기회가 부여되어야 한다.¹⁶⁹⁾

단체는 그 규약을 보관하여야 한다고 규정한 국내법은, 그것이 그러한 규약이 공개되도록 보장하기 위한 단순한 형식에 지나지 않는 경우에는 제87호 협약 제2조에 부합한다. 그러나 권한 있는 당국이 단체의 설립자에게 그 규약에 결사의 자유 원칙에 부합하지 않는 일정한 조항을 삽입할 것을 법에 의해 요청할 의무가 있는 경우에는 문제가 발생할 수 있다.¹⁷⁰⁾

166) ILO, Compilation 2018, para. 423.

167) ILO, Compilation 2018, para. 424.

168) ILO, Compilation 2018, para. 427; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 125 (대한민국).

169) ILO, Compilation 2018, para. 428.

170) ILO, Compilation 2018, para. 429; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 125 (대한민국).

노동조합 등록 목적으로 제공된 노동조합 조합원 명단은 노동조합차별 행위를 예방하기 위해 기밀로 보관되어야 한다.¹⁷¹⁾

라. 단체의 등록

법률상 등록을 통한 공식적인 승인에 대한 권리는 단결권의 핵심적 측면이다. 이는 노사단체가 효과적으로 기능하고 그 구성원을 적절하게 대표할 수 있기 위하여 취하여야 할 최초 단계이기 때문이다.¹⁷²⁾

등록 부여 요건이 노동조합의 설립이나 운영에 대한 공공당국의 사전 승인을 얻는 것과 유사한 경우 이는 제87호 협약 침해에 명백하게 해당할 것이다. 그러나 노동조합의 등록 요건이 협약에서 규정된 보장을 저해하지 않는 순수한 형식적인 것으로 구성되어 있는 때에는 여기에 해당하는 것으로 볼 수 없다.¹⁷³⁾

등록절차는 단순한 형식적인 것으로 구성되어 있는 경우가 많기는 하지만, 법률이 관련 당국에 대해 특정 단체가 등록에 필요한 모든 요건을 갖추고 있는지 여부를 결정함에 있어서 많은 적든 재량권을 부여하여 사전허가가 필요한 상황과 유사한 상황을 창출하고 있는 국가가 다수 존재하고 있다. 복잡하고 기간이 오래 소요되는 등록절차가 존재하는 경우 또는 권한있는 행정당국이 광범위한 재량권을 행사할 수 있는 경우에도 유사한 상황이 발생할 수 있다. 이러한 요소들은 노동조합 설립에 대한 심각한 장애를 창출하는 것이며 사전허가 없는 단결권에 대한 부정으로 이어진다.¹⁷⁴⁾

노동조합 등록에 관한 행정결정에 대해서는 법원에 이의제기가 이루어져야 한다. 그러한 이의제기권은 등록 책임을 담당하는 당국에 의한 불법적 또는 부당한 결정에 대한 필수적인 보장장치에 해당한다.¹⁷⁵⁾

171) ILO, Compilation 2018, para. 437.

172) ILO, Compilation 2018, para. 449.

173) ILO, Compilation 2018, para. 448.

174) ILO, Compilation 2018, para. 450.

175) ILO, Compilation 2018, para. 456; CFA, 359th Report, Case No. 2602, para. 366 (대한민국).

법적 승인을 받은 노동조합에 대한 등록 금지 결정은 이 결정에 대한 제소기간이 이의제기 없이 도과한 때 또는 법원에 대한 이의제기 이후 법원이 이를 확인한 때까지는 효력을 가져서는 안 된다.¹⁷⁶⁾

등록관(registrar)이 노동조합 등록 요건이 갖추어졌는지 여부에 대해 독자적인 판단을 하여야 하는 경우, 등록관의 결정에 대하여 법원에 이의제기가 이루어져 있다고 하더라도, 결사의 자유위원회는 법원에 대한 이의제기절차의 존재는 충분한 보장으로 보이지 않는다고 판단하고 있다. 실제로 이는 등록 실시에 책임이 있는 당국에 부여된 권한의 성질을 바꾸는 것이 아니고, 그러한 이의제기를 심리하는 법관은 그 법령이 정확하게 적용되고 있는지를 확인할 수 있을 뿐이기 때문이다. 결사의 자유위원회는 등록을 위해 노동조합이 갖추어야 하는 정확한 요건, 등록관이 등록을 거부하거나 취소할 수 있는 근거, 그러한 요건이 충족되고 있는지 여부를 판단하기 위한 구체적인 법적 기준을 법에서 명확하게 규정하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다.¹⁷⁷⁾

근로자단체의 등록이 선택적으로 가능한 법제도하에서 등록행위는 특정 단체에 대해 특별한 면책, 조세 면제, 배타적 교섭대표로서의 승인을 구할 권리 등과 같은 다수의 중요한 혜택을 부여할 수 있다. 그러한 승인을 얻기 위하여 일정한 형식성을 갖출 의무를 부담할 수 있으나 그 경우에는 사전허가에 해당하지 않고 제87호 협약의 내용과 관련하여 어떠한 문제도 일반적으로 야기하지 않는다.¹⁷⁸⁾

등록절차에 시간이 많이 소요되는 경우 이는 단체설립에 대한 심각한 장애에 해당하며, 사전허가 없이 단체를 설립할 근로자의 권리에 대한 부정에 상당한다.¹⁷⁹⁾ 1개월의 기간이 소요된 것은 무방하지만,¹⁸⁰⁾ 3개월¹⁸¹⁾ 또는 1년이 소요되는 것은¹⁸²⁾ 결사의 자유 원칙과 관련하여 문제가 있다.

176) ILO, Compilation 2018, para. 457; CFA, 359th Report, Case No. 2602, para. 366 (대한민국).

177) ILO, Compilation 2018, para. 458.

178) ILO, Compilation 2018, para. 462.

179) ILO, Compilation 2018, para. 463.

180) ILO, Compilation 2018, para. 465.

181) ILO, Compilation 2018, para. 466.

182) ILO, Compilation 2018, para. 467.

4. 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리

가. 일반원칙

완전히 자유롭게 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 근로자의 권리는 법과 실제에 있어서 그러한 자유가 완전히 확립되고 존중되지 않는다면 존재한다고 말할 수 없다.¹⁸³⁾

나. 단일노동조합과 복수노동조합

복수노동조합원칙은 공공당국의 개입 없이 근로자의 이익 옹호를 위하여 근로자가 연대하고, 자신이 선택하는 단체를 자주적으로 그리고 조합원이 임원을 선출하도록 하고 규약을 채택·작성하며 운영과 활동을 조직하며 그 방침을 형성하는 구조로 설립할 수 있는 근로자의 권리에 기반하고 있다.¹⁸⁴⁾ ILO 총회는 제87호 협약에서 ‘자신이 선택하는 단체’라는 단어를 포함시킴으로써 일부 국가에서 개인이 직업적, 종파적 또는 정치적 이유로 단체를 선택할 수 있는 다수의 노사단체가 존재한다는 사실을 참작하였으나 노사의 이익을 위해 단일한 노동조합 운동이 복수노동조합보다 선호되는지 여부에 대해서는 지적하지 않았던 점을 결사의 자유위원회는 지적하고 있다. 이에 의해 ILO 총회는 자신의 물질적 또는 정신적 이익을 옹호하는 데 바람직하다고 판단한다면 기존 단체에 더하여 새로운 단체를 설립할 수 있는 근로자 집단(또는 사용자)의 권리를 승인하였던 것이다.¹⁸⁵⁾

노동조합단체의 복수화를 피하는 것이 근로자들에게 유익할 수는 있지만 입법수단에 의해 정부가 개입하여 노동조합운동을 통합하는 것은 협약 제87호 제2조 및 제11조가 구현하는 원칙에 위배된다. 전문가위원회는 이 문제에 대해 “결사의 자유 보장 및 단결권 보호와 관련하여 법률에 의

183) ILO, Compilation 2018, para. 472.

184) ILO, Compilation 2018, para. 483.

185) ILO, Compilation 2018, para. 484.

해 노동조합 독점권이 제도화되거나 유지되는 상황과 노동조합이나 노동조합단체 설립에 적용되는 법률의 직·간접적 결과가 아니라 노동조합단체들이 단일 연합단체나 총연합단체에 자발적으로 함께 참여하는 일부 국가에서 발견되는 사실적인 상황 사이에는 근본적인 차이가 있다. 근로자 및 사용자가 경쟁적 단체의 복수화를 피하는 것이 그들에게 유익하다고 인식한다는 사실이 국가의 직·간접적 개입, 특히 입법수단에 의한 개입을 정당화하기에 충분한 것으로 보이지 않는다”고 강조하였다. 결사의 자유위원회는 취약성으로 인해 독립성이 위협받는 근로자 경쟁 노동조합의 부적절한 다수화가 초래하는 결함을 피함으로써 강력한 노동조합운동을 촉진하고자 하는 정부의 바람은 충분히 인정하는 한편 이러한 경우 정부가 근로자의 자유로운 단결권 행사를 박탈하고 이에 따라 결사의 자유 관련 국제노동 협약에 담겨진 원칙에 반하는 법률에 의해 의무적인 통합을 강요하는 것보다 노동조합이 강력하고 통합된 조직을 형성하는데 자발적으로 참여하도록 장려하는 것이 더 바람직하다는 사실을 강조한 바 있다.¹⁸⁶⁾

요컨대 경쟁적 단체의 확산을 피하는 것이 일반적으로 근로자 및 사용자에게 유익하지만 법률로 부과된 독점상황은 근로자 및 사용자단체의 자유로운 선택 원칙과 모순된다.¹⁸⁷⁾

결사의 자유 원칙에 반하기 때문에 국가가 법에 의해 노동조합운동의 단일성을 강제하여서는 안 되지만,¹⁸⁸⁾ 자발적으로 이루어진 노동조합단일화는 금지되지 않아야 하며 공공당국에 의해 존중되어야 한다.¹⁸⁹⁾

자신이 선택하는 단체를 설립할 근로자의 권리는 특히 완전하게 안전한 분위기 속에서 이미 존재하는 근로자단체와 정당 양자로부터 독립하여 단체를 설립할 실효적인 가능성을 의미한다.¹⁹⁰⁾

따라서 자신이 선택하는 단체를 설립할 근로자의 권리는 근로자가 원할 경우 기업별로 둘 이상의 근로자단체를 설립할 수 있는 실효적 가능성

186) ILO, Compilation 2018, para. 485.

187) ILO, Compilation 2018, para. 486.

188) ILO, Compilation 2018, para. 487.

189) ILO, Compilation 2018, para. 498.

190) ILO, Compilation 2018, para. 475.

을 의미하며,¹⁹¹⁾ 두 개의 기업별 노동조합이 병존하는 것을 금지하는 것은 제87호 협약에 반한다.¹⁹²⁾ 법에 의해 하나의 기업에 두 번째 노동조합의 설립을 허용하지 않는 것도 사전허가 없이 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 근로자의 권리를 보장하고 있는 제87호 협약 제2조에 부합하지 않는다.¹⁹³⁾ 또한 각 기업, 직업 또는 업종에 하나의 노동조합만을 의무화하는 조항도 제87호 협약 제2조에 부합하지 않는다.¹⁹⁴⁾

단체를 설립하고 가입할 근로자의 자유로운 선택은 결사의 자유 전체에 근본적인 것이어서 이를 허용하는 것을 지체함으로써 훼손되어서는 안 된다.¹⁹⁵⁾

다. 노동조합 구조 선택의 자유

노동조합을 설립하고 가입할 권리의 자유로운 행사는 노동조합의 구조와 구성에 대한 자유로운 결정을 의미한다.¹⁹⁶⁾ 노동조합 구조와 조직 문제는 근로자 스스로 정할 사항이기 때문이다.¹⁹⁷⁾ 따라서 근로자는 단위노동조 차원에서 기업별 노조를 설립할 것인지 산업별 또는 직종별과 같은 다른 형태의 기본조직을 선택할 것인지를 자유롭게 결정하여야 한다.¹⁹⁸⁾

지방공무원법에 기한 교섭이 지역차원에서 이루어지기 때문에 교섭단체도 지역 레벨에서만 존재하는 것이어야 한다고 정부가 주장한 사건에서 결사의 자유위원회는 그러한 제한은 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 근로자의 권리와 완전히 자유롭게 그 대표를 선출할 근로자의 권리

191) ILO, Compilation 2018, para. 479.

192) ILO, Compilation 2018, para. 480.

193) ILO, Compilation 2018, para. 481.

194) ILO, Compilation 2018, para. 482.

195) ILO, Compilation 2018, para. 476; CFA, 306th Report, Case No. 1865, para. 329 (대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 759(대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 718(대한민국); 374th Report, Case No. 2620, para. 297(대한민국).

196) ILO, Compilation 2018, para. 502.

197) ILO, Compilation 2018, para. 503.

198) ILO, Compilation 2018, para. 504.

에 대한 제한에 해당할 수 있다고 판단한 바 있다.¹⁹⁹⁾ 이에 대하여, 모든 공무원을 동일 범주의 근로자로 구성된 노동조합에만 가입할 수 있도록 제한하는 경우, 공무원의 단위조직이 특정 부처, 기관 또는 업무의 근로자로만 구성하도록 제한받지 않고 스스로 선택한 연합단체나 총연합단체에 자유롭게 가입할 수 있는 한, 공무원의 단위조직을 동일 범주의 근로자로 구성하도록 제한하는 것은 용인될 수 있다.²⁰⁰⁾ 그러나 단위노동조합을 지방자치단체와 같은 특정한 행정부서로 제한하는 것은, 공무원이 근무하고 있는 행정부서를 단순히 변경시키는 것에 의해 조합원 자격과 체크오프 편의제공의 자동종료로 이어져 노동조합의 존속 그 자체와 재정적 능력에 문제가 발생할 수 있도록 하고 노동조합의 활동에 정부가 개입할 수 있도록 한다. 또한 법은 직종 분류에서 변화가 발생한 경우 조합원 임무가 종료되어 버릴 수 있다는 것도 의미한다. 그러한 행위는 자신이 선택하는 노동조합에 가입할 공무원의 권리에 대한 침해일 뿐만 아니라 제87호 협약 제2조 및 제3조 위반의 조합활동에 대한 심각한 개입이기도 하다.²⁰¹⁾

라. 특정 노동조합에 대한 우대 또는 차별

제87호 협약의 정신은 노동조합이 설사 중앙정부 또는 지방정부의 사회정책 또는 경제정책을 비판한다고 하여도 모든 노동조합단체에 대한 중립적인 대우와 함께 정당한 조합활동에 대한 보복 금지를 전제로 하는 것이다.²⁰²⁾ 정부는 모든 근로자단체가 동등한 지위에 놓일 수 있도록 그 대우에 있어서 중립적인 태도를 유지하여야 한다.²⁰³⁾

다른 노동조합과 비교하여 특정 노동조합에 대한 공공당국의 일체의 우대 또는 불리한 대우는, 그것이 사전에 정해진 대표성의 객관적 기준에 기하지 않고 단체교섭 및 협의와 관련한 일정한 우대권을 넘어선 것이라

199) ILO, Compilation 2018, para. 509.

200) ILO, Compilation 2018, para. 510.

201) ILO, Compilation 2018, para. 511.

202) ILO, Compilation 2018, para. 514.

203) ILO, Compilation 2018, para. 518.

면, 자신이 선택하는 단체를 설립하고 가입할 근로자의 권리를 위태롭게 할 수 있는 차별행위에 해당한다.²⁰⁴⁾ 예컨대 법률에 의해 일정 범주의 노동조합에 대해 기능을 제한한 사례에 대해, 결사의 자유위원회는 법률을 통해 노동조합 간에 차별하는 것은 근로자가 스스로 선택한 단체에 가입할 자유를 간접적으로 제한하는 결과를 가져온다고 판단하고 있다. 일반적인 원칙에 비추어 정부가 한 특정단체에 혜택을 주거나 다른 단체를 위해 한 특정 단체로부터 혜택을 철회하는 경우 설령 정부의 의도가 아니라 하더라도 한 노동조합이 다른 노동조합들에 비해 부당하게 유리하거나 불리한 위치에 놓일 것이고 이는 차별행위에 해당한다. 구체적으로 말하면, 자연스럽게 선호도에 따라 직종, 종교, 정치 또는 기타 이유로 다른 단체에 가입하고 싶을지라도 근로자는 분명 가장 큰 만족을 줄 수 있는 노동조합에 가입하는 것을 원할 것이기 때문에 한 단체를 다른 단체들에 비해 유리하거나 불리한 위치에 놓이게 함으로써 정부는 근로자가 가입하고자 하는 단체를 선택하는 데 직·간접적으로 영향을 줄 수 있다. 당사자의 선택의 자유는 협약 제87호에 명백하게 규정되어 있는 권리이다.²⁰⁵⁾

이와 같이 다른 단체에 비해 특정 단체에 유리하거나 불리한 대우를 함으로써 정부는 근로자가 가입하고자 하는 단체의 선택에 영향을 줄 수 있다. 또한 정부가 이러한 행위를 고의적으로 하는 것은 공공당국이 협약 제87호에 규정된 권리를 제한하거나 동 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 해서는 안 된다는 협약 제87호에 명시된 원칙을 위반하는 것이다. 보다 간접적으로는 이러한 행위는 국내 법률이 동 협약에서 규정된 보장을 저해하거나 이를 저해하도록 적용되어서는 안 된다는 원칙도 위반하는 것이다.²⁰⁶⁾

예컨대 공공당국이 특정 노동조합에 대해 ① 공개성명을 통해 근로자에게 압력을 가하는 것, ② 보조금을 노동조합별로 균등하지 않게 배분하거나 특정 노동조합에 대해서만 회합 또는 활동장소를 제공하는 것, ③ 정당한 조합활동을 특정 노조의 임원에게 허용하지 않는 것 등의 방법이나 기타

204) ILO, Compilation 2018, para. 515.

205) ILO, Compilation 2018, para. 516.

206) ILO, Compilation 2018, para. 517.

방법에 의한 차별은 근로자의 노동조합 가입에 영향을 미치는 비공식적 방법이 될 수 있다. 따라서 이러한 행위는 입증에 어려운 경우가 있다. 그럼에도 불구하고 이런 종류의 차별이 근로자가 스스로 선택한 단체를 설립하고 그런 단체에 가입할 수 있는 협약 제87호에 규정된 권리를 위태롭게 한다는 사실에는 변함이 없다.²⁰⁷⁾

일반적으로 정부가 특정 단체에 장소의 사용권을 제공하거나 어떤 단체가 점유해 온 장소를 다른 단체에 제공하기 위해 동 단체를 퇴거시킬 수 있다는 사실은 비록 의도적이지 아니라 하더라도 다른 단체에 비해 특정 단체를 유리하거나 불리하게 대우하는 것이 될 수 있고 따라서 차별행위에 해당할 수 있다.²⁰⁸⁾

마. 가장 대표적인 노동조합에 대해 인정되는 우대조치

ILO 헌장 제3조 제5호에는 ‘가장 대표적인’ 단체에 대한 개념이 포함되어 있다. 따라서 결사의 자유위원회는 국가의 법률이 가장 대표적인 노동조합단체와 기타 노동조합단체 사이에 구별을 짓는다는 사실 자체만으로는 비판의 대상이 되지 않는다고 판단하고 있다. 그러나 이러한 구별은 가장 대표적인 노동조합단체가 가장 많은 조합원이 있다는 이유로 단체 교섭, 정부와 협의 또는 국제기구에 대표자 지명 등을 위한 우선권을 넘어서는 특권을 부여받는 결과를 초래해서는 안 된다. 즉 이러한 구별은 가장 대표적인 단체 중의 하나로 인정받지 못한 노동조합에 대해 제87호 협약에서 규정된 바와 같이 조합원의 직업상 이익을 보호하고 단체의 운영과 활동을 조직하며 방침을 수립하기 위한 핵심적인 수단을 박탈하는 효과가 있어서는 안 된다.²⁰⁹⁾ 바꾸어 말하면, 가장 대표적인 단체에게 어떤 권리와 이점을 부여하는 것은 무방하지만, 가장 대표적인 단체의 결정은 편파성이나 남용 가능성을 피하기 위해 객관적이고 사전에 정해진 엄밀한 기준에 근거해야 하며, 일반적으로 대표적인 단체의 구별은 단체교

207) ILO, Compilation 2018, para. 519.

208) ILO, Compilation 2018, para. 524.

209) ILO, Compilation 2018, para. 525.

섭, 당국과 협의 또는 국제기구에 대표자 지명 등 일정한 우선권의 인정으로 일반적으로 한정되어야 한다.²¹⁰⁾

노동조합의 대표성 개념의 설정은 정부가 노동조합단체가 그 국가에서 자유롭게 활동할 수 있는 분위기를 보장하는 것을 전제로 한다.²¹¹⁾

가장 대표적인 노동조합의 결정은 불공평이나 남용의 가능성을 피하기 위하여 항상 객관적이고 사전에 정해진 기준(objective and pre-established criteria)에 근거하여야 한다.²¹²⁾ 이러한 기준은 법에서 규정하여야 하며 그러한 결정은 정부의 재량에 맡겨서는 안 된다.²¹³⁾

보다 대표적인 단체와 덜 대표적인 단체를 구별하기 위해 적용되는 기준은 객관적이어야 한다는 기준은 남용의 여지를 남기지 않아야 하며 덜 대표적인 단체의 기본적 권리와 보장을 저하시키는 것을 용인하지 않는 경우에는 허용 가능하다.²¹⁴⁾

이런 관점에서, 실제 조합원 수에 기하여 노동조합 대표를 정하는 제도, 근로자나 임원에 의한 총투표를 근거로 노동조합 대표를 정하는 제도 또는 두 제도를 결합하는 방식은 제87호 협약과 제98호 협약에 부합한다.²¹⁵⁾ 또한 법에서 단체의 대표성에 대한 인정기준을 결정하고 가장 대표적인 단체에 대해 일정한 특권(특히 단체교섭)을 부여하기 위하여 퍼센트를 정한 것은, 편파성이나 남용의 가능성을 피하기 위하여 객관적이고 엄밀하며 사전에 정해진 것인 한, 결사의 자유 원칙에 반하지 않는다.²¹⁶⁾

그러나 소수 노조에 대해 단체교섭권이 부정된다고 하여도 소수노동조합은 자신의 조합원을 위하여 발언하고 개별적인 고충사건에서 이들을 대표하는 것은 최소한 허용되어야 한다.²¹⁷⁾

공동대표를 위한 노조 임원 수의 배분과 지명이 노동조합의 조합원 수

210) ILO, Compilation 2018, para. 540.

211) ILO, Compilation 2018, para. 527.

212) ILO, Compilation 2018, para. 529.

213) ILO, Compilation 2018, para. 530.

214) ILO, Compilation 2018, para. 528.

215) ILO, Compilation 2018, para. 531.

216) ILO, Compilation 2018, para. 542.

217) ILO, Compilation 2018, para. 545; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 115 (대한민국).

를 확인하는 임무를 가진 위원회에 의해 결정되는 제도는 그것이 일정한 보장을 제공하는 한 결사의 자유 원칙에 부합한다. 이 경우 조합원 수에 관한 데이터 보호는 인권의 핵심적인 측면이며, 특히 프라이버시권과 관련하여 그러하다. 그러나 조합원 수 확인이 엄격한 보장에 따라 이루어지는 한, 조합원 신분과 관련한 기밀 보장이나 그러한 권리 준수와 부합하지 않을 이유는 없다. 또한 노동조합단체의 조합원 수준을 확인하는 기구가 그러한 모든 단체의 기밀성을 지키는 것도 중요하다.²¹⁸⁾

따라서 조합원 수를 결정하기 위해 조합원 명부를 작성하는 것은 불필요하다. 이는 조합비 납부 기록에서 명백할 것이고, 사전적인 반조합적 차별행위가 이루어질 수 있는 명단에 대한 필요성은 없다.²¹⁹⁾ 즉 대표성을 결정하기 위해 조합원의 명단 요구와 조합원카드 사본 요구에 내재한 보복과 반조합적 차별의 위험성이 있는 것이다.²²⁰⁾

이와 같이 노동조합의 대표성을 확인하거나 검증하는 결정은 기밀성과 중립성에 대한 강력한 보장이 제공되는 경우에 가장 잘 확보될 수 있다. 따라서 노동조합의 대표성 확인은 독립적이고 중립적인 기구에 의해서 사전적으로 이루어져야 한다.²²¹⁾

바. 조직강제

단체협약에 기하여 조직강제를 허용할 것인지 여부는 제98호 협약 채택을 위한 준비작업에서 나타나고 있는 바와 같이 비준 국가의 재량에 맡겨져 있다.²²²⁾ 1949년 제98호 협약이 채택될 당시에 ILO 총회에서 논란이 있었고, 당시 ILO 총회에 조직되었던 ‘노사관계위원회’에서는 이 협약은 조직강제에 관한 단체협약 조항을 허용하거나 금지하는 것으로 해석되어서는 안 되며 그러한 사항은 국내 관행에 따라 규율한다고 최종적으로 합의하였다.²²³⁾

218) ILO, Compilation 2018, para. 532.

219) ILO, Compilation 2018, para. 534.

220) ILO, Compilation 2018, paras. 535, 536.

221) ILO, Compilation 2018, para. 533.

222) ILO, Compilation 2018, para. 552.

따라서 조직강제는 각국의 관행과 노사관계제도에 따라 국가 차원에서 해결되어야 한다. 바꾸어 말하면 단체협약상 조직강제조항을 인정하는 것과 금지하는 것 모두 결사의 자유에 관한 ILO 원칙 및 기준에 부합한다.²²⁴⁾

5. 규약을 작성할 권리

제87호 협약에 따르면 노동조합은 조합원의 권리와 이익 옹호를 위하여 자신이 필요하다고 판단하는 평화적인 목적을 그 규약에 포함시킬 권리를 가진다.²²⁵⁾ 그러나 규약에 표현되어 있는 방식이 국가안전 또는 민주주의 질서를 즉각적으로 위태롭게 할 수 있는 경우 규약을 작성할 단체의 권리에 제한이 부과될 수 있다.²²⁶⁾

근로자 및 사용자단체의 내부 운영에 대해 세부적으로 규제하는 법규정은 공공당국의 간섭을 초래할 심각한 위험이 있다. 이런 규정이 공공당국에 의해 필요하다고 간주되는 경우 규정은 단체의 운영과 관리를 가능한 최대로 자율에 맡기는 전반적인 기본틀을 수립해야 한다. 이런 원칙은 조직구성원의 이익을 보호하고 단체의 민주적 운영을 보장하기 위해서만 제한되어야 한다. 또한 단체의 자유로운 운영에 과도하거나 자의적인 간섭 위험을 피하기 위해 공정하고 독립성 있는 사법기구에 이의를 제기할 수 있는 절차가 있어야 한다.²²⁷⁾ 그러나 규약 승인과 관련하여 법원에 이의를 제기할 권리가 있다는 것은 그 자체가 충분한 보장이 되지 않는다. 이것은 행정당국에게 부여된 권한의 성격을 바꾸지 못하며 법원은 해당 법률이 정확하게 적용되었다는 것을 보장할 뿐이다. 이에 따라 법원은 행정결정이 근거로 하는 사유와 함께 사안의 실제적 내용을 재심사할 수 있어야 한다.²²⁸⁾

223) ILO, Compilation 2018, para. 553.

224) ILO, Compilation 2018, para. 554.

225) ILO, Compilation 2018, para. 561.

226) ILO, Compilation 2018, para. 562.

227) ILO, Compilation 2018, para. 563.

228) ILO, Compilation 2018, para. 570.

근로자단체가 완전히 자유롭게 규약과 규칙을 제정할 권리를 보장하기 위해 국내 법률은 노동조합 규약에 대한 형식 요건만을 규정해야 하고 규약 및 규칙이 공공당국에 의한 사전승인 대상이 되어서는 안 된다.²²⁹⁾

우리나라와 같이 국내법에서 조합원 과반수가 해당 단체의 존속이나 구조에 영향을 미치는 일정한 사항(규약 또는 목적의 변경, 합병 등)을 결정하도록 규정하고 있고 그러한 사항이 노동조합의 존속과 구조 또는 조합원의 기본적 권리와 관련되는 기본적 사항에 해당하는 경우, 그 결정을 위해 과반수 투표를 법에 의해 부과하는 것은 이러한 규율이 대부분의 상황에서 필요한 결정을 채택하는 것이 실제로 불가능하게 할 정도로 노동조합의 운영을 심각하게 저해하지 않는 한 그리고 그 목적이 단체에 민주적으로 참가할 조합원의 권리를 보장하기 위한 것인 한, 제87호 협약에 반하는 개입을 의미하는 것은 아니다.²³⁰⁾

6. 대표자를 자유롭게 선출할 권리

가. 일반원칙

결사의 자유는 근로자 및 사용자가 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리를 의미하기 때문에²³¹⁾ 근로자는 제87호 협약 제3조에 따라 완전히 자유롭게 그 대표를 선출할 권리를 가져야 하며,²³²⁾ 근로자단체도 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리가 있어야 하고 근로자를 위하여 대표할 수 있는 권리를 가져야 한다.²³³⁾

근로자단체가 스스로의 대표를 자유롭게 선출할 권리는 근로자단체가 완전히 자유롭게 활동하고 조직원의 이익을 효과적으로 증진하는 데 필요불가결한 조건이다. 이러한 권리를 완전하게 인정받기 위해서는 공공

229) ILO, Compilation 2018, para. 565; CFA, 355th Report, Case No. 2620, para. 702 (대한민국).

230) ILO, Compilation 2018, para. 576.

231) ILO, Compilation 2018, para. 585.

232) ILO, Compilation 2018, para. 587.

233) ILO, Compilation 2018, para. 586.

당국은 임원의 자격요건을 결정함에 있어서든 또는 선거 실시에 있어서든 이러한 권리 행사를 저해할 수 있는 일체의 개입을 자제하는 것이 필수적이다.²³⁴⁾ 임원 선출 조건을 정하는 것은 근로자단체 및 사용자단체의 특권이며 당국은 협약 제87호가 보장하는 바와 같이 근로자 및 사용자단체가 자유롭게 대표를 선출할 권리를 행사하는 것에 부당한 간섭을 자제하여야 한다.²³⁵⁾

나. 선거절차

노동조합 임원 선출의 절차나 방법에 대한 규제는 기본적으로 노동조합 규약을 통해 이루어져야 하는 것이다. 제87호 협약 제3조의 기본원칙은 근로자 및 사용자가 그들 단체의 운영 및 단체 내에서 열리는 선거에 대한 규칙을 스스로 결정할 수 있다는 것이다.²³⁶⁾

따라서 노동조합 선거과정에 대한 지나치게 세부적인 규제는 제87호 협약 제3조에서 정하는 바와 같이 이들 단체가 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리에 대한 침해이다.²³⁷⁾ 예컨대 노동조합 내부 선거절차 및 집행위원회 구성을 세부적으로 규정하고 회의 개최 일자, 연차총회일 및 노동조합 임원의 임기 종료일을 정하는 법률은 제87호 협약에 의해 노동조합에게 부여된 권리와 양립할 수 없다.²³⁸⁾ 노동조합 임원 선출에 과반수 득표를 의무화하는 것을 정하는 것은, 노동조합의 규약이나 규칙으로 근로자단체 스스로가 하도록 하여야 한다.²³⁹⁾ 마찬가지로 임원의 수도 노동조합 스스로 결정하여야 한다.²⁴⁰⁾

그러나 일반적인 내용으로 집행기구 임원의 선출 시기, 임기 상한을 규율하는 법은 결사의 자유 원칙에 영향을 미치지 않는다.²⁴¹⁾ 마찬가지로

234) ILO, Compilation 2018, para. 589; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 789 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para.575 (대한민국).

235) ILO, Compilation 2018, para. 588.

236) ILO, Compilation 2018, para. 592.

237) ILO, Compilation 2018, para. 594.

238) ILO, Compilation 2018, para. 595.

239) ILO, Compilation 2018, para. 602.

240) ILO, Compilation 2018, para. 603.

노동조합 내에서 민주주의 원칙을 장려하거나 선거 결과에 대한 분쟁을 피하기 위해 선거절차가 조합원의 권리를 적절하게 존중하고 정상적으로 진행되도록 하기 위한 규정을 법률에 포함시키는 것은 결사의 자유 원칙에 대한 위반이 아니다.²⁴²⁾ 즉 임원 임기를 정하는 것은 노동조합 스스로가 정하여야 하지만,²⁴³⁾ 노동조합 임원 선거에서 직접·비밀·보통선거를 법적 수단을 통해 부과하는 것은 결사의 자유 원칙과 관련하여 여하한 문제를 일으키지 않는다.²⁴⁴⁾

다. 조합원 및 임원의 자격

조합원 또는 임원의 자격요건 결정은 규약에 따라 노동조합 또는 사용자단체의 재량에 맡겨져야 하며, 공공당국은 이 권리 행사를 저해할 수 있는 일체의 개입을 자제하여야 한다.²⁴⁵⁾

노동조합 임원 자격요건으로서 특정 직종 또는 사업장의 구성원일 것을 요건으로 하는 것은 그 대표를 완전히 자유롭게 선출할 근로자의 권리와 부합하지 않는다.²⁴⁶⁾ 마찬가지로, 국내법에서 모든 노동조합 임원은 그 단체가 활동하고 있는 직종에 속해야 한다고 규정할 경우 제87호 협약에 의한 보장을 위태롭게 할 위험이 있다. 결사의 자유위원회는 근로자단체는 완전히 자유롭게 그 대표를 선출할 수 있다는 점을 고려하면 노동조합 임원의 해고 또는 노동조합 임원이 소정의 기업에서 수행하던 업무를 하지 않는다는 단순한 사실은 문제의 노동조합 규약에서 달리 규정하지 않는 한 그의 노동조합 지위나 기능에 영향을 미쳐서는 안 된다는 점을 지적하고 있다. 그 경우 실제로 노동조합 임원인 근로자의 해고는 해당 근로자의 노동조합 임원직을 박탈할 뿐만 아니라 단체의 활동의 자유 및 대표의 자유로운 선출권에 영향을 미치며 심지어 사용자에 의한 간섭 행

241) ILO, Compilation 2018, para. 597.

242) ILO, Compilation 2018, para. 600.

243) ILO, Compilation 2018, para. 598.

244) ILO, Compilation 2018, para. 599.

245) ILO, Compilation 2018, para. 606.

246) ILO, Compilation 2018, para. 609.

위를 장려할 수 있기 때문이다.²⁴⁷⁾ 또한 노동조합 임원이 임기 동안 고용 관계를 지속해야 한다는 요건은 노조전임자가 존재할 수 없게 한다. 이런 조항은 특히 노동조합의 규모나 지역 범위가 해당 임원의 상당한 시간 할애를 요구하는 경우 노동조합의 이익을 크게 저해할 수 있다. 이러한 조항은 노동조합의 자유로운 업무수행을 저해하고 제87호 협약 제3조의 요건에 배치된다.²⁴⁸⁾

따라서 노동조합 임원직을 관련 직종이나 사업장에 실제로 고용된 사람으로 제한하는 법은 대표의 자유로운 선출 원칙에 부합하도록 만들기 위해 이전에 관련 직종에 종사했던 사람을 후보로 인정하고 적당한 비율의 임원직에 대해 직종 요건을 면제함으로써 이런 규정을 유연화 하는 것이 필요하다.²⁴⁹⁾

근로자단체는 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리가 있으므로, 당해 노동조합의 규약이 달리 정하지 않는 한, 노동조합 임원의 해고 또는 단지 노동조합 임원이 어떤 사업장에서 수행하던 업무를 더 이상 하지 않는다는 사실이 노동조합 지위나 활동에 영향을 주어서는 안 된다.²⁵⁰⁾

라. 노사단체 선거에 대한 공공당국의 개입

노동조합이나 사용자단체 선거에 공공당국에 의한 일체의 개입은 자의적으로 보일 위험성이 있으며 따라서 이러한 단체의 활동에 대한 개입에 해당한다. 이는 완전히 자유롭게 그 대표자를 선출할 권리를 인정하고 있는 제87호 협약 제3조에 상충된다.²⁵¹⁾ 완전히 자유롭게 그 대표자를 선출할 근로자와 사용자의 권리는 그 직업단체의 규약에 따라 행사되어야 하고 행정부처 결정에 의해 선거개최의 대상이 되어서는 안 된다.²⁵²⁾ 노동

247) ILO, Compilation 2018, para. 610.

248) ILO, Compilation 2018, para. 614.

249) ILO, Compilation 2018, para. 611.

250) ILO, Compilation 2018, para. 613; 365th Report, Case No. 2829, para. 575(대한민국).

251) ILO, Compilation 2018, para. 634.

252) ILO, Compilation 2018, para. 635.

조합단체 내부의 두 경쟁 집행부 간 분쟁이 있는 경우 절차상의 공정성과 객관성을 보장하기 위해 노동조합 선거의 감독을 권한 있는 사법당국 기타 독립된 자에게 위임하여야 한다.²⁵³⁾

마. 노사단체의 선거에 대한 이의신청

노동조합 선거결과에 대해 이의신청이 있을 때 행정당국이 취하는 조치는 자의적인 것이 될 위험이 있다. 따라서 공정하고 객관적인 절차를 보장하기 위해서 이러한 사안은 사법당국에 의해 심사를 받아야 한다.²⁵⁴⁾ 즉 노동조합 선거결과에 대해 이의신청이 있는 경우 이러한 문제는 공정하고, 객관적이며, 신속한 절차를 보장하기 위해 사법당국에 회부되어야 한다.²⁵⁵⁾ 또한 선거를 중단시키거나 취소시킬 수 있는 권한은 방어의 권리와 적법절차에 대한 충분한 보장을 독자적으로 제공할 수 있는 독립적인 사법부에 대해서만 부여되어야 한다.²⁵⁶⁾ 근로자가 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리가 심각하게 제한되는 위험을 피하기 위해서는 노동조합 선거결과에 대해 이의신청을 한 행정당국이 노동법원에 제기한 진정은 사법절차상 최종결론이 있을 때까지 해당 선거의 효력을 정지시키는 효과가 있어서는 안 된다.²⁵⁷⁾

7. 운영을 조직할 권리

가. 일반원칙

결사의 자유는 근로자 및 사용자가 공공당국의 간섭 없이 완전히 자유롭게 대표를 선출하고 그 운영과 활동을 조직할 수 있는 권리를 의미한다.²⁵⁸⁾ 제87호 협약 제3조의 기본 개념은 근로자 및 사용자가 그들 단체

253) ILO, Compilation 2018, para. 637.

254) ILO, Compilation 2018, para. 648.

255) ILO, Compilation 2018, para. 651.

256) ILO, Compilation 2018, para. 649.

257) ILO, Compilation 2018, paras. 650, 652.

의 운영과 내부 선거를 규율하는 규칙을 스스로 결정할 수 있다는 것이다.²⁵⁹⁾ 정부는 결사의 자유 원칙과 민주주의에 부합하도록 방해 없이 자신의 사무와 활동을 관리할 수 있는 노동조합의 권리를 준수하고 노동조합의 선출된 임원이 사회적 파트너로서 정부의 승인을 향유하는 범위에서 조합원에 의해 부여된 임무를 자유롭게 수행할 수 있도록 보장하여야 한다.²⁶⁰⁾

나. 내부 운영

노동조합이 노사관계전문가, 변호사 또는 사법절차나 행정절차에서 노동조합을 대표할 수 있는 대리인 등 선출된 임원이 아닌 전문가의 서비스를 이용하지 못하도록 법률이 적용되는 경우 근로자단체는 특히 그 운영과 활동을 조직할 권리가 있어야 한다는 협약 제87호 제3조의 규정과 해당 규정의 정합성이 심각하게 의심받게 것이다.²⁶¹⁾

노동조합 임원이 어떤 종류의 보수도 받지 못하도록 금지하는 법 규정은 협약 제87호 제3조의 요건에 부합하지 않는다.²⁶²⁾ 사용자에 의한 노조 전임자 임금 지급을 금지하는 새로운 법률과 관련하여 결사의 자유위원회는 널리 확산되고 오래 지속된 관행의 폐지는 노조에 재정적 어려움을 초래할 수 있고 그 운영을 상당히 방해할 위험성을 수반할 수 있다고 판단한 바 있다.²⁶³⁾

다. 내부 활동에 대한 통제

사법부 통제의 대상 밖에 있는 장관의 재량적 권한에 장관이 공익에 필요하다고 판단하는 경우에는 노동조합 내부 문제를 조사할 수 있도록

258) ILO, Compilation 2018, para. 666.

259) ILO, Compilation 2018, para. 667.

260) ILO, Compilation 2018, para. 668.

261) ILO, Compilation 2018, para. 670.

262) ILO, Compilation 2018, para. 671.

263) ILO, Compilation 2018, para. 672; CFA, 307th Report, Case No. 1865, para. 225 (대한민국).

하고 노동조합의 등록 취소를 명할 수 있도록 할 권한을 부여하는 법은 노사단체는 공공당국측의 일체의 개입 없이 그 운영과 활동을 조직할 권리(당국의 개입은 이러한 권리를 제한하거나 그 합법적인 행사를 침해하게 될 것이다)를 가져야 하며 그러한 단체는 행정적 권한에 의해 해산되어서는 안 된다는 원칙에 부합하지 않는다.²⁶⁴⁾

제87호 협약 제3조에 따라 정부는 완전히 자유롭게 그 대표를 선출하고 그 활동을 조직하며 그 계획을 책정할 노사단체의 권리를 제약할 수 있는 일체의 개입을 자제하여야 한다. 결사의 자유위원회는 용인할 수 있는 유일한 제한은 노동운동 내부에서 특히 연합단체 레벨에서 민주주의 법칙에 대한 존중을 보장하려는 것을 유일한 목적으로 하는 것이어야 한다고 판단하고 있다. 그러나 연합단체에서 총회와 대의원회 투표의 경우 직업단체에 관한 법률에 기하여 투표자 전체의 1/10 이상이 되어야 한다는 제한을 부과하는 것은 민주적 절차의 보장을 넘어서는 것이다.²⁶⁵⁾

라. 노동조합의 재정

1) 공공당국에 대한 재정적 자주성

근로자가 스스로 선택한 단체를 설립할 권리 및 그러한 단체가 자체 규약과 내부규칙을 마련하고 그 운영과 활동을 조직할 권리는 재정적 자주성을 전제로 한다. 이러한 자주성은 공공당국이 근로자단체에 대해 재량적 권한을 행사할 수 있는 것을 허용하는 방법으로 근로자단체가 재정 조달을 받아서는 안 된다는 것을 의미한다.²⁶⁶⁾ 따라서 노동조합이 공공기구에 재정적으로 의존하도록 하는 노동조합운동에 대한 재정조달 제도와 관련하여 결사의 자유위원회는 여하한 형태의 국가 통제도 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없으며 이는 노동조합 재정운영에 대한 당국의 간섭을 허용하기 때문에 폐지되어야 한다고 판단하였다.²⁶⁷⁾

264) ILO, Compilation 2018, para. 674.

265) ILO, Compilation 2018, para. 676.

266) ILO, Compilation 2018, para. 680.

267) ILO, Compilation 2018, para. 681.

근로자단체의 재정운동을 규율하는 조항은 공공당국에게 근로자단체에 대한 재량권을 부여하는 것이 되어서는 안 된다.²⁶⁸⁾

노동조합에 의한 교육훈련은 장려되어야 하지만 노동조합 자체에 의해 실시되어야 한다. 물론 노동조합은 정부가 제공하는 물질적, 정신적 지원을 이용할 수 있다.²⁶⁹⁾

2) 조합비 징수

노동조합 자체 예산 및 연합단체와 총연합단체 예산과 관련한 노동조합 및 사용자단체의 재정조달 문제는 노동조합, 연합단체 및 총연합단체의 규약에 의해 규정되어야 하며 따라서 조합비 납부를 의무화하는 헌법이나 법 규정은 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없다.²⁷⁰⁾ 또한 노동조합비를 다양한 노동조합조직 사이에 배분하는 것은 관련 노동조합이 독자적으로 결정할 사항이다.²⁷¹⁾ 노동조합단체에 재정적 어려움을 야기할 수 있는 노동조합비 원천공제제도를 철회하는 것은 조화로운 노사관계 발전에 도움이 되지 않으므로 피해야 한다.²⁷²⁾

조합원이 조합비를 임금에서 공제하도록 하기 위해 조합가입승인 또는 증거를 제출할 것을 의무화하는 법과, 조합비 공제를 위해 노동조합이 조합원 명부를 제출하도록 하는 법 양자는 제87호 협약과 제135호 협약에 부합한다.²⁷³⁾ 또한 노동조합비가 임금에서 공제되도록 하기 위해 근로자가 노동조합원 자격을 서면으로 확인하는 요건도 결사의 자유 원칙에 위배되지 않는다.²⁷⁴⁾ 즉 조합비 공제에 대한 서면 동의 요건은 결사의 자유 원칙에 반하지 않는다.²⁷⁵⁾ 따라서 조합비 상당액 납부를 명시적으로 거부

268) ILO, Compilation 2018, para. 682; CFA, 304th Report, Case No. 1865, para. 248 (대한민국); and 306th Report, Case No. 1865, para. 326 (대한민국).

269) ILO, Compilation 2018, para. 685.

270) ILO, Compilation 2018, para. 687.

271) ILO, Compilation 2018, para. 689.

272) ILO, Compilation 2018, para. 690; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 788 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 122 (대한민국).

273) ILO, Compilation 2018, para. 691.

274) ILO, Compilation 2018, para. 692.

275) ILO, Compilation 2018, para. 693; 363rd Report, Case No. 1865, para. 122 (대한민국).

한 비조합원 근로자에 대해 기업이 조합비 상당액을 공제하지 않은 것은 결사의 자유 원칙에 부합한다.²⁷⁶⁾

노동조합에 대한 근로자의 가입과 관련한 정보는 조합비를 급여에서 공제하는 경우를 제외하고는 기밀로 하여야 한다.²⁷⁷⁾

사용자에 의한 노동조합비 공제 및 노동조합으로 조합비의 이전은 법에서 정할 사항이 아니라 사용자와 노동조합 사이의 단체교섭을 통해 다루어져야 하는 사항이다.²⁷⁸⁾

3) 노동조합 재정에 대한 통제와 규제

노동조합이 정상적이고 합법적인 노동조합 목적을 위해 원하는 바에 따라 기금을 운영하고 사용할 자유를 제한할 수 있는 권한을 당국에 부여하는 규정은 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없다.²⁷⁹⁾ 공정하고 객관적인 절차를 보장하기 위해 직업단체의 내부 관리에 대한 사법 통제가 있어야 한다는 일반원칙은 노동조합의 재산 및 재정운영과 관련하여 특히 중요하다.²⁸⁰⁾

많은 국가에서 노동조합은 노동조합이 임명한 감사나 드물게는 노동조합 등록기관이 임명한 감사에 의해 회계감사를 받도록 법률로 요구하고 있지만 이러한 감사는 필요한 전문 자격증을 소지하고 독립성이 있는 사람이어야 한다는 것이 일반적으로 인정되고 있다. 따라서 정부에 노동조합기금 감사권을 부여하는 규정은 노동조합은 그 운영을 조직할 권리가 있어야 하며 공공당국은 이러한 권리를 제한하거나 동 권리의 합법적 행사를 침해할 수 있는 여하한 간섭을 자제하여야 한다는 일반적으로 인정된 원칙에 반한다.²⁸¹⁾

결사의 자유위원회는 일반적인 관점에서 노동조합단체들이 매년 지정

민국).

276) ILO, Compilation 2018, para. 694.

277) ILO, Compilation 2018, para. 697.

278) ILO, Compilation 2018, para. 701.

279) ILO, Compilation 2018, para. 706.

280) ILO, Compilation 2018, para. 713.

281) ILO, Compilation 2018, para. 708.

된 양식에 따라 재무제표를 당국에 제출하고 동 재무제표 중 명확하지 않을 수 있는 부분에 대해 기타 자료를 제출하도록 요구하는 법규정은 그 자체로서는 노동조합 자율성을 침해하지는 않는다는 데 동의하는 것으로 보인다. 견해를 제시하여 왔다. 노동조합 운영에 대한 감독조치가 남용을 방지하고 기금의 운영 잘못에 대해 노동조합원들을 보호하는 데 사용된다면 유익할 수도 있다. 그러나 이러한 조치는 어떤 경우에는 노동조합 운영에 대한 공공당국의 개입을 초래할 위험이 있고 이러한 개입은 제87호 협약 제3조에 반하여 단체의 권리를 제한하고 그 권리의 합법적 행사를 저해하는 성격을 띠 수 있다. 그러나 감독업무에 임명된 자가 행정당국으로부터 일정한 정도의 독립성이 있고 사법당국의 통제를 받는 경우에는 이러한 개입에 대한 보장이 존재하는 것으로 일정한 범위에서 볼 수 있다.²⁸²⁾

공공당국이 노동조합 재정에 대해 행사하는 통제는 정기보고서 제출 의무 이상이어서는 안 된다. 수시로 감독을 실시하고 자료를 요청할 수 있는 당국의 재량권은 노동조합 내부 운영에 개입할 수 있는 위험을 수반한다.²⁸³⁾

재무감사 및 조사 등 노동조합 자산에 대한 일정한 행정적 통제 조치에 대해 결사의 자유위원회는 이러한 조치는, 노동조합 간 차별을 피하고 자유롭게 운영을 조직할 노동조합 권리의 행사를 저해할 수 있는 당국의 과도한 개입의 위험을 배제하고 기밀이 될 수 있는 정보의 유해하고 부당한 공개 또는 공표를 피하기 위해 심각한 상황(예를 들어 연차보고서상 부정이 추정되거나 단체의 조합원이 부정을 신고한 경우)으로, 그 조치가 정당화되는 예외적인 경우에만 적용되어야 한다고 판단하여 왔다.²⁸⁴⁾

282) ILO, Compilation 2018, para. 710.

283) ILO, Compilation 2018, para. 711.

284) ILO, Compilation 2018, para. 712.

8. 활동 조직과 계획 수립의 권리

가. 일반원칙

결사의 자유는 근로자 및 사용자가 스스로 선택한 단체를 자유롭게 결성할 권리뿐만 아니라 그 단체가 직업상 이익을 보호하기 위해 합법적인 활동을 추구할 권리도 의미한다.²⁸⁵⁾ 노사단체는 압력, 위협, 괴롭힘, 협박 또는 문서 위조를 포함하여 단체와 그 지도부를 불신하도록 하는 시도 등으로부터 자유로운 분위기 속에서 그 활동을 허용받아야 한다.²⁸⁶⁾

나. 정치활동과 정치적 관계

노동조합이 정치적 격변기로부터 보호처가 될 수 있도록 하기 위하여 그리고 노동조합이 공공당국에 종속되는 것을 피할 수 있기 위해서는 그 구성원의 사상의 자유를 침해하지 않고 그 활동영역을 직업 분야 및 노동조합 분야로 제한하여야 하는 것이 바람직하다. 다른 한편 정부는 노동조합의 기능에 개입하는 것을 자제하여야 한다.²⁸⁷⁾ 노동권의 행사는 공공사용자기관의 권위에 대한 비판과 노동조합과 그 조합원에게 관심이 있는 사회경제적 조건에 대한 비판을 수반하는 경우가 있을 수 있다.²⁸⁸⁾

1952년 제35차 ILO총회에서 채택된 노동조합운동의 독립성에 관한 결의에서는 노동조합운동의 정상적인 발전을 위해서는 노동조합운동의 기본적이고 항구적인 임무는 근로자의 경제·사회적 발전이며 각 국가의 국내법과 관행 및 조직원의 결정에 따라 노동조합이 경제·사회적 목적을 진척하는 수단으로 정당과 관계를 맺거나 헌법상의 정치적 행동을 취하기로 결정한 경우 이러한 정치적 관계나 행동은 그 국가의 정치적 변화에 상관없이 노동조합운동의 계속성이나 그 사회·경제적 기능을 손상시

285) ILO, Compilation 2018, para. 716.

286) ILO, Compilation 2018, para. 719.

287) ILO, Compilation 2018, para. 721.

288) ILO, Compilation 2018, para. 731.

키는 성격을 띠어서는 안 된다고 명시하고 있다.²⁸⁹⁾ 결사의 자유위원회는 이 결의에 대해 주의를 환기하였다. 여기에서는 노동운동이 정치적 변화에 관계없이 그 경제적·사회적 목적을 추구할 수 있기 위해서는 모든 국가에서 노동운동의 자유와 자주성을 유지하는 것이 핵심적이라는 것을 상기하고 있다.²⁹⁰⁾ 또한 결사의 자유위원회는 정부는 노동운동을 정치적 목적 달성을 위한 수단으로 바꾸려는 시도를 하여서는 안 되고 특정 정당과 자유롭게 설정된 관계를 이유로 노동운동의 정상적인 기능에 개입하려는 시도를 하여서는 안 된다는, 노동운동의 자주성에 관한 결의에서 ILO 총회가 명시한 원칙을 재확인하고 있다.²⁹¹⁾

이런 관점에서 볼 때, 특정한 목적 촉진을 위한 노동조합에 의한 정치 활동에 대한 일반적 금지를 부과하는 조항은 결사의 자유 원칙에 반한다.²⁹²⁾ 노동조합이 어떠한 정치적 활동도 하지 못하도록 일반적으로 금지시키는 것은 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없을 뿐만 아니라 실제로 현실성도 없다. 예컨대 노동조합단체는 정부의 경제·사회정책에 대한 의견을 공공연히 표현하고자 할 수 있다.²⁹³⁾

노동조합의 모든 정치적 활동을 일반적으로 금지하는 경우 이러한 규정에 대한 해석은 어느 때라도 변할 수 있고 단체의 활동가능성을 상당히 제한할 수 있기 때문에 어려움이 야기될 수 있다. 따라서 국가는 직업단체의 정치적 활동을 일반적으로 금지하지 않고 단체의 기본 목적은 구성원의 경제·사회적 발전이어야 한다는 사실을 망각한 단체가 일정한 경우 저지를 수 있는 잘못을 억제하는 일을 사법당국에 맡겨야 한다고 볼 수 있다.²⁹⁴⁾

이에 대하여 노동조합은 악용하는 방법으로 정치적 활동에 종사하거나 순전히 정치적 이익만을 추구함으로써 노동조합의 진정한 기능을 벗어나

289) ILO, Compilation 2018, para. 722.

290) ILO, Compilation 2018, para. 723.

291) ILO, Compilation 2018, para. 724.

292) ILO, Compilation 2018, para. 725; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 763 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 131 (대한민국).

293) ILO, Compilation 2018, para. 728; 346th Report, Case No. 1865, para. 749 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 131 (대한민국).

294) ILO, Compilation 2018, para. 726.

서는 안 된다.²⁹⁵⁾ 일정한 범주의 공무원과 관련한 특정한 상황에서 사회 경제적 사항을 넘어서 국가안전 문제에 대해 다루는 활동은 결사의 자유 원칙에 의해 부여되는 보호 범위 밖에 있다.²⁹⁶⁾

노동조합단체가 명백하게 정치적 측면을 띠는 직업적 요구를 허용하지 않는 경우에만 노동조합단체는 그 활동에 대한 어떠한 개입도 있어서는 안 된다는 주장을 정당하게 할 수 있다. 다른 한편 성질상 정치적인 것과, 노동조합적인 것 사이의 명백한 구별을 하는 것은 어렵다. 이러한 두 가지 개념은 중첩적이며 노동조합 출판물이 엄격하게 경제·사회적 문제와 함께 정치적 측면에 관한 문제에 대하여 입장을 정하는 것은 불가피하며 일상적인 경우가 많다.²⁹⁷⁾

노동조합 및 사용자단체에 의한 구체적 기능 수행, 즉 근로자와 사용자에 의한 직업상 이익의 옹호·개선과, 일부 조직원에 의한 노동조합기능과는 관계없는 기타 활동의 추구 사이에 혼동이 없어야 한다. 그러한 (개별적인) 행동의 결과로 야기될 수 있는 형사상 책임이 단체 그 자체나 그 지도부로부터 그 활동 수단을 박탈하는 조치로 이어져서는 안 된다.²⁹⁸⁾

다. 노동조합의 기타 활동

불충분한 산업안전보건조치에 대해 권한있는 당국을 비판하는 것은 실제에 있어서 법에 의해 보장되어야 하는 정당한 노동조합의 활동이며 근로자의 권리이다.²⁹⁹⁾

법과 그 적용은 개별적인 고충의 경우를 포함하여 그 구성원을 대표할 노사단체의 권리를 제한하여서는 안 된다.³⁰⁰⁾ 법령이 정한 절차에 따라

295) ILO, Compilation 2018, para. 727; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 749 (대한민국).

296) ILO, Compilation 2018, para. 732; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 778 (대한민국).

297) ILO, Compilation 2018, para. 730; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 778 (대한민국).

298) ILO, Compilation 2018, para. 729.

299) ILO, Compilation 2018, para. 737.

300) ILO, Compilation 2018, para. 744.

근로조건에 관한 어떤 소송절차에서든 근로자가 노동조합 임원에 의해 대표될 수 있는 권리는 다수 국가에서 일반적으로 인정된 권리다. 이 권리는 근로자의 교육수준이 더 경험 있는 사람의 도움 없이는 적절하게 스스로를 변호할 수 있는 수준이 못되고 변호사를 대리인으로 내세우는 것이 허용되지 않으며 오직 노동조합 간부의 도움을 받을 수밖에 없는 때에 특히 중요하다.³⁰¹⁾ 그러나 최고법원에 대한 상고의 경우 그 조합원을 대표하는 데 노동조합에 대해 부과된 제한 또는 노동조합이 아니라 변호사에 의해 대표되도록 하는 제한은 그 자체로는 근로자 또는 사용자의 직업적 이익을 옹호하기 위한 합법적인 활동을 추구할 권리에 대한 부당한 개입에 해당하지 않는다.³⁰²⁾ 다만, 그러한 제도가 과거에 존재하지 않고 새로이 도입되는 경우에는 노동조합 또는 근로자에 의해 제기되는 항소건수를 제한하는 결과를 야기할 수 있다. 이 법령은 노동조합 가입률에도 영향을 미칠 수도 있는데, 노동조합의 기능 중 하나가 배제되면 근로자가 노동조합에 가입할 유인이 적어질 수 있기 때문이다.³⁰³⁾

9. 반조합적 차별로부터의 보호

가. 일반원칙

반조합적 차별은 노동조합의 존속 그 자체를 위태롭게 할 수 있기 때문에 결사의 자유에 대한 가장 심각한 위반의 하나이다.³⁰⁴⁾ 어느 누구도 과거 또는 현재의 노동조합 가입이나 정당한 노동조합 활동을 이유로 고용상 불이익을 당해서는 안 된다.³⁰⁵⁾ 그러한 차별이나 불이익에 책임이 있는 자는 처벌을 받아야 한다.³⁰⁶⁾

근로자의 고용을 노동조합에 가입하지 않을 조건 또는 조합탈퇴를 조

301) ILO, Compilation 2018, para. 745.

302) ILO, Compilation 2018, para. 746.

303) ILO, Compilation 2018, para. 747.

304) ILO, Compilation 2018, para. 1072.

305) ILO, Compilation 2018, para. 1074.

306) ILO, Compilation 2018, para. 1076.

건으로 하는 것을 목적으로 하는 법은 제98호 협약 제1조 위반에 해당한다.³⁰⁷⁾

반조합적 차별 사건은 권한 있는 기관에 의해 신속하고 효과적으로 처리되어야 한다.³⁰⁸⁾ 반노동조합적 차별행위 특히 해고에 대한 부적절한 보호조항은 기업별 노동조합의 종업원으로 구성된 노동조합의 실제적 소멸로 이어질 수 있기 때문에, 모든 단체의 지도부, 노동조합의 대의원 및 조합원에 대해 일체의 차별행위로부터의 더 완전한 보호가 보장되도록 하기 위해 추가적인 조치가 취해져야 한다.³⁰⁹⁾

나. 보호대상 근로자

반노동조합적 차별로부터 보호는 현직 노동조합 지도자와 마찬가지로 노동조합원 및 전직 노동조합 간부에게도 동등하게 적용된다.³¹⁰⁾ 소수노조 가입을 이유로 고용상 불이익을 받아서도 안 된다.³¹¹⁾

사용자가 결사의 자유와 단체교섭의 권리를 실제에 있어서 회피하는 하나의 수단으로서 하청을 이용할 수 있다면, 반조합적 차별행위로부터의 보호는 부적절한 것일 수 있다.³¹²⁾

다. 차별의 태양

1) 일반원칙

반노동조합적 차별행위로부터 보호는 고용 및 해고뿐만 아니라 특히 전근, 강등 및 근로자에 대한 기타 불이익 조치 등 고용기간 중 모든 차별 조치에도 적용되어야 한다.³¹³⁾ 반조합적 차별행위는 성질상 다양할 수 있

307) ILO, Compilation 2018, para. 1073.

308) ILO, Compilation 2018, para. 1077.

309) ILO, Compilation 2018, para. 1078.

310) ILO, Compilation 2018, para. 1080.

311) ILO, Compilation 2018, para. 1081.

312) ILO, Compilation 2018, para. 1082; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 654 (대한민국).

313) ILO, Compilation 2018, para. 1087.

고, 해고, 면직, 서비스의 단축 또는 종료에 한정되는 것이 아니라 정직과 같이 조합활동을 행사한 근로자에 대하여 보복으로 이루어진 모든 행위를 포함한다.³¹⁴⁾

반노동조합적 차별로부터 보호는 노동조합 가입이나 근무시간 이외에 노동조합 활동에 참가 또는 사용자 동의하에 근무시간 중 노동조합활동에 참가했다는 이유로 근로자의 해고를 야기하거나 기타 불이익을 줄 의도를 가진 행위에 대하여 더욱 특별하게 적용되어야 한다.³¹⁵⁾

2) 고용과정에서의 차별

일정한 상황에서 수년간에 걸친 기간제 계약의 반복갱신을 통한 근로자 고용은 노동권 행사에 대한 장애로 될 수 있다.³¹⁶⁾ 기간제 계약은 반조합적 목적을 위해 고의적으로 이용되어서는 안 된다.³¹⁷⁾ 특히 반노동조합적 이유로 기간제 계약을 갱신하지 않는 것은 제98호 협약 제1조에 의한 불이익 행위에 해당한다.³¹⁸⁾

노동조합 가입이나 합법적 노동조합 활동을 이유로 근로자를 상대로 한 괴롭힘이나 위협행위는 반드시 고용상 근로자에 대한 불이익한 대우에 해당하는 것이 아닐 수 있기는 하지만, 근로자가 스스로 선택한 단체에 가입하는 것을 방해할 수 있으므로 단결권을 위반하는 것이 된다.³¹⁹⁾

집단적 분쟁 기간 동안 비노조원 직원에게 상여금을 주는 것과 조합원은 제외하는 것은 제98호 협약에 반하는 반노동조합적 차별에 해당한다.³²⁰⁾

근로자단체 조합원에 대한 직접적인 협박과 위협 및 고용종료의 위협하에 그 단체와의 연계를 단절할 것을 강요하는 것은 이러한 근로자의 결사의 자유에 관한 권리 부정에 해당한다.³²¹⁾

314) ILO, Compilation 2018, para. 1088.

315) ILO, Compilation 2018, para. 1086.

316) ILO, Compilation 2018, paras. 1094, 1095.

317) ILO, Compilation 2018, para. 1096.

318) ILO, Compilation 2018, para. 1093; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 671 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 654 (대한민국).

319) ILO, Compilation 2018, para. 1098.

320) ILO, Compilation 2018, para. 1099.

제98호 협약과 반조합적 차별로부터의 보호에 관한 원칙에 기한 정부의 의무는 직접적 차별행위(예컨대 강등, 해고, 빈번한 전근 등)만을 대상으로 하는 것이 아니라 부작위의 결과일 수 있는, 보다 미묘한 공격으로부터 조합원인 종업원을 보호할 필요성에까지 확대된다. 이와 관련하여 소유자의 변경은 종업원으로부터 단체교섭권을 박탈하여서는 안 되며 조합원과 그 단체를 직접적 또는 간접적으로 위협하는 것이어서는 안 된다.³²²⁾

3) 차별적 해고

노조 가입이나 노동조합 활동을 이유로 근로자를 해고하는 것은 결사의 자유 원칙을 위반하는 것이다.³²³⁾ 노동조합 간부의 해고가 수반되는 하도급은 어느 누구도 노동조합 가입이나 노동조합 활동을 이유로 고용상 불이익을 당해서는 안 된다는 원칙을 위반하는 것에 해당할 수 있다.³²⁴⁾

반조합적 해고의 경우 새로이 설립된 기업별 노조는 그 전체 지도부와 대부분의 조합원이 해고된다면 그 존재 자체를 위협받는 불리한 영향을 받을 수 있다.³²⁵⁾

정당한 노동조합 활동의 결과로 부과된 해고뿐만 아니라 면직도 어느 누구도 노동조합 가입이나 노동조합 활동을 이유로 고용상 불이익을 당해서는 안 된다는 원칙에 반한다.³²⁶⁾ 반노동조합적 차별행위는 경제적 필요성에 근거한 해고라는 구실 아래 허용되어서는 안 된다.³²⁷⁾ 인원삭감계획,³²⁸⁾ 기업구조조정은³²⁹⁾ 반조합적 차별행위를 수행하기 위해 이용되어

321) ILO, Compilation 2018, para. 1100.

322) ILO, Compilation 2018, para. 1101.

323) ILO, Compilation 2018, para. 1104.

324) ILO, Compilation 2018, para. 1105; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 671 (대한민국).

325) ILO, Compilation 2018, para. 1107.

326) ILO, Compilation 2018, para. 1109.

327) ILO, Compilation 2018, para. 1111.

328) ILO, Compilation 2018, para. 1112.

329) ILO, Compilation 2018, para. 1113.

서는 안 된다. 이에 대하여 구조조정계획이 집단해고를 포함하고 있는 경우에도 그것이 반조합적 차별행위나 개입을 야기하지 않는 한, 결사의 자유위원회는 이를 심사할 권한이 없다.³³⁰⁾

회사의 청산 및 회사가 운영되던 법인격이 소멸하였다는 사실은, 반조합적 차별에 대한 구실로서 사용되어서는 안 되고, 반조합적 차별이 있었는지 여부를 결정하고 그러한 행위가 있는 것이 입증된 경우 그러한 위법행위를 제재하고 영향을 받는 근로자가 적절하게 보상받도록 보장하는 권한 있는 당국에 대한 장애물이 되어서도 안 된다.³³¹⁾

라. 노동조합 임원 및 대표자

1) 일반원칙

결사의 자유 기본원칙 중 하나는 근로자가 해고, 강등, 전근 기타 불이익 조치 등 고용상 반노동조합적 차별행위로부터 적절한 보호를 받아야 한다는 것이다. 노동조합 간부가 노동조합 업무를 완전히 자주적으로 수행하기 위해서는 그들이 노동조합으로부터 부여된 임무로 인해 불이익을 당하지 않는다는 보장이 있어야 하기 때문에 이러한 보호는 특히 노동조합 간부에게 바람직하다. 결사의 자유위원회는 노동조합 간부의 경우 근로자단체는 완전히 자유롭게 대표를 선출할 권리가 있어야 한다는 기본원칙의 실효성을 확보하기 위해서도 이런 보호를 보장하는 것이 필요하다고 판단하여 왔다.³³²⁾

결사의 자유위원회는 기업에서 근로자대표는 기존 법률, 단체협약 및 기타 공동 합의한 협정에 따라 행동하는 한 근로자대표로서의 지위 및 활동 또는 노동조합 가입이나 특히 노동조합 활동 참가에 기한 해고를 포함한 일체의 불이익으로부터 효과적 보호를 받아야 한다는 것이 명시적으로 규정되어 있는 1971년 제135호 근로자대표 협약 및 제143호 권고에 주의를 환기하여 왔다.³³³⁾

330) ILO, Compilation 2018, para. 1114.

331) ILO, Compilation 2018, para. 1115.

332) ILO, Compilation 2018, para. 1117.

노동조합 간부직을 맡은 사람을 의도적으로 빈번하게 전근시키는 의도적인 정책은 노동조합 활동의 효율성을 심각하게 저해할 수 있다.³³⁴⁾

그러나 근로자 또는 노동조합 간부가 노동조합 활동을 이유로 불이익을 당해서는 안 된다는 원칙은 노동조합 간부라는 사실로 인해 상황에 관계없이 해고에 대한 면책권을 부여 받는다는 것을 반드시 의미하지는 않는다.³³⁵⁾

노동조합 간부 및 조합원에 대한 블랙리스트 작성과 관련된 관행은 노동조합 권리의 자유로운 행사에 심각한 위협에 해당하며, 정부는 일반적으로 이러한 관행을 근절하기 위한 엄중한 조치를 취해야 한다.³³⁶⁾

2) 노동조합 지도부에 대한 해고

결사의 자유위원회는 노동조합 간부에 대한 보호를 보장하는 하나의 방법은 이러한 간부가 중대한 비행을 범한 경우는 제외하고는 임원 재직 기간이나 이후 일정 기간 동안 해고당하지 않도록 규정하는 것이라고 지적하여 왔다.³³⁷⁾

조합임원직 또는 그 활동을 이유로 한 조합간부의 해고는 이들이 이후 복직되었다고 하더라도 제98호 협약 제1조에 반하며, 해고가 입증된 사건에서 그 노동조합 업무 수행을 방해하는 위협에 상당할 수 있다.³³⁸⁾ 사업장에서 특히 노동조합 결성의 초기 단계에서 노동조합 대표의 해고는 단결권을 행사하려는 초기 시도를 치명적으로 손상시킬 수 있다. 그것은 근로자의 대표를 없애는 것만이 아니라 노동조합 업무를 인수하고자 하거나 가입하려는 다른 근로자에게 위협적인 효과도 가지기 때문이다.³³⁹⁾

어떠한 경우에도 분쟁 관련 고충사항을 제출했다는 이유만으로 노동조합 간부를 해고할 수 있어서는 안 된다. 이는 극히 중대한 차별행위에 해

333) ILO, Compilation 2018, para. 1118.

334) ILO, Compilation 2018, para. 1120.

335) ILO, Compilation 2018, para. 1119.

336) ILO, Compilation 2018, para. 1121; CFA, 304th Report, Case No. 1850, para. 217 (대한민국).

337) ILO, Compilation 2018, para. 1122.

338) ILO, Compilation 2018, para. 1130.

339) ILO, Compilation 2018, para. 1131.

당한다.³⁴⁰⁾ 사용자의 요구안에 관한 노동조합 위원장의 권고는 단체교섭의 상황에서 정당한 행위이며 정당한 조합활동으로서 보호받아야 하기 때문이다.³⁴¹⁾ 노동조합 간부가 해고되었다가 며칠 후 복직된 사건에서 위원회는 노동조합 가입이나 노동조합 활동을 이유로 노동조합 간부를 해고하는 것은 제98호 협약 제1조에 반하며 노동조합 업무의 자유로운 수행을 방해하기 위한 목적의 위협에 다름이 없다.³⁴²⁾

근로자 교육과정에 참석하기 위해 사용자 허가 없이 결근한 것을 이유로 노동조합원을 해고하는 것은 그 자체로는 결사의 자유를 침해한 것은 아니다.³⁴³⁾

마. 신속하고 효과적인 보호

제98호 협약에 따라 정부는 필요할 경우에는 언제나 근로자 보호가 실효성 있도록 하기 위한 조치를 취해야 한다. 이는 당국이 고용상 근로자에 대한 반노동조합적 차별을 유발하거나 이를 목적으로 할 가능성이 있는 행위를 자제하여야 한다는 것을 의미한다.³⁴⁴⁾ 반노동조합적 차별에 대한 보호가 실제로 보장되는 한 근로자를 이런 관행으로부터 보호하기 위해 채택된 방법은 국가마다 다양할 수 있다. 그러나 차별이 있는 경우 관련 정부는 통상적으로 이용되는 방법과 관계없이 차별을 배제하기 위한 모든 필요한 조치를 취해야 한다.³⁴⁵⁾ 정부는 모든 반노동조합적 차별행위를 방지할 책임이 있으며 반노동조합적 차별에 관한 진정은 신속하고 공정하며 관련 당사자에 의해 신속하고 공정하다고 여겨지는 국내 절차의 제도 내에서 심사되도록 보장하여야 한다.³⁴⁶⁾ 법률은 협약 제98호 제1조 및 제2조의 실제적 적용을 보장하기 위하여 반노동조합적 차별행위에 대

340) ILO, Compilation 2018, para. 1126.

341) ILO, Compilation 2018, para. 1127.

342) ILO, Compilation 2018, para. 1129.

343) ILO, Compilation 2018, para. 1123.

344) ILO, Compilation 2018, para. 1136.

345) ILO, Compilation 2018, para. 1137.

346) ILO, Compilation 2018, para. 1138.

한 명시적인 제소 규정을 마련하고 반조합적 차별행위에 대한 충분히 억제적 제재를 확립하여야 한다.³⁴⁷⁾

제98호 협약 제1조의 효과적 적용을 보장하기 위하여 반노동조합적 차별행위에 대한 명확한 구제조치 및 처벌을 법률로써 규정해야 한다.³⁴⁸⁾ 결사의 자유 원칙에 대한 존중은 노동조합 활동을 이유로 불이익을 당했다고 생각하는 근로자가 신속하고 저렴하며 완전히 공정한 시정 수단에 접근할 수 있어야 한다.³⁴⁹⁾

근로자가 자신이 당한 반노동조합적 차별행위의 증거를 제시하는 것은 불가능하거나 어려운 경우가 많다. 이것은 단결권 존중을 보장하기 위해 필요하면 국내 상황에 맞는 절차가 수립되어야한다고 규정한 제98호 협약 제3조가 매우 중요하다는 것을 보여주는 것이다.³⁵⁰⁾ 이와 관련하여 결사의 자유위원회는 근로자대표의 효과적 보호를 보장하기 위해 취해져야 하는 조치 중 하나로 근로자대표의 차별적 해고나 고용조건의 불리한 변경에 대한 주장이 있는 경우 사용자에게 이런 행위의 정당성 입증의무를 부과하는 규정의 채택을 권고하는 1971년 제143호 근로자대표 권고에 대하여 주의를 환기하여 왔다.³⁵¹⁾ 즉 반노동조합적 차별방지 절차(예를 들어 노동조합 간부 해고 전에 근로감독기관의 사전승인 요청 등)이외에 효과적인 보호를 보장하는 추가 수단은 사용자가 근로자 해고의 결정적 동기가 그 근로자의 노동조합 활동과 관계없다는 것을 입증하도록 의무화하는 것도 한 방법이다.³⁵²⁾

반조합적 차별에 관한 사건은 필요한 조치가 실질적으로 실효성을 가질 수 있도록 하기 위하여 신속하게 조사되어야 한다. 그러한 사건 처리에서의 과도한 지연은 당사자의 노동권에 대한 심각한 침해에 해당한다.³⁵³⁾ 구제가 가능하도록 하는 절차의 결론에서의 지연은 그 자체로 그

347) ILO, Compilation 2018, para. 1148.

348) ILO, Compilation 2018, para. 1134.

349) ILO, Compilation 2018, para. 1142.

350) ILO, Compilation 2018, para. 1141.

351) ILO, Compilation 2018, para. 1154.

352) ILO, Compilation 2018, para. 1155.

353) ILO, Compilation 2018, para. 1139.

러한 구제의 실효성을 저하시킨다. 적절한 구제를 명하거나 원상회복시키는 것이 불가능하도록 제소대상 상황은 종종 회복불가능하게 변화하기 때문이다.³⁵⁴⁾ 특히 조합활동가의 원직복귀와 관련하여 절차가 완료되는데 시간이 더 많이 소요될수록 권한 있는 기관이 공정하고 타당한 구제를 내리는 것이 더욱 어렵게 된다. 제소대상 상황은 회복불가능하게 변화하고 사람들은 전근되는 등 적절한 구제를 명하거나 원상회복시키는 것이 거의 불가능하게 되기 때문이다.³⁵⁵⁾ 따라서 제98호 협약에 반하는 반노동조합적 차별에 관한 사안은 필요한 구제조치가 실제로 효과적일 수 있도록 신속하게 심사되어야 한다. 반노동조합적 차별 사건을 처리하는데 지나친 지체 특히 기업이 해고한 노동조합 간부 복직 소송을 종료하는 데 장기적 지체는 정의의 부정에 해당하며 따라서 관련 당사자의 노동조합 권리를 부정하는 것이다.³⁵⁶⁾

반조합적 차별행위 및 개입과 관련한 정부의 역할은 조정과 알선에 한정되는 것이 아니라 반조합적 차별행위와 개입에 대한 효과적인 보호를 보장하기 위하여 그리고 특히 그러한 행위가 확인되고 구제되며 귀책 당사자가 처벌받고 그러한 행위가 장래에 재발되지 않도록 보장하기 위하여 적절한 경우 조사와 이행강제도 포함한다.³⁵⁷⁾ 반조합적 차별에 대한 효과적인 보호를 보장하기 위해서는 근로자를 노동조합에서 탈퇴하도록 장려한 압력에 관한 주장의 진정성을 확인하고 그러한 주장이 진실로 확인된 경우 적절한 시정조치를 취하는 것이 필요하다.³⁵⁸⁾

반조합적 차별에 대한 제소는, 신속성에 더하여 공정하여야 할 뿐만 아니라 관련 당사자에 의해서도 공정하게 보여야 하며 관련 당사자는 적절하고 건설적인 방법으로 절차에 참가하여야 하는 국내 제도에 의해 일반적으로 심리되어야 한다.³⁵⁹⁾

354) ILO, Compilation 2018, para. 1144.

355) ILO, Compilation 2018, para. 1143.

356) ILO, Compilation 2018, para. 1145.

357) ILO, Compilation 2018, para. 1161.

358) ILO, Compilation 2018, para. 1162; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 654 (대한민국).

359) ILO, Compilation 2018, para. 1152.

결사의 자유위원회는 조합 간부에 대한 효과적 보호를 보장하기 위해 취할 조치 중 하나로 인력 감축시 고용유지와 관련하여 근로자대표를 우선적으로 배려해야 한다고 한 1971년 제143호 근로자대표권고에 포함된 원칙에 대한 주의를 환기하여 왔다.³⁶⁰⁾ 따라서 인력 감축시 고용유지와 관련하여 근로자대표에게 우선권을 주는 것이 이들의 효과적 보호를 보장하기 위해 바람직하다.³⁶¹⁾

바. 조합활동가의 원직복귀

정부는 반조합적 차별행위에 대한 적절하고 효과적인 보호제도를 보장하여야 하고, 여기에는 효과적인 구제수단으로서 원직복귀를 강조하면서 충분하게 억제적인 제재와 신속한 구제단이 포함되어야 한다.³⁶²⁾

어느 누구도 자신이 행한 정당한 노동조합 활동을 이유로 반노동조합적 차별을 받아서는 안 되며 반노동조합적 차별의 피해자는 복직이라는 구제조치를 이용할 수 있어야 한다.³⁶³⁾ 그 경우 복직은 임금의 손실 없이 이루어져야 한다.³⁶⁴⁾ 결사의 자유 원칙에 반하여 해고된 후 상당한 시간이 지나서 관련 근로자를 복직시키는 것이 실행가능성이 없는 경우 그 근로자는 지체 없이 충분한 보상을 받아야 한다.³⁶⁵⁾ 그 경우 보상은 반노동조합적 해고를 충분히 억제할 수 있는 제재에 상당하는 것이어야 한다.³⁶⁶⁾ 보상은 발생한 손해와 장래 이런 상황의 재발 방지 필요성을 양자를 고려하면서 적절한 것이어야 한다.³⁶⁷⁾ 즉 사법당국 또는 독립된 권한 있는 기구가 객관적이고 설득력 있는 이유에 의해 조합원의 복직이 불가능하다고 결정하는 경우, 반조합적 차별행위에 대하여 충분히 억제적인 제재가 될 수 있도록 발생한 모든 손해를 구제하고 장래에 그러한 행위의

360) ILO, Compilation 2018, para. 1156.

361) ILO, Compilation 2018, para. 1157.

362) ILO, Compilation 2018, para. 1165.

363) ILO, Compilation 2018, para. 1163.

364) ILO, Compilation 2018, paras. 1168, 1169.

365) ILO, Compilation 2018, paras. 1170, 1172.

366) ILO, Compilation 2018, para. 1174.

367) ILO, Compilation 2018, para. 1173.

반복을 예방하기 위하여 적절한 보상이 명해져야 한다.³⁶⁸⁾ 해고가 반노동조합적 차별행위에 해당하고 근로자가 차지하던 직위가 없어진 경우 유사한 직위에 복직되어야 한다.³⁶⁹⁾ 기업이 더 이상 존속하지 않는 경우 노동조합 활동으로 해고된 근로자가 완전하게 보상받도록 하는 조치를 취해야 한다.³⁷⁰⁾

다수의 해고 사건이 법원에 계류 중인 경우 반노동조합적 차별행위가 있었다는 판단이 내려졌다면 관련 근로자는 복직시켜야 한다.³⁷¹⁾

10. 개입행위에 대한 보호

가. 일반원칙

제98호 협약 제2조는 노사단체는 설립·운영 또는 관리에 있어서 개입행위로부터 적절한 보호를 향유하여야 한다고 규정하고 있다.³⁷²⁾ 이는 근로자단체는 그 활동을 수행함에 있어서 사용자로부터의 완전한 자주성을 확보하여야 한다는 것을 의미한다.³⁷³⁾ 근로자는 사용자로부터의 일체의 개입 없이 자신이 선택하는 단체에 가입할 권리를 가져야 한다.³⁷⁴⁾

결사의 자유 원칙이 존중되기 위해서는 공공당국이 노동조합 내부 문제에 대한 개입과 관련하여 극히 억제력을 발휘해야 한다. 사용자가 이와 관련하여 억제력을 발휘하는 것은 더욱 중요하다. 예를 들어 사용자는 노동조합 내에서 한 집단을 희생하여 다른 집단을 유리하게 하는 어떤 행위

368) ILO, Compilation 2018, paras. 1175, 1176, 1177; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 672 (대한민국); Case No. 2602, para. 663 (대한민국); 363rd Report, Case No. 2602, para. 459 (대한민국).

369) ILO, Compilation 2018, para. 1180.

370) ILO, Compilation 2018, para. 1181.

371) ILO, Compilation 2018, para. 1171; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 672 (대한민국); Case No. 2602, para. 459 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 663 (대한민국).

372) ILO, Compilation 2018, para. 1187.

373) ILO, Compilation 2018, para. 1188.

374) ILO, Compilation 2018, para. 1189.

를 해서는 안 된다.³⁷⁵⁾

나. 개입의 유형

어용노조 설립 시도, 조합원의 노동조합 탈퇴를 고무하기 위한 뇌물 제공, 근로자에게 사직서 제출 요구 등의 행위는 근로자 및 사용자단체가 그 설립, 업무 또는 운영에 있어 상대방이나 상대방 대리인의 방해 행위에 대해 적절한 보호를 받아야 한다고 규정한 제98호 협약 제2조에 반한다.³⁷⁶⁾

경쟁적 노동조합 설립을 촉진하기 위한 사용자에 의한 개입은 근로자 단체의 운영에 대한 사용자에 의한 개입행위에 해당하며, 이는 제98호 협약 제2조에 따라 금지된다.³⁷⁷⁾

조합원을 노동조합에서 탈퇴하도록 억압하는 것은, 자신이 선택하는 단체에 자유롭게 가입할 수 있는 근로자의 권리와 이러한 권리에 대한 적절한 보호 원칙을 선언하고 있는 제87호 협약 및 제98호 협약에 대한 심각한 위반에 해당한다.³⁷⁸⁾

사용자에 의한 노조 탈퇴양식 배포와 노조 탈퇴 방법에 관한 정보를 제공하는 무료 전화 설치는 노동조합의 내부 문제에 대한 개입에 해당한다.³⁷⁹⁾ 사용자가 조합 탈퇴를 목적으로 조합원과 1대1 면담을 하는 것은 개입행위에 해당한다.³⁸⁰⁾

노조유급전임자는 사용자에 대해 그 활동을 설명할 필요가 없이 자신이 속한 단체의 규약에 따라 노동조합 업무를 수행할 수 있어야 한다. 그러한 활동에는 교육활동, 관련 연합단체나 총연합단체의 후원 하에 이루

375) ILO, Compilation 2018, para. 1193; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 788 (대한민국).

376) ILO, Compilation 2018, para. 1194; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 788 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 580 (대한민국).

377) ILO, Compilation 2018, para. 1195.

378) ILO, Compilation 2018, para. 1199.

379) ILO, Compilation 2018, para. 1201.

380) ILO, Compilation 2018, para. 1202; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 671 (대한민국).

어지는 활동 및 집단적 분쟁에 관한 행동 준비와 관련된 활동이 포함되어야 한다.³⁸¹⁾

기업경영진과의 회의에 특정 단체는 초청하고 다른 단체는 초청하지 않은 것은 특정 단체에 대한 선호를 보여주는 비공식적인 방법일 수 있으며 근로자의 노조 가입에 영향을 미칠 수 있다.³⁸²⁾

노동조합 회의를 위해 확보한 방에 감사카메라 운용은 노동조합 기구와 구성원에 대해 위협적인 효과를 초래할 가능성이 있고 노동조합 회의와 관련하여 결사의 자유 원칙에 반하는 방법으로 사용자 개입을 초래할 수 있다.³⁸³⁾

다. 개입에 대한 효과적인 보호

당국의 개입행위 또는 사용자 및 근로자단체에 의한 상대방 업무 개입 행위를 금지하는 법 규정은 실제에서 그 이행을 보장하는 실효적 절차가 수반되지 않는 한 그 존재만으로는 불충분하다.³⁸⁴⁾ 법률은 제98호 협약 제1조 및 제2조의 실질적 적용을 보장하기 위하여 근로자 및 그 단체에 대한 사용자의 개입행위에 대해 명확한 제소 규정을 마련하고 이런 행위를 충분히 억제할 수 있는 제재수단을 확립해야 한다.³⁸⁵⁾

라. 노사협력기구를 통한 개입

노사협력단체는 관련 사용자로부터의 재정적 기여에 의존하여 설립되고 물질적 복지(저축, 신용거래, 투자, 주택 및 교육 프로그램 등) 및 노·사 간 단결 및 협력이라는 사회·경제적 목적을 위해 상호부조의 원칙에 따라 사용자와 근로자에 의해 재정 조달되는 단체이다. 이들 단체의 심의

381) ILO, Compilation 2018, para. 1203; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 110 (대한민국).

382) ILO, Compilation 2018, para. 1204.

383) ILO, Compilation 2018, para. 1210.

384) ILO, Compilation 2018, para. 1217.

385) ILO, Compilation 2018, para. 1218.

기구에는 투표권 없이 발언권만 있는 사용자대표가 포함될 수 있으나 근로자들로만 구성되어야 한다. 위원회의 견해로는 제87호 협약 및 제98호 협약의 원칙에서 볼 때 그 무엇도 사회적 목적을 추구하기 위해 노사가 상호주의 성격의 협력 등 협력형태를 모색하는 것을 방해하지 않지만 이런 협력 형태가 상설적인 구조 및 조직으로 형성되는 한 노사협력단체에 관한 법률 및 이들 단체의 기능이 노동조합의 활동과 역할을 방해하지 않도록 보장하는 것은 결사의 자유위원회의 의무이다.³⁸⁶⁾

여하한 형태의 반노동조합적 차별로부터 효과적 보호를 보장하고 노사협력단체를 우대하는 불평등 처우를 폐지하는 조치뿐만 아니라 노사협력단체가 노동조합 활동에 관여하지 않도록 보장하는 필요한 입법 및 기타 조치를 취해야 한다.³⁸⁷⁾

노사협력단체는 사용자로부터 부분적인 재정지원을 받고, 근로자뿐만 아니라 사용자의 신뢰를 받고 있는 고위직 간부나 직원으로 구성되며, 종종 사용자에 의해 조직되기 때문에 서로 완전히 독립적인 사용자(및 그 단체)와 하나 또는 그 이상의 근로자단체 간에 이루어져야 하는 단체교섭 과정에서 자주적 단체의 역할을 수행할 수 없다. 따라서 이런 상황은 활동 수행에 있어서 근로자단체의 완전한 독립성이라는 원칙을 명시한 제98호 협약 제2조의 적용상 문제를 일으킨다.³⁸⁸⁾

노동조합이 존재하더라도 노사협력단체가 사용자와 노동조합 미가입 근로자 집단 간 체결된 직접적 타결안을 통해 단체교섭 등 노동조합 활동에 개입하는 것은 사용자 또는 그 단체와 근로자단체 간의 교섭 발전에 대해 규정한 제98호 협약 제4조에서 규정한 바와 같은 단체교섭을 증진하지 않는다.³⁸⁹⁾

386) ILO, Compilation 2018, para. 1221.

387) ILO, Compilation 2018, para. 1223.

388) ILO, Compilation 2018, para. 1227.

389) ILO, Compilation 2018, para. 1226.

11. 근로자대표에 대한 편의제공

가. 일반원칙

1971년 제135호 근로자대표협약과 1981년 제154호 단체교섭협약은 동일한 기업 내에 노동조합 대표와 선출된 근로자대표가 함께 존재하는 경우 기업의 선출된 근로자대표의 존재가 관련 노동조합의 지위를 저해하기 위하여 이용되지 않도록 보장하기 위한 적절한 조치가 취해져야 할 것을 보장하는 명시적인 규정을 두고 있다.³⁹⁰⁾

근로자대표에 대한 편의제공에 있어서는 다음의 두 가지 요소 사이에 균형을 맞출 필요가 있다. ① 기업에서의 편의제공은 노동조합으로 하여금 그 업무를 신속하고 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 것이어야 하며 ② 그러한 편의제공의 인정은 그 기업의 효율적 운영을 저해해서는 안 된다.³⁹¹⁾ 1978년 제151호 노사관계(공공서비스)협약은 제6조에서 승인된 공무원 단체 대표가 근무시간 내외 양자에서 그 기능을 신속하고 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 적절할 수 있는 편의를 이들에게 제공하여야 할 것 그리고 그러한 편의제공의 부여는 관련 행정이나 서비스의 효과적인 운영을 저해하지 않아야 한다는 것을 규정하고 있다.³⁹²⁾

기업 차원의 노동조합 대표의 권한을 단체협약 내용에 관한 사용자와의 합의 도달로 한정하도록 하는 것은 제87호 협약 제3조 및 제98호 협약 제4조에서 각각 규정한 노동조합단체의 행동의 자유와 단체교섭의 자유를 제한할 수 있다.³⁹³⁾

나. 노동조합 회의

회의를 개최할 권리는 근로자단체가 그 활동을 수행할 수 있도록 하는

390) ILO, Compilation 2018, para. 1582.

391) ILO, Compilation 2018, para. 1580.

392) ILO, Compilation 2018, para. 1584.

393) ILO, Compilation 2018, para. 1583.

데 필수적인 것이며, 이 권리를 행사하는 방식에 관하여 합의하는 것은 노사단체의 몫이다.³⁹⁴⁾

다. 사업장에 대한 출입

단결권이 의미를 갖기 위해서는 관련 근로자단체가 노동조합원의 사업장 접근 등 근로자대표로서 적절한 업무 수행에 필요한 편의를 향유함으로써 조합원의 이익을 증진·보호할 수 있어야 한다.³⁹⁵⁾

결사의 자유위원회는 근로자대표가 사업장 접근을 포함하여 그 기능의 적절한 행사를 위하여 필요한 편의를 향유하여야 한다는 원칙에 대해 정부의 주의를 환기하여 왔다.³⁹⁶⁾ 정부는 노동조합이 조직화의 장점에 대해 근로자에게 알릴 수 있도록 근로자와 의사소통할 수 있도록 하기 위해 소유권과 경영권에 대한 적절한 존중을 하면서 근로자대표의 사업장에 대한 접근을 보장하여야 한다.³⁹⁷⁾ 기업에 출입할 때 경비원이 동반하는 것은 일정한 상황에서는 필요한 조치로 판단될 수 있다. 그러나 그러한 절차는 근로자에게 조합결성의 혜택을 알리기 위해 노동조합 대표가 근로자와 자유롭게 의사소통할 수 있는 능력 또는 노동조합의 내부 문제에 대한 개입을 초래하지 않도록 하여야 한다는 점을 고려하면, 노동조합 임원은 사업장 내에서 사용자의 개입 없이 그리고 사용자나 경비원이 동석함이 없이 근로자와 자유롭게 의사소통하기 위한 필요한 공간을 가지도록 보장하기 위해 정부가 조치를 취하여야 한다.³⁹⁸⁾

근로자대표는 모든 사업장에 대한 접근이 그 대표 기능을 수행할 수 있도록 하는 데 필요한 경우 기업의 모든 사업장에 대한 접근을 허용 받아야 한다.³⁹⁹⁾ 예컨대 조합원과의 회의가 개최되는 경우 그 노동조합 대

394) ILO, Compilation 2018, para. 1585.

395) ILO, Compilation 2018, para. 1594.

396) ILO, Compilation 2018, para. 1589; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 694 (대한민국).

397) ILO, Compilation 2018, para. 1590.

398) ILO, Compilation 2018, para. 1595.

399) ILO, Compilation 2018, para. 1591.

표는 그 대표기능을 수행할 수 있는 회의에 참가하기 위하여 사업장 출입을 허용 받아야 한다.⁴⁰⁰⁾ 해당 기업에 고용되어 있지는 않으나 거기에 고용된 조합원이 있는 노동조합의 대표자는 그 기업에 대한 접근을 허용 받아야 한다. 다만 그러한 편의의 허용은 관련 기업의 효율적인 운영을 저해해서는 안 된다.⁴⁰¹⁾

공공부문의 경우 사업장 출입은 관련 행정이나 공공기관의 효율적 업무에 피해를 주면서 행사되어서는 안 된다. 따라서 관련 근로자단체 및 사용자는 관련 행정이나 공공기관의 효율적 업무를 손상함 없이 근로시간 중이나 근로시간 외에 사업장 출입을 근로자단체에게 허용할 수 있도록 합의 도달을 위해 노력해야 한다.⁴⁰²⁾ 민간부문의 경우에도 근로자단체와 사용자는 근로시간 내외에 사업장에 대한 출입이 해당 사업장이나 서비스의 운영을 저해하지 않고 근로자단체에게 인정될 수 있도록 하기 위해 합의에 도달할 수 있다.⁴⁰³⁾

라. 기업 시설의 이용

근로자대표는 이메일 이용을 포함하여 그 기능의 적절한 행사에 필요할 수 있는 시설을 이용하여야 한다.⁴⁰⁴⁾ 노동조합에 의한 사업장 내 이메일 이용의 방식은 당사자 사이의 교섭사항이어야 하기는 하지만, 노동조합단체가 그 조합원에게 접촉하기 위해 그 사업장에서 자신의 이메일 계정을 이용할 수 있는 경우에 노동조합 커뮤니케이션은 기업의 이메일 주소가 아니라 해당 조직의 공식 이메일 주소를 이용하여 발송되어야 한다는 사실은 결사의 자유 원칙을 제한하는 것은 아니다.⁴⁰⁵⁾

400) ILO, Compilation 2018, para. 1592.

401) ILO, Compilation 2018, para. 1593.

402) ILO, Compilation 2018, para. 1598.

403) ILO, Compilation 2018, para. 1599.

404) ILO, Compilation 2018, para. 1600.

405) ILO, Compilation 2018, para. 1601.

마. 근로자대표의 근로시간면제

결사의 자유위원회는, 해당 노사관계제도의 성격을 고려하여야 하고 노동조합 회의에 참석하기 위한 근로시간 면제의 편의제공은 관련 기업의 효율적인 운영을 저해하여서는 안 되기는 하지만, 1971년 제143호 근로자대표권고 제10조 제1항은 기업에서 근로자대표는 그 대표 기능을 수행하기 위하여 임금 또는 사회적 급여나 부가급여의 상실 없이 필요한 근로시간 면제를 제공받아야 한다고 규정하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 또한 같은 권고 제10조 제2항은 근로자대표는 근로시간면제를 받기 전에 사용자로부터 허가를 받아야 하는 경우도 있을 수 있지만, 그러한 허가가 불합리하게 거부되어서는 안 된다고 명시하고 있고,⁴⁰⁶⁾ 1971년 제143호 근로자대표권고 제10조 제3항은 “근로자대표에게 부여되는 근로시간면제 범위에는 합리적인 제한이 부과될 수 있다”고 규정하고 있다.

근로시간 면제 인정을 포함하여 공무원 대표에 대한 편의 제공은 그 당연한 귀결로서 ‘관련 행정 또는 서비스의 효율적 운영’을 보장하고 있다. 이 귀결은 해당 서비스의 ‘효율적 운영’에 유일한 책임을 부담하는 권한 있는 당국에 의한 근로시간 중 휴무를 위한 근로시간면제 요청에 대해 검토할 수 있다는 것을 의미한다.⁴⁰⁷⁾ 공무원노조전임자에 의한 모든 조합 활동이 무급으로 될 것인지 여부의 문제는 관련 당사자 사이의 협의에 맡기는 것이 보다 적절할 수 있다.⁴⁰⁸⁾

12. 노동조합의 해산과 정지

제87호 협약에 비추어 근로자단체는 자발적으로 또는 사법채널을 통해서만 해산될 수 있다.⁴⁰⁹⁾

406) ILO, Compilation 2018, para. 1603; CFA, 365th Report, Case No. 2829, para. 579 (대한민국).

407) ILO, Compilation 2018, para. 1605.

408) ILO, Compilation 2018, para. 1607; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 751 (대한민국).

409) ILO, Compilation 2018, para. 979.

따라서 노동조합단체의 해산이 모든 관련 근로자에 의해 정상적인 방법으로 소집된 총회에서 자유롭게 결정된 경우에는 그 해산 및 이로 인한 결과가 노동조합 권리를 침해하는 것으로 볼 수 없다.⁴¹⁰⁾

이에 대하여 행정당국이 행한 노동조합 해산 및 활동정지 조치는 결사의 자유 원칙을 심각하게 침해하는 것이며,⁴¹¹⁾ 제87호 협약 제4조에 대한 명백한 위반이다.⁴¹²⁾ 노동조합 등록관이 단체의 등록을 취소하거나 등록부에서 삭제하는 것은 행정당국이 그 단체를 해산하는 것과 마찬가지로이다.⁴¹³⁾ 노동조합 재정을 압류하는 것도 자의적 결정의 위험을 피하기 위해 행정조치가 아니라 사법조치에 의해 이루어져야 한다.⁴¹⁴⁾

노동조합의 설립신고 취소는 사법채널을 통해서만 가능하여야 한다.⁴¹⁵⁾ 법원에 대한 제소권을 부여하지 않은 채 노동조합 아님을 통보할 수 있는 완전한 재량권을 장관에게 부여하는 법률은 결사의 자유 원칙에 반한다.⁴¹⁶⁾ 설사 등록취소 조치는 정당화되는 경우라도 일단 상황이 정상적으로 복귀되었을 때에는 노동조합 등록신청을 수용할 가능성을 배제해서는 안 된다.⁴¹⁷⁾

또한 법원이 관여한다고 하더라도, 노동조합단체의 해산은 지극히 심각한 경우에만 있어야 하는 조치이며 이런 해산은 방어권이 완전히 보장될 수 있어야 한다.⁴¹⁸⁾ 그 경우 방어권은 적법 절차를 통해서만 완전히 보장될 수 있다.⁴¹⁹⁾ 또한 직업단체가 행정판결에 의한 활동 정지나 해산을 당하지 않는다는 원칙이 적절하게 적용되려면 법률이 이러한 행정적

410) ILO, Compilation 2018, para. 982.

411) ILO, Compilation 2018, para. 986.

412) ILO, Compilation 2018, para. 987.

413) ILO, Compilation 2018, para. 988.

414) ILO, Compilation 2018, para. 1006; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 463 (대한민국).

415) ILO, Compilation 2018, para. 990; CFA, 359th Report, Case No. 2602, para. 366 (대한민국).

416) ILO, Compilation 2018, para. 992; CFA, 359th Report, Case No. 2602, para. 366 (대한민국).

417) ILO, Compilation 2018, para. 991.

418) ILO, Compilation 2018, para. 1002.

419) ILO, Compilation 2018, para. 1003.

결정에 대한 제소권을 부여하는 것만으로는 충분하지 않다. 이러한 조치는 제소가 없는 경우에는 법정 제소기간 만료시까지 또는 사법당국에 의한 판결확정시까지 그 효력을 발생해서는 안 된다.⁴²⁰⁾ 법관은 관련 행정 조치의 근거 법 규정이 협약 제87호에 의해 직업단체에 부여된 권리의 침해에 해당하는지 여부를 판단할 수 있도록 사안의 실제적 내용을 다룰 수 있어야 한다. 실제로 행정당국이 노동조합 등록 및 등록취소에 대한 재량적 권한을 가지고 있는 경우 법원 제소 절차의 존재는 충분한 보장장치가 되지 않는다. 이러한 제소를 담당하는 법관은 법률이 정확하게 적용되는 것만 보장할 수 있을 뿐이다. 동일한 문제가 직업단체의 활동정지나 해산의 경우에도 발생할 수 있다.⁴²¹⁾

일부 간부와 조합원이 불법 활동을 했다는 판결을 이유로 수천 명의 근로자에게 노동조합단체를 박탈하는 것은 결사의 자유 원칙에 대한 명백한 위반이 된다.⁴²²⁾ 노동조합의 특정 조합원이 정상적인 노동조합 활동의 범위를 넘는 극단적 행위를 한 것으로 확인된 경우 행위자에 대해 구체적인 법 규정에 의거하여 일반적인 사법 절차에 따라 기소하면 족하고, 그것을 이유로 노동조합을 해산시켜서는 안 된다.⁴²³⁾

제3절 단체교섭권

1. 일반원칙

근로조건에 관하여 사용자와 자유롭게 교섭할 권리는 결사의 자유의 필수적 요소이며 노동조합은 단체교섭 및 기타 법적 수단을 통해 자신이

420) ILO, Compilation 2018, para. 1006; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 463 (대한민국).

421) ILO, Compilation 2018, para. 1008.

422) ILO, Compilation 2018, para. 995.

423) ILO, Compilation 2018, para. 996.

대표하는 근로자의 생활 및 근로조건의 향상을 추구할 수 있는 권리를 가져야 한다. 공공당국은 이러한 권리를 제한하거나 그 권리의 합법적 행사를 방해하는 어떠한 개입도 해서는 안 된다. 이러한 개입은 노·사단체가 활동을 조직하고 사업계획을 수립할 수 있는 권리를 가져야 한다는 원칙을 침해하는 것이 될 것이다.⁴²⁴⁾ 단결권 행사에서 근로자의 주된 목적의 하나는 고용조건을 집단적으로 교섭하는 것이다. 따라서 노동조합을 단체교섭에 관여하지 못하도록 금지하는 조항은 노동조합이 설립된 주된 목적과 활동을 불가피하게 와해시킨다. 이는 제98호 협약 제4조만이 아니라, 노동조합은 완전히 자유롭게 그 활동을 행사하고 그 계획을 수립할 수 있는 권리를 가져야 한다고 규정한 제87호 협약 제3조에도 반한다.⁴²⁵⁾

단체협약을 통해 고용조건을 규율하기 위해 사용자 또는 그 단체와 근로자단체 사이의 임의적 협상제도의 완전한 발전과 이용을 촉진하고 장려하는 조치가 취해져야 한다.⁴²⁶⁾

연합단체와 총연합단체는 단체협약을 체결할 수 있어야 한다.⁴²⁷⁾

2. 단체교섭의 주체

가. 공무원

군인, 경찰 및 국가 행정에 종사하는 공무원만이 단체교섭에서 배제될 수 있다.⁴²⁸⁾ 따라서 국가행정에 종사하는 자 이외의 모든 공공분야 근로자는 단체교섭권을 향유하여야 하며 공공분야에서 고용조건 결정과 관련하여 발생하는 분쟁의 해결수단으로서 단체교섭에 우선권을 부여하여야 한다.⁴²⁹⁾ 여기에서 유의할 점은 군인과 경찰의 단체교섭 배제와 국가 행

424) ILO, Compilation 2018, para. 1232; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 676 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 120 (대한민국).

425) ILO, Compilation 2018, para. 1234.

426) ILO, Compilation 2018, para. 1231; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 676 (대한민국).

427) ILO, Compilation 2018, para. 1236.

428) ILO, Compilation 2018, para. 1239.

429) ILO, Compilation 2018, para. 1241.

정에 종사하는 공무원에 대한 단체교섭 배제는 모두 국내법에서 정할 수 있는 사항이라는 것이다. 즉 군인과 경찰 및 국가 행정에 종사하는 공무원의 단체교섭권이 당연히 배제되는 것은 아니고, 국내법에서 이를 배제하는 입법을 채택하는 것도 제98호 협약 위반은 아니라는 소극적인 의미의 것이다. 제98호 협약 제5조 제1항은 “군대와 경찰에 적용되는 범위는 국내 법령에서 정한다”고 규정하고 있고, 제6조에서는 “이 협약은 국가 행정에 종사하는 공무원의 지위를 다루지는 아니하며, 이러한 공무원의 권리나 지위를 저하시키는 것으로서 이 협약을 해석하여서도 아니 된다”고 규정하여 이를 명확히 하고 있다.

제151호 협약 제1조 제2항은 그 기능이 정책결정이나 관리직으로 일반적으로 판단되는 고위급 공공근로자(employees) 또는 그 업무가 고도로 기밀적 성격을 가지는 공공근로자(employees)에 대해서는 이 협약에서 규정한 보장 범위는 국내 법령에 의해 결정되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 제98호 협약에 따르면 단체교섭권은 국가 행정에 종사하는 공무원(public servants)에게만 부정될 가능성이 있다.⁴³⁰⁾

업무상 국가행정에 직접 종사하는 공무원(즉 정부부처 및 이와 유사한 기관에 고용된 공무원) 및 이런 활동에 대한 지원 역할을 하는 공무원과, 정부나 공공기업체 또는 독립공공기관에 고용된 자는 구별되어야 한다. 전자에 속하는 자들만이 제98호 협약의 적용 범위에서 제외될 수 있다.⁴³¹⁾

결사의 자유위원회는 1978년 제151호 노동관계(공공부문)협약 제7조에 따르면 “관련 공공당국과 공공부문 근로자단체 간 고용조건 교섭체계 또는 고용조건 결정에 공공부문 근로자 대표자를 참여할 수 있게 하는 기타 방법의 충분한 개발 및 이용을 장려, 촉진하기 위하여 필요한 경우 국내 사정에 적합한 조치를 취하여야 한다”는 점을 상기하는 것이 유용하다고 판단하여 왔다.⁴³²⁾ 결사의 자유위원회는 협약 제151호 제7조를 상기시키면서 국내 법률이 협상제도를 선택한 경우 국가는 그러한 제도가 적절하

430) ILO, Compilation 2018, para. 1243.

431) ILO, Compilation 2018, para. 1242.

432) ILO, Compilation 2018, para. 1244.

게 적용되도록 보장해야 한다는 점을 강조하여 왔으며,⁴³³⁾ 제151호 협약 제7조가 고용조건의 결정에 사용되는 절차를 선택하는데 있어서 어느 정도의 유연성을 허용한다는 것을 인정하고 있다.⁴³⁴⁾

일정 범주의 공무원이 제98호 협약에 따라 이미 단체교섭권을 향유하여야 한다고 하여도, 그 권리의 축진은 제151호 협약 비준과 함께 모든 공무원에 대해 일반적으로 인정되었던 것이고, 그 결과, 공공부문과 중앙행정기관의 공무원은 단체교섭권을 향유하여야 한다.⁴³⁵⁾ 공무원이 사무직 근로자라는 사실만으로 국가행정에 종사하는 근로자 자격을 갖는다고 단정할 수 없으며 이렇게 하지 않을 경우 협약 제98호는 그 적용 범위 중 상당부분을 잃게 될 것이다. 요컨대 군인, 경찰 및 국가행정에 직접적으로 종사하는 공무원을 제외하고는 모든 공공분야 근로자가 단체교섭권을 향유하여야 한다.⁴³⁶⁾

국가행정의 대리인(agent)자격으로 활동하지 않는 공공분야 근로자 및 공무원으로 구성된 단체의 단체협약 체결권을 명시적으로 인정하는 구체적 규정을 법률에 포함시키는 것이 중요하다. 협약 제98호와 관련하여 ILO의 감독기구들이 규정한 원칙의 견지에서 이런 단체협약 체결권은 정부부처 및 기타 유사기관에 근무하는 공무원에 대해서만 부정될 수 있고 공기업체나 독립행정기관에 근무하는 자들에 대해서는 그러하지 아니하다.⁴³⁷⁾ 따라서 국가행정의 대리인으로서 행위 하지 않는 공공근로자와 공무원(예컨대 공기업이나 독립행정기관에서 일하는 자)은 사용자와 자유롭게 임의적인 협상에 관여할 수 있어야 한다. 그 경우 당사자의 교섭자치가 관철되어야 하고 법률, 시행령 또는 예산의 제약을 받아서는 안 된다.⁴³⁸⁾ 모든 범주의 공무원이 법에 의해 근무조건이 결정된다는 사실만으로 단체교섭권이 부정된다면 제98호 협약은 공무원과 관련하여 그 적용

433) ILO, Compilation 2018, para. 1245.

434) ILO, Compilation 2018, para. 1246; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 744 (대한민국).

435) ILO, Compilation 2018, para. 1248.

436) ILO, Compilation 2018, para. 1249.

437) ILO, Compilation 2018, para. 1250.

438) ILO, Compilation 2018, para. 1251; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 743 (대한민국).

대상의 모두를 배제하는 결과가 될 것이다.⁴³⁹⁾

제98호 협약 및 특히 단체교섭의 장려와 촉진에 관한 제4조는 민간부문과 국영기업 및 공공기관 양자에 적용된다.⁴⁴⁰⁾

법관에 대해서는 제151호 협약의 적용대상에서 제외될 수 있고 따라서 단체교섭권을 부여하지 않을 수 있으나, 사법부의 보조인력에 대해서는 단체교섭권을 부여하여야 한다.⁴⁴¹⁾

제87호 협약 및 제98호 협약은 대사관에서 현지 채용된 직원에게 적용될 수 있다.⁴⁴²⁾

공무원이 신원조사의 대상이 된다는 사실만으로 국가 행정에 종사하는 근로자로서의 성격을 부여하는 것은 아니다.⁴⁴³⁾

공항안전공무원의 업무는 국가 안전에 관한 정책결정권이 없기 때문에 단체교섭권을 가진다.⁴⁴⁴⁾

제87호 협약 및 제98호 협약이 은행 부문의 모든 근로자에게 적용된다는 것을 고려하면 국립은행 종사자에게는 단체협약 체결권 및 스스로 선택한 연합단체에 가입권이 인정된다.⁴⁴⁵⁾

나. 교 원

결사의 자유위원회는 제98호 협약 제4조에 규정된 바와 같이 교육부문에서의 단체교섭을 촉진하는 것의 중요성에 대한 주의를 환기하여 왔다.⁴⁴⁶⁾ 국가행정 공무원의 특수 업무를 수행하지 않으며 실제로 이런 활동은 민간부분에서도 수행되고 있다. 이런 상황에서 공무원의 지위를 가진 교사가 제98호 협약에 의한 보장을 누리도록 하는 것은 중요하다.⁴⁴⁷⁾

439) ILO, Compilation 2018, para. 1252.

440) ILO, Compilation 2018, para. 1240.

441) ILO, Compilation 2018, para. 1254.

442) ILO, Compilation 2018, para. 1255.

443) ILO, Compilation 2018, para. 1256.

444) ILO, Compilation 2018, para. 1258.

445) ILO, Compilation 2018, para. 1259.

446) ILO, Compilation 2018, para. 1265.

447) ILO, Compilation 2018, para. 1266.

공립대학과 사립대학의 교원은 단체교섭권을 가져야 한다.⁴⁴⁸⁾
 대학원생 연구조교 및 강의조교는 단체교섭권을 향유하여야 한다.⁴⁴⁹⁾

다. 기타 범주의 자

국영기업 근로자는 단체협약에 관한 교섭권을 가져야 한다.⁴⁵⁰⁾
 우편 및 전화서비스 근로자에 대해서는 제98호 협약이 적용된다.⁴⁵¹⁾
 공기업체인 국영 라디오 및 텔레비전 방송국 직원은 그들의 업무를 이
 유로 단체교섭 촉진에 관한 원칙으로부터 배제될 수 없다.⁴⁵²⁾

공공병원 종사자는 단체교섭권을 향유하여야 한다.⁴⁵³⁾ 의료서비스 근
 로자는 협상권이 제한의 대상이 될 수 있는 국가의 행정에 종사하는 공무
 원으로 간주될 수 없다.⁴⁵⁴⁾

항공관계직원은 그 근로조건에 관하여 단체교섭을 할 권리를 가져야
 한다.⁴⁵⁵⁾ 군대 관할하에 근무하는 민간 항공기술자는 그들 업무의 성격상
 군대에 속하는 것으로 볼 수 없으며 따라서 제98호 협약에서 규정된 보장
 에서 제외되는 것으로 볼 수 없다. 단체교섭에 관한 제98호 협약 제4조의
 기준은 이들에게도 적용되어야 한다.⁴⁵⁶⁾

협동조합과 결합된 근로자의 단결권의 논리적인 결과로서, 협동조합
 근로자가 가입한 노동조합단체는 그 이익을 옹호하고 촉진하기 위하여
 그들에 대신하여 단체교섭 할 권리를 보장받아야 한다.⁴⁵⁷⁾

기간제 근로자,⁴⁵⁸⁾ 단시간 근로자,⁴⁵⁹⁾ 실업구제프로그램하에서 일하는

448) ILO, Compilation 2018, para. 1267.

449) ILO, Compilation 2018, para. 1268.

450) ILO, Compilation 2018, para. 1261.

451) ILO, Compilation 2018, para. 1262.

452) ILO, Compilation 2018, para. 1264.

453) ILO, Compilation 2018, para. 1269.

454) ILO, Compilation 2018, para. 1270.

455) ILO, Compilation 2018, para. 1271.

456) ILO, Compilation 2018, para. 1272.

457) ILO, Compilation 2018, para. 1276.

458) ILO, Compilation 2018, para. 1277.

459) ILO, Compilation 2018, para. 1278.

근로자는⁴⁶⁰⁾ 단체교섭권을 가진다.

하청 및 파견근로자의 노동조합과 이들의 고용조건을 결정할 수 있는 원칙 사이의 단체교섭은 항상 가능하여야 한다.⁴⁶¹⁾

자영적 근로자에 대해서는 노동조합권을 완전히 향유할 수 있어야 하고, 이들과 관련되는 특수한 단체교섭메커니즘을 발전시킬 수 있도록 하기 위해 단체교섭과 관련되는 자영적 근로자의 특수성을 확인하기 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.⁴⁶²⁾

3. 단체교섭 대상사항

교섭대상을 결정하는 것은 관련 당사자이다.⁴⁶³⁾ 교섭대상사항을 제한하기 위하여 당국이 일방적으로 취한 조치는 제98호 협약에 상충하는 경우가 많다. 특히 단체교섭 가이드라인을 자발적으로 준비하기 위한 노사정 대화는 이러한 어려움을 해결하는 적절한 방법이다.⁴⁶⁴⁾

조합비 징수는 단체교섭 대상사항이다.⁴⁶⁵⁾ 노조전임자에 대한 사용자 의 급여지급 문제는 결정을 위해 당사자에게 달려 있어야 하며, 노조전임자에 의한 조합활동이 무급휴무로 치우 받아야 하는지 여부의 문제에 대해 교섭을 허용하여야 한다.⁴⁶⁶⁾

공무원과 관련하여, 주로 또는 본질적으로 정부의 관리운영과 명백하게 관련되는 일정한 사항은 교섭대상에서 제외될 수 있으나, 주로 또는 본질적으로 근무조건에 관한 사항은 교섭대상에 포함되어야 한다.⁴⁶⁷⁾

460) ILO, Compilation 2018, paras. 1279, 1282.

461) ILO, Compilation 2018, para. 1283; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 457 (대한민국).

462) ILO, Compilation 2018, para. 1285.

463) ILO, Compilation 2018, para. 1289.

464) ILO, Compilation 2018, para. 1290.

465) ILO, Compilation 2018, para. 1295.

466) ILO, Compilation 2018, para. 1296; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 701 (대한민국).

467) ILO, Compilation 2018, para. 1300; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 747 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 704 (대한민국).

재정적 어려움의 결과로 영향을 받는 공무원 정원이나 부서는 정부의 관리운영에 주로 또는 핵심적으로 관련되는 사항으로 간주될 수 있고 따라서 협상대상에서 합리적으로 제외되는 것으로 간주될 수 있기는 하지만, 일반적인 고용보장의 광범위한 범위에는 해고전 절차, 보상 등과 같은 근무조건과 주로 또는 핵심적으로 관련되는 문제를 포함하고 있고, 이러한 사항은 교섭대상에서 배제되어서는 안 된다.⁴⁶⁸⁾

교육부문과 관련하여, 교섭대상에서 제외될 수 있는 교육정책의 전체적 기준 결정과 핵심적으로 관련되는 사항과, 교섭대상이 되어야 하는 근무조건과 관련한 사항 사이에는 구별이 이루어져야 한다.⁴⁶⁹⁾ 교육정책의 기본방향에 대한 결정은 단체교섭사항이 아니다.⁴⁷⁰⁾ 그러나 교육정책에 관한 결정이 근무조건에 미치는 효과는 교섭대상사항이다.⁴⁷¹⁾

4. 자유롭고 임의적인 교섭 원칙과 단체교섭의 촉진

단체협약에 대한 임의적 교섭 그리고 교섭당사자의 자치는 결사의 자유 원칙의 기본적 측면이다.⁴⁷²⁾ 단체교섭이 효과적이기 위해서는 단체교섭은 임의적 성격을 가지고 있어야 하고 그러한 교섭의 임의적 성격을 변경시킬 수 있는 강요 수단의 이용을 수반하여서는 안 된다.⁴⁷³⁾

제98호 협약 제4조에는 소정의 단체와 강제적 수단에 의해 단체교섭을 실시할 의무를 정부에 부과하고 있지 않기는 하지만(그러한 개입은 명백하게 단체교섭의 임의적 성격을 변경하게 될 것이기 때문에), 이는 정부가 단체교섭제도를 확립하기 위하여 어떠한 조치도 자제하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다.⁴⁷⁴⁾

다양한 제도가 협상을 촉진할 수 있고 단체교섭을 조성하는 데 도움이

468) ILO, Compilation 2018, para. 1301.

469) ILO, Compilation 2018, para. 1303.

470) ILO, Compilation 2018, para. 1302; CFA, 351st Report, Case No. 2569, para. 631 (대한민국).

471) ILO, Compilation 2018, para. 1304.

472) ILO, Compilation 2018, para. 1313.

473) ILO, Compilation 2018, para. 1315.

474) ILO, Compilation 2018, para. 1318.

될 수 있지만, 해당 산업의 양 당사자 사이의 교섭을 촉진하기 위하여 고안된 중재 또는 알선 제도나 절차를 확립한 법 또는 관행은 단체교섭 당사자의 자치를 보장하는 것이어야 한다.⁴⁷⁵⁾

의견의 불일치로 인하여 교섭이 결렬된 경우 정부는 알선 또는 조정 제도를 통해 또는 불일치가 지속되는 경우 당사자가 신뢰하는 독립기구 에 의한 중재를 통해 그러한 장애를 극복하는 방법을 당사자와 고려하여야 한다.⁴⁷⁶⁾ 단체교섭 당사자 사이의 분쟁 해결을 위해 지명된 기구는 독립적이어야 하고, 이러한 기구를 이용하는 것은 임의적으로 이루어져야 한다.⁴⁷⁷⁾

5. 성실교섭원칙

결사의 자유위원회는 노사관계의 조화로운 발전의 유지를 위해 성실교섭의무에 부여되어 있는 중요성을 강조하여 왔다.⁴⁷⁸⁾ 사용자와 노동조합 양자가 성실하게 교섭하고 합의에 도달하기 위해 모든 노력을 다하는 것이 중요하다. 나아가 진정한 건설적인 협상은 당사자 사이의 신뢰관계를 형성하고 유지하는 데 필수적인 요소이다.⁴⁷⁹⁾ 사용자 및 노동조합 모두가 성실하게 교섭하고 합의에 도달하기 위해 노력해야 하며 만족스러운 노사관계는 당사자의 서로에 대한 태도 및 상호 신뢰에 주로 달려있다.⁴⁸⁰⁾

사용자 및 노동조합 모두가 성실하게 교섭하고 합의에 도달하기 위해 노력해야 한다는 원칙은 교섭 개시가 부당하게 지체되지 않도록 해야 한다는 것을 의미한다.⁴⁸¹⁾

최종 시점에서 사전 경고도 없이 일방적으로 협상회의를 연기하거나 조정하는 행위가 상당한 이유가 없이 이루어진 경우에는 정상적인 건강

475) ILO, Compilation 2018, para. 1324.

476) ILO, Compilation 2018, para. 1322.

477) ILO, Compilation 2018, para. 1325.

478) ILO, Compilation 2018, para. 1327; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 745 (대한민국).

479) ILO, Compilation 2018, para. 1328.

480) ILO, Compilation 2018, para. 1329.

481) ILO, Compilation 2018, para. 1330.

한 노사관계 발전에 유해한 행위이다.⁴⁸²⁾

단체협약은 당사자들에게 구속력이 있어야 한다.⁴⁸³⁾ 단체협약에서 한 약속에 대한 상호 존중은 단체교섭권의 주요 요소이며 안정되고 확고한 노사관계 수립을 위해 유지되어야 한다.⁴⁸⁴⁾ 단체협약 불이행은 일시적일 지라도 성실교섭원칙뿐만 아니라 단체교섭권을 침해한다.⁴⁸⁵⁾

6. 비조합원 대표와의 단체교섭

단체협약 권고(제91호, 1951)는 “이 권고의 목적상 ‘단체협약’이라는 용어는 한 명의 사용자, 하나의 사용자집단 또는 하나 이상의 사용자단체를 일방으로 하고 하나 이상의 대표적인 근로자단체 또는 그러한 단체가 없는 경우 국내 법령에 따라 근로자들이 정당하게 선출하고 권한을 부여한 근로자대표를 그 상대방으로 하여 양자 사이에 체결된 근로 및 고용조건에 관한 모든 서면상의 합의를 의미 한다”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 결사의 자유위원회는 위 권고가 단체교섭의 일방 당사자로서 근로자단체의 역할에 강조하고 있다는 점을 강조하여 왔다. 대표단체가 존재하는 경우 이를 무시하고 기업과 근로자 간에 직접교섭을 하는 것은 일정 경우 사용자와 근로자단체 간의 교섭이 장려, 촉진되어야 한다는 원칙을 저해할 수 있다.⁴⁸⁶⁾

1971년 제135호 근로자대표 협약 및 1981년 제154호 단체교섭 협약은 동일 기업내에 노동조합대표와 선출된 근로자대표가 동시에 존재하는 경우 그 선출 대표가 노동조합의 지위를 훼손하는데 이용되지 않도록 적절한 조치를 취해야 한다는 명시적 규정을 두고 있다.⁴⁸⁷⁾ 제135호 협약 제5조는 동일한 기업에 노동조합대표자와 선출된 근로자대표 양자가 존재하

482) ILO, Compilation 2018, para. 1332.

483) ILO, Compilation 2018, para. 1334; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 745 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 120 (대한민국).

484) ILO, Compilation 2018, para. 1334; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 745 (대한민국).

485) ILO, Compilation 2018, para. 1340.

486) ILO, Compilation 2018, para. 1344.

487) ILO, Compilation 2018, para. 1345.

는 경우 필요하다면 선출된 근로자대표의 존재가 관련 노동조합이나 그 대표자의 지위를 저해하는 데 이용되지 않도록 그리고 선출된 근로자대표와 관련 노동조합과 그 대표자 사이의 관련되는 모든 문제에 관한 협조를 장려하는 데 이용되도록 보장하기 위하여 적절한 조치가 취해져야 한다고 규정하고 있다.⁴⁸⁸⁾

조합원이 아닌 자 또는 노동조합에서 이탈한 자와 단체협약 보다 더 유리한 내용의 집단적 합의를 체결하는 것은 제98호 협약 제4조에서 규정된 바와 같은 단체교섭권을 저해하는 것으로 작용한다.⁴⁸⁹⁾ 따라서 비조합원 근로자와 단체협약은 노동조합에 속한 근로자의 권리를 저해하는 데 이용되지 않아야 한다.⁴⁹⁰⁾

7. 가장 대표적인 단체에 대한 승인

가장 대표적 노동조합에게 배타적 권리를 부여하는 단체교섭제도 및 다수의 단체협약이 기업 내 다수의 노동조합에 의해 체결될 수 있는 단체교섭제도는 모두 결사의 자유 원칙과 양립한다.⁴⁹¹⁾

기업에서 대표하고 있는 주요 노동조합들 또는 이러한 노동조합들의 가장 대표적인 노동조합에 대한 사용자의 승인은 해당 기업에서 근로조건에 관한 단체교섭절차에 대한 최소한의 기초이다.⁴⁹²⁾

사용자로서의 정부당국을 포함하여 사용자는 단체교섭을 위해 자신이 고용한 근로자를 대표하는 단체를 승인하여야 한다.⁴⁹³⁾

488) ILO, Compilation 2018, para. 1346.

489) ILO, Compilation 2018, para. 1342.

490) ILO, Compilation 2018, para. 1347.

491) ILO, Compilation 2018, para. 1351; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 115 (대한민국).

492) ILO, Compilation 2018, para. 1355.

493) ILO, Compilation 2018, para. 1354.

8. 교섭대표노동조합 결정

근로자와 사용자는 단체교섭을 위해 어떠한 단체가 이들을 대표할 것 인지를 자유롭게 선택할 수 있어야 한다.⁴⁹⁴⁾ 유일교섭대표(가장 대표적인)에 근거한 제도, 모든 단체를 포함하는 제도 또는 교섭할 자격이 있는 단체 결정을 위해 명확하게 사전에 정해진 기준에 따른 가장 대표적인 단체 제도는 모두 제98호 협약에 부합한다.⁴⁹⁵⁾

따라서 교섭단위 중 가장 대표적인 노동조합을 그 교섭단위의 배타적 교섭대표로 인준하도록 규정하는 것이 반드시 협약 제87호와 불일치하는 것은 아니다. 그러나 이것은 여러 가지 보호장치가 마련되는 경우에만 그러하다. 위원회는 노동조합을 배타적 교섭대표로 인준하는 절차가 확립되어 있는 국가에서는 다음과 같은 보호장치가 포함되는 것이 필수적이라고 간주하여 왔다. ① 독립적인 기구에 의한 인준, ② 관련 교섭단위 내 종업원의 과반수 득표에 의해 선출된 대표적인 단체, ③ 충분한 득표를 하지 못한 단체가 소정의 기간 이후 새로운 선거를 신청할 권리, ④ 인준 단체 이외의 단체가 이전 선거 이후 일정한 기간(대부분 12개월)이 경과한 후 새로운 선거를 요청할 수 있는 권리가 그것이다.⁴⁹⁶⁾

단체교섭의 조화로운 발전을 도모하고 분쟁을 피하기 위해서 근로자들이 어떤 노동조합에 의해 대표되기를 원하는지 분명하지 않은 경우 단체교섭을 위해 가장 대표적인 노동조합을 지정하는 절차가 있다면 그 절차를 따르는 것이 관행이 되어야 한다. 이러한 절차가 없는 경우 정책당국은 적절하다면 이에 관한 객관적 규칙을 정하는 가능성을 검토해야 한다.⁴⁹⁷⁾

단체교섭을 할 수 있기 위한 조건으로서 노동조합 등록을 요건으로 하는 것은, 이것이 과도한 지연을 포함하지 않고 권한 있는 당국이 이와 관련하여 재량권을 가지지 않는다면, 결사의 자유 원칙을 위반하지 않는다.⁴⁹⁸⁾

지부 차원 또는 업종 차원에서 단체협약을 체결할 수 있기 위해서는

494) ILO, Compilation 2018, para. 1359.

495) ILO, Compilation 2018, para. 1360.

496) ILO, Compilation 2018, para. 1379.

497) ILO, Compilation 2018, para. 1382.

498) ILO, Compilation 2018, para. 1361.

근로자 수의 과반수만이 아니라 기업 수의 과반수를 요하는 요건은 제98호 협약의 적용과 관련하여 문제가 될 수 있다.⁴⁹⁹⁾

단체교섭의 우선권 또는 단체교섭 시의 배타적 대표권한을 다투는 노동조합들 사이의 상대적 세력에 변화가 있는 때에는 그 우선권이나 대표권한을 부여하는 근거인 사실의 기반을 재검토할 수 있도록 하여야 하는 것이 바람직하다. 이런 가능성이 없는 경우 관련 근로자의 대다수는 실제에 있어서든 법적으로는 그 조합원의 이익을 충분히 촉진하고 옹호하기 위하여 그 운영과 활동을 조직하는 것이 방해받을 수 있는 노동조합에 의해 부당하게 장기간 동안 대표될 수 있을 것이다.⁵⁰⁰⁾ 권한 있는 당국은 모든 사건에서 어떤 기업에서 근로자 과반수를 대표하고 있다는 노동조합의 신청에 대하여 그러한 신청이 설득력이 있는 것으로 보이는 경우 객관적인 검증을 진행할 수 있는 권한을 가져야 한다. 관련 노동조합이 과반수 노조라는 것이 확인된다면 당국은 단체교섭을 위해 그 노동조합에 대한 사용자의 승인을 얻기 위하여 적절한 알선적인 조치를 취하여야 한다.⁵⁰¹⁾

단체협약을 체결한 노동조합이 아닌 노동조합이 시간의 경과에 따라 과반수 노동조합이 되고 그 단체협약의 취소를 요구하는 경우 당국은 그 단체협약에도 불구하고 이 노동조합의 승인에 관하여 사용자에게 적절한 설명을 하여야 한다.⁵⁰²⁾

당국이 단체교섭 시 근로자를 대표할 과반수 노동조합을 결정하기 위해 투표를 실시할 권한이 있는 경우 그러한 투표는 근로자들이 어떤 노동조합이 그들을 대표하도록 할 것인지에 대해 의문이 있는 경우 항상 실시되어야 한다.⁵⁰³⁾

가장 대표적인 노동조합이 우선적 또는 배타적인 교섭권을 행사하는 경우 가장 대표적인 단체의 결정은 편파성이나 남용의 기회를 회피하도록 객관적이고 사전에 확립된 기준에 의해 이루어져야 한다.⁵⁰⁴⁾

499) ILO, Compilation 2018, para. 1362.

500) ILO, Compilation 2018, para. 1380.

501) ILO, Compilation 2018, para. 1366.

502) ILO, Compilation 2018, para. 1367.

503) ILO, Compilation 2018, para. 1368.

504) ILO, Compilation 2018, para. 1369.

어떤 단체가 단체협약의 단독 서명자가 될 수 있는지 여부를 결정하기 위해서는 대표성과 자주성이라는 두 가지 기준이 적용되어야 한다. 어떤 단체가 이런 기준을 충족하는지의 결정은 독립성과 객관성을 모두 보장 받는 기관에 의해 이루어져야 한다.⁵⁰⁵⁾

노동조합단체가 교섭위원회에 참가할 수 있기 위해서 10% 이상이라는 의무적인 대표성 요건은 결사의 자유와 단체교섭 원칙에 반하지 않는다.⁵⁰⁶⁾

경쟁 단체의 조합원이나 근로자들 사이의 단체협약에 기한 교섭권을 위한 투표절차에서의 부정과 사실관계 확인을 위한 적절한 절차는 기본적으로 국가기관의 책임이며, 새로운 선거가 있는 경우 당국이 모든 부정을 회피하기 위해 필요한 보장장치를 제공하고 영향을 받은 근로자들이 평온하고 안전한 분위기 속에서 참가할 수 있는 완전하고 공정한 기회를 가지도록 보장하여야 한다.⁵⁰⁷⁾

9. 소수노동조합의 권리

국내법에서 가장 대표적인 노동조합과 기타 노동조합을 구분하는 경우 이런 제도는 소수노동조합이 그 업무를 수행하고, 그 조합원을 위하여 이의제기를 할 권리와 개별 고충 사건에 대해 조합원을 대변할 권리를 방해하는 결과를 초래해서는 안 된다.⁵⁰⁸⁾ 가장 대표적 단체에게 배타적 권리를 부여하는 것이 관련된 일정한 근로자가 가입을 희망하는 기타 노동조합의 존재를 금지한다는 것을 의미하여서는 안 된다. 소수단체는 그 활동을 수행하고 최소한 그 조합원을 대변하여 발언할 권리를 가지며 이들을 대표할 권리를 가지는 것이 허용되어야 한다.⁵⁰⁹⁾

배타적 교섭대표를 지명하는 제도 하에서 그 지명에 요구되는 비율을 대표하는 노동조합이 없는 경우 단체교섭권은 적어도 자신의 조합원을

505) ILO, Compilation 2018, para. 1374.

506) ILO, Compilation 2018, para. 1378.

507) ILO, Compilation 2018, para. 1381.

508) ILO, Compilation 2018, para. 1387.

509) ILO, Compilation 2018, para. 1388.

위하여 이 교섭단위 내 모든 노동조합에 인정되어야 한다.⁵¹⁰⁾

10. 교섭 레벨

제98호 협약 제4조의 규정에 의한 자유롭고 임의적인 단체교섭 원칙에 따르면 교섭 레벨의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨야 할 사안이며,⁵¹¹⁾ 따라서 교섭 레벨을 법률, 행정당국의 결정 또는 노동행정당국의 판정에 의해 강제하여서는 안 된다.⁵¹²⁾ 이와 같이 교섭 레벨의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨야 할 사안이다. 따라서 결사의 자유위원회는 사용자가 특정 레벨에서의 교섭을 거부하는 것을 결사의 자유에 대한 침해라고 판단하지 않는다.⁵¹³⁾

단체교섭에 참가하는 당사자의 자주성을 보호하는 최선의 절차는 당사자가 상호 합의에 의해 교섭 레벨을 결정하도록 허용하는 것이다. 그럼에도 불구하고 다수 국가에서 관련 당사자와는 독립된 기구가 이 문제를 결정하고 있다. 그 경우 결사의 자유위원회는 그 기관은 진정으로 독립적이어야 한다고 판단하고 있다.⁵¹⁴⁾

결사의 자유위원회는 산업별 교섭을 선호하는지 기업별 교섭을 선호하는지에 대한 입장이 없다. 그것은 관련 당사자에 의해 자유롭게 결정되어야 한다.⁵¹⁵⁾ 법은 산업별 교섭의 장애물이 되지 않아야 한다.⁵¹⁶⁾ 그러나 중앙 차원의 협약 조항보다 더 불리한 내용의 분권적 교섭의 배타성 조항을 제도적으로 우대하는 절차의 정비는 단체교섭제도 및 노사단체의 전반적인 불안정화로 이어질 수 있고, 이와 관련하여 제87호 협약 및 제98호 협약 원칙에 반하여 결사의 자유와 단체교섭의 약화에 해당한다.⁵¹⁷⁾

510) ILO, Compilation 2018, para. 1389; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 115 (대한민국).

511) ILO, Compilation 2018, para. 1406.

512) ILO, Compilation 2018, para. 1404.

513) ILO, Compilation 2018, para. 1405.

514) ILO, Compilation 2018, para. 1410.

515) ILO, Compilation 2018, para. 1407.

516) ILO, Compilation 2018, para. 1409.

517) ILO, Compilation 2018, para. 1408.

11. 하청에서의 단체교섭

하청이 법에서 규정된 결사의 자유 보장의 적용을 회피하는 하나의 방법으로 이용되지 않도록 적절한 조치를 통하여 보장하는 것 그리고 하청 근로자를 대표하는 노동조합이 자신이 대표하는 근로자의 생활조건 및 근로조건을 효과적으로 개선할 수 있도록 보장하는 것은 정부와 관련되는 것이다.⁵¹⁸⁾

사용자/원청은 하청업자에 의해 고용된 근로자를 대표하는 노동조합(또는 원청 근로자의 가입이 확인되지 않은 노동조합)과 교섭할 의무가 없을 수 있기는 하지만, 어떠한 것도 그러한 사용자가 자발적으로 단체교섭을 하고 단체협약을 체결하는 것을 금지하는 것을 방해하여서는 안 된다. 나아가 특히 하청회사 모두와 각각 단체교섭을 하는 것이 불가능할 수 있는 경우에는 관련 노동조합은 자신이 선택하는 사용자와 자발적으로 교섭요구도 할 수 있어야 한다. 실제에 있어서 건설현장에서 원청의 지배적인 지위와 지부 또는 산업별 차원에서의 단체교섭이 일반적으로 존재하지 않는 것을 감안하면, 원청과의 단체협약 체결은 전체 건설 현장에 대한 충분히 일반적인 적용 범위를 가지는 효과적인 단체교섭과 단체협약 체결을 가능하게 하는 유용한 선택방안이라고 할 수 있다.⁵¹⁹⁾

12. 자유롭고 임의적인 교섭원칙의 제한

가. 강제중재

당사자 간 합의가 이루어지지 않은 경우 단체교섭 쟁점 사항을 강제중재에 의해 해결하여야 한다고 규정한 조항은 제98호 협약 제4조에 포함되어 있는 임의적 교섭 원칙과 부합하지 않는다.⁵²⁰⁾

518) ILO, Compilation 2018, para. 1413; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 677 (대한민국).

519) ILO, Compilation 2018, para. 1414; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 775 (대한민국).

520) ILO, Compilation 2018, para. 1416.

당사자가 단체교섭을 통해 합의에 이르지 못한 경우 강제중재에 회부하는 것은 엄격한 의미에서의 필수서비스(즉 그 사업이 중단되면 인구의 전체 또는 일부의 생명, 개인적 안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스)에 대해서만 허용될 수 있다.⁵²¹⁾

나. 단체교섭에 대한 당국의 개입

공공당국은 하나의 법칙으로서 자유로이 체결된 단체협약의 내용을 수정하기 위하여 개입하여서는 안 된다. 그러한 개입은 사회정의와 공공의 이익이라는 강력한 근거가 있는 경우에만 정당화될 수 있다.⁵²²⁾

국가기구는 노사단체 사이의 자유로운 단체교섭에 대한 개입을 자제하여야 하며,⁵²³⁾ 자유롭게 체결한 단체협약의 내용을 변경하기 위한 개입을 자제하여야 한다.⁵²⁴⁾ 또한 법을 통한 단체교섭에 대한 소급적 개입은 회피되어야 한다.⁵²⁵⁾

그러나 결사의 자유위원회는, 장기간의 무용한 교섭 이후 교섭에서 교착상태에 빠졌다는 것이 명백한 지점에서 당국이 개입하는 것이 정당화될 수 있는 시점이 교섭과정에서 있을 수 있다는 점을 인정하고 있다.⁵²⁶⁾ 단체교섭과정에서의 단순한 교착상태의 존재는 그 자체로는 노동분쟁의 당사자에게 중재를 공공당국이 부과하는 것을 정당화시킬 충분한 사유가 되지 않는다. 집단적 분쟁에서 공공당국에 의한 모든 개입은 자유로운 임의적 교섭 원칙과 부합하여야 한다. 이는 단체교섭 당사자 사이의 분쟁해결을 위해 지명된 기구는 독립적이어야 하며, 이러한 기구에의 회부는 중대한 국가위기가 있는 경우를 제외하고는 자발적으로 이루어져야 한다.⁵²⁷⁾

521) ILO, Compilation 2018, para. 1417.

522) ILO, Compilation 2018, para. 1426.

523) ILO, Compilation 2018, para. 1425.

524) ILO, Compilation 2018, para. 1424.

525) ILO, Compilation 2018, para. 1427.

526) ILO, Compilation 2018, para. 1429.

527) ILO, Compilation 2018, para. 1430.

단체교섭을 제한하는 정부 개입을 정당화하는 예외적인 상황에 대처하기 위하여 취할 수 있는 조치는 근로자의 근로조건에 대해 심각한 부정적인 결과와 특히 취약한 근로자에 대한 특별한 영향을 야기한다는 점을 고려하여 성질상 일시적이어야 한다.⁵²⁸⁾

단체협약에 대한 내각의 승인 요건과 공공부문에 대해 일방적으로 정한 정책 및 가이드라인에의 정합성 요건은 제98호 협약의 적용대상인 모든 근로자에게 적용되는, 결사의 자유 원칙과 완전히 부합하는 것은 아니다.⁵²⁹⁾

입법자가 노동조합 및 그 조합원들에게 인정된 권리의 행사를 정지시키거나 종료시키고 있다면 단체교섭에 대한 입법적 제한에 반복적으로 의존하는 것은 장기적으로 노사관계 분위기를 저해하고 불안정하게 할 뿐이다. 더욱이 교섭의 결과가 법률에 의해 계속 취소된다면 조합원과 잠재 조합원들은 단체교섭에 있어 조합원을 대표하는 것을 주된 목적으로 하는 노동조합에 가입하는 것이 소용없는 일이라고 생각할 수 있기 때문에 이는 노동조합 조직에 대한 근로자의 관심에 불리한 영향을 미칠 수 있다.⁵³⁰⁾

이미 체결된 단체협약 조항을 법률에 의해 중단시키는 것은 자유로운 단체교섭 원칙에 부합하지 않는다.⁵³¹⁾ 또한 서명된 단체협약 내용을 일방적으로 수정하거나 재교섭할 것을 요하는 법 조항은 단체교섭원칙과 함께 당사자의 기득권 보호 원칙에도 반한다.⁵³²⁾ 당사자가 자유롭게 체결한 단체협약을 당사자의 동의 없이 법령으로 정지하거나 저하시키는 것은 협약 제98호 제4조에 규정된 자유롭고 임의적인 단체교섭 원칙을 침해하는 것이다.⁵³³⁾

528) ILO, Compilation 2018, para. 1434.

529) ILO, Compilation 2018, para. 1441.

530) ILO, Compilation 2018, para. 1450.

531) ILO, Compilation 2018, para. 1446.

532) ILO, Compilation 2018, para. 1447.

533) ILO, Compilation 2018, para. 1449.

13. 공공부문의 단체교섭

가. 일반원칙

공공부문에서 조화로운 전문적 관계를 유지하기 위해서는 비가입원칙·가장 대표적인 단체에 대한 승인 및 협상에서의 당사자 자치가 요구된다.⁵³⁴⁾

공공당국과 국가 행정에 종사하지 않는 공무원이 원하는 경우에도 그 단체협약을 체결하는 것을 금지하는 법 조항은 자유롭고 임의적인 교섭 원칙에 반한다.⁵³⁵⁾ 즉 입법적 개입은 국가 행정에 종사하지 않는 공무원의 근무조건에 대한 자유롭고 임의적인 교섭의 대체물이 되지 않는다.⁵³⁶⁾

공공부문에서의 단체협약의 남용적인 조항에 대한 통제는 행정당국에 있어야 하는 것이 아니라(공공부문에서 행정당국은 심판관인 동시에 당사자이다), 사법당국에 있어야 하며, 그 경우에도 극단적으로 중대한 사건의 경우로 한정된다.⁵³⁷⁾

특히 공공당국이 사용자로서 행위하거나 단체협약에 서명함으로써 협약 적용에 대한 책임을 인수하고 있는 경우에는 공공당국은 자유로운 단체교섭을 촉진하여야 하며 자유롭게 체결된 단체협약의 적용을 방해하여서는 안 된다.⁵³⁸⁾

나. 예산권한과 단체교섭

단체교섭과정에서 당사자의 자치 원칙이 제151호 협약의 적용을 받는 공공근로자 및 공무원과 관련하여 유효하다고 하더라도 공공행정의 특징을 고려하여 어느 정도 유연성을 갖고 적용될 수 있으며 동시에 당국은 공무원의 고용조건을 결정하는 메카니즘으로서 가능한 최대한 단체교섭

534) ILO, Compilation 2018, para. 1472.

535) ILO, Compilation 2018, para. 1473.

536) ILO, Compilation 2018, para. 1474.

537) ILO, Compilation 2018, para. 1477.

538) ILO, Compilation 2018, para. 1480.

과정을 촉진하여야 한다.⁵³⁹⁾ 한편으로는 교섭당사자의 자치를 최대한 보호해야 할 필요성과 다른 한편으로는 정부가 예산상 어려움을 극복하기 위해 취해야 하는 조치 사이에 공정하고 합리적인 타협점을 모색해야 한다.⁵⁴⁰⁾

전문가위원회는 “단체교섭 당사자의 자치 원칙은 제151호 협약의 적용을 받는 공무원에 대하여도 유효하지만 위에서 설명한 공공서비스의 특수한 성격은 이 원칙을 적용함에 있어 유연성을 요구하고 있다. 따라서 위원회의 견해로는 의회나 예산당국이 임금교섭에 대하여 상한 또는 하한을 설정하는 것을 허용하거나 당사자가 금전 관련 조항이나 기준설정 조항(예를 들면 근로시간 단축 또는 기타 제도, 보수 수준에 따른 임금인상의 다양화, 임금 재조정 시기 결정)을 협상할 수 있는 포괄적인 ‘예산 패키지’를 수립하는 것을 허용하는 법 규정 또는 재정당국이 직접 사용자 측과 함께 단체교섭에 참여할 수 있는 권한을 부여하는 법 규정은 그 규정이 단체교섭에 중요한 역할을 남겨두고 있다면 협약과 양립할 수 있다. 그러나 근로자와 그 단체가 이러한 전반적인 예산의 기본적인 틀을 설계함에 있어서 완전하고 유의미하게 참가할 수 있어야 하는 것이 필수적이다. 이는 특히 근로자 및 그 단체는 사실에 기하여 상황을 평가할 수 있도록 모든 재정상·예산상 기타 데이터에 접근하여야 한다는 것을 의미한다”고 하고 있다.⁵⁴¹⁾

공공부문 단체협약 초안이 그 재정적 의미에 대해 관련 공공기관이나 공공기업체가 아니라 재정당국의 의견을 첨부하도록 요구하는 것과 관련하여 결사의 자유위원회는 공공부문의 단체교섭은 각종 공공기관이나 공공기업체의 가용재원에 대한 확인을 요하고, 이러한 가용재원은 국가예산에 의존하며, 공공부문의 단체협약 기간은 국가예산법상의 기간과 항상 일치하는 것이 아니므로 어려움을 야기할 수 있다는 점을 인식하고 있다고 지적하였다. 또한 위 의견을 표명한 기관은 정부의 경제정책에 맞추

539) ILO, Compilation 2018, para. 1494.

540) ILO, Compilation 2018, paras. 1485, 1489; CFA, 365th Report, Case No. 2829, para. 574 (대한민국).

541) ILO, General Survey, Freedom of Association and Collective Bargaining, 1994, para. 263.

어 권고를 하거나 단체교섭과정에서 공공기관 또는 공공기업체 간에 근로자들의 근로조건상 차별이 발생하지 않도록 노력할 수도 있다. 따라서 공공부문의 단체교섭 과정에 있어서 노동조합단체 및 사용자와 사용자단체 모두의 의견을 구하고 이들이 단체협약 초안의 재정적 결과를 평가할 책임을 부담하는 당국에 대해 의견을 표명할 수 있도록 하는 제도에 관한 조항이 마련되어야 한다. 그러나 재정당국이 제출한 의견에도 불구하고, 단체교섭 당사자는 단체협약을 자유롭게 체결할 수 있어야 한다.⁵⁴²⁾

입법당국에 대한 예산권한의 유보는 입법당국에 의해 체결되거나 입법당국을 위하여 체결된 단체협약의 이행을 저지하는 효과를 가져서는 안 된다.⁵⁴³⁾ 공공당국이 이미 체결한 단체협약의 이행을 방해하거나 제한하는 방식으로 공공당국이 재정적 권한을 행사하는 것은 자유로운 단체교섭 원칙과 일치하지 않는다.⁵⁴⁴⁾

교섭과정에서 공공 행정을 대표하는 사용자측이 재무부의 의견 또는 단체협약 초안의 재정적 영향을 확인하는 경제·재정기관의 의견을 구하는 것은 용인될 수 있다.⁵⁴⁵⁾

14. 단체협약의 유효기간

단체협약의 유효기간은 기본적으로 관련 당사자가 정할 사항이지만, 정부의 행위가 고려중에 있다면 법은 노사정합의를 반영하여야 한다.⁵⁴⁶⁾ 그러나 매우 장기간 유효한 단체협약을 체결할 수 있게 되는 경우 대표성이 한계선상에 있는 노동조합은 근로자의 진정한 이익을 훼손하면서까지 더 장기간의 단체협약을 수용함으로써 그 입지를 공고화하고자 하는 유희를 받을 수 있는 위험이 수반될 최소한의 가능성이 있다.⁵⁴⁷⁾

542) ILO, Compilation 2018, para. 1488; CFA, 327th Report, Case No. 1865, para. 501 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 572 (대한민국).

543) ILO, Compilation 2018, para. 1483; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 743 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 703 (대한민국).

544) ILO, Compilation 2018, para. 1484; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 743 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 703 (대한민국).

545) ILO, Compilation 2018, para. 1491.

546) ILO, Compilation 2018, para. 1502.

15. 단체협약과 개별 근로계약의 관계

정부는 개별 근로자와의 협상이 노동조합단체와의 단체교섭에 불리하게 되지 않도록 보장하여야 한다.⁵⁴⁸⁾ 기업이 노동조합과의 단체교섭 과정에서 개별적 계약에 기하여 비조합원인 근로자에게 더 나은 근로조건을 제공하는 경우 이는 노동조합의 협상능력을 저해할 수 있으며 비조합원인 직원에게 유리한 차별적 상황을 초래할 심각한 위험이 있다. 나아가 조합원인 근로자가 노조에서 탈퇴하는 것을 장려할 수도 있다.⁵⁴⁹⁾

제4절 파업권

1. 파업권의 의의

결사의 자유위원회는 근로자와 그 단체에 의한 파업권을 그 경제적·사회적 이익을 옹호하는 정당한 수단으로서 항상 인정하여 왔다.⁵⁵⁰⁾ 파업권은 근로자와 그 단체가 그 경제적·사회적 이익을 촉진하고 옹호할 수 있는 핵심적 수단의 하나이다.⁵⁵¹⁾ 파업권은 제87호 협약에 의해 보호받는 단결권의 내재적 귀결(intrinsic corollary)이기 때문이다.⁵⁵²⁾

결사의 자유위원회는 파업권을 근로자와 그 단체의 기본적 권리를 구성하는 것으로 항상 간주하여 왔지만, 파업이 그 경제적 이익 옹호의 수단으로서 이용되는 한에서만 그렇게 판단하여 왔다.⁵⁵³⁾ 파업은 본질적으

547) ILO, Compilation 2018, para. 1503.

548) ILO, Compilation 2018, para. 1511.

549) ILO, Compilation 2018, para. 1510.

550) ILO, Compilation 2018, para. 752; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 465 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 577 (대한민국).

551) ILO, Compilation 2018, para. 753; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 780 (대한민국); 350th Report, Case No. 2602, para. 681 (대한민국).

552) ILO, Compilation 2018, para. 754.

553) ILO, Compilation 2018, para. 751.

로 파괴적이고 비용이 소요된다. 또한 파업행위는 인지되고 있는 부정의를 시정하기 위하여 사용자에 대한 최후의 수단이자 압력수단으로서 이를 행사하기를 선택한 근로자에게 막대한 희생을 요구한다.⁵⁵⁴⁾

2. 파업의 목적

근로자가 파업권 행사를 통해 보호하는 직업적·경제적 이익은 근로조건 개선이나 직업적 성격의 단체적 주장뿐만 아니라 근로자의 직접적 관심사인 기업이 당면한 경제·사회정책 문제에 대한 해결책 모색과도 관계가 있다.⁵⁵⁵⁾ 따라서 근로자의 사회·경제적 및 직업적 이익을 보호할 책임을 맡은 단체는 그 구성원 및 근로자 일반에게 직접적인 영향을 주는 주요 경제·사회정책동향 특히 고용, 사회적 보호 및 생활수준과 관련하여 제기된 문제의 해결책 모색에 있어 그들의 입장을 지지하는데 파업을 이용할 수 있어야 한다.⁵⁵⁶⁾

파업권은 단체협약 체결을 통해 해결될 수 있는 노사분규에만 한정되어서는 안 된다. 근로자 및 그 단체는 필요하면 그 구성원의 이익에 영향을 미치는 경제·사회적 문제에 관한 불만을 보다 넓은 맥락에서 표현할 수 있어야 한다.⁵⁵⁷⁾ 정부의 경제정책이 사회·노동에 미치는 결과에 항의하여 개최하는 전국규모의 파업을 불법이라고 선언하는 것과 이러한 파업을 금지하는 것은 결사의 자유에 대한 심각한 침해에 해당한다.⁵⁵⁸⁾

결사의 자유위원회는 전국규모의 파업은 그 목적이 경제·사회적인 것이고 순수하게 정치적인 것이 아닌 한 정당하다고 여러 차례 판단하여 왔다. 국가 명의로 권한을 행사하는 공무원이거나 엄격한 의미에서 필수사

554) ILO, Compilation 2018, para. 755; CFA, 365th Report, Case No. 2829, para. 577 (대한민국).

555) ILO, Compilation 2018, para. 758; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 668 (대한민국).

556) ILO, Compilation 2018, para. 759; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 668 (대한민국).

557) ILO, Compilation 2018, para. 766; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 668 (대한민국); 363rd Report, Case No. 1865, para. 118 (대한민국).

558) ILO, Compilation 2018, para. 780.

업, 즉 중단될 경우 전체 또는 일부 국민의 생명, 개인의 안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 사업에 종사하는 근로자의 경우에만 파업금지가 용인될 수 있다.⁵⁵⁹⁾

이에 대하여 순수하게 정치적 성질의 파업은 제87호 협약 및 제98호 협약의 보호 범위에 속하지 않는다.⁵⁶⁰⁾ 그러나 노동조합은 특히 정부의 경제·사회정책을 비판하고자 하는 경우 항의파업을 이용할 수 있어야 한다.⁵⁶¹⁾

교섭이 개시되기 오래전에 이미 결정된 파업은 결사의 자유 원칙의 범주에 속하지 않는다.⁵⁶²⁾ 또한 법 규정에 대한 해석상 차이로 인한 법률 분쟁의 해결은 권한 있는 법원에 맡겨야 한다. 이러한 상황에서의 파업금지는 결사의 자유 위반에 해당하지 않는다.⁵⁶³⁾

단체협약 유효 기간 중 파업이 금지되는 경우 이런 제한은 단체협약의 해석 또는 적용에 대한 개별적 또는 집단적 고충이 검토될 수 있는 공정하고 신속한 메카니즘에 의지할 수 있는 권리에 의해 상쇄되어야 한다. 이런 종류의 메카니즘은 단체협약의 해석 또는 적용과 관련하여 발생할 수 있는 불가피한 어려움을 협약 유효기간 중에 해결하게 할 수 있을 뿐만 아니라 그 메카니즘이 단체협약 유효기간 중에 발생한 문제를 확인할 수 있다는 점을 고려하면 장래 교섭의 기초를 준비하는 데 이점이 있다.⁵⁶⁴⁾

동정파업에 대한 일반적 금지는 남용으로 이어질 수 있으며 근로자는 그들이 지지하는 원파업 자체가 합법적인 경우 동정파업을 할 수 있어야 한다.⁵⁶⁵⁾ 종업원 또는 노동조합이 일방 당사자인 집단적 분쟁 이외의 파업행위를 금지하는 것은 결사의 자유 원칙에 반한다.⁵⁶⁶⁾

559) ILO, Compilation 2018, para. 779.

560) ILO, Compilation 2018, para. 761; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 749 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 705 (대한민국).

561) ILO, Compilation 2018, para. 763; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 668 (대한민국).

562) ILO, Compilation 2018, para. 760.

563) ILO, Compilation 2018, para. 767.

564) ILO, Compilation 2018, para. 768.

565) ILO, Compilation 2018, para. 770.

동정파업, 제2차 보이콧, 복수 기업과의 단체협약체결을 위한 쟁의행위를 금지하는 법 조항은 복수사용자단체협약을 구하고 교섭할 단체의 권리에 불리한 영향을 미칠 수 있고 파업권을 부당하게 제한할 수 있다.⁵⁶⁷⁾

노동조합 승인을 위하여 파업을 실시하는 것은 근로자 및 그 단체에 의해 옹호될 수 있는 정당한 이익이다.⁵⁶⁸⁾ 따라서 단체교섭을 위해 노동조합 승인을 요구하는 분쟁과 관련된 파업을 금지하는 것은 결사의 자유 원칙과 일치하지 않는다.⁵⁶⁹⁾

원청회사에 대한 단체교섭을 위한 승인을 요구하는 것이 파업을 불법화하지 않는다.⁵⁷⁰⁾

3. 파업의 방법

가. 일반원칙

일반적으로 파업은 요구에 대한 강제를 목적으로 하거나 고충을 표출하기 위해서 또는 요구사항이나 고충에서 다른 근로자를 지원하기 위하여 복수의 근로자집단에 의해 의도적으로 실시되는 일시적인 작업 중단(또는 지연)을 말한다.⁵⁷¹⁾

비공인파업, 작업거부(tools-down), 태업(go-slow), 준법투쟁(working to rule) 및 직장점거파업(sit-down strikes) 등 파업의 다양한 방법을 금지하는 것은 그 파업이 평화적이지 않게 된 경우에만 정당화될 수 있다.⁵⁷²⁾

566) ILO, Compilation 2018, para. 776; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 681 (대한민국).

567) ILO, Compilation 2018, para. 771.

568) ILO, Compilation 2018, para. 772; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 681 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 662 (대한민국); and 363rd Report, Case No. 1865, para. 118 (대한민국).

569) ILO, Compilation 2018, para. 773.

570) ILO, Compilation 2018, para. 773; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 681 (대한민국).

571) ILO, Compilation 2018, para. 783.

나. 피케팅

법에 따라 이루어진 피케팅 행위는 공공당국에 의한 개입을 받아서는 안 된다.⁵⁷²⁾

파업 중 피케팅 금지는 파업이 평화적이지 않은 경우에만 정당화되고,⁵⁷⁴⁾ 공공질서를 교란하고 근로를 계속하는 근로자를 위협하는 피케팅을 금지하는 것은 정당하다.⁵⁷⁵⁾ 즉 피케팅에 참가하고 다른 근로자의 작업장 이탈을 평화적으로 선동하는 것은 불법으로 간주될 수 없다. 그러나 피케팅이 파업불참 근로자의 근로의 자유를 방해하기 위해 폭력 또는 강제를 수반하는 경우는 다르다. 그러한 행위는 형사범죄에 해당할 수 있다.⁵⁷⁶⁾

파업권의 행사는 사용자의 기업 시설 출입권뿐만 아니라 법에 의해 확립된 바와 같은 파업불참 근로자의 근로의 자유를 존중해야 한다.⁵⁷⁷⁾

4. 파업의 요건

가. 일반원칙

파업이 합법적이기 위해 법령상 충족되어야 하는 요건은 합리적이어야 하고 어떤 경우에도 노동조합단체가 사용할 수 있는 행동 수단에 실질적 제한을 부과하는 것이어서는 안 된다.⁵⁷⁸⁾

572) ILO, Compilation 2018, para. 784.

573) ILO, Compilation 2018, para. 936.

574) ILO, Compilation 2018, para. 937.

575) ILO, Compilation 2018, para. 938; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 694 (대한민국).

576) ILO, Compilation 2018, para. 939; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 682 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 716 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 666 (대한민국).

577) ILO, Compilation 2018, para. 940; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 682 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 716 (대한민국).

578) ILO, Compilation 2018, para. 789.

따라서 파업을 선언하는 법적 절차가 합법적인 파업 선언을 실제로 불가능하게 할 정도로 너무 복잡해서는 안 된다.⁵⁷⁹⁾

나. 파업의 절차

1) 알선 또는 조정 전치주의

1951년 제92호 ‘임의적 알선 및 중재 권고(Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation)’에 따르면, 사용자와 근로자 사이의 노동쟁의의 예방과 해결을 조력하기 위하여 국내 상황에 적합한 임의적인 알선 제도를 이용할 수 있어야 한다. 분쟁의 당사자 일방의 신청에 의해서든 임의적 알선당국의 직권에 의해서이든 절차가 개시될 수 있도록 하는 조항이 있어야 한다.⁵⁸⁰⁾ 노동분쟁에 있어 파업실시 전에 임의적 알선 및 중재를 거칠 것을 규정하는 법률은 중재 부탁이 강제적이지 않고 실제로 파업 실시를 방해하지 않는다면 결사의 자유에 대한 침해로 간주할 수 없다.⁵⁸¹⁾ 또한 일반적으로 당사자가 조정 또는 알선 시도를 통해 협상에 의한 해결책을 찾을 수 있도록 합리적인 기간 동안 파업을 중지하는 결정은 그 자체가 결사의 자유 원칙에 대한 위반은 아니다.⁵⁸²⁾ 다만 그 경우 이러한 제한은 관계 당사자가 모든 단계에서 참여할 수 있는 적절하고 공평하며 신속한 알선 및 중재 절차를 수반해야 한다.⁵⁸³⁾ 알선 및 조정 제도는 교섭 촉진이라는 유일한 목적을 가져야 하며, 합법적인 파업이 실제에 있어서 불가능하게 되거나 그 실효성을 상실할 정도로 복잡하거나 지연되어서는 안 된다.⁵⁸⁴⁾

의무적 알선 전치의 경우 집단적 분쟁에서 알선절차의 개시 결정은 분쟁 당사자에 독립적인 기구에 맡기는 것이 바람직하다.⁵⁸⁵⁾

579) ILO, Compilation 2018, para. 790.

580) ILO, Compilation 2018, para. 792.

581) ILO, Compilation 2018, para. 793.

582) ILO, Compilation 2018, para. 794.

583) ILO, Compilation 2018, para. 798.

584) ILO, Compilation 2018, para. 795.

585) ILO, Compilation 2018, paras. 796, 797.

2) 사전통지제도와 냉각기간

파업 실시에 앞서 사용자에 대한 사전통지 의무는 그 통지가 합리적인 인정될 수 있다.⁵⁸⁶⁾ 예컨대 48시간의 사전통지는 합리적이며,⁵⁸⁷⁾ 사회 서비스 또는 공익사업에서 20일의 사전통지 요건은 결사의 자유 원칙을 저해하지 않는다.⁵⁸⁸⁾

파업통지에서 요구되는 정보는 합리적이어야 하거나 합리적인 방법으로 해석되어야 하며, 그로 인한 가치분명령은 정당한 조합활동을 거의 불가능하게 만들 정도의 방법으로 이용되어서는 안 된다.⁵⁸⁹⁾

필수서비스 분야에서 파업 전에 40일간 냉각기간을 두도록 하는 법적 요건은 그것이 당사자에게 숙려기간을 주기 위한 것인 한 결사의 자유 원칙에 반하지 않는다.⁵⁹⁰⁾

합법적인 파업의 요건으로 재적 조합원 2/3의 찬성을 조건으로 하고, 이를 준수하지 않을 경우 행정당국이 노동조합 해산 등의 벌칙을 부과할 수 있도록 하는 것은 제87호 협약 제3조에 반하여 노동조합 활동에 대한 노동조합단체의 권리를 제한하는 성격의 공공당국에 의한 개입에 해당한다는 것이 전문가위원회와 결사의 자유위원회의 입장이다.⁵⁹¹⁾ 조합원 2/3의 찬성을 요건으로 하는 것도 노동조합이 넓은 지역에 산재하여 조합원을 조직하는 경우에는 지나친 요건이 될 수 있다.⁵⁹²⁾

재직 중인 종업원의 과반수 찬성을 요건으로 하는 것은 대기업에서의 파업 가능성을 지나치게 저해할 수 있으며,⁵⁹³⁾ 특히 조합원이 많은 노동조합의 경우에는 어려울 수 있다. 따라서 종업원의 재적과반수를 요구하는 규정은 파업권을 심각하게 제한할 위험이 있다.⁵⁹⁴⁾

연합단체와 총연합단체에서의 파업 실시를 위해서는 구성단체 과반수

586) ILO, Compilation 2018, para. 799.

587) ILO, Compilation 2018, para. 800.

588) ILO, Compilation 2018, para. 801.

589) ILO, Compilation 2018, para. 803.

590) ILO, Compilation 2018, para. 802.

591) ILO, Compilation 2018, para. 805.

592) ILO, Compilation 2018, para. 810.

593) ILO, Compilation 2018, para. 806.

594) ILO, Compilation 2018, paras. 807, 808.

의 동의 및 다른 사건에서 해당 기업 종업원의 재적 과반수의 파업찬성 투표를 요하도록 하는 요건은 노동조합의 잠재적 활동에 대한 심각한 제한에 해당할 수 있다.⁵⁹⁵⁾

노동조합 지역지부에서의 파업 결정은 파업 이유가 지역적 성질을 가지고 있는 경우 노동조합의 지부 총회에서 내릴 수 있고 상부단체에서는 파업 실시 결정은 집행위원회 위원 전원의 재적과반수로 이러한 단체의 집행위원회에서 행할 수 있도록 하는 것은 결사의 자유 원칙과 일치한다.⁵⁹⁶⁾

1차 투표 후 3개월 이내에 파업이 실제로 이루어지지 않았을 경우 2차 파업 투표를 하도록 의무화하는 것은 결사의 자유에 대한 침해에 해당하지 않는다.⁵⁹⁷⁾

다. 강제중재 회부

당국의 직권으로 부과되는 중재와, 파업권 및 교섭의 임의적 성격 원칙은 조화되기 어렵다.⁵⁹⁸⁾ 법 규정이 사용자가 단체교섭 중 합의에 도달하지 못한 것에서 야기되는 분쟁을 모든 사건에서 강제중재결정에 회부하도록 허용한다면 파업권은 영향을 받을 수 있고 이에 따라 파업 실시가 저지될 수 있다.⁵⁹⁹⁾ 다른 수단에 의해 분쟁이 해결되지 않는 경우 노동당국을 통한 강제중재제도는 근로자단체의 활동 조직 권리를 상당히 제한하는 결과를 초래할 수 있으며 결사의 자유 원칙에 위반하여 파업의 절대적인 금지에도 해당할 수 있다.⁶⁰⁰⁾

집단적 노동분쟁과 파업을 종료시키기 위한 강제중재는 ① 분쟁에 관련된 양 당사자의 신청에 기하는 경우 또는 ② 문제의 파업이 국가의 이

595) ILO, Compilation 2018, para. 811.

596) ILO, Compilation 2018, para. 812.

597) ILO, Compilation 2018, para. 814.

598) ILO, Compilation 2018, para. 819.

599) ILO, Compilation 2018, para. 821.

600) ILO, Compilation 2018, para. 822; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 757 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 713 (대한민국).

름으로 권한을 행사하는 공무원과 관련된 공공서비스에서의 분쟁 또는 ③ 엄격한 의미에서의 필수서비스(즉 그 중단이 인구의 전체 또는 일부의 생명, 개인의 안전 또는 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스)에서의 분쟁으로 문제의 파업이 제한되거나 금지될 수 있는 경우에는 용인될 수 있다.⁶⁰¹⁾ 따라서 일방 당사자가 분쟁 해결을 위해 노동관련 당국의 개입을 요청하는 것을 허용하는 규정은 근로자의 파업 실시 권리를 효과적으로 저해할 수 있으며 임의적 단체교섭을 촉진하지 않는다.⁶⁰²⁾

모든 중재제도는 당사자의 신뢰를 얻고 유지하기 위해서는 진정으로 독립적이어야 하며 중재의 결과는 법 기준에 의해 사전에 정해져 있어서는 안 된다.⁶⁰³⁾

라. 파업의 제한 또는 금지가 정당화되는 경우

1) 중대한 국가 긴급사태

파업의 전면 금지는 중대한 국가 비상사태시에 한정된 기간에 한하여 정당화될 수 있다.⁶⁰⁴⁾ 그 경우 국가안보나 공중보건을 이유로 파업을 중지할 책임은 정부가 아니라 모든 관련 당사자의 신뢰를 받는 독립적 기구에 있어야 한다.⁶⁰⁵⁾

2) 공무원

공무원의 경우 결사의 자유 원칙 인정이 반드시 파업권을 의미하는 것은 아니다.⁶⁰⁶⁾

파업으로 인해 국가 공동체에 심각한 곤란이 야기될 수 있는 한 그리고 그 제한에 일정한 대상조치가 수반된다면 공공서비스 또는 필수서비

601) ILO, Compilation 2018, para. 816; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 757 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 713 (대한민국).

602) ILO, Compilation 2018, para. 820.

603) ILO, Compilation 2018, para. 823.

604) ILO, Compilation 2018, para. 824.

605) ILO, Compilation 2018, para. 825; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 757 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 713 (대한민국).

606) ILO, Compilation 2018, para. 826.

스에서 파업권은 제한되거나 심지어 금지될 수 있다.⁶⁰⁷⁾

결사의 자유위원회는 파업권은 ① 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원이 행하는 공공서비스 또는 ② 엄격한 의미의 필수서비스(즉 그 중단이 인구의 전부 또는 일부의 생명, 개인의 안전 또는 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스)에 한하여 제한되거나 금지될 수 있다고 판단하고 있다.⁶⁰⁸⁾

따라서 파업권은 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원에 대해서만 제한되거나 금지될 수 있다.⁶⁰⁹⁾ 공무원 개념에 대한 지나치게 광범위한 정의는 이러한 근로자의 파업권에 대한 매우 광범위한 제한이나 금지를 초래할 가능성이 많다. 공공부문에서의 파업권 금지는 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원으로 한정되어야 한다.⁶¹⁰⁾ 예컨대 법무부와 사법부에서 근무하는 공무원,⁶¹¹⁾ 관세청 공무원,⁶¹²⁾ 내국세의 관리, 감독 및 징수와 관련된 업무를 수행하는 공무원은⁶¹³⁾ 여기에 해당하여 파업권을 금지할 수 있다. 일반 근로자에 비하여 공무원은 국가에 의해 더 많은 신분보장을 받고 있다는 것은 공무원에 대한 파업권을 금지하는 근거가 되지 않는다.⁶¹⁴⁾

이에 대하여 국가 소유 기업에 종사하는 공무원은 단체교섭권을 가지고 있어야 하며 반조합적 차별행위로부터 적절한 보호를 향유하여야 하고, 서비스의 중단이 인구의 전부 또는 일부의 생명, 개인적 안전 또는 건강을 위태롭게 하지 않는 한 파업권을 향유하여야 한다.⁶¹⁵⁾

607) ILO, Compilation 2018, para. 827.

608) ILO, Compilation 2018, para. 830; CFA, 340th Report, Case No. 1865, para. 751 (대한민국).

609) ILO, Compilation 2018, para. 828.

610) ILO, Compilation 2018, para. 829.

611) ILO, Compilation 2018, para. 832.

612) ILO, Compilation 2018, para. 833.

613) ILO, Compilation 2018, para. 834.

614) ILO, Compilation 2018, para. 845; CFA, 351st Report, Case No. 2569, para. 639 (대한민국).

615) ILO, Compilation 2018, para. 831.

3) 필수서비스

앞에서 본 바와 같이 엄격한 의무의 필수서비스에 대해서는 파업이 제한되거나 금지될 수 있다.

엄격한 의미의 필수서비스는 그 중단이 인구의 전부 또는 일부의 생명, 개인의 안전 또는 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스를 말하는데, 그것이 의미하는 바는 특정 국가에 지배적인 특정한 상황에 대부분 달려 있다. 나아가 파업이 일정한 기간을 넘어 지속되거나 일정한 범위를 넘어 확대되어 인구의 전체 또는 일부의 생명, 개인적 안전 또는 건강을 위태롭게 하는 경우에는 비필수적 서비스도 필수적인 것이 될 수 있다는 의미에서 이 개념은 절대적인 것이 아니다.⁶¹⁶⁾ 파업이 금지될 수 있는 상황을 결정하기 위해서 확립되어야 하는 기준은 인구의 전부 또는 일부의 생명, 개인적 안전 또는 건강에 대한 명백하고 긴박한 위협의 존재이다.⁶¹⁷⁾ 따라서 특정 사업에서의 파업으로 인해 무역과 통상에 악영향을 미친다고 하여도 그러한 결과가 그 사업을 엄격한 의미의 필수서비스로 만드는 것은 아니다.⁶¹⁸⁾

결사의 자유위원회가 엄격한 의미의 필수서비스로 판단한 사업은 다음과 같다.⁶¹⁹⁾ 병원사업, 전기사업, 수도공급사업, 전화사업, 경찰 및 군인, 소방서비스, 교도서비스(공영 및 민영 포함), 학생에 대한 급식제공 및 학교 청소 사업, 항공관제업무 등이다.

이에 대하여 엄격한 의미의 필수서비스로 판단되지 않은 사업은 다음과 같다.⁶²⁰⁾ 라디오 및 텔레비전 사업, 석유 시추 및 정유 사업, 항공기 주유 사업, 가스사업, 가스통 충전 및 판매 사업, 항만사업, 은행사업, 중앙은행, 보험사업, 사회보험료 징수 및 조세 징수를 위한 컴퓨터서비스, 백화점 및 놀이시설 사업, 금속 및 광산 사업, 도시운송을 포함한 운송 일

616) ILO, Compilation 2018, para. 837.

617) ILO, Compilation 2018, para. 836.

618) ILO, Compilation 2018, para. 848; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 715 (대한민국); 363rd Report, Case No. 2602, para. 465 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 577 (대한민국).

619) ILO, Compilation 2018, para. 840.

620) ILO, Compilation 2018, para. 842.

반, 항공기 조정사 업무, 연료의 생산·운송 및 유통 사업, 철도사업, 대도시 대중교통 사업, 우편사업, 쓰레기 수거 사업, 냉동사업, 호텔사업, 건설사업, 자동차 제조 사업, 농업·식료품 공급 및 유통 사업, 차·커피·코코넛 농장 사업, 조폐사업, 정부인쇄사업 및 술·소금 및 담배의 국가 판매사업, 교육서비스,⁶²¹⁾ 광천수 병입 사업, 항공기 수리 사업, 엘리베이터 사업, 수출사업, 민간보안사업(관영 및 민영 교도소 서비스 제외), 공항사업(항공관제업무 제외), 약국, 제빵사업, 맥주생산사업, 유리사업 등이다.

그런데 필수서비스에 해당하는 사업이라고 하더라도 그 사업의 모든 활동이 파업이 제한되거나 금지되는 것은 아니며, 반대도 마찬가지이다. 예컨대 필수서비스에 해당하지 않는다고 결사의 자유위원회가 판단한 교육사업의 경우에도 교장 및 교감의 파업권은 제한되거나 금지될 수 있으며,⁶²²⁾ 반대로 필수서비스에 해당하는 병원사업의 경우에도 병원 노무자와 조정사와 같은 일부 범주의 근로자는 파업권을 박탈당하여서는 안 된다.⁶²³⁾

우편사업의 경우 파업이 장기화되어 노동분쟁과 무관한 제3자에게 영향을 미칠 수 있는데, 예컨대 회사에 대해 심각한 영향을 줄 수 있고 개인(특히 실업급여나 사회부조 수급자와 연금에 의존하는 고령자)에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 결사의 자유위원회는 사안이 무엇이든 그리고 그러한 결과가 얼마나 불행하든, 이러한 것이 인구의 전부 또는 일부의 생명, 안전 또는 건강을 위태롭게 할 정도로 심각하게 되지 않는 한, 결사의 자유와 단체교섭이라는 기본적 권리에 대한 제한을 정당화하지 못한다고 판단한 바 있다.⁶²⁴⁾

4) 파업 제한 또는 금지에 대한 대상조치

공무서비스 또는 엄격한 의미의 필수서비스를 제공하여 파업이 제한되거나 금지되는 경우에는 그 대상조치가 근로자에게 제공되어야 한다.⁶²⁵⁾

621) CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 772 (대한민국); 351st Report, Case No. 2569, para. 639 (대한민국).

622) ILO, Compilation 2018, para. 844.

623) ILO, Compilation 2018, para. 849.

624) ILO, Compilation 2018, para. 851.

그 경우 알선절차·공평한 중재기구·양 당사자에 대해 구속력 있는 중재재정의 존재가 수반되어야 한다.⁶²⁶⁾ 알선 및 중재절차에서 이런 업무를 위탁받은 기구의 모든 구성원은 철저히 공정해야 할 뿐만 아니라 강제중재의 성공 여부가 달려있는 양측의 신뢰를 얻고 유지하려면 또한 관련 사용자 및 근로자 양자에 대해 공평한 것으로 보여야 한다.⁶²⁷⁾

대상조치로서 중재재정이 제공되는 경우 관련 당사자들이 모든 단계에서 참여할 수 있고 일단 내려진 중재재정이 완전하고 신속하게 시행되는, 적절하고 공평하며 신속한 알선 및 중재 절차를 수반하여야 한다.⁶²⁸⁾ 또한 당사자가 교섭을 재개하기로 결정한 경우에는 강제중재절차는 중지되어야 한다.⁶²⁹⁾

필수서비스를 수행한다는 이유로 파업권이 박탈되는 근로자에게는 이에 상응하는 직장폐쇄권 부정, 공동알선절차 제공 및 알선이 성립하지 않은 경우에 한하여 공동중재기구의 제공 등 그 이익을 보장하기 위한 적절한 대상조치가 있어야 한다.⁶³⁰⁾

파업이 금지되는 공무원의 경우 입법당국의 예산권한 유보는 중재재정 불이행의 사유가 되지 않는다.⁶³¹⁾

5) 최소서비스

파업의 실질적인 제한 또는 완전한 금지가 정당화되지 않는 상황에서 근로자의 파업권에 대한 문제를 야기하지 않고 이용자의 기본적 수요가 충족되도록 하거나 시설이 안전하게 또는 중단 없이 운영될 수 있도록 하기 위해 최소서비스가 대안이 될 수 있다.⁶³²⁾

파업시 최소서비스는 ① 그 중단이 인구의 전부 또는 일부의 생명, 개인적 안전 또는 건강을 위태롭게 할 수 있는 업무(즉 엄격한 의미의 필수

625) ILO, Compilation 2018, para. 853.

626) ILO, Compilation 2018, para. 857.

627) ILO, Compilation 2018, para. 858.

628) ILO, Compilation 2018, para. 856.

629) ILO, Compilation 2018, para. 855.

630) ILO, Compilation 2018, para. 860.

631) ILO, Compilation 2018, para. 857.

632) ILO, Compilation 2018, para. 867.

서비스), ② 엄격한 의미의 필수서비스는 아니지만 파업의 범위와 기간이 국민의 정상적인 생활조건을 위태롭게 하는 중대한 국가적 위기를 초래할 수 있는 서비스, ③ 근본적인 중요성을 가진 공공서비스에 대해서만 인정될 수 있다.⁶³³⁾ 따라서 엄격한 의무의 필수적인 것은 아니지만 해당 국가에서 매우 중요한 업종의 일부인 특정 서비스가 중단된 경우 최소서비스를 보장하기 위한 조치는 정당화될 수 있다.⁶³⁴⁾

엄격한 의미의 필수적인 것은 아니지만 해당 국가에서 매우 중요한 업종(예컨대 석유 및 가스 업종)의 서비스가 중단될 수 있는 쟁의행위의 경우 관련 당사자는 석유 및 가스 생산을 완전히 중단하여 그 범위와 기간이 해당 업종에서 회복불가능한 손해를 야기할 수 있는 쟁의행위의 경우에는 최소서비스를 도입할 수 있다.⁶³⁵⁾ 파업의 범위와 기간이 국민의 정상적인 생활조건을 위태롭게 하는 중대한 국가적 위기를 초래할 수 있는 파업의 경우 최소업무를 정할 수 있다. 이러한 최소업무는 전체 또는 일부 국민의 생명이나 정상적인 생활조건을 위태롭게 하는 것을 피하는데 엄격하게 필요한 운영업무로 한정되어야 한다.⁶³⁶⁾ 즉 최소서비스는 최소서비스 범위가 파업을 무력화시키지 않도록 보장하면서 해당 서비스의 최소요건 또는 인구의 기본적 수요를 충족시키는 데 필요한 운영으로 한정되어야 한다.⁶³⁷⁾

이 경우 노동조합단체는 사용자 및 공공당국과 함께 최소업무를 정의하는데 참여할 수 있어야 한다.⁶³⁸⁾ 즉, 최소서비스와 이를 수행할 최소한의 근로자 수를 결정하는 데는 공공당국뿐만 아니라 관련 근로자 및 사용자단체가 관여하여야 한다. 이렇게 하는 것은 무엇이 일정 상황에서 엄격하게 필요한 최소서비스로 간주될 수 있는가에 대한 신중한 의견교환을 가능하게 할 뿐만 아니라, 최소서비스의 범위가 그 한정된 영향력으로 인해 파업을 실효적이지 않도록 하는 결과가 초래하지 않도록 보장하는 데

633) ILO, Compilation 2018, para. 866.

634) ILO, Compilation 2018, para. 868.

635) ILO, Compilation 2018, para. 869.

636) ILO, Compilation 2018, para. 873.

637) ILO, Compilation 2018, para. 874.

638) ILO, Compilation 2018, para. 871.

기여하고 나아가 지나치게 폭넓고 일방적으로 결정된 최소서비스로 인해 파업이 무의미하게 되고 있다는 인상을 노동조합단체가 가지지 않도록 하는 데 기여한다.⁶³⁹⁾

최소서비스의 정의와 운영에 관한 협상은 노동분쟁 이전에 이루어지는 것이 바람직하다.⁶⁴⁰⁾ 그렇게 할 때 최소서비스에 관한 협상이 모든 당사자가 객관성과 거리감을 가지고 문제를 검토할 수 있기 때문이다.⁶⁴¹⁾ 다만, 파업 이후에 필요성이 발생하는 최소서비스의 경우에는 분쟁 기간 중에도 협상할 수 있다.⁶⁴²⁾

최소서비스에 대한 합의가 이루어지지 않은 경우에 사용자가 일방적으로 결정하는 것은 결사의 자유 원칙에 부합하지 않는다.⁶⁴³⁾ 그 경우에는 행정당국이 아니라 법원이나⁶⁴⁴⁾ 기타 독립적인 기구에 의해⁶⁴⁵⁾ 해결되어야 한다.⁶⁴⁶⁾

다음과 같은 경우에 대해 결사의 자유위원회는 최소서비스의 요건이 갖추어졌다고 판단하고 있다.

선박운송사업은 필수서비스는 아니지만, 해안부근 섬에 거주하는 주민이 선박 운항 중단시 겪을 수 있는 어려움과 불편을 고려하여 파업시 유지되는 최소업무에 대한 단체협약이 체결될 수 있다.⁶⁴⁷⁾ 그 경우 최소서비스는 선박에 승선하는 직원의 수 대신에 하루당 도항 수와 관련되어 있다.⁶⁴⁸⁾

국영항만기업과 항만에 의해 제공되는 서비스는 필수서비스에는 해당하지 않지만, 파업시 최소서비스가 요구될 수 있는 중요한 공공서비스에 해당한다.⁶⁴⁹⁾

639) ILO, Compilation 2018, para. 881.

640) ILO, Compilation 2018, para. 875.

641) ILO, Compilation 2018, para. 876.

642) ILO, Compilation 2018, para. 878.

643) ILO, Compilation 2018, para. 883.

644) ILO, Compilation 2018, para. 876.

645) ILO, Compilation 2018, para. 879.

646) ILO, Compilation 2018, para. 882.

647) ILO, Compilation 2018, para. 886.

648) ILO, Compilation 2018, para. 887.

여객 및 상품의 운송은 엄격한 의미의 필수서비스는 아니지만 파업시 최소서비스 요구가 정당화될 수 있는 매우 중요한 공공서비스이다.⁶⁵⁰⁾ 따라서 지하철운송사업,⁶⁵¹⁾ 철도운송사업의⁶⁵²⁾ 파업에는 최소서비스를 설정할 수 있다.

우편서비스,⁶⁵³⁾ 조폐, 은행사업 및 석유 업종은⁶⁵⁴⁾ 파업시 최소서비스를 유지할 수 있다. 특히 은행사업은 엄격한 의미에서 필수적인 것은 아니지만, 제3자, 즉 집단적 분쟁의 경제적 효과로 손해를 받는 이용자나 소비자에 대한 손해와 함께 회복불가능한 손해를 회피하기 위하여 당국은 강제중재를 부과하기 보다는 당사자에 의해 합의된 최소서비스 절차를 부과할 수 있다.⁶⁵⁵⁾

교육서비스,⁶⁵⁶⁾ 전염성이 높은 질병이 발생한 경우 동물보건부서,⁶⁵⁷⁾ 엘리베이터 유지 업무,⁶⁵⁸⁾ 항공관제를 위해 제공되는 기상서비스에는⁶⁵⁹⁾ 최소서비스가 설정될 수 있다.

이에 대하여 알루미늄 생산,⁶⁶⁰⁾ 보일러와 압력용기 허가, 사립탐정 및 경비 허가, 공공당국에 부속된 주거시설의 세탁업무와 운전업무에는⁶⁶¹⁾ 최소서비스가 설정될 수 없다.

최소서비스 유지 의무를 불이행하더라도 그것을 이유로 노동조합의 지위를 박탈하는 것은 허용되지 않는다.⁶⁶²⁾

649) ILO, Compilation 2018, para. 888.

650) ILO, Compilation 2018, para. 893; CFA, 346th Report, Case No. 1865, para. 755 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 711 (대한민국).

651) ILO, Compilation 2018, para. 890.

652) ILO, Compilation 2018, paras. 891, 892.

653) ILO, Compilation 2018, para. 894.

654) ILO, Compilation 2018, para. 895; CFA, 309th Report, Case No. 1865, para. 149 (대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 755 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 711 (대한민국).

655) ILO, Compilation 2018, para. 896.

656) ILO, Compilation 2018, paras. 898, 899.

657) ILO, Compilation 2018, para. 900.

658) ILO, Compilation 2018, para. 901.

659) ILO, Compilation 2018, para. 902.

660) ILO, Compilation 2018, para. 903.

661) ILO, Compilation 2018, para. 904.

5. 파업시 대체고용 등

가. 파업의 불법성 판단 주체

파업을 불법으로 선언하는 책임은 정부에 있어서는 안 되고 관련 당사자의 신뢰를 받는 독립적이고 공정한 기구에 있어야 한다.⁶⁶³⁾ 특히 정부가 분쟁의 일방 당사자인 사건에서 파업의 불법성에 대한 최종판단이 정부에 의해 이루어져서는 안 된다.⁶⁶⁴⁾ 파업의 불법성을 확인하는 것은 사법당국이 가장 적절하다.⁶⁶⁵⁾

나. 파업중지명령, 업무복귀명령, 대체고용

파업 중지 책임은 정부가 아니라 모든 관련 당사자의 신뢰를 받는 독립적인 기구에 있어야 한다.⁶⁶⁶⁾

파업 중인 근로자는 ① 법이 파업을 금지하고 있는 엄격한 의미의 필수서비스에서의 파업의 경우 및 ② 파업이 중대한 국가 긴급사태를 초래할 수 있는 경우에만 대체될 수 있다.⁶⁶⁷⁾ 따라서 의료서비스와 같은 필수서비스의 경우 파업 불참 근로자를 채용하는 것이 허용된다.⁶⁶⁸⁾ 전화서비스와 같은 필수공익서비스가 불법적인 파업에 의해 중단되는 경우 정부는 공동체의 이익을 위하여 그 기능을 보장할 책임을 인수하여야 할 수 있고, 중단된 업무 수행을 위하여 군대 기타의 자를 소집하여 그러한 업무가 수행되는 시설에 그러한 자를 배치할 수 있도록 하기 위한 필요한 조치를 취하는 것이 적절하다고 판단할 수 있다.⁶⁶⁹⁾

이에 대하여 파업이 금지될 수 있는 엄격한 의미의 필수서비스로 간주

662) ILO, Compilation 2018, para. 905.

663) ILO, Compilation 2018, paras. 907, 909.

664) ILO, Compilation 2018, para. 911.

665) ILO, Compilation 2018, para. 910.

666) ILO, Compilation 2018, para. 914.

667) ILO, Compilation 2018, para. 917.

668) ILO, Compilation 2018, para. 925.

669) ILO, Compilation 2018, para. 926.

될 수 없는 업종에서 파업을 와해시키기 위한 근로자 대체는 결사의 자유에 대한 심각한 위반에 해당한다.⁶⁷⁰⁾ 그러한 업종에서의 합법적이고 평화적인 파업을 와해시키기 위해 파업시 철강근로자 징발, 파업기간 중 피케팅 참가자에 대한 해고 위협, 저임금 근로자 모집, 노동조합 가입 금지는 결사의 자유에 부합하지 않는다.⁶⁷¹⁾

특히 파업이 합법이라면 불확정적인 기간 동안 파업 참가자를 대체하기 위해 기업 외부로부터의 노동력 이용에 의존하는 것은 파업권 격하의 위험을 수반하며, 이는 노동권의 자유로운 행사에 영향을 미칠 수 있다.⁶⁷²⁾

경제의 핵심 산업에서의 장기간 총파업이 인구의 생명, 건강 또는 개인적 안전을 위태롭게 할 수 있는 상황을 초래할 수 있는 경우에는 업무복귀명령은 언제나 정당하고, 그 범위와 기간이 그러한 상황을 야기할 수 있는 파업의 경우에는 업무복귀명령이 특정한 범주의 인원에 대해 적용된다면 정당할 수 있다. 그러나 그러한 경우 외의 업무복귀 요구는 결사의 자유 원칙에 반한다.⁶⁷³⁾

또한 파업이 합법적인 경우 노동분쟁의 결과로서 중단된 업무를 수행하기 위해 군대 또는 기타 집단을 고용하는 것은 업무의 중단이 중대한 위기를 초래하는 서비스 또는 산업의 운영을 보장해야 할 필요성이 있는 경우에만 정당화될 수 있다.⁶⁷⁴⁾

운송회사, 철도 및 석유부문 등의 서비스 또는 기업 운영 중단이 해당 공동체의 정상적 생활에 혼란을 가져올 수 있다고 인정되지만 이러한 서비스 중단이 중대한 국가비상사태를 초래할 수 있다고 인정할 수 없다. 따라서 이러한 종류의 서비스에서 파업시 근로자를 동원하기 위해 취한 조치는 근로자의 직업·경제적 이익을 옹호하는 수단인 파업권을 제한하는 것이다.⁶⁷⁵⁾

670) ILO, Compilation 2018, para. 918; CFA, 306th Report, Case No. 1865, para. 336 (대한민국); 335th Report, Case No. 1865, para. 826(대한민국); 346th Report, Case No. 1865, para. 757 (대한민국).

671) ILO, Compilation 2018, para. 924.

672) ILO, Compilation 2018, para. 919; CFA, 306th Report, Case No. 1865, para. 336 (대한민국); 353rd Report, Case No. 1865, para. 711 (대한민국).

673) ILO, Compilation 2018, para. 920.

674) ILO, Compilation 2018, para. 922.

6. 파업기간 중 경찰 개입

근로자 및 그 단체는 국내법을 존중할 의무가 있고, 파업시 경찰력의 개입은 공공질서 유지에 엄격히 제한되어야 한다.⁶⁷⁵⁾ 즉 근로자 및 그 단체는 국내법을 존중할 의무가 있지만, 파업 참가자에게 영향을 미치는 법원 판결을 집행하기 위한 경찰의 개입은 기본적인 공격 자유를 존중하는 모든 체제에서 적용될 수 있는 기초적인 보장을 준수해야 한다.⁶⁷⁷⁾

파업시 당국은 법과 질서가 심각하게 위협받는 중대한 상황에서만 물리력 사용을 하여야 한다.⁶⁷⁸⁾ 당국은 파업상황에서 공공질서에 대한 실제 위협이 있는 경우에만 경찰을 투입해야 한다. 경찰개입은 공공질서에 대한 위협에 비례해야 하며 정부는 공공질서를 저해할 수 있는 시위를 통제하는데 있어서 과도한 폭력의 위협을 피하기 위해 권한 있는 당국이 적절한 지침을 받도록 보장하기 위한 조치를 취하여야 한다.⁶⁷⁹⁾

파업을 분쇄할 목적으로 경찰을 이용하는 것은 노동권에 대한 침해이다.⁶⁸⁰⁾

7. 파업기간 중 임금 공제

파업기간 중 임금 공제는 결사의 자유 원칙에 상충되지 않는다.⁶⁸¹⁾ 그 경우 임금공제는 파업에 참가한 근로자에게만 적용되어야 한다.⁶⁸²⁾

그러나 파업기간에 상응하는 액수보다 더 많은 액수의 임금을 공제하는 것과 같은 추가적인 제재는 정당한 쟁의행위 행사에 대한 제재에 상당

675) ILO, Compilation 2018, para. 923.

676) ILO, Compilation 2018, para. 933.

677) ILO, Compilation 2018, para. 934; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 697 (대한민국).

678) ILO, Compilation 2018, para. 932.

679) ILO, Compilation 2018, para. 935.

680) ILO, Compilation 2018, para. 931.

681) ILO, Compilation 2018, para. 942; CFA, 363rd Report, Case No. 1865, para. 110 (대한민국).

682) ILO, Compilation 2018, para. 950.

하며,⁶⁸³⁾ 그러한 파업에 대한 제재의 부과는 조화로운 노사관계로 이어지지 않는다.⁶⁸⁴⁾ 또한 모든 노동조합이 파업에 참가하였으나 임금 삭감을 특정 노동조합활동가에게만 적용하는 것은 결사의 자유 원칙에 영향을 미치는, 관련 노동조합에 대한 사실상의 차별적 대우에 해당한다.⁶⁸⁵⁾

반면 성실교섭의무 위반과 같이,⁶⁸⁶⁾ 사용자가 파업에 책임이 있는 경우에는 파업기간 중 임금을 지급할 의무를 법에 의해 사용자에게 부과시키는 것도 결사의 자유 원칙에 상충될 수 있다. 이 문제는 당사자 사이에 해결하여야 할 문제이다.⁶⁸⁷⁾

8. 파업에 대한 책임

가. 정당한 파업

1) 형사처벌

정당한 파업을 주도한 노동조합에 대해 제재를 부과하는 것은 결사의 자유 원칙에 대한 중대한 위반이다.⁶⁸⁸⁾

정당한 파업 참가를 이유로 어떠한 자도 처벌받아서 안 되며,⁶⁸⁹⁾ 특히 평화적 파업에 참가한 것을 이유로 형사처벌이 이루어져서는 안 된다.⁶⁹⁰⁾ 그러나 파업의 틀 내에서 일반 형법상 사람과 재산에 대한 폭력이 행해지고 이것이 그러한 행위를 처벌하는 법령에 근거하고 있는 경우에만 형사처벌이 부과되어야 한다.⁶⁹¹⁾

683) ILO, Compilation 2018, para. 943.

684) ILO, Compilation 2018, para. 944.

685) ILO, Compilation 2018, para. 946.

686) ILO, Compilation 2018, para. 949.

687) ILO, Compilation 2018, para. 948.

688) ILO, Compilation 2018, para. 951.

689) ILO, Compilation 2018, para. 953; CFA, 351st Report, Case No. 2569, para. 640 (대한민국).

690) ILO, Compilation 2018, para. 954.

691) ILO, Compilation 2018, para. 955; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 716 (대한민국).

2) 불이익취급

정당한 파업에 대해 노동조합 사무실을 폐쇄하는 것은 결사의 자유 원칙 위반이다.⁶⁹²⁾

파업을 이유로 한 근로자 해고는 정당한 조합활동을 이유로 한 고용에서의 심각한 차별에 해당하고 제98호 협약에 반한다.⁶⁹³⁾ 파업참가를 이유로 근로자를 해고하고 재고용을 거부하는 등의 극단적으로 심각한 조치를 이용하는 것은 심각한 남용 위험이 있으며 결사의 자유에 대한 침해가 된다.⁶⁹⁴⁾

결사의 자유 원칙이 존중되기 위해서는 근로자가 파업 또는 기타 쟁의 행위에 참여하였다는 이유로 해고되거나 재고용이 거부되어서는 안 된다. 이런 목적은 해고가 파업 중 또는 파업 후에 일어났는지 여부와 무관하다. 또한 논리적으로 볼 때 해고의 목적이 파업권 행사를 방해하거나 처벌하기 위한 것이라면 해고가 파업 전에 발생해도 무관하다.⁶⁹⁵⁾

파업 참가의 결과로서 해고된 근로자는 기업에서 근속한 연수에 상응하여 합법적으로 취득한 기득의 퇴직급여를 박탈당하여서는 안 된다.⁶⁹⁶⁾

파업불참자에 대해 상여금을 지급하는 차별관행은 조합원의 활동을 조직할 권리에 대한 중요한 장애이다.⁶⁹⁷⁾

3) 민사책임

결사의 자유위원회는 다음과 같은 법규정은 결사의 자유 원칙에 반한다고 판단하고 있다. ① 실질적으로 모든 쟁의행위를 이에 참가한 자측의 계약위반으로 처우하는 것, ② 그 행위의 결과로 사용자에게 발생한 일체의 손해에 대한 책임을 그러한 계약 위반을 주동한 노동조합이나 그 임원에게 부과하는 것, ③ 그러한 행위에 직면하고 있는 사용자에게 불법

692) ILO, Compilation 2018, para. 952.

693) ILO, Compilation 2018, para. 957; CFA, 350th Report, Case No. 2602, para. 681 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 662 (대한민국).

694) ILO, Compilation 2018, para. 962.

695) ILO, Compilation 2018, para. 959.

696) ILO, Compilation 2018, para. 964.

697) ILO, Compilation 2018, para. 976.

행위의 개시(또는 계속)를 방지하기 위한 가처분을 구하는 것을 허용하는 것. 그러한 조항의 누적적 효과는 근로자에게 그 경제적·사회적 이익을 촉진하고 옹호하기 위하여 적법하게 파업을 할 수 있는 역량을 박탈할 수 있다.⁶⁹⁸⁾

나. 불법파업의 책임

결사의 자유 원칙은 파업권 행사 기간 동안의 범죄행위에 해당하는 남용을 보호하지 않는다.⁶⁹⁹⁾ 그러나 결사의 자유 원칙에 부합하는 파업금지 위반인 경우에만 파업과 관련하여 형사처벌이 부과되어야 한다. 파업과 관련한 불법행위와 관련한 모든 형사처벌은 이루어진 위반 또는 과실에 비례적이어야 하며 당국은 평화적인 파업을 조직하거나 참가하였다는 이유만으로 구금조치를 하여서는 안 된다.⁷⁰⁰⁾

필수사업 분야에서 파업의 결과로 당국이 취한 임시조치(노동조합 활동 금지, 노동조합비 원천징수 중지 등)는 제87호 협약 제3조에서 규정한 보장에 반한다. 필수사업 수행을 보장하기 위한 정부조치가 추구하는 목적에 비례해야 하며 과도해서는 안 된다.⁷⁰¹⁾

불법파업을 이유로 노동조합에 부과될 수 있는 벌금은 노동조합의 재산으로 이어질 가능성이 있거나 노동조합에 대해 위협적 효과를 가지고 그 정당한 조합활동을 금지시킬 가능성이 있을 정도의 액수가 되지 않아야 한다.⁷⁰²⁾

다. 평화적 파업에 대한 책임

어느 누구도 평화적인 파업을 조직하거나 참가하였다는 사실만으로 그

698) ILO, Compilation 2018, para. 960.

699) ILO, Compilation 2018, para. 965; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 666 (대한민국).

700) ILO, Compilation 2018, para. 966; CFA, 363rd Report, Case No. 2602, para. 465 (대한민국); 365th Report, Case No. 2829, para. 577 (대한민국).

701) ILO, Compilation 2018, para. 967.

702) ILO, Compilation 2018, para. 969.

자유가 박탈되거나 형사제재를 받아서는 안 된다.⁷⁰³⁾ 근로자에 의한 노동권(파업 및 시위)의 평화적 행사는 체포와 추방으로 이어서는 안 된다.⁷⁰⁴⁾ 따라서 당국은 평화적 파업을 조직하거나 참가한 것과 관련하여 체포 또는 구속조치에 의지해서는 안 된다. 이런 조치는 심각한 남용 위험이 따르며 결사의 자유에 대한 심각한 위협이 된다.⁷⁰⁵⁾ 노사관계의 범죄화는 조화롭고 평화로운 노사관계로 전혀 이어지지 않는다.⁷⁰⁶⁾

파업기간 중 사람 또는 재산에 대한 폭력, 기타 민법상 침해가 이루어지고 이에 대해 법에 처벌이 명시되어 있는 경우에만 형사처벌을 할 수 있다.⁷⁰⁷⁾

한편, 파업권과 직장점거의 행사는 파업불참자의 근로의 자유와 시설에 출입할 경영진의 권리를 존중하여야 한다.⁷⁰⁸⁾

703) ILO, Compilation 2018, para. 971; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 715 (대한민국).

704) ILO, Compilation 2018, para. 973; CFA, 351st Report, Case No. 2569, para. 640 (대한민국).

705) ILO, Compilation 2018, para. 970; CFA, 353rd Report, Case No. 1865, para. 728 (대한민국); 355th Report, Case No. 2602, para. 669 (대한민국).

706) ILO, Compilation 2018, para. 974; CFA, 355th Report, Case No. 2602, para. 669 (대한민국).

707) ILO, Compilation 2018, para. 972.

708) ILO, Compilation 2018, para. 978.

제 3 장

ILO 결사의 자유 핵심협약 비준·이행과 사회적 대화

제1절 ILO 삼자주의 검토 필요성

ILO 결사의 자유에 관한 핵심협약은 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」상 제도들과 상충되는 측면이 많다. 이에 따라 이를 개정하기 위해서는 노사를 중심으로 한 많은 논의들이 필요하다.

권리적인 측면에서 볼 때, ILO 결사의 자유에 관한 핵심협약은 노동기본권이다. 이 때 기본권이라 함은 ‘노사관계가 지속되기 위한 가장 최저한의 기본적인 원칙’이며, 현대사회에서의 노동권을 영위하기 위한 기본적인 인권(basic human rights)이라는 의미이다. 그러므로 ILO 결사의 자유에 관한 핵심협약에 대하여 다양한 차원의 논의들이 이루어지는 것도 필요하지만, 그 마지막은 해당 협약의 비준과 성실한 이행으로 귀결되어야만 한다. 이러한 관점에서 보면, ILO 결사의 자유에 관한 핵심협약은 ILO 현장의 내용을 확인하는 노동기본권으로, 그 비준을 둘러싸고 벌어지는 다양한 논의와는 별도로 당연히 비준되었어야 할 권리라고 판단된다.

지금까지 노사관계의 사법화에 익숙해 있던 노사 양 당사자에게는 기존의 제도들이 ‘자유권적 관점’에서 볼 때 단결할 권리를 제한한다고 하는 사실 그 자체에는 동의할 수 있을지도 모른다. 하지만 현실에서의 당사자들, 특히 사용자 측에서 보면 국내 정치·경제적 상황 하에서 형성되

어 온 다양한 노사관계 법제도들을 개정했을 때 발생할 수 있는 문제점들에 대한 우려가 나타날 수 있으며, 이에 관한 첨예한 의견 대립은 충분히 예상 가능하다.

이러한 점들을 고려하여, 결사의 자유를 포함한 ILO 협약의 비준부터 이행 체계 구축까지의 전 과정에서 정부는 물론 노사 당사자의 참여와 대화를 강조하는 것이 ILO의 입장이다. 결사의 자유와 같이 당위적 측면에서 접근할 수 있는 문제에 관해서도, 정부 주도의 정치적 해결 방식이 아닌, 노사 당사자들이 풀어나가야 한다는 것이다. ILO 핵심협약의 문제는 노동문제이고, 이러한 노동문제는 당사자들의 의견이 가장 큰 출발점이 되기 때문이다. 결국 ILO는 삼자주의 원칙에 따른 노사의 협의구조를 중요시하고 있는데, 이하에서는 ILO 삼자주의 원칙들을 살펴보면서, ILO 결사의 자유 핵심협약의 비준과 이행에서 노동기본권을 개선할 수 있는 절차적 방안에 관하여 모색하도록 한다.

제2절 ILO 삼자주의 원칙

1. ILO의 삼자주의 원칙의 형성

ILO는 노사정의 삼자구성을 특징으로 하고 있다. 이러한 삼자구성 체계는 다른 국제기구에서 볼 수 없는 독자적인 것이다. ILO가 UN 산하 전문·독립기구이지만,⁷⁰⁹⁾ 다른 국제기구들과 근본적으로 차이가 있다고

709) ILO는 1919년 창설 당시 베르사유 조약에 기반한 국제연맹의 전문기구로 출발하였다. 그리고 이후 1944년 필라델피아 선언에 의하여 현장을 재정립한 후 1946년 UN의 전문기관으로 편입되었다. UN 산하에는 다양한 기구가 있는데, 크게 ① 사업 또는 기금을 위한 기구(United Nations Programmes and Funds), ② 전문·독립기구(Specialised Agencies & Related Organisations), ③ 기타 기구 및 기관(Other Bodies)로 구분된다. ILO는 전문·독립기구 중에서 1865년 설립된 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU), 1873년 설립된 세계기상기구(World Meteorological Organisation: WMO), 1874년 설립된 세계우편연합(Universal Postal Union: UPU)에 이은 4번째로 긴 역사를 가

보는 입장에서는 그 근거로 모든 절차에서의 삼자구성 원칙을 준수하고 있다는 점에 주목한다. ILO는 정부뿐만 아니라 민간단체를 정규 구성원으로 인정하는 유일한 정부 간 국제조직이다. 그러므로 ILO는 정부 간 공식 국제기구이면서, 다른 한편으로는 국제 NGO 단체와 같은 비정부조직의 성격을 갖고 있다. 이러한 삼자구성 원칙은 ILO가 많은 점에서 국제연합의 여러 기관 내지 지역적·기능적인 국제조직과 차이를 발생시키는 원인이 된다.

ILO가 다른 국제기구와 달리 삼자구성을 그 원칙으로 한 배경에 관해서는 ILO가 형성될 당시의 시대적·정치적 상황을 중심으로 설명하는 견해가 있다. William Simpson(1994)와 吾郷 眞一(2009)에 따르면, “... 1917년 러시아혁명이 성공하면서 서유럽의 지배계급·자본가들은 위기감을 느꼈으며, ... 혁명의 물결이 독일, 프랑스, 영국에까지 미치는 사태에 이르기 전에, ... 어느 정도 노동자 계급에 양보를 하고, 노동조건을 향상시킴으로써 자본주의가 전복되는 것을 피하기 위한 것”이 필요하다는 당시 자본가들의 결단이 ILO의 삼자주의 원칙이 수립되게 된 가장 큰 정치적·사회적 배경이라고 본다.⁷¹⁰⁾

하지만 19세기 후반부터 지속되어 왔던 노동에 관한 사회적 대화의 흐름들을 고려한다면, 1917년 러시아 혁명이 ILO 설립과 가장 근접한 사회적 변혁이지만, ILO의 삼자주의 원칙을 전적으로 자본가들의 타협의 산물로만 보기에 무리가 있다. 법적 성격을 가진 국제노동입법은 그 형성 과정에서 정치적·사회적 영향에 좌우되는 것이 사실이지만, 19세기 유럽에서는 1864년 런던의 국제노동자협회(International Working Men's Association: 제1인터내셔널)부터 시작된 사회적 대화의 역사를 갖추고 있었으며, 노사대표가 참여하는 노동 의제에 관한 논의 틀의 결과물이 ILO로 귀결된 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.⁷¹¹⁾

지고 있다.

710) William Simpson(1994), “The ILO and tripartism : some reflection”, *Monthly Labor Review* 117(9), p.41~42; 吾郷 眞一(2009), *なぜILOは三者構成なのか*, 特集: その裏にある歴史, JILPT. p.32.

711) 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2014), 『근로시간법 제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원, p.33~34; 김영미(2012), 『국

2. ILO 현장상 삼자주의 원칙

가. 총회·이사회 구성과 의결권

ILO 삼자주의 원칙은 현장상의 규정으로부터 도출된다. ILO의 상설 조직은 회원국의 대표자로 구성되는 총회(General Conference of representatives of the Members), 이사회(Governing Body), 사무국(International Labour Office)으로 구성되는데(ILO 헌장 제2조), 이들 중 총회와 이사회에 관해서는 삼자구성 원칙이 적용된다.

앞서 검토한 바와 같이, ILO의 설립 단계는 물론 현재까지도 국제기구의 구조 내에서 정부대표 이외의 비정부단체·개인을 당사자로 구성하는 것은 이례적인 것이다. ILO의 현장의 원칙들은 베르사유 평화회의에서 논의된 결과인데, William Simpson(1994)에 따르면 당시 ILO와 관련하여 의사결정에 관한 대립이 있었던 것으로 나타난다. 국가 단위의 회원을 구성원으로 하는 ILO의 특성상, 회원국 정부는 노사의 의견을 수렴한 후 국가 단위로 통일된 의결권을 행사하여야 한다는 입장(1회원국 1표제)이 있는 반면, 노사정이 모두 동일하게 1개의 의결권을 행사하여, 한 회원국 내에서 정부 한 표, 노동자 측 한 표, 사용자 측 한 표와 같이 노사정의 비율을 완전 대응하게 하는 ‘완전한 삼자구성’이 타당하다는 입장(노사정 1:1:1표제)이 제시되었다. 그리고 결과적으로, 이 두 입장에 대한 절충점이라고 할 수 있는 것이 ILO 헌장 제3조 제1항(총회의 구성) 및 제7조 제1항(이사회회의 배분)이다.

ILO 삼자주의의 원칙은 노사정이 대등한 의무와 책임을 부담한다는 것을 의미하지 않는다. ILO 총회에서는 회원국 정부에 2석, 해당 회원국의 노사 대표에 각각 1석을 배분한다. 이처럼 노사정을 ‘1:1:2’로 구성하는 것을 단순히 설립 당시의 대립을 해결하기 위한 타협책으로 인식하는 것은

제노동기준의 국내 수용에 관한 연구 - ILO 핵심협약을 중심으로, 단국대학교 박사학위논문에서는 ILO가 3자 주의를 견지하게 된 효시를 1890년 베를린 대회로 보면서, “... 각국 공무원과 국회의원, 노사대표 등이 다수 참여하였다는 점이 향후 ILO 3자 주의 경향을 예고해 주는 것...”이라고 설명하고 있다(pp.62~63).

타당하지 않다. 吾郷 眞一(2009)에서는 ‘노사정 1:1:2’를 매우 적합하고 의미 있는 조치라고 파악한다. 노사정은 노동정책 결정에 있어서 대등한 주체라고 파악하는데 무리가 있으므로, ‘정부 대 민간의 관계’로 파악하여 노동정책의 실현 주체인 회원국 정부에게 의결권과 함께 그에 상응하는 책임을 부여하는 것이 타당하다고 보기 때문이다.⁷¹²⁾ 일반적으로 국제기구에서의 정부는 국가 자체는 물론 국민의 이익을 대표하는 기능을 수행하므로, 그 고유의 역할에는 당연히 노사 쌍방의 이익을 고려하는 것이 필요하다. 그러므로 국가 또는 국민 전체의 관점에서 정부대표가 당사자 대표인 노사보다 의결권에서의 우위를 갖는 것은 타당하다고 생각된다. 특히 ILO의 협약 체계라는 관점에서, 그 비준이 이행에 대하여 국내외적으로 책임을 부담하는 것은 정부이며, 노사 단체는 이에 대한 책임을 부담하지 않으므로, 회원국 정부의 의결권은 책임 주체에 대한 대가라고 볼 수 있다.

ILO는 의결권이 있는 총회와 이사회, 그리고 산하 각종 위원회를 삼자주의 원칙 하에서 구성한다. 다만 ILO 사무국의 경우 헌장 제3조에 따른 상설조직으로서 ILO의 전반적인 운영을 관장하긴 하지만, 의사결정조직이 아닌 사무총장을 정점으로 하는 행정조직이므로 삼자주의 원칙이 적용되지 않는다.⁷¹³⁾

나. ILO 현장상 노사 대표자의 역할

ILO 현장상 절차들은 당사자주의에 의거한 규정들이다. 그러므로 회원국의 노사대표자들은 각 절차에 있어서 주체적 역할을 수행한다.

ILO 헌장 제23조는 정부가 노사 단체에게 ‘제19조 및 제22조에 따라서 사무국장에 송부한 자료 및 보고서를 송부’해야 할 의무를 부과하고 있다. ILO 헌장 제19조는 총회에서 채택된 조약 및 권고에 대하여 권한 있는 기관에 송부할 것을 규정한 것이며, 같은 헌장 제22조는 협약을 비준한

712) 吾郷 眞一(2009), なぜILOは三者構成なのか, 特集: その裏にある歴史, JILPT, p.33.

713) <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/international-labour-office> (접속일: 2018. 09. 28)

데 따른 절차를 규정한 것이다. 이에 대하여 노사 단체에 사본을 송부하도록 한 것은, 회원국 정부의 자료에 대하여 노사가 확인함과 동시에 추후 이에 대한 상세적인 의견을 제시할 것을 예정한 것이다.

이러한 점은 ILO 총회 의사 규칙(Rules for the Conference)을 살펴보면 명확해진다.⁷¹⁴⁾ ILO 총회 의사 규칙 제38조(준비단계 1회독절차)와 제39조(준비단계 2회독절차)는 사무국이 의제에 대한 제도·관행 보고서를 각 회원국 정부에 배포한 후 질문서에 대한 응답을 요청하는 방식으로 진행된다.⁷¹⁵⁾ 그리고 이때 ILO 사무국은 회원국 정부에 대표적인 노사 단체에도 관련 내용을 통보하고 협의할 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 ILO 총회 관련 모든 절차에서는 실질적으로 삼자주의가 적용되며, 회원국 정부는 현장상 의무 이행 차원에서 노사단체에 대하여 ILO 총회 논의 사항에 대한 지속적인 협의를 하여야 하는 의무를 부담한다.

3. 개별 협약에 따른 삼자주의 원칙

ILO는 국제노동기준으로 200여 개의 협약을 비롯하여, 권고, 의정서(protocols⁷¹⁶⁾) 등을 규정하고 있다. 이러한 방대한 범위의 국제노동기준에서는 어떠한 형태로든지 노사의 의견교환이나 정보제공, 그리고 협

714) 규칙 전문은 <https://www.ilo.org/ilc/Rulesfortheconference/lang-en/index.htm> 참조(접속일: 2018. 09. 28)

715) 준비단계 1회독 절차는 Preparatory stages of single-discussion procedure를, 준비단계 2회독은 Preparatory stages of double-discussion procedure를 직역한 것이다.

716) 국제관계에서 의정서(protocols)는 국제공문서(외교문서)에 삽입하는 기록부 또는 회의 당사자들의 약속 국제 합의를 의미한다. ILO의 맥락에서 의정서는 협약에 관한 수정·추가·해석을 정한 합의문을 의미하는데, 주로 본 협약 채택 당시 고려하지 못한 사항들을 추가하는 방식을 취한다. ILO 의정서에 관해서는 별도의 비준이 필요한데, 2018년 9월 현재 P029(Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930), P081(Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947), P089(Protocol of 1990 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948), P110(Protocol of 1982 to the Plantations Convention, 1958), P147(Protocol of 1996 to the Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976), P155(Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981) 총 6개의 의정서가 채택되고 있다.

의·합의에 관한 사항들을 언급하고 있다. ILO 협약을 중심으로 살펴보면, 일반적인 방식은 ‘노사 협의’라고 볼 수 있지만, 특정한 사항에 관해서는 합의에 가까운 방식을 규정하거나, 삼자주의 원칙을 실현하기 위한 조직의 설치를 규정하고 있는 경우도 존재한다.

이 가운데 ILO 결사의 자유 핵심협약의 비준 및 이행과 관련하여, 제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976)에 주목할 필요가 있다. 이 협약은 “국제노동기구의 회원국이 국제노동기구와 연관된 활동에 관하여 정부, 사용자 및 근로자 대표 간의 효과적인 협의가 이루어질 수

〈표 3-1〉 삼자주의 원칙을 규정한 ILO 협약

	ILO 협약 리스트	비준 여부	비준 연도
노사가 정책 결정 등에 참여하는 규정이 있는 협약	제2호 실업에 관한 협약	비준	2011. 11. 07
	제131호 최저임금결정 협약	비준	2001. 12. 27
	제156호 가족부양의무가 있는 근로자 협약	비준	2001. 05. 29
	2006 해사노동협약	비준	2014. 01. 09
위원회의 노사 동수(同數) 규정이 있는 협약	제26호 최저임금결정제도 협약	비준	2001. 12. 27
	제88호 직업안전조직의 구성에 관한 협약	비준	2001. 12. 27
노사협의의 규정이 있는 협약	제115호 방사선보호 협약	비준	2011. 11. 07
	제119호 기계의 방호에 관한 협약	미비준	-
	제120호 상업 및 사무소에서 위생에 관한 협약	미비준	-
	제122호 고용정책협약	비준	1992. 12. 09
	제138호 최저연령협약	비준	1999. 01. 28
	제139호 직업성 암 협약	비준	2011. 11. 07
	제142호 인적자원개발 협약	비준	1994. 01. 21
	제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약	비준	1999. 11. 15
	제159호 장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약	비준	1999. 11. 15
	제162호 석면협약	비준	2007. 04. 04
	제181호 민간직업소개사업에 관한 협약	미비준	-
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 금지에 관한 협약	비준	2001. 03. 29
	제187호 산업안전 보건 증진체계 협약	비준	2008. 02. 20

주: 필자 작성.

있는 절차를 운용하는 것”을 주요 내용으로 하고 있는데, 향후 ILO 결사의 자유 핵심협약의 이행 과정에서 나타나는 문제들을 해결하기 위해서는 효과적이고 실질적인, 그리고 지속적인 협의 체계를 구축하는 것이 필요하다.⁷¹⁷⁾

제3절 ILO 협약 비준에 관한 삼자주의

1. ILO 협약 비준의 절차

ILO 헌장 및 관련 규정들에서는 협약 비준에 관한 협약 간 차이를 규정하고 있지 않다. 따라서 ILO 핵심협약이라 하더라도 통상의 협약 또는 조약 비준 절차에 준하고 있다.

ILO 협약을 비준하는 문제는 ILO와의 문제보다는 회원국의 내부적인 절차가 쟁점인 경우가 대부분이다. 규범적인 관점에서 본다면 ILO 핵심협약은 현장상의 의무에 대한 확인이므로, 회원국 정부가 당연히 이에 대한 비준 의무를 부담한다. 그러므로 협약 비준에 있어서 다른 협약보다도 좀 더 신속한 방식이 요구된다. 이러한 점을 고려하여 엄격한 국내 절차들을 거치지 않고 우선적 비준(선비준)을 하는 국가도 있다.

ILO와의 절차만을 고려한다면 회원국 정부가 ILO 사무국에 ‘비준서’를 기탁하는 것으로 비준은 완료된다. 그 이후 UN과의 내부절차(ILO 사무국에서 UN 사무국으로의 통지)가 있긴 하지만, ILO와의 관계에서만 본다면 회원국 정부가 비준서를 기탁하고 그 시점으로 1년 후 해당 협약이 발효되는 것이 비준 절차의 전부라고 할 수 있다. 따라서 인권적 성격이 강한 아동노동금지에 관한 협약(제138호 최저연령 협약⁷¹⁸⁾ 및 제182호 가혹한 형태의 아동노동철폐 협약⁷¹⁹⁾의 경우 비교적 단기간의 정부 또

717) 이에 관해서는 제4장에서 세부적으로 검토하도록 한다.

718) Minimum Age Convention, 1973(No.138) ILO

719) Worst Forms of Child Labour Convention, 1999(NO.182) ILO

는 의회의 논의를 거쳐서 ‘선비준’의 형식을 취하는 경우도 있다. 최근 사례를 보면, 2018년 1월 15일 제138호 협약을 비준한 남아메리카의 수리남(Suriname)이나, 2018년 8월 15일 제182호 협약을 비준한 남태평양의 쿡제도(Cook Islands)가 이에 해당한다.

반면 결사의 자유 핵심협약의 경우, 인권적 성격보다는 노동조합을 중심으로 한 집단적 성격이 강한데, 상대적으로 산업화되고 노동관계법령이 정비된 미비준 회원국들이 비준에 어려움을 겪고 있다. 예컨대 캐나다의 경우 2000년대 이후 사법부의 판결로부터 시작된 문제 제기를 바탕으로,⁷²⁰⁾ 다년간의 논의를 통하여 국내법을 정비한 이후 2017년 7월 14일 제98호 협약을 비준한 바 있다.⁷²¹⁾ 또한 이라크의 경우도 국내 정치·군사적 상황이 불안정한 상황에서도 2015년 노동법의 정비를 시작으로 하여, 정부와 의회에서의 논의를 바탕으로 2018년 6월 1일에 이르러서야 제87호 협약을 비준하였다. 결사의 자유 핵심협약은 개인의 인권적 차원뿐만 아니라 노동 생태계에 관한 다양한 제도들과 연계되어 있으므로, 규범적인 당위성에도 불구하고, 현실적으로 기존 법제도와의 조화가 다른 핵심협약보다 더 문제가 되는 실정이다.

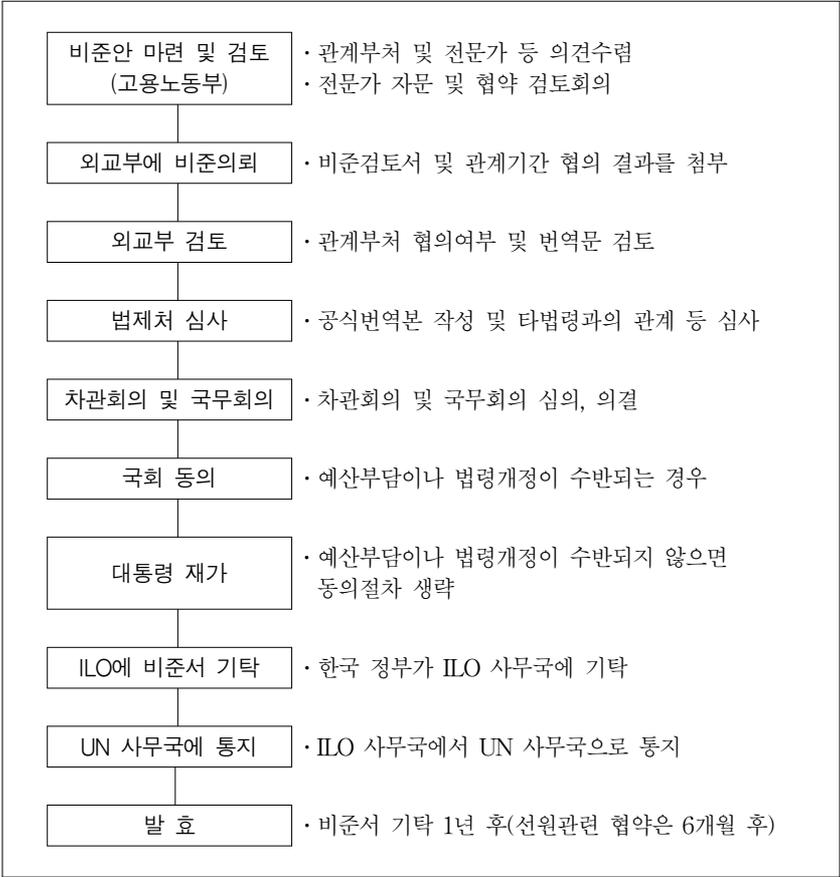
헌법 제60조 제1항에서는 ‘국회의 사전 동의를 얻어야 할 조약의 범위’를 규정하고 있는데, 비준 시 국회의 사전 동의가 필요한지 여부에 관한 기본적인 검토 사항은 ‘중요한 국제조직에 관한 조약’인지 여부와 ‘입법사항에 관한 조약’인지 여부이다.⁷²²⁾ 다만 실제로 이를 판단함에 있어서는,

720) 캐나다는 우리나라와 달리 비준한 국제조약의 국내법적 효력을 인정하지 않고, 사법기관 등을 매개로 하여 적용한다. 캐나다의 헌법에 해당하는 ‘캐나다 권리와 자유 헌장(Canadian Charter of Rights and Freedom)’에 관한 대법원 판례에서는 단체교섭권과 단체행동권의 기본적 권리성 내지 자유권성을 부정하여 왔는데, 2007년 대법원의 미비준한 ILO 제98호 협약을 인용한 것을 계기로 국제인권규범에 관한 준수 의무가 논의되기 시작하였다. 이에 관해서는 김영미(2012), pp.173~175 참조.

721) 최근 ILO 결사의 자유 핵심협약 비준 사례들 중 이라크가 2018년 6월 1일 제87호 협약을 비준한 바 있다.

722) 이해를 돕기 위하여 김근주(2016), pp.39~40에서 검토한 사항을 다시 한 번 확인하면 다음과 같다. “... 헌법 제60조 제1항은 조약을 체결·비준함에 있어 국회의 사전 동의를 얻어야 할 조약의 범위를 규정하고 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 ① 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, ② 중요한 국제조직에 관한

[그림 3-1] ILO 협약 비준 국내외 절차



자료: 김영미(2012), p.132 <그림 4-1> 참조.

조약, ③ 우호통상항해조약, ④ 주권의 제약에 관한 조약, ⑤ 강화조약, ⑥ 국가나 국민에게 중요한 재정적 부담을 지우는 조약, ⑦ 입법사항에 관한 조약이다. 국회의 사전 동의 조약의 범위에 관하여, 이들을 예시 사항으로 볼 것인지, 한정적 열거로 볼 것인지가 문제된다. 국회가 경중을 불문하고 모든 조약의 체결·비준에 관여하는 것은 현실에서 큰 의미가 없으며, 국가의 대외교섭 활동상 요구되는 임기응변성에 지장을 줄 수 있으므로 헌법학계에서는 한정적 열거로 보는데 그 의견들이 일치하고 있다. 정부가 체결·비준하려는 조약이 국회 동의 대상에 해당한다고 판단하여 국회에 동의안을 제출하면 국회는 이에 대한 동의권을 행사한다. 헌법에 따른 국회의 동의 대상 조약임에도 불구하고 국회 동의 절차를 거치지 않고 조약이 체결·비준되는 경우 그 대내외적 효력이 문제될 수 있다. 그리고 이러한 부분은 정부와 국회 간의 심각한 갈등을 초래할 수 있으므로, 조약의 국회 동의 여부는 매우 신중하게 판단되어야 한다.”

비록 국회 동의 대상 조약이라 하더라도, 국회가 그 사전 작업으로서 법률안을 심의하는 경우, 대상 조약에 관한 국회의 검토는 법률안을 통해서 국회가 확인한 것으로 볼 수 있으므로, 이에 대한 국회 동의는 불요하다고 판단하여 처리하기도 한다.⁷²³⁾⁷²⁴⁾

2. ILO 결사의 자유 핵심협약 비준과 삼자주의

국제법적 관점에서 보면 조약(협약)의 체결 주체는 국가이다. 조약상 일반원칙을 천명한 비엔나 협약에서는 ‘모든 국가가 조약체결 능력을 가진다’(제6조)고 규정하여 국가가 조약 체결의 주체가 됨을 명확하게 하고 있다. ILO 역시 협약의 비준과 이행에 있어서 그 의무 주체의 회원국으로 정하고 있으므로, ILO 협약의 비준에 있어서의 주체는 회원국 정부가 되어야 한다.

하지만 이러한 일반 국제법상 원칙은 ILO의 삼자주의적 의사결정 체계에 비추어 본다면, ILO 협약에서는 일부 수정이 불가피하다. ILO 협약이나 권고 등 국제규범을 수립하는 과정인 이사회에서는 의결권은 정부와 더불어 노사가 함께 수행하고 있다. 또한 협약 및 권고를 채택하는 총회에 있어서도 노사정 삼자가 그 주체가 된다. ILO 역시 결사의 자유위원회 보고서를 통하여, 입법적 해결 방식에 따르더라도, 이에 관한 충분하고 상세한 협의(full and detailed consultations)가 선행되어야 한다는 입장이다.

2018년 10월 현재 ILO 결사의 자유 핵심협약에 관한 논의는 경제사회노동위원회 산하 위원회인 ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’에서 논의되고 있다.

경제사회노동위원회의 노사관계 제도·관행 개선위원회의 논의는 [그림 3-1]의 ILO 협약 비준 절차 중 ‘비준안 마련 및 검토’의 전 단계에 해

723) 김영미(2012), pp.131~132 참조.

724) ILO 핵심협약의 국내법적 효력에 관해서는 김근주(2016), pp.39~49에서 검토한 바 있다. 김근주(2016), p.24의 <표 3-2>에서는 ILO 협약의 국회 동의 유무에 관하여 분석한 바 있는데, 사실상 법 개정 검토 단계를 감안한다면, 형식적인 동의를 없더라도 실질적인 ‘국회 동의’가 없었다고 판단하기는 어렵다는 점을 다시 한 번 확인한다.

당한다. 경제사회노동위원회가 별도의 사회적 대화 기구임에도 불구하고, 적어도 ILO 협약 비준의 국내 절차에서는 전문가임과 동시에 정부의 입법안을 검토한 공익위원(13명 중 7명)을 통하여 노사 당사자의 의견 확인 및 수렴을 하는 절차를 거치고 있다.

〈표 3-2〉 노사관계개선위원회 주요논의사항과 공익위원 의견

회차	주요논의사항	주요논의사항에 대한 공익위원 의견
1차	노사관계개선위원회의 운영에 대한 논의	
2차	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 기본협약 비준 관련 국내법 범위 선정 문제 - ILO 기본협약 내용에 대한 정보 부족, 비준의 필요성이 취약한 문제 - ILO 기본협약 비준에 필요한 국내법의 제 범위와 논의 단위 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 결사의 자유위원회 권고 수준에 따라 단계적 접근이 가능 - 국내법 제도에 반영된 한국의 특수성 확인 필요 - ILO 기본협약 비준에 필요한 국내법의 제 범위와 논의 단위 명확화 필요
3차	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 및 교원노조법의 정비 필요성, 범위와 근거 - 노사관계제도관행위원회 논의 안건으로서 적정성 문제 - 헌법과 법률 등 법의 계위에 관한 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원 및 교원노조법 검토 후 노조설립 등의 일반 노조법 개정을 위한 단계적 접근 필요 - 공무원 및 교원노조법 쟁점이 일반 노조법 개정과 동일 선상의 문제인지, 공무원 및 교원노조법 개정이 오히려 노조법 일반 개정의 장애요소가 되는지에 대한 고려 필요
4차	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 핵심협약 비준 의의와 국내법 쟁점 관련 논란 	<ul style="list-style-type: none"> - ILO의 판단(권고)과 현재 국내에서 발생하고 있는 사건 사이에는 시차가 존재함에 따라 향후 문제가 될 수 있음. 따라서 국내법 쟁점을 다루는 단계 구분에 대한 위원들의 논의 필요
5차	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 핵심협약 비준 논의에 대한 기본 입장 - 반드시 함께 논의되어야 할 노조법 쟁점사항 	<ul style="list-style-type: none"> - (우리 제도나 관행이) FTA나 ILO 기준에 위반 상태가 (한국에 미치는) 영향에 대한 분석 필요 - 개선 가능 사안과 불가능 사안을 구별하고, 개선의 영역에만 합의하면 될 것
6차	<ul style="list-style-type: none"> - 우선논의 사항에 따른 향후 노사관계개선위원회 운영에 대한 논의 	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 핵심협약 비준을 위한 최소한의 노조법 개정을 추진하면서, '7대 입법 과제' 중 교섭창구단일화·필수공익사업·민/형사책임 관련 부분은 장기적 논의 필요

〈표 3-2〉의 계속

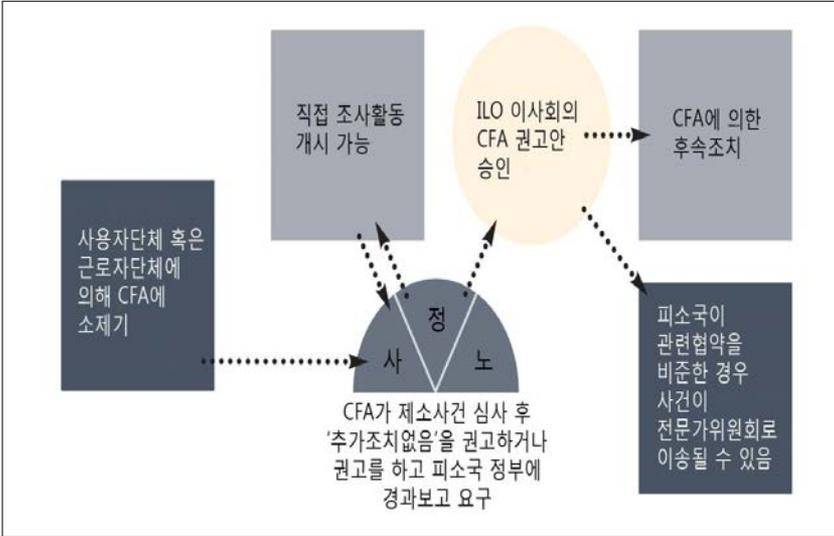
회차	주요논의사항	주요논의사항에 대한 공익위원 의견
7차	<ul style="list-style-type: none"> - 노조설립신고 - 노조 아님 통보, 노조임원 자격제한 - 교원노조법과 공무원노조법 - 노조 가입범위 - 해고자, 실업자, 특수형태근로 종사자 노조가입 - 노조전임자, 근로시간면제제도 	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 원칙에 위배되지 않아야 하는 관점이 중요, 교섭과 노사관계 전문성이 높은 노동 전문가의 노동조합 임원 가능성 인정 - 노조가입은 허용하되 일정 제한을 가하는 방식같이, 노사가 합의할 수 있는 방안 모색 - 실제 현재 운용되고 있는 면제제도 범위·상한선·활동의 범위는 논의 가능. 단 면제제도를 개선하자는 취지하에 1항을 존치시키는 것은 의문
8차	<ul style="list-style-type: none"> - ILO기본협약 비준 관련 4개의 우선 의제 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업별 노조에서 실업자 등이 조합원이 되는 문제는 조합원 자격에 관한 특칙을 마련하는 선진화방안이 타당 - 특수형태근로종사자의 경우 노조법상 근로자 개념 관련 심층적 논의 필요 - 노조법 제24조 제2항은 삭제하여, 전임자임금 문제는 노사자율에 맡기고, 근로시간면제한도에 따라 일정 기준을 제공(이에 따라 제81조 제4호 관련 부분을 삭제. 제24조 제4항은 개정) - 근로시간면제제도는 제도를 유지하면서 전체적으로 보완하는 것이 타당, 제25조 제5항은 폐지
9차	<ul style="list-style-type: none"> - ‘노사관계제도관행 개선을 위한 11대 입법과제에 관한 노사정합의(안)’를 공익위원 노사정 당사자에 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 노조 전임자 임금 지급 금지 규정을 개정하면 그 한도에서 관련 부당노동행위 부분도 개정될 것 - 향후 간접고용, 단체교섭과 쟁의행위, 노조 전임자 임금지급 금지 규정에 대한 논의 필요

자료: 경제사회노동위원회 홈페이지를 참조하여 필자 정리.

3. ILO 결사의 자유 핵심협약 비준의 의미

ILO와 회원국 간의 관계라는, 국제적 맥락에서 협약 비준은 회원국이 ① 비준한 협약에 명시한 의무를 수용하고, ② 이에 관한 법제도와 노사관

[그림 3-2] 결사의 자유위원회(CFA) 제소 절차



자료: 김근주(2016), [그림 3-3] 참조.

행에 관하여 ILO에 정기적으로 보고하고, ③ 협약의 미준수에 대하여 근로자단체 또는 사용자단체가 ILO에 대한 이의제기를 할 수 있는 절차를 수용하는 것에 대한 약속을 의미한다.

ILO는 예외적인 경우를 제외한다면, 회원국에 대한 집행력 있는 제재 조치를 할 수 있는 권한을 갖고 있지 않다.⁷²⁵⁾ 그러므로 ILO는 회원국의

725) ILO가 취할 수 있는 가장 강력한 제재는 회원국의 협약 위반에 대하여 국제사법재판소에 제소하는 것이다. 이에 관해서는 김근주(2016)에서 정리한 바 있는데, 그 주요 내용을 검토하면 다음과 같다. “결사의 자유에 관한 제87호 협약 위반 시 통상 권고와는 다른 ‘강력한 권고조치’의 방식을 취한다 하더라도, 회원국은 이에 대하여 구속되는 것은 아니다. 다만 ① 결사의 자유위원회의 권고에 대한 무조치, ② 협약의 이행에 관한 지속적인 무반응 등 해당 국가가 회원국으로서의 기본적인 의무를 불이행한다고 판단되는 경우, ILO 총장은 별도의 심사위원회를 개최하여 보고서를 채택하고 이에 대한 수락 여부 및 수락하지 아니할 경우에 국제사법재판소(International Court of Justice)에 회부할 수 있다는 사실을 해당 회원국에 통지할 수 있다(헌장 제29조 제1항 및 제2항). 국제사법재판소는 UN 헌장 제92조에 기반 하여 설치된 법원으로, 국가 간 분쟁에 대한 중립적 결정을 담당한다. 국내 법원과 달리 국제사법재판소의 결정은 이행을 강제할 수 있는 조치는 마련되어 있지 않지만, UN 회원국으로서의 의무 이행 차원에서 사실상의 강제력이 있다고 평가받고 있다. ILO는 회원국이 국제사법재판소의 결

노사 당사자의 문제 제기에 대하여 검토하고, 그 결과 회원국에 대하여 협약의 ‘완전한 이행’을 권고하는 방식만을 취할 수 있다. 따라서 ILO의 입장에서 협약의 비준은 ‘적용에 대한 보장’이라기보다는 ‘ILO의 이행체계에 대한 보장’을 약속하는 행위라고 할 수 있다.

일단 회원국이 협약을 비준하면, ILO는 협약의 이행에 대하여 상시적인 모니터링 체계를 가동한다. 다만 ILO 결사의 자유 핵심협약에 관해서는, 1951년부터 특별감시 감독 기구인 ‘결사의 자유위원회’를 통하여, 협약 비준 여부에 관계없이 회원국에 관련 제도 및 관행에 대한 시정 권고를 하여 왔다. 따라서 ILO 핵심협약 중 ‘결사의 자유’ 영역은, 해당 협약을 비준함으로써 비로소 회원국의 노사관계 법제도 및 관행에 관한 검토를 시작할 수 있게 되는 구조가 아니다. 그러므로 ILO 결사의 자유 핵심협약의 비준은, 그동안 ILO를 통하여 제도 개선을 권고받아 왔던 문제들에 대하여, 노사정이 관련 제도 및 관행에 대한 개선의 노력을 같이하는 한편, 향후 ILO 결사의 자유 핵심협약 이행 과정에서 나타나는 문제들에 대한 지속적인 해결 프로세스를 구축하여, 결과적으로 결사의 자유에 관한 노동기본권이 지속적으로 보장될 수 있는 대내외적 여건을 조성하는데 그 의의가 있다.

이러한 관점에 비추어 볼 때, 경제사회노동위원회의 노사관계 제도·관행 개선위원회를 중심으로 한 ILO 핵심협약 비준 논의에서는 법제도 개선안에 관한 노사 협의와 함께, 개선안으로 합의되지 않은 사안들에 관한 향후 논의 틀 마련까지 검토하는 방식으로 운영되는 것이 타당하다. 그리고 그 내용은 ILO 결사의 자유 핵심협약을 비준한 이후, 실효성 있는 이행 체계를 구축하는 것부터 시작되어야 한다.

정이 포함되어 있는 권고를 지정된 기간 내에 이행하지 아니하는 경우, 이사회가 회원국의 권고 이행을 위한 ‘현명하고 합당한(wise and expedient) 조치’를 총회에 권고할 수 있도록 하고 있는데(ILO 헌장 제33조), 이러한 조치에는 무역 제재가 포함될 수 있다고 보는 것이 ILO의 입장이다. 이러한 새로운 제재 방식은 아직까지 그 사례가 많지 않기 때문에, 그 원리와 내용을 단언하기 어렵다. 다만 일반적으로 국제사법재판소의 결정에 대하여 국가들이 이행이 보편적이라는 점과 그 불이행 시 총회가 ‘현명하고 합당한 조치’라고 하는, 포괄적인 조치를 취할 수 있다는 점을 고려할 때, 향후 이러한 방식의 제재 조치가 작동할 경우, 회원국에 대하여 상당한 압박으로 작용할 것이라는 점은 명확하다.”

제4절 ILO 협약 이행 체계의 중요성

1. ILO 핵심협약 이행체계 구축 필요성

노동기본권 재정립을 위한 마중물로서 ILO 핵심협약 비준 논의는 주로 ILO 결사의 자유 핵심협약과 국내법령 간의 비교를 통한 노사관계법령 개정 논의로 귀결되고 있다. 핵심협약 비준 논의가 입법적 개선으로 이어진다면 그 핵심적 역할은 국회가 담당할 수밖에 없는 구조이다.

하지만 핵심협약의 비준을 위한 법 개정 범위에 상관없이,⁷²⁶⁾ 노동현실에서 중요한 것은 ILO 핵심협약의 성실한 이행이다. ILO 협약의 이행은 단지 제도적 차원의 문제를 넘어서, 그 제도를 해석과 적용, 그리고 노동현장에서의 관행까지 포괄하는 차원의 문제이기 때문이다.

우리나라가 ILO 회원국이 된 1991년 이후, 총 29개의 협약을 비준하고 있으며, 그 중 27개 협약이 발효 중이다.⁷²⁷⁾ 그런데 이들 협약 모두는 입법적 개선을 통하여 비준한 것으로, 이후의 이행담보 체계에 대한 별도의 체계나 논의가 이루어지지 않았다. 이러한 점 때문에 지금까지 약 100여

726) ILO 결사의 자유 핵심협약의 비준을 위한 입법조치, ‘완전한 이행을 위한 범위’ 보다는 ‘필요최소한의 범위’를 확인하는 작업이 중요하다. 이에 관하여 이승욱 교수는 “1991년 ILO 가입 이후 우리나라는 … 15건의 사건이 심사되었다. … 1865호 사건은 우리나라의 사실상 모든 노동법상의 쟁점이 포괄적으로 다루어졌고, 이에 대해 수차례에 걸친 결사의 자유위원회의 판단이 이루어졌다. … 문제는 우리나라의 노동관계법제도·관행이 ILO 국제노동기준에 위반할 가능성이 있는 것이 여기에 한정되지 않는다. … 결사의 자유위원회는 진정한 문제로서 제기한 쟁점에 대해서만 판단하기 때문에 … 아직 노동계가 제기하지 않은 쟁점이지만 … 문제될 수 있는 쟁점은 지금까지 확인된 문제점에 비해 많을 수밖에 없다.”라고 설명하고 있다[이승욱(2018), pp.67~68]. 이러한 입장에서 보면, ILO 결사의 자유 핵심협약의 ‘완전한 이행’을 위한 법개정은 노동관계법령 전반이라고 할 수 있으며, 이에 대한 전면적 검토는, 현실적으로 쉽지 않을 것으로 전망된다.

727) 전문협약 중 해사에 관한 제53호, 제73호 협약은 2006년 해사노동협약(Maritime Labour Convention, 2006)의 시행으로 폐기되었다.

〈표 3-3〉 우리나라 연도별 ILO 협약 비준 현황(2018. 11. 10 현재)

비준일	협약명(채택연도)
1992. 12. 09	제73호 건강검진(선원) 협약(1946)
1992. 12. 09	제81호 근로감독 협약(1947)
1992. 12. 09	제122호 고용정책 협약(1964)
1994. 01. 21	제142호 인적자원 개발 협약(1975)
1997. 12. 08	제100호 동등보수 협약(1951)
1997. 12. 08	제150호 노동행정 협약(1978)
1997. 12. 08	제160호 노동통계 협약(1985)
1998. 12. 04	제111호 차별(고용과 직업) 협약(1958)
1999. 01. 28	제138호 최저연령 협약(1973)
1999. 11. 15	제144호 삼자협약(국제노동기준) 협약(1976)
1999. 11. 15	제159호 직업재활과 고용(장애인) 협약(1983)
2001. 03. 29	제19호 균등대우(재해보상) 협약(1925)
2001. 03. 29	제156호 가족부양 의무 근로자 협약(1981)
2001. 03. 29	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약(1999)
2001. 03. 29	제26호 최저임금 결정제도 협약(1928)
2001. 12. 27	제131호 최저임금 결정 협약(1970)
2001. 12. 27	제88호 고용서비스 협약(1948)
2001. 12. 27	제135호 근로자 대표 협약(1971)
2001. 12. 27	제170호 화학물질 협약(1990)
2003. 04. 11	제53호 관리자의 자격증명서 협약(1936)
2007. 04. 04	제162호 석면협약(1986)
2007. 04. 04	제185호 선원신분증명협약(2003)
2008. 02. 20	제155호 산업안전보건협약(1981)
2008. 02. 20	제187호 산업안전보건증진체계협약(2006)
2011. 11. 07	제2호 실업협약(1919)
2011. 11. 07	제47호 주 40시간 협약(1935)
2011. 11. 07	제115호 방사선보호 협약(1960)
2011. 11. 07	제139호 직업성암 협약(1974)
2014. 01. 09	MLC 해사노동협약(2006)

주: 진한 글씨는 핵심협약임.

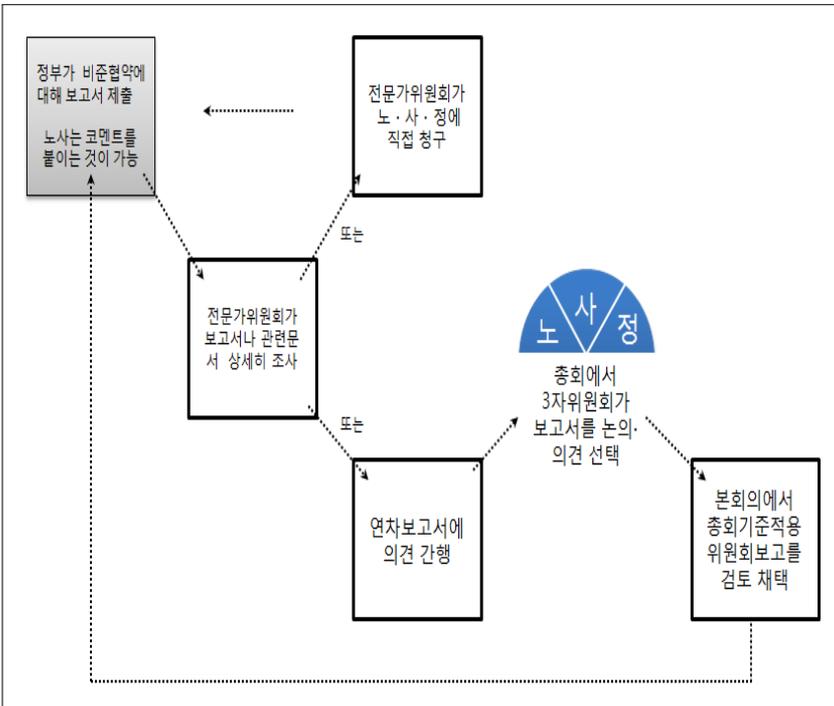
자료: 김근주(2016), <표 2-3>을 바탕으로 수정.

건에 가까운 노사 당사자의 이의제기가 있었지만, 이에 대한 국내적인 해결 방안이 별도로 논의되어 오지 못했다.

2. ILO 비준협약 모니터링과 국내 현황

ILO 회원국이 협약을 비준하는 경우, 1년의 이행 준비 기간을 거친 뒤 발효하게 된다. 그리고 그 발효 시점부터 ILO는 협약 이행에 관한 모니터링 절차를 실시하게 된다. 결사의 자유에 관한 핵심협약에 국한한다면, 전술한 바와 같이 회원국으로의 가입 시점부터 ‘결사의 자유위원회’를 통한 노사 당사자의 이의제기가 가능하다. 다만 이 위원회의 권고가 법적 구속력이 없다는 점에서, ‘ILO 비준협약 모니터링 절차’는 이행 강제 정도가 더 크다고 볼 수 있다.

[그림 3-3] ILO 협약의 감시 체계



자료 : ILO(2014), *Rules of the Game*, p.103.

회원국 정부는 ILO 헌장 제22조에 따라 협약을 실시하기 위한 조치를 정기적으로 ILO에 보고할 의무가 있다. ILO는 제출된 정부보고서의 사본을 대표적인 노사의 단체에 송부하여야 하며(ILO 헌장 제23조), 노사단체는 정부보고에 대한 보충 내지 반대 의견을 진술할 수 있다.

ILO의 통상감시절차는 헌장에 규정된 사항을 기준으로 ① 정기보고서 제출과 검토, ② 노사 당사자에 의한 이의제기, ③ 다른 회원국 또는 ILO 이사회에 대한 진정제기가 있다. 회원국의 보고서는 협약권고 전문가위

〈표 3-4〉 ILO 비준협약에 관한 노사 이의제기 현황(2018. 11. 10 현재)

협약 번호	접수일	이의제기 당사자
제19호 균등대우(재해보상) 협약(1925)	2012. 08. 31	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2011. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2007. 02. 16	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2007. 02. 16	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
제26호 최저임금결정제도 협약(1928)	2005. 09. 06	• 국제자유노동조합연맹(ICFTU)
제47호 주40시간 협약(1935)	2013. 11. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제81호 근로감독 협약(1947)	2017. 09. 21	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2017. 09. 01	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2011. 08. 30	• 한국경영자총협회(KEF)
	2011. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2011. 08. 30	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	1999. 11. 25	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	1999. 11. 25	• 한국경영자총협회(KEF)
제88호 고용서비스 협약(1948)	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2003. 10. 20	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제100호 동등보수 협약(1951)	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2013. 09. 02	• 한국경영자총협회(KEF)
	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2007. 02. 16	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2007. 02. 16	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	1999. 11. 25	• 한국노동조합총연맹(FKTU)

〈표 3-4〉의 계속

협약 번호	접수일	이의제기 당사자
제111호 고용 및 직업상의 차별에 관한 협약(1958)	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2015. 09. 04	• 국제사용자기구(IOE) • 한국경영자총협회(KEF)
	2015. 09. 03	• 한국경영자총협회(KEF)
	2013. 09. 03	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2013. 09. 02	• 한국경영자총협회(KEF)
	2013. 08. 27	• 국제사용자기구(IOE)
	2012. 09. 11	• 한국경영자총협회(KEF)
	2012. 09. 11	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2012. 08. 31	• 국제사용자기구(IOE) • 한국경영자총협회(KEF)
	2012. 08. 31	• 세계교원단체총연맹(EI) • 전국교직원노동조합(KTU)
	2012. 08. 31	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2010. 09. 01	• 국제노동조합총연맹(ITUC)
	2010. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
2008. 09. 08	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)	
2007. 02. 16	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)	
2005. 09. 06	• 국제자유노동조합연맹(ICFTU)	
제115호 방사전보호 협약(1960)	2013. 09. 03	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제122호 고용정책 협약(1964)	2016. 09. 06	• 한국경영자총협회(KEF)
	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2013. 09. 03	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
2010. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)	
제131호 최저임금결정 협약(1970)	2017. 09. 21	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2017. 09. 01	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2012. 06. 14	• 한국노동조합총연맹(FKTU) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2005. 09. 06	• 국제자유노동조합연맹(ICFTU)

〈표 3-4〉의 계속

협약 번호	접수일	이의제기 당사자
제135호 근로자대표 협약(1971)	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2014. 09. 01	• 국제노동조합총연맹(ITUC)
제138호 최저연령 협약(1973)	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제139호 직업성 암 협약(1974)	2013. 09. 03	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제142호 인적자원개발 협약(1975)	2013. 09. 02	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976)	2012. 09. 11	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제150호 노동행정 협약(1978)	2015. 09. 03	• 한국경영자총협회(KEF)
	2015. 08. 31	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제155호 산업안전보건 협약(1981)	2010. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
제156호 가족부양의무가 있는 근로자 협약(1981)	2016. 09. 06	• 한국경영자총협회(KEF)
	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2011. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
	2011. 08. 30	• 한국경영자총협회(KEF)
	2011. 08. 30	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2007. 02. 16	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)
제159호 장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약(1983)	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제160호 노동통계 협약(1985)	2015. 08. 31	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	1999. 11. 25	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제162호 석면 협약(1986)	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제170호 화학물질 사용 안전에 관한 협약(1990)	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
제187호 산업안전 보건 증진체계 협약(2006)	2016. 09. 06	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2014. 09. 04	• 한국노동조합총연맹(FKTU)
	2010. 08. 30	• 전국민주노동조합총연맹(KCTU)

자료 : ILO 홈페이지를 참고하여 필자 작성.

원회에 의해 검토되며, 위반의 중대성에 따라 총회기준적용위원회에서 집중 검토 대상이 될 수 있다. 다른 회원국이나 해당 회원국의 노사 당사

자가 제기한 문제에 대해서는 ILO 이사회가 직권으로 판단하며, 그 위반의 심각성에 따라 특별 조사위원회를 설치하여 심층 검토할 수 있다.

핵심협약인 균등대우에 관한 제100호(동등보수)와 제111호(차별)를 살펴보면, 각각 6건과 17건의 노사 당사자의 이의제기가 있었다. 그런데 ILO 결사의 자유 핵심협약이 노동기본권과 노사관계에 관한 포괄적인 사항을 포함하고 있으며, 훨씬 더 노사당사자의 첨예한 이해관계가 대립되는 영역이다. 따라서 이에 대한 이의제기는 균등대우에 비하여 훨씬 상회할 것으로 예상되며, 그 이의제기가 가져오는 국내외적 영향 역시 더 클 것으로 보인다.

ILO 핵심협약 기준은 회원국이 기본적인 사항에 대한 보장을 약속하는 것으로 일종의 국제적인 안전장치라고 할 수 있다. 그러므로 단순히 '기준 행위' 자체에 목적으로 두는 것이 아니라, 이를 통하여 실제 회원국의 노동환경을 개선하는 것이 필요하다. 그러므로 이를 달성할 수 있는 국내외적 이행 체계에 관한 검토가 이루어져야 한다.

제5절 국제노동관계와 사회적 대화

1. 국제노동정책협의회를 통한 사회적 대화

가. 국제노동정책협의회 개요

국제노동관계에 있어서 사회적 대화 틀은 제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976년)을 바탕으로 이루어진다. 제144호 협약은 1976년 6월 2일 ILO 제61차 총회에서 국제노동기준의 시행을 촉진하기 위하여, ILO와의 관계에 대한 국내 노사정 3자 협의사항을 규정한 협약인데, 우리나라는 1999년 11월 15일에 이 협약을 비준하였다. 제144호 협약에 따라 현재 고용노동부에 국제노동정책협의회를 운영하고 있다. 협의회의 구체적인 사항에 관해서는 「국제노동정책협의회 운영규정」에서 규율하

는데, 세부적인 사항은 다음과 같다.

국제노동정책협의회는 제144호 협약 내용을 기초로 하여, 구성된 정부 산하 위원회이다. 하지만 서면 논의가 가능하다는 점과 1년에 1회 정도 개최된다는 점에 비추어 볼 때, ILO에 대한 보고서 제출에 관한 최소한의 논의만이 가능할 것이다. 또한 회의에 대한 내용 공개 등에 관한 규정이 없으므로, 이를 통해서 실질적인 사회적 대화를 하는데 한계가 있다. 실제로 과거 사례를 살펴보면, ILO 제102차 총회(2013)에서 한국과 관련된 4개 협약에 관한 정부 보고서에 대하여, 경총은 의견 수렴이 지난 4년

〈표 3-5〉 「국제노동정책협의회 운영규정」 요약

분 류	내 용
제1조(설치)	국제노동기구 관련 정책 및 기타 국제노동정책에 관한 중요한 사항을 노·사·정 3자가 협의
제2조(기능)	1. 주요 국제노동정책에 관한 사항 2. 국제노동기구(ILO) 총회 등 주요활동에 관한 사항 3. 국제노동기구(ILO) 협약 보고서 등에 관한 사항 4. 경제협력개발기구(OECD), 아시아·태평양경제협력체(APEC), 세계무역기구(WTO) 등 국제기구에 관한 사항 5. 양국간 협력에 관한 사항
제3조(구성)	협의회는 근로자대표 및 사용자대표 각 2인과 정부대표 4인의 위원으로 구성한다.
제4조(의장)	협의회의 의장 : 노동부차관
제5조(회의)	협의회의 회의는 협의회의 의장이 필요하다고 인정하거나 사용자 위원 전원 또는 근로자 위원 전원의 요구가 있는 경우에 의장이 소집한다(매년 1회 이상 회의 소집원칙).
제6조(국제노동정책실무 협의회)	실무협의회의 위원은 협의회의 의장(노동부차관)이 근로자, 사용자, 유관기관 및 공익 등을 대표하는 20인 이내의 위원으로 위촉
제7조(자문위원)	국제노동정책 및 국제기구에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 약간 명을 협의회에 자문위원으로 위촉할 수 있고 협의회 및 실무협의회의 요청에 의하여 자문가능
제8조(협조의 요청)	협의회 및 실무협의회는 안건의 심의를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관 또는 단체에 대하여 자료의 제출을 요청
제9조(수당)	협의회 및 실무협의회에 출석한 위원, 자문위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그밖에 필요한 경비를 지급

간 단 4차례 서면 논의에 그쳤다는 의견을 표명한 바 있으며, 한국노총 역시 1년에 최소한 한 번 3자 협의를 해야 한다는 협약 규정을 정부가 제대로 이행하지 못했다고 설명한 바 있다.⁷²⁸⁾

2. 일본 사례 검토

가. 일본의 ILO 협약 비준 현황과 ILO 관련 논의 틀

일본은 1919년 ILO의 창립을 준비하는 단계부터 참여한 회원국이다.⁷²⁹⁾ 1930년대 국제 고립화를 추진하던 일본은 1938년 11월 ILO 탈퇴를 통고하였으나(2년 후 발효), 1951년 샌프란시스코강화조약 체결 이후인 제34회 ILO 총회에서 일본의 재가입이 승인되었고, 이후 1954년 일본은 다시 상임 이사국으로 복귀하였다.

2018년 9월말 현재 일본은 49개의 ILO 협약을 비준하고 있다. 일본이 가입하고 있는 ILO 협약을 중요성(importance) 내지 지위(status)를 기준으로 분류하면, 8개의 핵심협약(fundamental convention) 중에서는 강제 노동금지와 관련한 제105호 협약과 차별금지와 관련한 제111호 협약을 비준하고 있지 않으며, 4개의 거버넌스 협약(governance conventions) 중에는 근로감독에 관한 협약을 비준하고 있지 않다. 다음으로 177개의 전문협약(technical conventions) 중에는 40개의 협약만을 비준하고 있는데, 근로시간·휴식·휴가에 관한 협약은 어느 것도 비준하고 있지 않다는데 특징이 있다.

위에서 살펴보듯 일본의 ILO 가입 역사는 매우 오래되었지만, 협약의 비준 현황은 OECD 국가의 평균에 못 미치고 있기 때문에, 제105호 협약 및 제111호 협약, 그리고 근로시간·휴식·휴가에 관한 협약을 적극적으로 비준하여야 한다는 주장이 노동계를 중심으로 지속적으로 제기되고 있다.

728) <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=118962> (접속일: 2018. 10. 28)

729) 일본은 제1차 세계대전의 전후 처리를 위한 베르사이유 평화회의에 승전국의 일원으로 참여하였고, ILO는 베르사이유 평화조약(제13편 노동)에 의거하여 국제연맹 산하로 설립되었다.

현재까지 일본에는 ILO 협약의 비준과 비준된 협약의 이행상황을 검토·점검하기 위한 삼자협의(tripartite consultation)를 담당하는 기관은 존재하지 않는다. 그러나 이와 유사하게 ILO의 이념이나 국제노동기준을 홍보·계몽하거나, ILO 협약의 비준을 촉진하고 비준된 협약의 성실한 이행을 확보하기 위한 목적의 3개의 조직체가 존재한다.

하나는 2011년에 설립된 ‘일본 ILO 협의회(ILO 활동추진일본협의회)’이다. 일본 ILO 협의회는 1949년에 설립된 ‘재단법인 일본 ILO 협회’⁷³⁰⁾가 정부의 재정지원 축소 등에 따른 재정악화로 해산하자 일본 ILO 협회의 前 이사들을 중심으로 2011년에 설립된 단체이다. 일본 ILO 협회는 ILO의 이념 및 국제노동기준을 홍보·계몽하는 활동뿐만 아니라 ILO 관련 국제원조사업을 일본 정부로부터 위탁받아 추진하는 등의 활동을 하였는데, 일본 ILO 협의회는 일본 ILO 협회와 마찬가지로 노사정 삼자구성을 표방하고 있다. 그러나 일본 ILO 협의회 이사진은 현재 학계와 노동계를 중심으로 구성되어 있고, 현재 정부 측 및 사용자측의 이사는 없는 것으로 확인된다.⁷³¹⁾ 일본 ILO 협의회는 일본 ILO 협회와 유사하게 연 4회 협회의 잡지(WORK & LIFE)를 발간하는 것을 주요활동으로 하고 있다.

또 하나는 1988년 창립된 ‘ILO 활동추진의원연맹’이다. ILO 활동추진의원연맹은 초당파적인 성격의 의원 단체로서 매년 노사정 삼자를 초청하여 총회, 간담회, 세미나, 연구회 등을 개최하여 ILO의 과제와 활동목표 등에 관한 이해를 심화하고 노사정의 의견을 청취하는 등의 활동을 하고 있다.

마지막으로 2003년 8월에 조직된 ‘ILO 간담회’이다. ‘ILO 간담회’는 2002년에 ‘국제노동기준의 적용·시행을 촉진하기 위한 삼자간협약에 관한 협약(C144 - Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976(No. 144)’을 비준한 것을 계기로 조직되었는데, 이 조직

730) 일본 ILO 협회는 제2차 세계대전 이후 일본의 ILO 복귀 촉진을 추진하기 위하여 결성된 단체로서 재단법인의 이사는 노사정 삼자로 구성되었다.

731) 2018년 5월까지 확인한 결과에 따르면, 사용자측을 대표하는 일본경제단체연합회는 참가를 거절한 상태이다.

은 ‘간담회’라는 명칭에서도 알 수 있듯이 ILO 관련사항을 결정하기 위한 심의를 하는 조직체는 아니고 ILO 관련사항을 노사정이 효과적으로 협의하는 것에 주된 목적이 있다. ILO 간담회의 지위는 정부가 행정운영상 참고로 삼기 위하여 개최하는 회합이다. ILO 간담회는 협의 및 의견교환을 위한 조직이기는 하지만 ILO 제144조 협약 제2조 2에 근거하여 노사정의 합의에 따라서 창설된 조직으로서 상설적으로 제도화되어 있다는 점에 의의가 있다. 즉 단지 어느 하나의 ILO 협약 비준 문제나 국내 이행에 관해서 협의하기 위한 조직체가 아니라, ILO 협약에 관한 전반적인 사항들을 협의하기 위한 조직체라고 할 수 있다.

나. 일본 ILO 간담회 개요

ILO 간담회의 구성은 다음과 같이 이루어진다.

- 정부측: 원칙적으로 후생노동성에서 국제노동을 담당하는 심의관, 동 심의관 산하 국제과장, 동 심의관 산하 국제노동·협력실장(3인), 단 정부의 다른 부처로부터 특정 회합에 출석요청이 있는 경우에는 그 회합에 한하여 위의 3인 이외의 사람도 출석할 수 있음.
- 사용자측: 가장 대표적인 사용자단체로부터 얻은 추천에 따라서 국제노동을 담당하는 심의관이 참석을 요청한 3인
- 근로자측: 가장 대표적인 근로자단체로부터 얻은 추천에 따라서 국제노동을 담당하는 심의관이 참석을 요청한 3인

위의 구성원 이외에 노사의 대표자로 출석하고자 하는 경우에는 구성원 전원의 동의를 얻는 경우에만 인정되며, 가장 대표적인 사용자단체 및 근로자단체로부터의 추천은 2년마다 이루어진다.

ILO 간담회의 협의사항은 ILO 제144조 협약 제5조 제1항에 열거된 사항으로 구체적인 사항은 다음과 같다.

- (a) ILO 총회의 의사 일정 의제에 관한 질문서에 대한 정부의 회답 및 동 총회에서 토의하기 위하여 제출된 문서에 관한 정부의 의견
- (b) ILO 헌장 제19조에 근거하는 협약 및 권고의 제출과 관련하여 권한 있는 기관에 대해서 이루어지는 제안

- (c) 비준되지 않은 협약 및 실시되지 않은 권고에 대해서 이들 협약 또는 권고를 비준 또는 실시하는 것을 촉진하기 위하여 어떠한 조치를 취할 수 있는지에 관한 검토
- (d) ILO 헌장 제22조의 규정에 따라서 ILO 사무국에 대해서 이루어지는 보고로부터 발생하는 문제
- (e) 비준된 협약의 폐기에 관한 제안

ILO 간담회의 의사 진행과 관련하여 정부는 협의를 성실하게 하여야 하는 (도의적) 의무는 부담하지만, 표명되는 어떠한 의견에도 구속되지 않고 최종 결정에 대해서는 모든 책임을 진다. ILO 간담회에서 ‘효과적인 협의’라고 함은 정부가 최종적인 결정을 하기 전에 협의가 이루어진다고 하는 것을 의미하며, ILO 간담회에서의 협의의 결과로서 이루어지는 보고·권고에 대해서는 정부의 최종적인 의견을 정리하는 데 있어서 정부는 최대한 존중할 의무를 부담한다.

간담회는 구체적인 의제나 안건의 해결을 구하기 위한 논의의 장으로서 이용되지는 않는다. 다만 의사를 진행하는 정부가 협의사항의 범위외라고 판단하는 사항에 관한 의견이 제기된 경우에는 ‘협의사항 외’라는 것을 이유로 협의에 응하지 않은 것을 통보할 수 있다.

협이는 원칙적으로 간담회에서 하는 것으로 하지만, 예외적으로 위의 (a)에 관한 협의에 대해서는 ILO 사무국으로부터 받은 질문서, 안건이 송부된 시기에 따라서 간담회의 장에서의 협의가 어려운 경우에는 서면에 의한 협의를 할 수 있다. 또한 (c)에 관한 협의에 대해서는, 원활한 운영을 위하여 간담회별로 2개 이하의 협약을 미리 협의대상으로 하여 제시하고 그에 근거하여 정부가 의제로 채택한다.⁷³²⁾ 다음으로 (d)에 관한 협의의 범위는 정부의 연차보고안의 범위내로 한다. 즉, 정부의 연차보고안의 내용이 사실에 근거하여 적절하게 기술되어 있는지, 정부의 보고안에 사실에 근거하여 추가적으로 기술하여야 하는 사항 또는 삭제하여야 하는 사항이 있는지에 대해서 협의한다.

간담회의 개최 빈도는 연 2회(원칙적으로 4월 경 및 9월 경)로 하고 1

732) 다만 (c)에 대해서는 연 2회의 간담회 중 4월 중 개최되는 간담회에서 협의하도록 하고 있다.

회의 간담회 시간은 2시간으로 하고 있다. 간담회 자체는 비공개가 원칙이지만, 간담회시 작성되는 회의록은 이후 노동정책심의회에 제출되고 일정한 절차를 거쳐서 의사요지의 형태로 공개된다.⁷³³⁾

간담회는 후생노동성이 진행하며, 간담회에 관련된 사무는 국제노동을 담당하는 심의관 산하 국제과가 담당한다.

다. 일본 ILO 간담회 운영 현황

ILO 간담회 구성원 중에서 가장 대표적인 근로자단체 및 사용자단체는 일본노동조합총연합회와 일본경제단체연합회이다. 여기서 가장 대표적인 근로자단체 및 사용자단체라 함은 ILO 헌장 제3조 제5항에서 규정하는 것과 동일한 의미의 단체를 말한다. 종래 ILO 총회에 파견하는 대표선출에 관해서 일본노동조합총연합회와 일본경제단체연합회가 가장 대표적인 근로자단체 및 사용자단체였기 때문에 이에 따라서 ILO 간담회에 참여하는 구성원을 추천할 수 있는 근로자단체는 일본노동조합총연합회이고, 사용자단체는 일본경제단체연합회가 가장 대표적인 지위를 갖는다.

ILO 간담회는 2003년 8월말에 제1회 간담회가 이루어진 이래 매년 2회씩 간담회가 이루어지고 있다. 원칙적으로 전반기에는 4월경에, 후반기에는 9월경에 이루어지지만, 사정에 따라서는 상반기는 3월경 또는 5월경에, 하반기에는 8월경 또는 10월경에 이루어지는 경우도 있다.⁷³⁴⁾

통상적으로 상반기에 이루어지는 간담회에서는 미비준협약에 관한 사항과 ILO 이사회 보고에 관한 사항이 논의되며, 하반기의 간담회에서는 ILO 총회의 보고에 관한 사항과 연차보고에 관한 사항이 협의되고 있다.

733) 의사요지는 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kokusai.html?tid=128277>를 참조(접속일: 2018. 10. 30).

734) 3월경에 이루어지는 경우에는 8월경에, 5월경에 이루어지는 경우에는 10월경에 이루어진다.

라. 일본 ILO 간담회의 시사점

일본의 ILO 간담회는 국제노동정책협의회에 비하여, ① 보다 정기적인 모임을 갖는다는 점, ② ILO의 노사정 대표와 동일하게 구성하여 대표성을 강화하고 있다는 점, ③ 회의 공개를 원칙으로 하여 공론화가 가능하다는 점, ④ 서면으로 회의하는 방식을 취하지 않는다는 점 등에서 장점이 있다.

하지만 이러한 구조에 대해서도 일본 내에서는 개선 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 그 주요한 사항을 살펴보면, 근로자 측에서는 보다 효과적인 운영을 위하여 간담회를 전체 공개할 것을 주장하고 있는데, 공개가 어렵다고 한다면 의사록에 한정하여 비공개 사항이 없도록 하여야 한다고 주장하고 있다. 또한, 간담회의 횟수를 연 2회에서 연 3, 4회로 늘려야 한다고 주장이 제기되고 있다.

결국 일본의 ILO 간담회는 정부 주도로 제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976)상의 의무를 이행하기 위한 최소한의 형태라고 할 수 있다. 하지만 이러한 정부 주도의 틀은 안정성이라는 측면에서 장점이 있는 반면, 실질적인 사회적 대화가 어렵다는 단점이 있다.

제6절 사회적 대화 체계 개편과 ILO 이행 체계

1. 사회적 대화의 시도 배경과 그 목적

사회적 대화(social dialogue)는 경제·사회의 주요 구성 주체들이 국가 주요 정책과 관련하여 협의, 타협, 협약 등의 방식으로 참여하여 서로의 이해관계를 조정하는 과정이나 그러한 과정과 관련한 제도라고 할 수 있으며,⁷³⁵⁾ 그리고 한국의 가장 핵심적인 중앙 차원의 사회적 대화기구는

735) 경제사회노동위원회(2018)는, 사회적 대화란 사회·경제 정책에 이해를 공유하는 정부, 사용자, 노동자 대표가 참여하는 모든 형태의 교섭, 자문, 정보교환을 말하며, 기업, 산업, 지역정부, 국가수준에 이르기까지 노사정 간의 다양하고 다

노사정위원회라고 할 수 있다.⁷³⁶⁾

한국에서 사회적 대화는 1987년을 기점으로 그 이전 권위주의 정치체제와 결합한 수출 중심의 불균형 경제 발전 과정에서 고도성장을 통해 성숙한 중산층, 노동자 계급, 학생을 중심으로 한 민주화 요구와 권위주의 정치체제와의 충돌로부터 발생한 위기의 극복이라는 정치·경제적 배경과, 1987년 노동자 대투쟁의 경험을 바탕으로 한 노동자 계급 조직활동의 급성장과 그에 따른 노동과 자본의 갈등관계 고조라는 배경이 중첩되던 시대상황에서, 국가와 자본이 국가정책 특히 노동정책과 관련하여 노동을 정책협의 과정에 끌어들이려는 목적을 위해 사회적 대화를 시도하게 되었다고 할 수 있다.

2. 사회적 대화의 연혁 및 활동 내용(2017년까지)

사회적 대화는 다양한 차원에서 이루어질 수 있지만, 조직화된 노사 간의 대화 틀은 노사정위원회를 중심으로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 이하에서는 지금까지의 노사정위원회의 발자취를 검토해 보도록 한다.

가. 노사정위원회의 연혁과 활동 내용⁷³⁷⁾

1) 노사정위원회 설치 이전

1987년을 기점으로 노동운동의 조직화 및 성장과 국가와 자본의 전략

면적인 공식 또는 비공식 접촉을 포함한다고 정의하고 있다(경제사회노동위원회 홈페이지(http://www.eslc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2226)). 그리고 사회적 대화는 특정 정책을 중심으로 진행될 수도 있는데 최저임금위원회를 예로 들 수 있다.

736) 첫 출범 당시 위원회 자체 규정으로 운영되던 노사정위원회는 이후 대통령령(1998. 6), 특별법(1999. 09)에 근거를 두고 활동하게 되었다. 그리고 노사정위원회에서 경제사회발전노사정위원회(2007), 경제사회노동위원회(2018)로 명칭의 변경도 있었다(이하 2017년까지의 위원회는 모두 ‘노사정위원회’라고 한다).

737) 장홍근 외(2017), 『1987년 이후 30년 - 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원, pp.200~205 및 경제사회발전노사정위원회(2017), 『1998~2017 경제사회발전노사정위원회 20년』, pp.40~135 참조.

적 대응으로서 사회적 대화의 시도는 1990년 4월 한국노총과 경총의 국민경제사회협의회, 1996년 공익전문가, 경총 등 사용자단체, 한국노총과 민주노총까지 포괄하는 노사관계개혁위원회의 설치 운영으로 이어졌는데, 사실상 이 위원회가 사회적 대화의 본격적인 시작이었다고 평가할 수 있다.

그러나 그 시도와 시작은 ‘노총-경총 임금합의’의 좌초(1993, 1994), 제3차 개입금지, 노동조합의 정치활동 금지 등 노동현안, 근로자파견, 정리해고, 변형근로시간 등 관련 제도 개혁을 목표로 출발하였다가 합의 실패, 정부여당의 노동관계법 날치기 국회통과에 이은 노동계 총파업에 따른 실패와 노동법 전면 제·개정(1996·1997⁷³⁸) 등 우여곡절을 겪었다.

2) 노사정위원회 설치 이후

1997년 말 국가통화기금(IMF)에 구제금융 지원을 요청하는 등 국가부도 위기 상황에서 1998년 한국 최초의 노동계, 경영계, 정치권, 정부가 참여하는 중앙 차원의 대화기구인 노사정위원회가 출범하였고, 그 결과 ‘2.9 경제위기 극복을 위한 사회협약(1998)’을 체결하였다. 노사정위원회 출범 이후 노사정위원회의 연혁 및 활동 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

① 김대중 정부 시기(1998년 2월~2003년 2월)에는 위 2.9 사회협약 외에도 공공·금융부문 구조조정, 고용조정에 따른 실직자의 생계안정 및 재취업 지원 등을 비롯하여 부당노동행위 근절, 교원노조 설립 보장(1998), 복수노조와 교섭구조 문제(1999), 근로시간 단축 합의(2000), 공무원 노동기본권 보장, 비정규직 대책, 직업훈련제도 개선방향 관련 합의(2001), 근로자 학습재원 관련 합의, 노동쟁의 조정 제도와 관행 개선, 전력 산업 합리화(2002) 등에 관한 사회적 합의를 이끌었다. 그러나 민주노총의 탈퇴(1999)로 위 사회협약의 이행에 한계를 보여주기도 하였다.

② 노무현 정부 시기(2003년 2월~2008년 2월)에는 민주노총의 복귀 시도가 실패하였으나(2005), 2007년 특별법(『노사정위원회의 설치 및 운영

738) 1996년 12월 31일 개정 『근로기준법』(법률 제5245호)은 노동계 총파업으로 시행되지 못하였고, 1997년 3월 13일 제정법의 형식으로 개정되었다[『근로기준법』, 폐지법률(제5305호) 이후 같은 날 제정된 제정 『근로기준법』(제5309호)].

등에 관한 법률』)에 기초하여 경제사회발전노사정위원회로 개편되면서 활동 확대를 시도했다. 노사관계 법제도 선진화, 일자리 만들기 사회협약, 직업능력 개발 합의, 근로소득보전 세제 도입 마련을 위한 합의(2004), 지역노사정협의회 사업, 비정규직 및 중소기업 근로자 직업훈련 등 합의(2005), 노사발전재단 출범 합의(2006), 고용보험 발전 합의(2007~2008) 등의 성과가 있었다.

③ 이명박 정부 시기(2008년 2월~2013년 2월)에는 2008년 말 미국의 금융위기를 계기로 전세계적 경제위기를 겪으면서 ‘경제위기 극복을 위한 노사민정 합의’(2009)가 있었다. 복수노조 설립 허용과 노조전임자 임금 문제를 논의하기 위한 노사관계선진화위원회가 설치되었고(2008) 공익위원 합의안을 기초로 이후 「노동조합 및 노동관계 조정법」의 개정으로 이어졌다(2010). 이전의 두 정부와 달리 노동에 대한 대립적 사고에 기초한 결과 정부 주도의 일방적인 사회적 대화나 법제도 변화를 추진하였고 그 결과 노동계의 반발이 거셌던 시기였다. 또한 정부 주도의 노사협력을 추진하면서 그 법적 근거로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」을 제정하여(2010) 지역노사민정협의회 활동을 지원하기도 했다.

④ 박근혜 정부 시기(2013년 2월~2017년 5월)에도 직전 정부와 마찬가지로 정부 주도의 일방적인 사회적 대화 시도가 빈번하였는데, 노사정위원회 아래 노동시장구조개선특별위원회를 설치하고(2014) 노동시장 구조개혁 논의를 시도하여 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의-사회적 대타협’(이른바 9.15. 사회적 대타협)을 이끌어냈지만(2015), 정부가 그 합의를 넘어 일반해고 지침, 취업규칙 변경 지침 시행을 강행하면서 그 동안 사회적 대화에 참여해왔던 한국노총마저 합의 파기와 노사정위원회 불참을 선언하였고, 이후 2016년 말 대통령 탄핵 정국, 2017년 문재인 정부 출범 이전까지 사회적 대화는 완전히 중단되었다.

⑤ 문재인 정부(2017년 5월~2018년 9월 현재)는 노동계의 주요 비판 대상이었던 위 두 지침을 파기하는 것에서부터 노동계와 관계 개선을 시도하였다. 대통령의 제안으로 노동존중사회 실현을 위한 한국형 사회적

〈표 3-6〉 노사정위원회 및 경제사회노동위원회 연혁과 활동 내용⁷³⁹⁾

기간	1998. 01. 15~ 1998. 06. 02	1998. 06. 03~ 1999. 08. 31	1999. 09. 01~ 2007. 04. 26	2007. 04. 27~ 2017. 05. 09	2017. 05. 10~ 2018. 09. 현재
구분	노사정위 1기	노사정위 2기	노사정위 3기	노사정위 4기	
명칭	노사정위원회	노사정위원회	노사정위원회	경제사회발전 노사정위원회	경제사회노동위 위원회
설치 근거	위원회 자체규정	대통령령	노사정위원회의 설치 및 운영 등 에 관한 법률	경제사회발전 노 사정위원회법	경제사회노동위 위원회법
성격	대통령 자문기구 정치적 합의기구	대통령 자문기구 사회적 대화기구	대통령 자문기구 사회적 대화기구	대통령 자문기구 사회적 대화기구	대통령 자문기구 사회적 대화기구
참여	노·사·정· 정당	노·사·정·공 익·정당	노·사·정·공익	노·사·정·공익	노·사 등 경제·사회주체 740)·정
조직 체계	본위원회 기초위원회 전문위원회	본위원회 상무위원회 소위·특위 전문위원회의	본위원회 상무위원회 소위·특위	본위원회 상무위원회 의제·업종별위 위원회	본위원회 운영위원회 의제개발·조정 위원회 의제·업종별위 위원회 특별위원회 사회 각 계층 관 련 위원회(계층별 위원회)
합의 성과	합의 1건	합의 1건 공익안·권고 등 14건	합의 46건 공익안·권고 등 20건	합의 23건 공익안·권고 등 13건	합의 1건
정부		김대중	노무현	이명박·박근혜	문재인

자료: 필자 작성.

대화기구로서 민주노총, 한국노총, 경총, 대한상공회의소 각 대표, 경제사회노동위원회(당시 노사정위원회) 위원장, 고용노동부 장관으로 구성된

739) 경제사회발전노사정위원회(2017), 『1998~2017 경제사회발전노사정위원회 20년』, p.31 표의 '기간' 항목에 '2017. 05. 09~2018. 09 현재', '구분' 항목을 각각 추가했고, '설치 근거' 항목에 설치 근거가 된 법률을 명시하는 수정을 했다.

740) 경제사회노동위원회의 참여 주체를 근로자·사용자 등 경제·사회 주체 및 정부로 확대하고, 청년, 여성, 비정규직 근로자, 중소기업, 중견기업 및 소상공인을 대표할 수 있는 사람 각 1명씩이 위원회에 참여할 수 있도록 했다.

노사정대표자회의가 출범했고(2018년 1월),⁷⁴¹⁾ 노사정대표자회의에서 사회적 대화기구 개편을 포함한 사회적 대화의 정상화 방안과 ‘논의 의제에 관한 협의를 진행해 왔다.’⁷⁴²⁾ 또한 노사정대표자회의에서 사회적 대화기구 개편을 논의한 결과 「경제사회노동위원회법」이 마련되었고, 기존 노사정위원회를 확대·개편하여 경제사회노동위원회가 출범했다(2018년 6월). 사회적 대화기구 개편 이후 2018년 9월 ‘취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의’가 사회안전망개선위원회에서 처음으로 채택되었다.

위의 노사정위원회 및 경제사회노동위원회의 연혁과 활동 내용을 정리하면 <표 3-6>과 같다.

나. 지역노사민정협의회(2017년까지)⁷⁴³⁾

2018년 경제사회노동위원회법 시행 이전 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 근거한 지역노사민정협의회는 광역 및 기초자치단체를 중심으로 지방고용노동관서, 해당 지역의 노사, 시민단체, 지역 전문가, 언론계 등 해당 지역의 노사민정을 대표할 수 있는 30명 이내의 인원

741) 노사정대표자회의는 새로운 사회적 대화기구 개편을 포함한 사회적 대화의 정상화 방안과 사회적 대화에서 논의해야 할 의제에 대해 협의하는 것을 목표로 한 회의체이다. 다시 말해 새로운 사회적 대화기구를 설계하는 설계자로서의 기능, 사회적 대화 자체를 그 안에서 시작하고 전개하여 새로운 사회적 대화기구에서 담을 내용을 미리 인큐베이팅(incubating)하는 기능을 하는, 사실상 기존의 노사정위원회 회의체의 기능을 대체한 것이었다(박명준(2018), 「새로운 사회적 대화의 시작과 의미」 국회도론회 자료집, p.8).

742) 2018년 9월 현재 노사정대표자회의에서는 노사관계 제도·관행 개선위원회, 디지털 전환과 노동의 미래위원회, 사회안전망개선위원회, 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회, 양극화 해소를 통한 양질의 일자리 창출을 위한 연구회를 운영하고 있다.

743) 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」 제19조에서는, 지방자치단체의 장은 관할지역의 노사정 협력증진을 위하여 지역노사정협의회를 둘 수 있도록 하였으나, 노사정위원회를 확대 재편한 경제사회노동위원회법 제20조에서는 지역 내 근로자·사용자 등 경제·사회 주체와 지방자치단체 사이의 사회적 대화 활성화를 위하여 필요한 지원을 위원회가 할 수 있도록 하는 지역별 사회적 대화의 지원 제도를 운영할 수 있도록 했다.

으로 구성하도록 했다.

협의회에서는 지역 일자리 창출이나 노사관계 안정 및 협력증진 등 현안 사업들을 논의·결정하고, 구체적으로는 노사관계 분야뿐만 아니라 고용대책까지 포괄하는 고용, 노동, 직업훈련 등 통합거버넌스로 자리매김하려는 것이 목적이었다.

지방자치단체 중에서 지역노사민정협의회가 설치된 지역은 2013년 121개/244개, 2014년 130개/244개, 2015년 146개/243개였고, 한편 정부는 지역노사민정협의회의 효율적 운영을 재정적으로 지원하기도 했는데, 협의회 설치 지역 중 정부 재정 지원이 이루어진 곳은 2013년 55개, 2014년 66개, 2015년 77개였다고 한다.⁷⁴⁴⁾ 협의회 설치 목적과는 달리 커다란 성과가 있었다고 단정하기는 곤란한 수치라고 할 수 있으며, 지역노사민정협의회가 다른 지역 고용거버넌스와의 기능 중복, 지자체장의 무관심, 고용노동부 주도의 기구 운영 및 평가 등으로 유명무실화되었다고 평가되고 있다.⁷⁴⁵⁾

3. 노사정위원회의 한계

사회적 대화기구로서 노사정위원회가 제도화되었다는 점, 일련의 사회적 합의를 통해 경제위기에 대응할 수 있었던 점, 노동정책 현안에 관한 논의와 법제화로 이어지기도 한 점, 그밖에 사회안전망 확충을 위한 사회적 합의와 제도화에 기여한 점 등이 노사정위원회의 성과로 평가되기도 한다.⁷⁴⁶⁾ 그러나 다음과 같이 노사정위원회의 한계를 지적할 수 있다.

① 무엇보다도 노사정위원회 참여 주체의 한 축인 노동계의 참여가 불안정했다. 1997년 말 경제위기를 배경으로 이듬해 출범하였으나 1999년 민주노총이 탈퇴하였고, 2005년 참여(복귀) 시도도 실패했다. 노사정위원

744) 고용노동부 발간 2014년부터 2016년 각 고용노동백서 참조.

745) 문재인 정부 출범 이후 지역 사회적 대화 체제 활성화를 위한 1차 간담회(2018. 04. 27) 결과 자료 p.1 참조.

746) 장흥근 외(2107), p.209; 그러한 논의, 합의, 법제도화 등에 대한 가치평가는 참여 주체마다 다를 수밖에 없고 특히 노사정위원회 참여를 거부한 일부 주체의 평가는 상당히 부정적일 수밖에 없을 것이다.

회의 틀에서는 시대적 요구를 충분히 수용하지 못했고, 사회적 대화 시도의 배경이 정부 주도로 노동계의 양보를 이끌어내려고 하거나, 노동과 대립적인 정부의 태도가 반영되기도 하는 상황에서, 그러한 요구의 핵심 주체인 민주노총의 탈퇴가 오래 계속되었고, 한국노총마저도 정부의 태도에 따라 탈퇴와 복귀를 반복하기도 했다.⁷⁴⁷⁾

② 노사정위원회는 조직화된 주체들을 중심으로 하는 사회적 대화가 진행되었다고 할 수 있는데, 그 결과 조직화되지 못한 사회적 약자는 사회적 대화에서 소외되고 말았다.

③ 앞서 말한 것처럼 정부 주도로 노사정위원회가 운영되고, 그 과정에서 노동계의 양보에 초점을 맞추었으며, 심지어 합의의 이행과정에서 정부가 합의 내용을 무시·훼손하거나 하는 등으로 불신을 자초했음에도, 노사정위원회가 그에 대하여 적절하게 대응하지 못하는 등 관리운영 능력에 한계를 보여주었다.⁷⁴⁸⁾

위와 같은 한계는 2018년 새롭게 확대·재편된 경제사회노동위원회의 목적, 구성, 과제와도 직결되고 실제 근거 법령(『경제사회노동위원회법』)에 반영되기도 했다.

747) 장흥근 외(2017)는 p.209에서 “지난 20년 동안 정부가 사회적 대화를 주도하는 가운데 노동계의 대화 참여와 양보를 설득하면서 큰 틀에서 정부와 경영계의 입장을 관찰시켜 왔다”고 평가하고 있다.

748) 장흥근 외(2107)의 p.211 및 각주 74)는, 합의 사항에 대한 선별적이고 편파적인 이행을 지적하면서 2015년 9.15 사회적 대타협의 이행과정이 극단적으로 나쁜 형태로 재연되면서 급기야 합의가 파기되는 상황을 예로 들고, 그 결과 불신의 누적과 신뢰의 훼손이라는 약점을 한계로 들었다.

4. 경제사회노동위원회(2018년)

가. 출범 배경

2017년 5월 출범한 문재인 정부는, 이전 두 정부와는 달리 노동존중사회를 국정과제로 제시하였고, 그 국정과제 실현을 위해 새로운 사회적 대화 체제의 구조화를 모색하였으며, 2018년 1월 새로운 한국형 사회적 대화 체제의 하나로 노사정대표자회의의 출범, 노사정대표자회의에서 논의한 결과 2018년 6월 경제사회노동위원회가 출범할 수 있게 되었다. 「경제사회노동위원회법」 전부개정 논의로부터 경제사회노동위원회의 출범 배경을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁴⁹⁾

① 한국에서 사회적 대화는 중앙 차원의 사회적 대화기구인 노사정위원회를 필두로 노사협의회, 최저임금위원회 등 다양한 제도적 공간들에서 전개되어 왔으나, 사회적 대화의 보편화 및 실질화 구현에는 미흡하였고, 그 미흡함을 해결하기 위하여 가장 핵심적인 사회적 대화기구인 노사정위원회를 대체할 새로운 대화기구를 구축할 필요가 있었다.

② 기존의 조직화된 주체들을 중심으로 한 노사정 사이의 사회적 대화만으로는 그 규모가 지속적으로 확대되어 왔지만 조직화되지 못한 경제사회 주체들이 소외되는 결과를 초래할 수밖에 없으므로, 참여 주체를 사회적 약자들까지 확대시켜 이해구도의 조정을 통해 사회통합의 실질화와 획기적인 불평등 해소를 도모할 사회적 대화가 절실했다.

③ 기존 노사정위원회에 대하여, 정부 주도로 노동계의 양보를 목표로 기능해 왔다는 비판, 그에 따른 불신과 반감의 존재를 모두 인정하고, 또한 기존 노사정위원회의 한계를 극복하기 위해 그러한 비판을 적극 수용함으로써 사회적 대화의 권위와 정당성을 실질화하기 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있었다.

749) 경제사회노동위원회 출범에 이르게 되는 과정에서 노사정대표자회의의 논의 및 합의문 등에 관한 자세한 내용은 박명준(2018), pp.3~10; 경제사회노동위원회 홈페이지(<http://www.eslc.go.kr/index.do>) 참조.

나. 특징과 이후 예상되는 변화(전망)⁷⁵⁰⁾

① 사회적 대화기구의 명칭을 경제사회발전노사정위원회에서 경제사회노동위원회로 변경하였다. 기존 노사정위원회의 명칭이 노사정 3자 구조의 공고화, 경제 및 사회발전에 사회적 대화가 기여하여야 한다는 방향성을 명시화한 것이었는데, 이제 그것에서 벗어나 사회적 대화기구로서 위상을 분명히 하는 것과 노동 중심의 가치를 강조하기 위해 위 명칭으로 확정되었다.

② 경제사회노동위원회의 목적에서 참여 주체를 ‘근로자·사용자 등 경제·사회 주체 및 정부’로 확대했다. 그리고 노동단체별로 청년, 여성, 비정규직 근로자를 대표할 수 있는 사람을 각 1명씩, 사용자단체별로 중소기업, 중견기업 및 소상공인을 대표할 수 있는 사람을 각 1명씩 위원회 위원으로 위촉할 수 있도록 하여 실질적인 사회적 대화기구로서 운영체계를 마련하였다.⁷⁵¹⁾

③ 경제사회노동위원회에는 본위원회, 운영위원회 외에 다양한 위원회를 두도록 하였다. 의제개발·조정위원회, 의제·업종별위원회, 특별위원회, 사회 각 계층 관련 위원회(계층별 위원회) 등이 그것이다. 이를 통해 다면적이고 다층적인 사회적 대화가 활성화될 수 있도록 방향 설정을 하였다. 특히 조직화되지 않은 취약 노동자 등이 자신을 위한 의제를 개발할 수 있는 기회를 마련하고 그를 매개로 사회적 대화에 참여할 수 있도록 했다.

④ 「경제사회노동위원회법」 및 동법 시행령은 지역별 사회적 대화의 활성화를 위하여 위원회의 지원을 정하면서도 지역노사민정협의회 설치 가능 규정을 삭제하였고, 또한 활성화 지원 대상을 의제 검토, 조사·연구, 활성화 비용 지원, 그 밖에 위원장이 인정하는 사항으로 정했다. 기존

750) 박명준(2018), pp.11~21을 참조하여 일부 내용을 제외하고 수정·정리했다. 그리고 2018년 9월 현재 경제사회노동위원회의 각종 위원회 등 회의체가 구성되지 않았으므로 회의체 활동을 통한 특징과 변화는 확인할 수 없었다. 따라서 경제사회노동위원회의 특징과 이후 예상되는 변화는 경제사회노동위원회법의 내용과 개정 취지를 기초로 정리했다.

751) 「경제사회노동위원회법」 제1조, 제4조 및 동법 시행령 제2조 제1항 및 제2항.

의 지역노사민정협의회가 아닌 지역별 경제·사회 주체의 자율적 결합과 사업 중심의 사회적 대화의 활성화가 시도될 것으로 예상된다.⁷⁵²⁾

5. 경제사회노동위원회를 통한 ILO 결사의 자유 핵심협약 이행

가. 단기적 사회적 대화 틀 : 노사정대표자회의 산하 위원회

경제사회노동위원회는 본위원회와 운영위원회 외에도 다면적이고 다층적인 사회적 대화 활성화를 위한 의제개발·조정위원회, 의제·업종별 위원회, 특별위원회, 계층별 위원회를 회의체로 운영할 예정이다. 이와 함께 노사정대표자회의에서는 2018년 11월 10일 현재 5개의 산하 위원회 - ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’, ‘디지털 전환과 노동의 미래위원회’, ‘사회안전망개선위원회’, ‘안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회’, ‘양극화 해소를 통한 양질의 일자리 창출을 위한 연구회’ - 를 두고 있다. 이들은 2018년 7월부터 2019년 7월까지 1년의 운영 일정으로 설정된 위원회이다.⁷⁵³⁾ 이 중에서 ‘양극화 해소를 통한 양질의 일자리 창출을 위한 연구회’는 논의기간을 올 해 연말까지 확정된 상태이며, 나머지 위원회는 필요시 1년 이내 운영기간을 연장할 수 있게 되어 있다.

ILO 핵심협약 비준은 회원국 정부가 ILO 사무국에 비준서를 기탁한

752) 문재인 정부 출범 이후 지역 사회적 대화 체제 활성화를 위한 1차 간담회(2018. 04. 27)에서는 지역노사민정협의회 관련 대안으로 1) 협의회를 전면 폐지하고 지역의 고용·노동 거버넌스를 통합 조정 할 수 있는 새로운 협의체를 구성하자는 의견과, 2) 협의체를 보완하자는(민주노동 참여 등을 통한 대표성 강화) 의견, 3) 지역노사민정협의회는 고용노동부가 지원하는 현 체계를 유지하고 노사정위 독자적으로 지역의 사회적 대화를 지원하자는 의견이 제시되었는데(간담회 결과 자료 pp.1~2 참조), 경제사회노동위원회법은 마지막 의견에 따른 것으로 보인다.

753) http://www.eslc.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2162&root_yn=Y에 나타난 구체적인 일정은 다음과 같다. ① 노사관계 제도·관행 개선위원회: 2018년 7월 1일부터 2019년 7월 16일까지, ② 디지털 전환과 노동의 미래위원회: 2018년 7월 20일부터 2019년 7월 19일까지, ③ 사회안전망개선위원회: 2018년 7월 12일부터 2019년 7월 11일까지, ④ 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회: 2018년 7월 17일부터 2019년 7월 16일까지, ⑤ 양극화 해소를 통한 양질의 일자리 창출을 위한 연구회: 2018년 6월 12일부터 2018년 12월 31일까지이다.

이후 1년 뒤 발효된다. 협약 비준에서 1년을 두고 있는 것은, 입법적 방식을 통한 제도 개선이 이루어진다 하더라도 다른 국가 작용(사법권·행정권)이 이에 적용할 수 있는 시간이 필요하며, 노사 당사자 역시 관행 개선 등의 시간이 필요하기 때문이다. 그러므로 단기적으로 볼 때, ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’는 기존의 주요 논의사항인 ① 노사자치 실현을 위한 노사관계법제도 검토와 개선 방안 마련, ② 노동기본권 실질적 보장을 위한 쟁점과 개선 방안에 더불어 ILO 결사의 핵심협약 비준 후 이행 프로세스를 위한 검토까지 병행되어야 하며, 이러한 논의를 위해서, 적어도 ILO 핵심협약 발효 시점까지는 해당 위원회가 연장되어 운영될 필요가 있다.

나. 중장기적인 사회적 대화 틀

노동정책에서 삼자주의의 원칙은 국내에서도 보편적으로 자리 잡고 있다. 그러므로 원칙적으로 노사정이 지속적인 대화를 통하여 노동문제를 해결하는 구조를 마련하는 것이 필요하다는 점에 이견(異見)은 없을 것이다. 그러므로 중장기적으로는 사회적 대화기구 내에서 국제노동관계를 규율할 수 있는 상설위원회를 설치하는 방안이 검토되어야 한다. 보다 구체적으로 ILO 제144호 국제노동기준에 관한 삼자협의 협약(1976)에 따른 고용노동부 국제노동정책협의회의 기능과 추가적으로 필요한 ILO 관련 사회적 논의들을 포괄하는 경제사회노동위원회 상설 회의체가 필요하다.

우리나라의 사회적 대화기구의 연혁을 살펴보면, 사회적 합의를 통하여 경제위기나 노동 현안에 대한 정책추진(법제화) 등이 이루어진 사례들이 있으며, 노동문제에 국한되지 않고 사회안전망 확충까지 ‘논의 범위의 확장’이 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 다만 노동계의 지속적인 참여가 담보되지 않았다는 점, 노동조합의 조직률 침체 속에서 대표성에 대한 의문이 제기되고 있다는 점 등은 문제로 제기되고 있다. 후자에 관해서는, 국제적 관점에서 보더라도 ILO의 노사 대표에 대하여 근로자·사용자 전체 이익을 담보하는지에 관한 의문은 지속적으로 제기된다는 점에 비추어 볼 때, 특유의 한국적 상황이라고 보기 힘들다. 하지만 전자의

문제, 즉 사회적 대화에 대한 참여 자체가 지속적이지 않다는 점은 ILO 결사의 자유 핵심협약은 물론, 지속적인 논의가 필요한 사항들에 대하여 사회적 대화기구를 통한 대화 체계 구성을 어렵게 하는 요인이 된다.

이처럼 지속성을 위한 국제노동정책협의회 방식이나 실질적인 사회적 대화 촉진을 위한 경제사회노동위원회 상설 회의체 방식 모두 장단점이 존재한다. 다만 ILO 결사의 자유 핵심협약이 비준 준비부터 법안 검토 및 국회 처리 그리고 이행에까지, 그 과정 자체가 사회적 대화 시스템을 재편하는 것이라는 점을 감안한다면, 경제사회노동위원회 상설 회의체를 구성하여 결사의 자유 핵심협약을 비롯한 ILO 관련 논의들을 포괄적으로 다루는 것이 요구된다.

제 4 장 결 론

제1절 연구의 주요 내용

이 연구에서는 ILO 결사의 자유 핵심협약의 비준과 이행을 둘러싼 내용과 절차에 관한 주요 논점들을 검토하였다. 전체적인 연구의 흐름을 다시 한번 정리하면 다음과 같다.

(1) 결사의 자유 핵심협약의 비준 및 이행에 관한 기본적인 사항을 검토하였다. 결사의 자유의 원칙과 관련한 UN과 ILO 차원의 보장의 역사와 둘 사이 차이점을 살펴보았다. 또한 결사의 자유에 관한 ILO의 기본협약의 내용을 정리하고 결사의 자유와 관련된 기본협약 이외의 문서들을 확인하였다.

(2) 협약의 이행을 감시하는 ILO의 시스템은 일반감시절차와 특별감시절차로 나뉜다. 일반감시절차는 비준 국가에서 제출한 정기보고서를 바탕으로 전문가위원회가 검토하여 협약준수를 권고하는 것으로 시작된다. 또한 ILO 현장에 기하여 진정제기와 고충제기가 가능한데, 소가 제기되면 ILO의 가장 높은 수준의 이행감시절차인 조사위원회를 설치하여 위반 국가로 하여금 서면증언과 구두증언을 하도록 한다. 한편 특별감시절차는 결사의 자유 원칙 위반 사건에 대해 결사의 자유위원회가 실시하는 절차로 제소 대상 국가가 결사의 자유에 관한 협약 비준 여부와 무관하게

심의할 수 있다.

(3) 결사의 자유 원칙과 관련한 ILO의 노동기준은 전문가위원회, 결사의 자유위원회, 조사위원회의 선결례로 형성된 것이다. 전문가위원회는 협약을 비준한 국가를 대상으로 위반여부를 판단하고 협약의 적용 범위와 적용 방법을 둘러싼 쟁점들에 대해서도 검토하지만, 결사의 자유위원회는 비준 여부와 무관하게 ‘원칙’을 위반하였는지를 판단한다. 이러한 쟁점의 차이에도 불구하고 두 위원회 간의 입장은 상호 영향을 주고 받으며 수렴하는 경향을 보이고 있다.

(4) 따라서 결사의 자유위원회의 판정례를 중심으로 결사의 자유에 관한 국제노동기준을 단결권·단체교섭권·파업권을 중심으로 나누어 정리했다. 이를 통해 각각의 주제별로 발생할 수 있는 구체적인 상황들에 대한 결사의 자유위원회의 판단을 살펴봄으로써 결사의 자유에 관한 ILO의 종합적인 견해를 파악할 수 있도록 했다.

(5) 더불어 효과적이고 실질적이며 지속적인 협의체 구축을 위한 ILO의 삼자주의 원칙의 연혁과 도출원리 및 구체적인 내용을 살펴보았다. 또한 삼자주의에 입각한 협약의 비준절차를 국내의 현실에 비추어 보고 사회적 대화체계인 경제사회노동위원회 ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’의 운영방안을 제시하였다. 또한 사회적 대화 체계와 관련하여 고용노동부가 운영하는 ‘국제노동정책협의회’에 대하여 돌아보고 일본의 사례를 검토하여 일본 내 유사기구인 ‘ILO 간담회’와의 비교를 통해 시사점을 도출하였다.

(6) ILO 협약의 목표는 회원국의 실제 노동환경 개선에 있고, ILO 협약은 비준행위 그 자체가 아니라 향후 이행 과정이 목적이 되어야 한다. 따라서 이행을 담보할 수 있는 체계구축이 중요하다. ILO 결사의 자유 핵심협약 이행을 위해 단기적으로는 경제사회노동위원회의 ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’가 핵심협약 비준과 더불어 비준 후 절차 검토까지 병행해야 한다. 핵심협약의 비준 준비-법안검토-국회 처리-이행에 이르는 과정을 아우를 수 있는 경제사회노동위원회 내의 상설회의체를 구성하여 ILO 관련 논의들을 포괄적으로 다루어야 한다.

제2절 연구의 시사점과 향후 과제

2017년 대선 과정부터 주창된 ‘ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장’은 국제적으로 공인된 기본적 권리에 비추어 현재의 노동기본권을 재검토하는 것이 필요하다는 정책적 판단에 따른 것이다. ILO 결사의 자유 핵심협약을 비준하지 않더라도, 한국적 노사관계 구조에 대한 일반 국민들의 신뢰가 높고 노사 당사자들이 만족하고 있다면, 이렇게 ILO 결사의 자유 핵심협약이 국정과제로 검토되면서 첨예한 노사 이슈가 되지 않았을지 모른다. 국제적으로 협약을 비준한다고 하는 행위 그 자체보다는 ILO 핵심협약 비준을 통하여 노동기본권이 보장될 수 있는 실질적이고 지속가능한 변화를 유발할 수 있는 비준 및 이행 논의가 필요하다.

ILO 결사의 자유 핵심협약의 관점에서, 노사관계법제도 개선 논의는 ‘결사의 자유’에 관한 ILO의 원칙과 예외를 이해하고, 이를 바탕으로 사회적 대화를 통해 우선적으로 개정 가능한 범위와 향후 지속적인 논의가 필요한 사항들을 구별하는 것이 필요하다. 더 나아가 비준 과정에서 해결되지 못한 문제들에 대하여 지속적으로 논의하면서 ILO 모니터링을 실질적으로 활용할 수 있는 사회적 대화 틀을 구성하는 것이 필요하다. ILO 핵심협약은 비준으로 문제가 해결되는 것이 아니라, 비준을 기점으로 문제를 해결해 나가겠다는 의지를 표명하는 것으로, 향후 적절한 이행을 수반하지 않은 형식적 비준은 노사 간 갈등을 증폭시킬 뿐이다.

고도 경제성장기를 거치면서 노사관계 자치주의보다 제도를 통한 노사·산업관계의 규제적 접근법을 취해 왔던 우리나라는 「노동조합 및 노사관계조정법」을 중심으로 한 노사관계법제도가 상당히 복잡하고 자세하게 규정되어 온 것이 사실이다. 이러한 점은 노사에 의한 자치적 규범 성립이나 해결 가능성을 좁게 인정하는 것으로, ILO 결사의 자유 협약의 기본적 취지와 부합되지 않는다. 따라서 향후 ILO 결사의 자유 협약 비준과 이행 과정에서 노사관계의 법적 규율 영역과 자치적 해결 영역을 구분하고자 하는 노력들이 요구된다.

이를 위해서는 ‘자유’의 영역’인 결사에 대한 규율과 침해에 대한 구분을 위한 내용적·절차적 검토가 병행되어야 할 것이다. 즉 ILO 결사의 자유위원회에서 문제가 된 국내외 사례에 대한 지속적인 연구와 검토, 그리고 결사의 자유에 관한 노사 및 노정 간 지속적인 논의 틀 마련이 필요하다. 특히 결사의 자유에 관한 내용적 검토에서, 지금까지 결사의 자유위원회에서 진정된 한국 관련 사건에 관한 소개들을 넘어서, 구체적인 해외의 분쟁 사례에 관한 분석과 이를 바탕으로 한 시사점을 도출하는 등의 한 단계 더 넓은 연구 접근법이 필요하다. 또한 ILO 결사의 자유 핵심협약은 다른 핵심협약들과 달리 순수한 인권적 관점뿐만 아니라 노사관계 시스템이라는 측면, 그리고 국내외적 국가의 의무와 무역적 관점까지 얽혀 있는 문제이다. 그러므로 향후 노동과 무역의 연계나 노동 외교적 관점에서 노사의 역할 등과 같은 ILO 결사의 자유 협약으로부터 제기되는 확장적 문제에 관해서도 관심을 기울여야 할 것이다.⁷⁵⁴⁾

754) 이러한 관심은 국제노동기준에 대한 올바른 이해를 위하여 국내 연구 기반을 조성하기 위한 인적 인프라 확충으로부터 시작된다. ILO와 보다 적극적인 전문 인력의 교류 시스템을 구축하고, 관련 연구자는 물론 노사 단체 및 국가 차원의 입법·사법·행정 영역에서 전담 인력을 확보하고자 하는 노력이 없다면, 국제노동기준으로부터 발생하는 다양한 문제들에 관한 논의가 사실상 이루어지기 어렵다.

참고문헌

- 경제사회노동위원회(2018), 『지역 사회적 대화 체제 활성화를 위한 1차 간담회 결과 자료』, 경제사회노동위원회.
- 경제사회발전노사정위원회(2017), 『1998~2017 경제사회발전노사정위원회 20년』.
- 고용노동부(2014), 『고용노동백서』..
- _____ (2015), 『고용노동백서』.
- _____ (2016), 『고용노동백서』.
- 국정기획자문위원회(2017), 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.
- 권중동(2002), 『“결사의 자유” 관련 ILO 협약 비준과 정책과제 검토』, 한국ILO협회·고용노동부.
- 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율 - ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2014), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원.
- 김영미(2012), 『국제노동기준의 국내 수용에 관한 연구 - ILO 핵심협약을 중심으로』, 단국대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 박명준(2018), 『경제사회발전노사정위원회법 전부개정법률안: 무엇을 왜 바꾸려하나, 어떤 효과를 기대하나』, 『새로운 사회적 대화의 시작과 의미』, 국회토론회 자료집, 대한민국 국회 환경노동위원회.
- 이승욱(2018), 『ILO 핵심협약 비준, 그 의미와 과제』, ILO 핵심협약과 사회통합 토론회, 노사발전재단.
- 이승욱·정인섭·박은정(2007), 『국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구』, 국제노동법연구원.
- 장흥근·박명준·정홍준·정승국·박준식·전병유·강성태(2017), 『1987년 이후 30년 - 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.

조용만·문무기·이승욱·김홍영(2003), 『국제노동기준과 한국의 노사관계 - 결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제 개선방안』, 한국노동연구원.

吾郷 眞一(2009), なぜILOは三者構成なのか, 特集: その裏にある歴史, 労働政策研究・研修機構(JILPT).

ILO(2014), *Rules of the Game*.

_____(2018), *Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6th ed, International Labour Office.

ILO Governing Body(2016), *The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association*, 326th Session, Geneva, International Labour Organization,

International Labour Conference(2012), *Giving globalization a human face, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2008, International Labour Office.

William Simpson(1994), "The ILO and tripartism : some reflection", *Monthly Labor Review* 117(9), International Labour Organization.

Xavier Beaudonnet(2010), *International Labour Law and Domestic Law - A training manual for judges, lawyers and legal educators*, International Training Centre.

〈부록〉 결사의 자유위원회 제소 사건

사건번호 (최초 진정일)	진정요지	진정인	결사의 자유위원회 권고 요지
3262 (2016. 01)	비공개	• 국제식품연맹(IUF)	-
3238 (2016. 08)	비공개	• 국제노동조합총연맹(ITUC) • 한국노동조합총연맹(FKTU) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU)	-
3237 (2016. 11)	비공개	• 국제운송노동자연맹(ITF) • 공공서비스노동조합(PSI) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU) • 전국공공운수노동조합(KPTU)	-
3227 (2006. 09)	기밀	• 국제노동조합총연맹(ITUC) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU) • 전국금속노동조합(KMWU)	-
3138 (2015. 06)	노동부의 단체협약 시정 관련 행정지침	• 국제노동조합총연맹(ITUC) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU) • 한국노동조합총연맹(FKTU)	• 교섭 당사자 간 자율에 맡겨두어야 할 단체협약에 대한 시정명령 자제 • 단체협약 관련 지침은 노사 정협의의 결과물이어야 함
3047 (2013. 12)	삼성전자서비스 하청노동자 결사의 자유 침해	• 전국금속노동조합(KMWU) • 전국민주노동조합총연맹(KCTU) • 국제제조산업노동조합(IndustriALL) • 국제노동조합총연맹(ITUC)	• 원청 등과의 단체교섭 촉진 • 노조탈퇴 협박, 계약해지 등 부당노동행위에 대한 독립적 수사와 시정

사건번호 (최초 진정일)	진정요지	진정인	결사의 자유위원회 권고 요지
2829 (2011. 02)	공공기관 단체협약 시 정명령 등	<ul style="list-style-type: none"> • 전국민주노동조합총연맹 (KCTU) • 전국공공운수노동조합 (KPTU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 단체협약의 일방해지 이전에 교섭을 촉진하기 위한 조치 실행 • 업무방해죄 개정 • 공공부문에서 자율적 성실교섭을 촉진하기 위한 조치 실행 및 단체협약 시정명령의 남용 금지
2707 (2009. 04)	대학교수 결사의 자유 침해	<ul style="list-style-type: none"> • 전국민주노동조합총연맹 (KCTU) • 전국교수노동조합(KPU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대학교수의 결사의 자유를 부정하는 관련 법규정 폐지 • 교수노조 설립신고 수리
2620 (2007. 12)	이주노조 설립신고 반 려, 강제추방	<ul style="list-style-type: none"> • 전국민주노동조합총연맹 (KCTU) • 국제노동조합총연맹 (ITUC) 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주노조 설립신고 수리 • 이주노조 지도부에 대한 체포·추방 중단
2602 (2007. 10)	사내하청·특수고용 결사의 자유 침해/쟁 의행위에 업무방해죄 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 전국금속노동조합 (KMWU) • 전국민주노동조합총연맹 (KCTU) • 국제금속노련(IMF) 	<ul style="list-style-type: none"> • 특수고용 결사의 자유 보장 • 원청 등과의 단체교섭 촉진 • 노조 탈퇴 협박, 계약해지 등 부당노동행위에 대한 독립적 수사와 시정 • 업무방해죄 개정
2569 (2007. 05)	교원의 결사의 자유 침해 교원평가정책에 관해 전교조와의 교섭 거부	<ul style="list-style-type: none"> • 세계교원단체총연맹(EI) • 전국교직원노동조합 (KTU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 교원의 쟁의행위·정치활동 금지 규정 폐지 • 집회 참석자에 대한 징계 처분(감봉 등) 원상회복 • 평화적 노조활동에 대한 형사처벌 금지
2093 (2000. 07)	롯데호텔노조 단체교 섭에 대한 중재회부/ 기간제 신규채용 통한 결사의 자유 제한/파업 에 대한 공권력 투입/ 조합원에 대한 폭력 및 구속	<ul style="list-style-type: none"> • 국제식품연맹(IUF) • 전국관광산업노동조합 (KFTWU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 파업 중 공권력 투입은 비례의 원칙에 따라 공공질서 유지를 위한 경우에 한해 엄격히 제한되어야 함

사건번호 (최초 진정일)	진정요지	진정인	결사의 자유위원회 권고 요지
1865 (1995. 12)	국제노동기준과 충돌하는 노동관계법 / 노조활동에 대한 형사처벌 / 공무원·교원 결사의 자유 침해 / 지역건설노조 공안탄압	<ul style="list-style-type: none"> • 전국민주노동조합총연맹 (KCTU) • 전국자동차노동조합연맹 (KAWF) • 국제자유노동조합연맹 (ICFTU) • 전국금속노동조합 (KMWU) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노조법 2조 4호 라목 폐지, 조합원 자격요건 노조가 결정 • 복수노조 금지 폐지, 교섭창구단일화 제도 개선 • 제3자 개입금지 폐지, 업무방해죄 개정 • ILO 기준에 부합하는 공무원·교원의 노동3권 보장 • 공무원·교원의 정치활동 금지 폐지 • 노동관계에 공권력 개입 자제 • 전일자 급여지급은 노사 자율로 결정 • ‘필수공익사업’을 엄격한 의미의 필수서비스로 제한 • 필수유지업무제도의 적용 실태 보고 • 긴급조정제도의 제한 • 건설노조의 단체교섭에 대한 형사처벌 중단·보상
1789 (1994. 06)	단체교섭권과 단체행동권의 침해	<ul style="list-style-type: none"> • 국제금속노련(IMF) 	-
1629 (1992. 03)	복수노조 금지 / 공무원·교원의 노동3권 금지 / 제3자개입 금지 / 전노협, 전교조에 대한 탄압	<ul style="list-style-type: none"> • 전국노동조합협의회 (KTUC) • 국제건설목공노동자연맹 (IFBWW) • 세계교원단체연합 (WCOTP) • 국제자유교원노조연맹 (IFFTU) • 전국교직원노동조합 (CHUNKYOJO) • 국제기자연맹(IFJ) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3자 개입 금지조항 폐지 • 노조 지도부에 대한 구속·수배 중단 • 공무원 징의행위 금지규정 개정 • 결사의 자유 원칙에 부합하는 노동관계법의 조속한 개정

◆ 執筆陣

- 김근주(한국노동연구원 부연구위원)
- 이승욱(이화여대 법학전문대학원 교수)

ILO 결사의 자유 핵심협약과 사회적 대화

- 발행연월일 | 2018년 11월 26일 인쇄
2018년 11월 30일 발행
- 발행인 | 배규식
- 발행처 | **한국노동연구원**
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2018 정가 8,000원

ISBN 979-11-260-0234-4