

정책연구  
2016-06

# 국제기준의 근로조건 규율

- ILO협약을 중심으로 -

김근주



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구의 배경 .....	1
제2절 선행연구 분석 .....	3
제3절 연구의 목적과 범위 .....	6
1. 연구 목적 .....	6
2. 연구대상과 범위 .....	7
제2장 ILO협약의 의의와 체계 .....	9
제1절 ILO 규범 체계에서 협약의 역할 .....	9
1. 국제 규범을 통한 노동법 규율 .....	9
2. ILO 근로조건 규율의 기본 이념 .....	10
3. ILO 규범 체계와 국제노동기준 .....	15
제2절 ILO협약의 유형 .....	19
1. 중요성에 따른 협약의 분류 .....	19
2. 유효성에 따른 협약의 분류 .....	21
3. 협약의 주제별 분류 .....	23
4. 소 결 .....	25
제3절 ILO협약 비준과 관련한 국내 논의들 .....	26
1. 협약 비준 현황 .....	26
2. ILO 협약을 둘러싼 국내 논의 .....	31

제3장 기본협약의 근로조건 규율 .....	35
제1절 기본협약의 현대적 의의 .....	35
1. 기본협약의 보편성 .....	35
2. 기본협약의 두 가지 측면 .....	36
제2절 기본협약의 국내법적 효력 .....	38
1. 조약의 국내법적 효력 .....	38
2. ILO협약의 비준 절차 검토 .....	39
3. 기본협약의 자기집행적 기능 .....	43
4. 미비준 기본협약의 법원성 .....	44
5. 소 결 .....	49
제3절 기본협약과 헌법상 원칙 .....	50
1. 결사의 자유와 헌법상 노동3권 .....	50
2. 강제노동 금지와 헌법상 신체의 자유 .....	52
제4절 기본협약에 관한 ILO 제재 조치 .....	55
1. 기본원칙 선언과 기본협약의 역할 .....	55
2. ILO의 제재에 대한 전통적 접근법: 결사의 자유 위원회 .....	57
3. ILO의 새로운 제재 방식: 국제사법재판소 .....	60
제4장 거버넌스협약의 근로조건 규율 .....	62
제1절 거버넌스협약의 현대적 의의 .....	62
1. 거버넌스협약의 우선적 지위 .....	62
2. ILO 규범 체계에서 거버넌스협약의 역할 .....	63
제2절 거버넌스협약의 현황과 활용 .....	65
1. 거버넌스협약 비준 현황 .....	65
2. 농업부문 근로감독협약의 비준 검토 .....	66
3. 거버넌스협약의 활용: Global Rights Index .....	68
제5장 전문협약의 근로조건 규율 .....	71

제1절 전문협약의 의의 .....	71
1. 전문협약의 개념 .....	71
2. 전문협약의 대상 .....	72
3. 전문협약의 비준 절차 .....	74
제2절 전문협약의 구분과 비준 대상 .....	76
1. 전문협약의 주제들 .....	76
2. 비준검토 대상 전문협약 .....	79
3. 전문협약의 검토 과정상 문제 .....	84
제3절 전문협약 비준 검토의 의의 .....	87
1. 전문협약 비준 검토의 방식 .....	87
2. 주제별 전문협약 검토 필요성 .....	89
3. 전문협약 비준 검토의 범위 .....	91
 제6장 결 론 .....	 94
제1절 연구결과의 요약 .....	94
제2절 시사점 및 정책적 제언 .....	97
 참고문헌 .....	 100
 〈부록 1〉 ILO 관련 선행연구 목록 .....	 106
〈부록 2〉 주제별 ILO협약 및 의정서 목록 .....	115

## 표 목 차

<표 2-1> ILO 헌장의 구조 .....	11
<표 2-2> 협약의 유효성에 따른 분류(2016. 9. 기준) .....	22
<표 2-3> 우리나라 연도별 ILO협약 비준 현황(2016. 12. 현재) .....	26
<표 2-4> 주요국의 협약 비준 현황 .....	28
<표 2-5> 주요국 비준협약의 효력별 현황 .....	30
<표 2-6> 아시아·태평양지역 회원국의 ILO협약 비준 현황 .....	32
<표 3-1> 기본협약과 비준 여부 .....	35
<표 3-2> 비준한 ILO협약의 국회 동의 유무 .....	41
<표 3-3> 미비준 기본협약의 법원성을 판단한 헌법재판소 결정 .....	45
<표 3-4> 결사의 자유 위원회에 제소된 한국의 주요 사건(최근 순) ...	59
<표 4-1> 거버넌스협약의 핵심 사항 .....	64
<표 4-2> 회원국의 거버넌스협약 비준 현황 .....	65
<표 4-3> 회원국의 거버넌스협약 비준 정도 .....	66
<표 4-4> 2015 ITUC 노동권지수 .....	68
<표 5-1> 주제별 현행 협약의 비준 현황 .....	79
<표 5-2> 분야별 잠정적 협약의 비준 현황 .....	82
<표 5-3> 분야별 개정대상 협약의 비준 현황 .....	84
<표 5-4> 근로시간·임금부문 주요 국가의 협약 비준 현황 .....	85
<표 5-5> 2000년 이후 비준한 산업안전 관련 협약(2016. 12. 현재) ...	91

## 그림목차

[그림 2-1] ILO협약의 채택 절차 .....	17
[그림 2-2] ILO협약의 감시 체계 .....	18
[그림 2-3] 협약의 주제별 분류 .....	24
[그림 3-1] 헌법상 결사의 자유와 노동3권 .....	51
[그림 3-2] 헌법상 강제노동 금지 .....	53
[그림 3-3] 결사의 자유 위원회(CFA) 제소 절차 .....	58
[그림 4-1] 거버넌스협약의 구조 .....	63
[그림 5-1] ILO협약의 비준 과정 .....	75
[그림 5-2] 협약(권고)의 주제별 구분 .....	77
[그림 5-3] 일반 조약의 번역 과정 절차 .....	86





## 요 약

### 1. 연구의 배경

고도 경제성장을 이룩하였던 우리나라는 1990년대 이전까지 국제적 수준의 인권·노동기준을 수용하는 정책적 검토가 이루어지지 못했었다. 그러나 1990년 국제인권규약의 비준, 1991년 9월 17일 UN 회원국 가입, 그리고 1991년 12월 9일 ILO의 153번째 회원국으로 가입하면서, 국제노동 규율의 체계에 편입되기 시작하였다. ILO 가입 당시만 하더라도 국제노동기준과 현행 노동법상의 간극이 그리 크지 않을 것으로 예측하는 긍정적 전망이 있었다. 그러나 ILO협약 비준의 양적·질적 측면에서 보았을 때 우리나라의 협약 비준과 이행은 미흡한 수준에 머물러 있다. 먼저 양적 측면에서는 2016년 12월 현재 한국의 ILO 비준협약은 총 29개로서, OECD 국가 평균 61개에 비하여 상당한 차이가 존재한다. 질적 측면에서는 비준한 협약 중 ILO의 기본협약은 8개 중 4개, 우선적 비준을 권고하는 거버넌스협약은 4개 중 1개를 비준하지 않고 있다.

세계화 시대에 국제기준에 부합한다는 것은 국제기준의 국내법적 수용에 그치는 것이 아니라, 그 기준이 보편적으로 가지고 있는 원칙과 근거를 수용함으로써 국내기준을 한 단계 발전시킨다는 데 의미가 있다. 노동에 관한 국제기준 검토는 보편적으로 보장하고 있는 법제도의 구조를 파악함으로써 우리나라 노사관계에 대한 국제적 신뢰의 회복, 한국의 사회정의와 지속가능한 발전적 노사관계의 구축에 초석이 될 수 있다.

최근 ILO는 기본협약을 중심으로 회원국의 비준을 촉구함과 동시에 그 이행을 지속적으로 감시·관리하는 체계를 구축하려고 하고 있다. 이러한 ILO의 태도는 강대국의 자유무역주의를 강요하는 첨

병 역할을 하고 있다는 비판도 있으며, 협약의 효력 간 차이와 이행 제재 조치를 지나치게 강조하여 보편적 근로조건의 확산이라는 ILO 본래의 가치를 왜곡시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 실제로 국내에서도 협약의 비준과 이행에 초점을 맞추기보다는 ILO의 제재 강화에 대한 대응 또는 FTA에서의 노동조항의 활용과 같은 대외적 차원에서 ILO 관련 연구가 이루어지는 경향도 나타나고 있다. 특히 ILO 회원국임에도 불구하고, ‘결사의 자유’를 실질적으로 보장하기보다는 노사관계에 과도한 개입을 하고 있는 현재 한국의 노동현실 때문이다. 그간 ILO는 우리나라의 노동정책 결정 과정에서 노사 당사자의 의견이 반영되기 힘들고, 근로조건에 관한 실질적 보장과 근로감독이 제대로 이루어지지 않는다는 점에 대하여 문제를 제기한 바 있다. 또한 노사와 근로조건 규율에 관한 체계적 시스템이 미진하다는 ILO의 지적은 한국 기업의 해외 진출이 다른 회원국의 노동실태에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려로 이어지고 있다.

이 연구에서는 ‘보편적 노동기준 준수를 통한 회원국의 노동권 향상’이라는 ILO의 기본 목적에 따라, ILO협약이 갖는 의의와 그 시사점 검토를 위하여 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 ILO협약의 의의와 체계 검토 및 관련 국내 논의를 검토한다. 제3장 내지 제5장에서는 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약의 근로조건 규율에 대하여 상세히 살펴본다. 제6장에서는 연구결과의 요약과 더불어 국내 근로조건 규율 시스템의 개선을 위한 향후 과제를 제안한다.

## 2. ILO협약의 근로조건 규율 체계

ILO협약은 모델법규로서 회원국의 비준을 통하여 국내법적 효력을 갖는다. 전통적으로 ILO에서는 ‘협약 동등성의 원칙’에 따라 그 효력 계위를 구분하지 않았지만, 1990년대 후반부터 협약의 주제별·효력별 분류를 하여 왔으며, 현재 ILO협약은 그 효력에 따라 비준

과 이행에 있어서 각기 다른 회원국의 의무가 부과되어 있다. ILO 협약을 효력별로 구분하면 ① 입법·사법·행정은 물론 노동관행에 관한 전반적인 준수를 ILO가 직접 감시·감독하고자 하는 기본협약, ② 노동정책과 협약 이행의 실효성을 위한 전제조건이 되는 거버넌스협약, ③ 회원국의 법령 개정을 통해 노동조건 향상을 도모하고자 하는 전문협약으로 구분된다. 각각의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 기본협약

기본협약은 회원국이 수행해야 할 가장 기본적 의무 사항을 규정한 규범이다. 회원국은 기본협약에 대하여, 일반적으로 인정되는 기준에 대한 감시·감독 체계에 더하여 미비준 이유와 비준 전망에 관한 연례보고서 제출 의무를 부담한다. 기본협약은 1998년 기본원칙 선언에서 열거한 결사의 자유(제87호, 제98호), 강제노동 금지(제29호, 제105호), 아동노동 금지(제138호, 제182호), 차별 금지(제100호, 제111호) 등 총 4개 분야, 8개 협약으로 구성된다. 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(제138호, 제182호, 제100호, 제111호)를 비준하고 4개(제87호, 제98호, 제29호, 제105호)를 비준하지 않고 있다.

ILO는 모든 회원국의 기본협약 비준을 위하여, 다양한 방식을 활용하고 있다. ILO의 제재는 크게 결사의 자유 위원회를 통한 조사·권고라는 전통적인 방식과 국제사법재판소를 통한 새로운 제재방안이 있다.

결사의 자유 위원회의 권고에 대한 무조치 또는 협약의 이행에 관한 지속적인 무반응 등 해당 국가가 회원국으로서의 기본적인 의무를 불이행한다고 판단되는 경우, ILO 총장은 별도의 심사위원회를 개최하여 보고서를 채택하고 이에 대해 수락하지 아니할 경우 국제사법재판소에 회부할 수 있도록 하고 있다. 우리나라의 경우 2016년 현재까지 결사의 자유 위원회에 제소된 사건은 10건에 달

한다.

다음으로 국제사법재판소 결정을 지정된 기간 내 이행하지 않는 경우, 이사회가 회원국의 권고 이행을 위한 ‘현명하고 합당한 조치’를 총회에서 권고할 수 있도록 하고 있다. 이러한 조치에는 무역 제재가 포함될 수 있다고 보는 견해도 있다. 그런데 국내에서는 이러한 ILO의 조치에도 불구하고, 기본협약의 특수성을 인정하지 않고 있다. 헌법재판소는 ILO협약의 직접적 효력을 부정하고 있으며, 기본협약이라 하더라도 헌법상 기본권을 해석하는 간접적인 지침이 될 수 있다는 정도로 그 효력을 파악하고 있다.

#### 나. 거버넌스협약

거버넌스협약은 정책의 결정과 집행에 관한 기본적인 사항들을 규율하는 협약으로, 2009년 사회정의 선언에서는 ILO협약의 실효성 있는 이행을 위하여 회원국이 우선적(priority)으로 거버넌스협약을 비준할 것을 권고하고 있다. 이 협약들은 구체적인 어떠한 기준을 제시한 것이라기보다는 제도의 제정과 집행에 있어서 지속적으로 추구해야 할 원칙들을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 특히 이러한 목적에 부합하기 위하여 회원국으로 하여금 비준한 거버넌스협약에 대한 이행 보고서를 매년 제출하도록 하고 있다. 거버넌스협약은 크게 ‘노사의 참여’와 ‘노동감독’이라는 두 개의 주제로 구분되며, 세부적으로는 근로감독협약(제81호, 제129호), 고용정책협약(제122호), 노사정협의(국제노동기준)협약(제144호)의 3개 분야, 4개 협약이 있다. 우리나라는 이 중 제81호 협약, 제122호 협약, 제144호 협약을 비준했으며, 제129호 협약은 비준하지 않고 있다.

거버넌스협약은 비준 자체도 중요하지만, 지속적인 협약 이행이 필요하다. 거버넌스협약이 추구하는 바는 ILO 및 국제 노사단체와의 지속적인 협의를 바탕으로(제144호), 모든 노사단체가 국가 고용 정책을 결정하는 노사정협의기구에 참여하면서(제122호), 구체적인

인 노동보호에 관한 효과적인 집행이 이루어지는 체계를 구축하기 위한 것(제81호, 제129호)이다. 그러므로 거버넌스협약은 모든 협약의 실효성을 담보하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

#### 다. 전문협약

전문협약 또는 기술적 협약이라 함은 ILO가 세부 주제에 대하여 정한 협약으로, 총 협약 중 기본협약과 거버넌스협약을 제외한 나머지 협약들을 말한다. 전문협약이 갖는 가장 큰 특징은 ‘회원국의 제도적 수용’을 목적으로 한다는 점이다. 전문협약에 대해서는 회원국의 노동감독 시스템이 제대로 작동하고 있다고 전제한 후, 전문협약의 내용이 회원국의 법령에 편입되도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 1919년 이후 다양한 분야에 전문협약들이 제시되어 왔는데, 1995년부터 2002년까지 ILO 까르띠에 특별위원회에서는 협약의 유효성에 따라 전문협약을 구별하면서, 현행기준 전문협약을 확정하고 이를 주제별로 세분하고 있다. 주제별 전문협약 비준 형태를 살펴보면, 산업안전 분야에서의 협약 비준이 높은 반면, 근로시간, 사회보장, 특정 고용유형에 관한 협약 비준은 상당히 낮게 나타나고 있다.

기본협약이나 거버넌스협약과 달리 전문협약의 비준 여부가 회원국의 노동권 보장 정도를 그대로 반영하는 것은 아니다. 그러나 전문협약도 그 논의 과정에서 보편성에 기초하여 기본적인 입법적 틀을 제공하는 것이므로, 이에 미달하는 기준은 보편적 최저기준에 위배된다고 볼 수 있다. 전문협약의 비준은 ILO 차원에서 보편성을 갖춘 근로조건의 기준을 수립한 후, 회원국의 국내 법령에서 이와 상충되는 법령상 제도를 확인하고 재검토를 통해 회원국의 근로조건을 향상시키는 과정에 중점이 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러므로 단순히 국내 법령과 ILO협약의 내용적 비교를 통하여 현재 상태에서 비준 가능한 협약을 확인하는 작업을 넘어서서, 협약의 비준 과정을 ILO와 국내 전문가들이 우리나라의 근로조건 향상을 위한

과제를 같이 고민해 볼 수 있는 계기로 만드는 방안이 모색되어야 할 것이다.

### 3. 시사점 및 정책적 제언

ILO는 회원국의 노동조건 향상을 위하여, ILO협약이라는 수단을 활용하여 협약의 효력에 따라서 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약 등 각기 다른 이행 체계를 수립하고 있다. 이러한 차이를 고려하여 ILO협약 비준을 검토하는 것은 회원국의 근로조건 향상을 위한 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉 협약 비준 과정에서 나타나는 수많은 문제점들과 이에 대한 해결 방안의 모색이야말로, 한국의 근로조건 규율 시스템을 실질적으로 향상시킬 수 있는 가장 기본적인 정책적인 대안이 될 것이다. 이러한 관점에서 국내 근로조건 규율 시스템의 개선을 위하여 향후 다음과 같은 점이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 노동관련 제도의 개선 방안을 모색함에 있어서 ILO의 논의가 보다 충분히 검토되어야 할 것이다. ILO의 협약 및 권고, ILO 차원의 결정들은 단순히 국내 제도 개선에 참고가 될 뿐만 아니라, 협약의 비준과 관련하여 직접적인 국내법적 효력도 문제될 수 있으므로 제도 개선 연구에서는 ILO협약에 관한 연구가 좀 더 참고될 필요가 있다.

둘째, ILO에서 현재 진행되고 있는 국제기준에 관한 논의들에 주목해야 한다. 전문협약에 관한 최근의 ILO 논의를 살펴보면, 전통적 규율 대상인 근로시간에 관한 협약들을 통합하여 근로시간에 관한 핵심 전문협약을 채택하고자 하는 작업을 진행하고 있다. 장시간 근로가 만연되어 있는 한국의 현실을 감안한다면, 그 내용과 정도를 불문하고 ILO의 ‘통합 근로시간 협약’의 비준은 어려울 것으로 전망된다. 이로 인해 ILO와의 관계에서 ‘결사의 자유’에 더하여 또 하나의 난제가 발생할 가능성이 있다.

셋째, ILO 회원국으로서의 의무 이행을 위한 전문적인 대응기구

의 마련이 검토되어야 할 것이다. ILO협약의 해석과 그 내용에 관한 분석, 그리고 입법·사법·행정에 있어서 이행을 위한 조치들에 관한 내용적 검토 이외에도, ILO와 관련하여서는 분담금 문제와 ILO에 대한 전문가 파견 등 교류 문제, 이행 보고서 제출 의무의 성실한 이행, ILO 차원에서의 노사 의견 제공 시스템 등 관련 현안이 산재해 있기 때문에 고용노동부 중심의 대응에는 한계가 있다. 또한 ILO를 통한 국제사회에서의 역할을 고려한다면, 노사정 및 학계를 아우르는 ILO 관련 전문적 기관 내지 위원회를 설립하는 것도 검토되어야 할 것이다.

마지막으로 무엇보다도, 정부를 중심으로 하여 ILO협약 비준에 대한 적극적인 태도와 준비가 요구된다. 결사의 자유 및 강제근로 금지와 같은 미비준 기본협약에서는 헌법상 노동3권과 차별금지 원칙의 실질적인 발현을 요구한다. 거버넌스협약에서는 노사정의 ILO 및 국내 정책 결정에 있어서 실질적인 협의 이행, 근로감독의 실효성을 증진시키고자 한다. 전문협약에서는 노동보호기준의 합리적 설정을 통하여 근로자 보호와 함께 사회적 정의를 달성하고자 한다. 이러한 점들을 고려한다면 단순히 국내법령과 ILO협약의 내용적 비교를 통하여 국내 노동관련 입법 개정이나 협약 비준을 준비하는 차원을 넘어, ILO와 국내 전문가들이 우리나라 근로조건 향상을 위한 과제를 같이 고민할 수 있는 계기를 마련하는 방안이 모색되어야 할 것이다.





## 제 1 장 서 론

### 제1절 연구의 배경

세계화의 흐름 속에서 국제기준(global standards)에 부합되는 국내기준을 마련하는 것은 비단 노동의 영역뿐만 아니라, 일반적인 법과 제도에 요구되고 있는 시대적 과제이다. 국가와 기업은 물론 개인에게까지 국제화 시대의 경쟁력을 갖출 것이 요구되는 현실에서, 국가 시스템이 세계적으로 통일된 기준에 부합하여야 한다는 명제는 그 구체적인 필요성을 설명하기에 앞서, 하나의 ‘목표’ 내지 ‘당위’로 인식되는 것 같은 느낌마저 들고 있다.

하지만 이러한 흐름 속에서도 노동에 관한 국제기준은 아직까지 우리의 현실에서 큰 의미로 다가오지 않는 듯하다. 산업혁명 이후 19세기 중반부터 그 담론적 논의를 찾을 수 있는 국제노동기구(International Labour Organization: 이하 ILO)를 시발점으로, 현재에는 노동기준의 보편성을 달성하기 위한 지역 단위·연합 단위의 다양한 국제노동기준들이 제시되고 있다. 하지만 적어도 현 시점에서 한국의 노동기준들은 이러한 논의와는 별개로 설정되어 온 것이 사실이다.

1990년대 이전 한국은 국제적인 인권·노동 문제에 크게 관심을 두지 않아 왔다. 그러나 1990년 체약국에 대한 법적 구속력을 가진 2개의 국제

인권규약(International Covenant on Civil and Political Rights)을 비준한 것을 시작으로,<sup>1)</sup> 1991년에는 UN 헌장을 비준하면서 9월 17일 UN 회원국으로 가입하였다. 그리고 같은 해 12월 9일에는 ILO의 152번째 회원국으로 가입하면서, ILO 회원국으로서 국제노동 규율 시스템하에 편입되게 되었다.

ILO 가입 당시만 하더라도 1987년 헌법 개정을 통하여 헌법상 진일보한 노동조항을 구축한 법체계 시스템하에서,<sup>2)</sup> 국제노동기준과 현행 노동법상의 간극이 그리 크지 않을 것으로 예측하는 긍정적 전망도 제시된 바 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 2016년 12월 현재 ILO 가입 25년이 지난 시점에서 보면, 한국의 ILO 비준협약은 총 29개로서, OECD 국가 평균 61개에 비하여 상당한 차이가 나고 있다(ILO협약 비준의 양적 측면). 또한 비준한 협약 중에서도 ILO의 기본협약 8개 중 4개, 우선적 기준을 권고하는 거버넌스협약 4개 중 1개를 비준하지 않고 있다(ILO협약 비준의 질적 측면).

그러나 ILO협약 미비준을 둘러싸고 제기되는 이러한 양적·질적 문제들이 바로 우리나라의 노동기준에 큰 문제가 있다는 점을 반증하는 것은 아니다. 경제성장 정도에 비추어 볼 때 ILO 가입 자체가 다른 회원국보다 상당히 늦었다고 평가받고 있는데, 그로 인하여 ILO 가입 시점에는 이미 산업화 이후 ILO 기준과는 별도로 형성되어 왔던 한국적 노사관계와 근로조건 규율 시스템이 구축되어 있었으며, 1990년대 말부터 진행되어 온 협약의 유효성 분류에 의하여 비준 대상이 되는 ILO협약도 상당히 한정되어 있기 때문이다. 이처럼 ILO협약과 그 비준에 관한 평가는 관점과 입장에 따라 달리 볼 수 있으며, 노사 및 정부 역시 이에 관한 입장 차이를

1) 국제인권규약은 1966년 12월 16일 제21차 국제연합(United Nations: 이하 UN) 총회에서 국제적 차원에서의 인권 보장을 위하여 채택한 조약으로, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 A규약)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 B규약), 그리고 각각의 선택적 부속의정서로 구성되어 있다.

2) 1987년 헌법상 노동조항과 ILO 기본협약에 관해서는 제3장 부분에서 비교·검토하도록 한다.

3) 김태기(1990), ILO의 노동기준(협약)과 국내노동관계법의 비교연구, 한국노동연구원, p.17.

보이고 있다.

## 제2절 선행연구 분석

ILO에 관한 연구들은 1990년 ILO 가입 논의 전후로 국내에서 연구되기 시작하였으며, 이후 ILO 자체에 관한 연구를 비롯하여 우리나라와 ILO의 기준들을 비교하는 연구들이 진행되어 왔다.<sup>4)</sup> 대표적인 연구들의 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

김태기(1990)에서는 “ILO의 노동기준(협약)과 국내 노동관계법의 비교 연구”를 다루고 있다.<sup>5)</sup> 이 연구는 1991년 ILO 가입을 준비하는 단계에서 국내 노동관계법을 정비하고 보완하는 것을 목적으로 하였다. 이에 따라 국내 노동관계법을 노동기본권, 고용, 근로조건, 여자 및 연소자 보호, 노동행정으로 분류하여 우리나라의 노동관계법이 ILO의 기준에 도달하고 있는지를 비교·검토하고 있다. 이 연구에서는 국내 노동기준 가운데 ILO의 기준에 미달되는 영역이 다수 발견되었으며, 특히 근로시간을 비롯하여 여자 및 연소자의 보호 기준이 매우 미흡한 수준에 있다고 밝히고 있다. 이에 ILO 가입의 사전준비를 하기 위해 종합적인 실증조사 및 이를 토대로 한 실질적인 비교작업을 거쳐 국내기준을 상향시키는 입법방식이 필요하다고 제시하였다.

김태기(1993)에서는 “ILO 가입과 노사관계의 변화방향”에 대하여 다루고 있다.<sup>6)</sup> 1991년 우리나라가 ILO에 가입함에 따라 국내 노동관계법의 개정이 불가피하게 되었다. 그러나 ILO의 기준에 따른 국내 노동관계법의 수정은 노사 간의 교섭력에 직접 영향을 미칠 수 있고, 노사관계의 성격까지 바꿀 수 있다는 문제가 제기되었다. 이에 이 연구에서는 현재 우리나라 노사관계의 특성과 집단적 노사관계(복수노조, 교원노조, 노조의

4) 선행연구 목록은 [부록 1] 참조.

5) 김태기(1990), ILO의 노동기준(협약)과 국내노동관계법의 비교 연구, 한국노동연구원.

6) 김태기(1993), ILO 가입과 노사관계의 변화방향, 한국노동연구원.

정치활동 등), 개별적 근로관계(근로수당, 휴일휴가, 수당 등)의 변화에 대하여 노사정의 관점에서 검토하고, 각각의 역할과 자세를 제시하였다.<sup>7)</sup>

권중동(2002)에서는 “결사의 자유”에 관하여 기본협약인 제87조 협약과 제98호 협약의 비준 가능성 및 이를 위한 정책과제 도출을 연구의 목적으로 하고 있다.<sup>8)</sup> 이 연구에서 다룬 5가지 쟁점과 쟁점별 대안으로는 ① 공무원노동조합법제의 입법 추진, ② 실업자 단결권 인정, ③ 직권중재제도의 개선을 통한 남용 방지책 마련, ④ 제3자 개입 시 신고의무 삭제, ⑤ 파업 시 형사책임에 대한 완화된 해석이다.<sup>9)</sup>

한국노동연구원(2003)에서는 “ILO 노동입법 가이드라인”에 대하여 다루고 있다.<sup>10)</sup> 이 연구를 수행한 2003년을 비롯하여 현재까지 우리나라는 8개의 기본협약 중 결사의 자유(제87호, 제98호)와 강제근로 금지(제29호, 제105호)를 비준하지 않고 있다. 이러한 상황에서 이 연구는 국내 노동관계법과 제도의 바람직한 개선을 위하여, ILO에서 제작한 노동입법과 구체적인 방향을 제시하는 “Labour Legislation Guidelines Prototype Version”을 번역한 것이다. 이 가이드라인은 ILO 사무국에서 노동입법에 대한 자문서비스의 일환으로 8개 핵심 협약의 내용 및 채택과 비준 절차, 방식, 국내법령으로의 수용 절차와 법안 작성 규칙 및 사례 등을 소개하고자 마련한 것이다. 구체적으로 다루고 있는 노동입법의 주요 사항은 결사의 자유, 단체교섭권에 대한 실효적 승인, 노동쟁의의 해결, 파업권, 모든 형태의 강요 또는 강제근로의 폐지, 고용과 직업에 대한 차별 철폐, 아동노동

7) 이 연구에서 나타난 결과를 간단히 요약하면, 우선 정부에 대하여는 노사관계에 대한 정부의 관여의 폭을 축소하고 노사의 자율성과 계약성을 강조하며, 노동위원회를 노동심판원과 노동조정원으로 분리하고 기관의 책임자 및 직원의 임명방식을 개선할 것을 제시하였다. 기업에 대하여는 기업정보를 근로자와 공유하고, 중간관리자나 일선 관리감독자의 권한을 상향시켜 작업지도 및 지원기능을 담당할 수 있게 조치함과 동시에 종업원에 대한 교육훈련을 수립 및 추진할 것을 제시하였다. 마지막으로 노동조합에 대하여는 규약 개선, 사무국 기능 강화 등 전문성을 제고하고 업무 및 회계감사권을 상급단체에 위임하는 등의 해법을 제시하고 있다.

8) 권중동(2002), 결사의 자유 관련 ILO협약 비준과 정책과제 검토, 한국ILO협회.

9) 이와 유사하게 2001년에는 강제근로금지 관련 ILO협약 비준을 위한 정책과제 검토 연구가 진행되었으나, 연구결과는 비공개 처리된 바 있다.

10) ILO 노동입법 가이드라인(2003), 국제노동기구 저(한국노동연구원 역).

근절 등이다.

이승욱 외(2007)에서는 우리나라의 “결사의 자유”관련 협약 기준을 위하여 국제노동기준 제87호 및 제98호 협약의 내용과 국제적인 현황 및 사례, 우리나라의 관련 제도 및 현황, 기준을 위한 정책적 대응방안을 검토하고 있다.<sup>11)</sup> 이 연구에서는 당시 ILO 회원국 181개국 중 제87호 협약을 비준한 국가는 148개국(2016년 기준 153개국), 제98호 협약을 비준한 국가는 158개국(2016년 기준 164개국)으로 우리나라가 민주주의 국가로서 국제사회에서 공인받기 위해서는 이 두 협약의 기준이 필요불가결하다고 지적한다. 협약의 기준을 위한 대응방안으로는, 모든 공무원이 ‘노동조합’에 국한될 것이 아니라 ‘단체’를 설립할 수 있어야 한다는 점, 5급 이상 공무원에 대하여 공무원직장협의회 가입자격을 인정하여야 한다는 점, 공기업 등에 대하여 노사협의를 허용할 것을 제시한다. 또한 우리나라에서 파업의 정당성 결정에는 법원이 주된 역할을 하고 있는데 판례 법리의 상당 부분이 결사의 자유 원칙에 반하고 있어 제98호 협약의 우선적 기준이 적극 검토되어야 할 것, 복수노조금지제도를 철폐하고 교섭창구 단일화의 방법으로서 과반수교섭대표제를 적극 고려할 것 등을 제시하였다.

이상희(2010)에서는 우리나라가 비준한 ILO협약 건수가 OECD 회원국 평균 기준 건수보다 낮고, 이러한 이유로 국제사회에서나 국내 노동계와 시민사회에서 지탄을 받고 있다는 문제를 지적하고 있다.<sup>12)</sup> 이에 2010년 기준 ILO의 188개 협약 중 이행장려협약(76개)에서 우리나라가 비준한 19개 협약을 제외한 근로기준(강제근로, 근로감독, 임금, 근로시간, 특별직업종사자)과 고용(고용정책, 직업훈련, 사회보장(전반적, 부분별, 이주노동자로 재분류), 모성 보호, 이주노동자) 분야에 대하여 협약의 내용, 관련 국내 제도, 비준 가능성을 검토하였다. 검토결과 현행법하에서 비준이 가능한 협약 4개(실업, 광업(여성), 주 40시간, 주휴일(상업과 사무)), 제도보완으로 비준이 가능한 협약 4개(주휴일(공업), 임금 보호, 근로조건

11) 이승욱·정인섭·박은정(2007), 국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구, 국제노동법연구회.

12) 이상희(2010), 주요 ILO협약의 비준을 위한 국내법제도 비교 검토 - 근로기준·고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로, 한국노사관계학회.

(호텔과 식당), 민간직업소개소), 증장기적 비준 노력이 요구되는 협약으로 분류하였고, 이러한 분류에 따라 단·중·장기적인 비준촉진 방안을 세워 단계적인 추진을 해야 한다고 제안하고 있다.

## 제3절 연구의 목적과 범위

### 1. 연구 목적

이 연구는 ‘보편적 노동기준 준수를 통한 회원국의 노동권 향상’이라는 ILO의 기본 목적에 따라 각 ILO협약이 갖는 의의를 검토하면서, 향후 ILO협약 비준 논의에서 검토되어야 할 사항들을 확인하는 데 그 목적이 있다.

ILO협약은 모델법규(model regulation)로서, 회원국의 비준을 통하여 국내법적 효력을 갖게 된다.<sup>13)</sup> 각각의 협약들은 ‘협약 동등성의 원칙’(Equivalency on conventions<sup>14)</sup>)이 적용되어 왔는데, 이는 1990년대 이후 지속적으로 수정되어 왔다. 그리고 2010년 협약의 주제별·효력별 분류가 일단락된 이후, 협약의 비준·이행에 관한 새로운 쟁점들이 나타나고 있다. 이러한 점들을 고려하여 2016년 현재 ILO협약들을 유형화한 후 각각이 갖는 의미를 재검토하도록 한다(ILO협약의 체계적 분석).<sup>15)</sup>

그 다음으로 ILO협약의 효력별 기준에 따라 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약의 특징을 살펴보고, 각 협약의 특징에 근거하여 향후 검토되어야 할 문제점들에 대하여 분석하도록 한다.<sup>16)</sup>

13) 그러나 ILO 가입 절차 시 현장을 수용함으로써 발생하는 기본적 의무가 부여될 수 있으며, 일부 협약은 그러한 내용들에 기반하여 제정된 것이다.

14) 협약 동등성의 원칙은 1930년 제14차 총회(International Labour Conference: 이하 총회)에서 결의한 것으로, ILO는 협약 제정 시 기본적으로 협약 간의 효력 차이를 두지 않는 방식으로 제정한다는 것이다.

15) 선행연구 중에서는 이상희(2010)에서 부분적으로 이러한 연구가 수행된 바 있다.

16) 이후 본문에서 검토하는 바에 따르면 협약별 효력에 따른 분류에서, 주로 법령의

마지막으로 현재 우리나라의 근로조건 규율 시스템과 관련하여, ILO협약이 갖는 의미를 다시 한 번 검토하면서, ILO의 근로조건 규율 시스템과 관련된 향후 연구들에서 다루어야 할 과제들에 관하여 언급하도록 한다.

## 2. 연구대상과 범위

노동에 관한 국제기준은 유럽연합(European Union: 이하 EU) 지침과 같은 (대단위) 지역적 기준, 국제인권규약을 중심으로 한 인권기준 및 선언들, 그리고 ILO와 같이 전문적 국제기구가 수립·전파하려는 국제노동기준 등 다양한 차원에서 제시되고 있다. 그런데 지역적 범위를 넘어서는 국제노동법 영역에서 ILO는 선구자임과 더불어 현재까지도 유일한 노동전문 국제기구로서 지속적인 역할을 하고 있다. 그러므로 노동에 관한 국제기준에서 가장 우선적으로 검토되어야 할 것이 ILO의 국제기준임은 명백하다. 그런데 본문에서 살펴보는 바와 같이 ILO의 국제노동기준(International Labour Standards)은 넓게는 ILO의 헌장을 포함한 규범 체계를 포괄하고, 협의로는 ILO협약(conventions)과 권고(recommendation)들을 말한다. 이 가운데 비준(ratification)을 통해 국내 규범으로 수용 가능한 ILO협약이 이 연구의 주요 대상이다.

다음으로, ILO에서는 노동기준(Labour Standards)이라는 표현을 쓰고 있지만, 이 연구에서는 이를 ‘국제기준의 근로조건 규율’이라고 표현하고 있다. 노동(勞動)과 근로(勤勞)에 관해서는 그 개념상의 차이를 제시하는 견해도 있으며,<sup>17)</sup> 근로조건을 근로관계에 국한된 “임금·근로시간·해고·기타 근로자의 대우”로 한정하는 견해도 있지만,<sup>18)</sup> 그러한 견해에

---

형태로 그 이행 여부를 판단하는 전문협약과 달리, 기본협약과 거버넌스협약에서는 비준보다도 지속적인 이행이 더 핵심적인 사항으로 나타나고 있다.

- 17) 필자는 ‘노동’과 ‘근로’가 본질적으로 차이가 있다고 보지 않는다. 다만 필자는 헌법상 단결권·단체교섭권·단체행동권을 일컫는 노동3권을 근로3권으로 통칭하는 데 대한 비판적 견해를 제시한 바 있는데[김근주(2015), 노동차별용어의 실태와 개선방안 모색, 노동차별용어 개선연구회, pp.10~12], 이는 1990년 대법원의 전원합의체 판결(대법원 1990.11.27. 선고 89도1579판결) 이후 근로3권이라는 용어로 인한 노동권 인식의 축소에 관한 것으로, 이러한 견해는 ‘노동’과 ‘근로’의 본질적인 차이에 근거한 것은 아니다.

따라서 ‘노동기준’과 ‘근로조건 규율’을 구분하고 있는 것은 아니다. 이 연구는 ILO 노동기준과 국내법(법령 및 관행)을 비교하여 살펴보고자 하므로, 근로조건 규율은 ‘집단적·개별적 근로조건 규율 체계 전반’을 의미하는 것이다.

이 연구에서는 ILO협약의 효력 체계에 따른 근로조건 규율 시스템을 설명하는 데 그 목적이 있다. 협약의 효력에 따른 구분에 의하면 ILO협약은 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약으로 나뉘어진다. 이 중 기본협약과 국내 제도의 비교는 이미 선행연구에서 다룬 바 있으므로,<sup>19)</sup> 기본협약에 관해서는 그 효력 문제를 중심으로 다루도록 한다. 그 다음으로 거버넌스협약의 효력과 그 내용에 관하여 다루도록 한다.<sup>20)</sup> 마지막으로 전문협약의 의의와 함께 효력 문제를 검토하면서, 향후 전문협약을 검토함에 있어서 고려해야 할 점들을 지적하였다.<sup>21)</sup>

이 연구는 ILO협약의 전체적인 근로조건 규율 체계에 관하여 검토하는 것을 목적으로 하기 때문에, 개별 협약의 비준 가능성, 비준한 협약의 이행을 위한 구체적인 개선 문제 등에 관해서는 중점적으로 다루지 않기로 하겠다. 이 연구는 협약의 비준 전략 또는 미비준 이행 방식 등 ILO협약 그 자체에 관한 회원국으로서의 우리나라의 의무를 중심으로 다룬 것이라기보다는, 향후 우리나라의 근로조건 개선에 있어서 ILO협약이 어떠한 역할을 할 수 있을 것인지에 관한, 즉 ‘국내 근로기준 개선을 위한 ILO협약의 역할’이라는 측면에 초점을 맞추었기 때문이다.<sup>22)</sup>

18) 대법원 1992.8.14. 선고 92다1995 판결.

19) 기본협약의 비준에 관해서는 선행연구에서 보는 바와 같이 1990년 ILO 가입 전 논의부터 지금까지 지속적으로 연구되어 왔다. 그러므로 이 연구에서는 기본협약과 국내 근로조건 규율 제도와의 비교 대신, 기본협약의 효력에 관한 국내외적 논의들을 살펴보고자 한다.

20) 선행연구들에서는 주로 거버넌스협약에 관해서는 자세하게 다루고 있지 않다. 거버넌스협약은 단순히 행정사항에 관한 약속 정도로 인식되는 듯한데, 이 연구에서는 그 우선성과 중요성에 관해서 설명하도록 한다.

21) 근로시간과 임금이 대표적인 근로조건임은 분명하지만, 이 연구에서의 근로조건의 범위가 양자에 국한되는 것은 아님을 다시 한 번 밝혀 둔다.

22) 한편 ILO협약의 비준을 위해 국내법령과 비교하는 연구는 이미 이승욱 교수가 수행한 바 있다. 다만 이승욱 교수의 「ILO 강제근로협약 비준에 관한 연구」(2011)와 「ILO 미비준 협약 검토 및 중장기 추진방안」(2012)은 정책연구용역 프리즘([www.prism.go.kr](http://www.prism.go.kr))에 비공개로 되어 있어 일반인들의 접근이 어려운 실정이다.



## 제 2 장

## ILO협약의 의의와 체계

### 제1절 ILO 규범 체계에서 협약의 역할

#### 1. 국제 규범을 통한 노동법 규율

노동법을 “노동에 관한 국가법 규율의 총체”라고 파악할 때, 노동법이 제정되고 적용되는 방식은 명확하다. 의회에 의하여 제정되고, 행정에 의하여 집행되며, 법원에 의한 해석으로 적용되는 것이다. 그러나 산업사회 이후 국내법의 영역으로 인식되었던 노동에 관한 규율은 이제 더 이상 단일한 국가 단위에서만 논의되지 않으며, 다양한 국제적 내지 지역적 규제의 대상이 되고 있다. 그런데 이처럼 노동법이 국제적·지역적 규율의 대상이 된다고 하더라도, 이러한 규율들이 현행 노동관계법령의 입법·집행·해석에 어떠한, 그리고 현실적으로 얼마만큼의 영향을 미치는지, 규범적으로 얼마만큼의 영향을 미쳐야 하는지에 관해서는 명확하지 않다.

예컨대 유럽연합 국가들의 경우, 연합 회원국으로서의 조약(예컨대 유럽공동체조약)과 같은 1차적 법규와 2차적 법규인 규칙(Regulation), 지침(Directive), 권고(Recommendation), 의견(Opinion) 등 다양한 층위의 법원(法源) 내에서, 회원국의 입법·집행·해석에 관한 재량권이 정해지게

된다. 이에 반하여 근로조건에 관한 별도의 지역 간 조약이 없는 우리나라의 경우, 노동·인권 관련 통상적인 국제법에 따르거나 회원국으로 가입한 국제기구의 규율에 따르게 된다.<sup>23)</sup>

ILO는 제1차 세계대전에 대한 국제 공동체의 대응으로 1919년 설립된 국제기구로서, 제2차 세계대전 이후 사회 정의(Social Justice)와 노동권을 촉진하기 위한 UN의 특별기구로 국제 사회에서 역할을 담당하고 있다. 우리나라도 1991년 12월 ILO에 가입하여 ILO의 노동기준 규율 방식에 따라야 할 회원국으로서의 의무를 부담하게 되었다(제152번째 회원국).

그런데 ILO가 구체적인 노동기준을 확산시키는 방식은 강제적이지 않으며, 회원국이 가입과 동시에 이행하여야 하는 일반성과 자동성을 갖는 조약은 존재하지 않는다.<sup>24)</sup> 다만 ILO 헌장에 나오는 기본적 이념을 의무의 원천(source of obligation)으로 하면서, ILO 노동기준에 관하여 회원국이 자발적으로 채택하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 이러한 원칙에도 불구하고, 시대를 불문하고 지켜져야 할 핵심적·보편적 국제기준에 관해서는 다양한 방식을 통하여 회원국에 강제하고자 하며, 이를 위하여 다양한 직간접적 규율 체계를 구성하고 있다.

## 2. ILO 근로조건 규율의 기본 이념

### 가. ILO 헌장의 구성과 의의

ILO는 노동기준의 수립 및 확산 이외에도 회원국의 행정·인력에 대한 교육 및 기술 지원 등 폭넓은 활동을 하고 있다. 이러한 ILO의 목적을 위

23) 이 연구에서 ‘조약(treaty)’이라 함은 그 명칭에 상관없이 국가들 간 또는 국제조직에 의하여 규율되는 국제적인 합의를 말한다. 그러므로 당사국 간의 선언적 의미만 존재하는 맹약(Pact)을 포함하여 국제 헌장(Charter), 규약(Covenant), 국제 규정(Statute), 협약(Convention), 협정(Agreement), 의정서(Protocol), 양해각서(Memorandum of Understanding), 교환각서(Exchange of Note), 부속서(Appendix) 등을 모두 포괄하는 개념으로 조약을 사용하도록 한다.

24) 다만 ILO의 기본협약(The fundamental conventions)에 대해서, 회원국이 그 수용 의무를 부담하는지 여부에 관해서는 후술하는 ILO의 법체계에서 설명하도록 한다.

하여 ILO의 조직 및 구성, 의사결정체계는 물론 ILO 규범의 기본적인 원칙 등을 선언하고 있는 최상위 규범이 ILO 헌장(ILO Constitution<sup>25)</sup>)이다.

〈표 2-1〉 ILO 헌장의 구조

전 문(preamble)	
제1장 조 직	
제 1 조	총회 설치 및 회원자격
제 2 조	상설기구
제 3 조	총회(비본토지역 및 각 회원국 정부 대표와 고문의 자격증명과 현황)
제 4 조	투표권
제 5 조	총회 회의 장소
제 6 조	사무국 소재지 변경
제 7 조	이사회(이사회 구성, 정부 대표, 주요산업의 중요성, 이사회 공석, 대체, 직원 및 이에 따른 절차)
제 8 조	사무총장
제 9 조	사무국의 직원
제10조	사무국의 임무
제11조	각국 정부와의 관계
제12조	기타 국제기구와의 관계
제13조	재정 및 예산약정
제2장 절 차	
제14조	총회 의제
제15조	의제 및 보고서 송부
제16조	의제에 대한 이의 제기
제17조	총회 임원 및 의사결정
제18조	특정 전문가

25) 규범으로서 영어의 Constitution이라는 용어는 국제(國制), 헌장(憲章), 국헌(國憲) 등의 용어로 번역되어 왔는데[권영성(2004), 『헌법학원론』, p.3], 오늘날 국가법적 관점에서는 ‘헌법’을 의미하는 것으로 사용되며, 국제기구들에 관해서는 ‘헌장’이라는 표현으로 사용되고 있다. 한편 헌장(憲章)이라는 용어의 의미는 ‘기본적 원칙’이라는 의미로 국민교육헌장, 공무원헌장, 어린이헌장 등과 같이 기본적인 원리와 원칙들을 열거한 의미로 사용된다. 국제법적인 시각에서는 영어의 Charter를 주로 헌장이라고 번역하는데, 예컨대 국제연합 헌장(Charter of the United Nations)에서는 기구의 목적과 원칙, 회원국의 지위, 기구의 구성과 의사결정 체계, 관련된 기본 원칙들을 종합적으로 규정하는, 국제연합의 헌법적 기능을 수행하고 있다. 결국 Constitution과 Charter 모두 헌장이라고 번역하는데, 전자는 조직, 구성 등 구조에 관한 사항에 초점을 맞추고 있는 반면, Charter는 기본원칙과 구조에 관한 사항을 모두 통괄한다는 점에서 차이가 있는 듯하다.

〈표 2-1〉의 계속

전 문(preamble)	
제19조	협약 및 권고(총회와 회의의 결정, 투표 요구, 특별지역 조건에 대한 수정, 권고에 대한 회원들의 의무, 연방정부 규정, 유리한 조건을 보장하고 있는 법률, 중재제정, 관습 및 협정에 미치는 영향)
제20조	국제연합에 등록
제21조	총회에서 채택되지 못한 협약
제22조	비준 협약에 대한 연례보고
제23조	보고서 송부
제24조	협약의 미준수, 진정에 대한 해명
제25조	해명서 공개
제26조	협약 미준수에 대한 이의제기
제27조	심사위원회에 대한 협조
제28조	심사위원회 보고
제29조	심사위원회 조치
제30조	협약, 권고의 권한 있는 기관에 제출 불이행
제31조	국제사법재판소의 결정
제32조	국제사법재판소의 결정 효력
제33조	권고 불이행에 대한 이사회 조치
제34조	권고이행 통지
제3장 일반규정	
제35조	비본토지역에서의 협약 적용
제36조	현장 개정
제37조	현장 및 협약 해석
제38조	지역회의
제4장 기타 규정	
제39조	국제노동기구의 법적 지위
제40조	특권과 면제
<부 속 서>	
국제노동기구의 목적에 관한 선언(필라델피아 선언)	
현장 개정사	

자료: ILO 홈페이지 현장(필자 번역).

ILO 헌장(ILO Constitution)은 기본적으로 기관의 권한, 구성 및 의사결정 방식 등 주로 ILO의 조직과 운영에 관한 사항들이다. 그러나 ILO 헌장 전문(preamble)과 통칭 필라델피아 선언이라고 하는 부속서(ILO의 목적과 목표에 관한 선언)에서는 노동권에 관한 몇 가지 기본적 원칙을 제시하고 있다.

### 나. ILO 현장에서 천명된 기본원리

ILO 현장에서 천명하고 있는 기본원리는 전문(preamble)과 부속서의 내용으로 편입된 필라델피아 선언(Declaration of Philadelphia)에 나타나 있다.<sup>26)</sup> 우선 ILO 현장 전문은 다음과 같이 선언하고 있다.

보편적이고 항구적인 세계 평화는 사회정의에 기반할 때에만 확립될 수 있다. 그러나 세계의 평화와 화합이 위협받을 가능성이 있는, 수많은 사람들에게 중대한 사회불안을 발생시키는 불의, 고난 및 빈곤을 가져오는 근로조건이 존재한다. 따라서 이러한 근로조건은 예컨대, 최대 일간·주간 근로시간을 설정하는 것을 포함한 근로시간의 규제, 노동력 공급에 대한 규제, 실업의 예방, 적정 생활임금 규율, 고용으로부터 야기된 재해 및 질병에 대한 근로자 보호, 아동, 연소자 및 여성의 보호, 노령과 부상에 관한 규정, 모국이 아닌 국가들에 고용된 근로자들의 이익 보호, 동일 가치 노동에 대한 동일 보수 원칙의 인정, 결사의 자유 원칙의 인정, 직업 및 기술 교육과 기타 방식들에 대한 조직화 등을 통하여 시급하게 개선되어야 하며, 또한 어떤 국가가 인도적인 근로조건을 채택하지 아니하는 것은 다른 나라들이 근로조건을 개선하려는 데 장애가 되므로, 회원국은 정의 및 인도주의와 세계의 항구적 평화를 보장하고자 하는 염원에서, 또한 이 전문에 기술한 목적을 달성하기 위하여 다음의 국제노동기구 현장에 동의한다.<sup>27)</sup>

26) 필라델피아 선언의 공식 명칭은 ‘국제노동기구의 목적에 관한 선언’(Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization)으로 총 5개 부분으로 구성되어 있다.

27) ILO 현장에 대한 공식적인 번역본은 없으며, 고용노동부 홈페이지에서 번역된 참고 자료를 제공하고 있다. 위의 번역은 필자가 한 것으로 원문(영어)은 다음과 같다.

Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of

ILO 헌장의 전문에서는 개별적 근로관계와 집단적 노사관계에 관한 사항들은 물론 노동시장 정책과 산재 및 노령에 관한 사회보험까지 노동·사회보장법의 다양한 분야들에 관한 원칙을 언급하고 있다. 그런데 ILO 헌장의 원칙들은 상당히 포괄적으로 열거되어 있기 때문에, 규율의 원칙이기보다는 규율의 대상(objectives of regulations)에 가깝다.<sup>28)</sup> 이에 ILO의 목적 및 원칙에 대한 재천명을 위하여 1944년 5월 10일, 제26차 ‘필라델피아’ 회의에서는 공식 명칭 ‘국제노동기구의 목적에 관한 선언’, 일명 필라델피아 선언을 채택한 후, ILO 헌장의 부속서로 편입하였다.

필라델피아 선언에서는 ILO의 기본원칙(Ⅰ), ILO의 운영원리(Ⅱ), ILO와 회원국의 의무(Ⅲ) 등을 확인하고 있다. 이 중 ILO의 기본원칙으로 제시된 4가지 명제는 다음과 같다.

- (a) 노동은 상품이 아니다.
- (b) 결사와 표현의 자유는 지속적인 진전을 위하여 필수적이다.
- (c) 일부의 빈곤은 전체의 번영에 위협으로 작용한다.
- (d) 빈곤에 대한 투쟁은 각 회원국 차원에서 끊임없는 노력으로 지속되어야 하며, 자율적이고 단결된 국제적 노력으로 노사대표는 정부대표와 동등한 지위를 가지고 공공복지 증진의 관점에서 자유로운 협

---

unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures; Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries; The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organization:

28) Peter Elman, Benjamin Aaron, Thilo Ramm, Folke Schmidt, Jean-Maurice Verdier and Kenneth William Wedderburn(1978), International Labour Law Report, Sijthoff & Noordhoff, p.15.

의와 민주적 결정에 참여한다.<sup>29)</sup>

회원국은 ILO 가입 시 헌장 규정을 수용하여야 하며, 우리나라 역시 ILO 가입에 대하여 국회 동의를 받은 후 ILO 사무총장에게 ILO 헌장 수락서를 제출함으로써 152번째 ILO 회원국이 되었다. ILO는 회원국이 헌장 규정에 동의한 것을 근거로, 비준협약 이행 이외의 일정한 사항에 관해서도 ILO의 감시·감독 체계를 적용하고 있다. 대표적으로 결사의 자유에 관한 감독 체계는 관련 협약의 비준 여부에 관계없이 모든 회원국에 적용되는데, 이는 헌장 수용이라는 회원국의 결정에 따른 것이다.

### 3. ILO 규범 체계와 국제노동기준

#### 가. 국제노동기준의 의의

회원국에는 ILO 가입과 동시에 헌장상 원칙 내지 목적에 대한 준수 의무가 발생하게 된다. 하지만 이러한 원칙 내지 목적은 추상적이고 가치 지향적이기 때문에, 헌장상의 의무에 대한 구체적인 감시·감독 체계를 구축하는 데 한계가 있다.<sup>30)</sup>

그러므로 목적과 내용이 한정적인 국제기구, 예컨대 세계무역기구(World Trade Organization : 이하 WTO) 등과 같은 비교적 최근의 국제기구들에서 활용하는 방식과는 다르게,<sup>31)</sup> ILO는 이상적 목적을 달성하기 위한 구

29) The Conference reaffirms the fundamental principles on which the Organization is based and, in particular, that:

- (a) labour is not a commodity;
- (b) freedom of expression and of association are essential to sustained progress;
- (c) poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere;
- (d) the war against want requires to be carried on with unrelenting vigour within each nation, and by continuous and concerted international effort in which the representatives of workers and employers, enjoying equal status with those of governments, join with them in free discussion and democratic decision with a view to the promotion of the common welfare.

30) Francis Maupain(2005), *Is the ILO Effective in Upholding Worker's Rights? Reflections on the Myanmar Experience, Labour Rights as Human Rights*, Oxford University Press, p.87.

체적인 수단으로 협약과 권고를 활용하고 있다. ILO의 목적은 사회 정의를 기초로 하는 세계의 항구적인 평화를 확립하는 것이다. 이에 따라 ILO는 기본적 노동권 확립, 근로조건 개선, 생활 수준 향상, 경제적·사회적 안정 증진을 위한 종합적인 활동을 하는데, 그 중에서 협약과 권고를 제정하여 회원국들에 비준 및 채택을 하도록 하는 활동은 가장 오래된, 그리고 가장 중요한 활동으로 인식되고 있다.

협약과 권고는 구체적인 이행 방식을 법규의 형식으로 제시하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이에 따라 ① 적용 범위(대상), ② 권리의 내용(요건), ③ 이행 방식을 포함한 사항들을 법규(regulations)의 형식으로 규정한다.<sup>32)</sup> 협약은 회원국에 있어서 구체적 의무를 발생시키는 규범(obligation creating instruments)으로, 비준을 통하여 각 회원국의 법체계적 효력에 따라 구속력을 갖게 된다. 이에 반하여 권고는 기준을 확정하기 위한 것(standard defining instruments)으로, 회원국이 이를 채택한 경우라 하더라도 특별한 법적 효력이 발생하지 않고 국내법령에 대한 가이드라인 기능만을 담당한다.<sup>33)</sup> 이처럼 협약과 권고는 회원국의 국내법 및 관행에 직접적인 영향을 미치므로, 이들 양자를 국제노동기준(International Labour Standards)이라고 하며, 이 중에서 특히 협약을 법적 구속력이 있는 국제노동기준(legally binding International Labour Standards)이라고 한다.

#### 나. ILO협약의 제정과 효력

##### 1) ILO협약의 제정

ILO협약은 노동기준에 관한 추가적 검토의 필요가 있을 경우, 이사회의 검토를 통하여 총회에 의제(main subject)로 상정하게 된다.<sup>34)</sup> 일단

31) WTO는 우루과이 라운드 협정의 이행을 감시하는 역할을 하는 국제기구로, 국제 무역분쟁에 대한 중재권을 그 핵심적 권한으로 하고 있다. 이처럼 제2차 세계대전 이후 창설된 국제기구는 한정된 목적과 그 목적을 달성하기 위한 효과적인 수단을 중시하는 경향을 나타내고 있다.

32) Xavier Beaudonnet(2010), International Labour Law and Domestic Law - A training manual for judges, lawyers and legal educators -, International Training Centre(ILO).

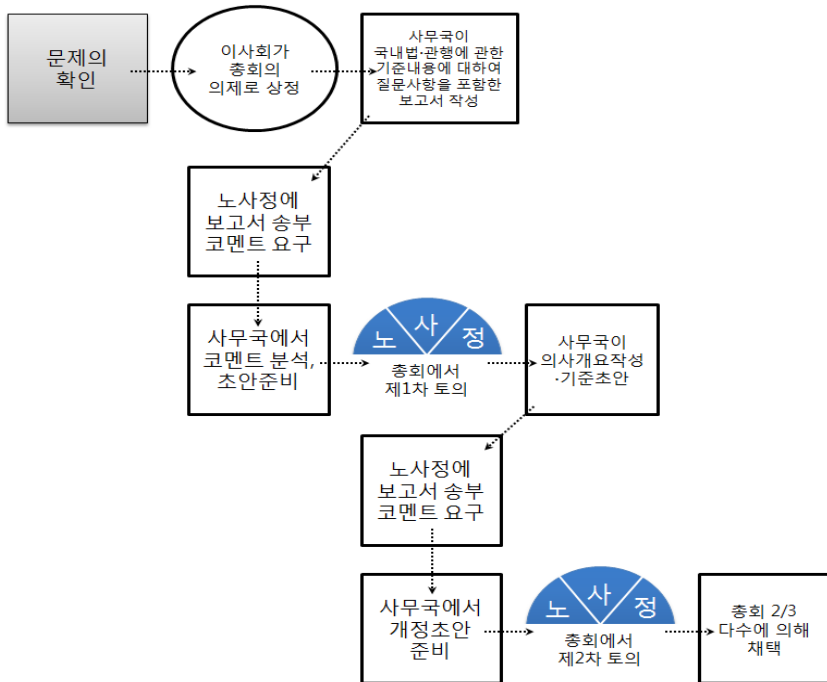
33) 김기선 외(2015), 근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안, 한국노동연구원, p.35.



총회에 상정된 안건은 사무국을 통하여 각 회원국의 의견 수렴 절차를 거치게 되는데, 이 의견 수렴은 노사정 모두에 송부된다. 그리고 일단 사무국에서는 노사정의 회신을 받은 후 초안을 준비하고, 이를 바탕으로 총회에서 토의를 하게 된다(제1차 토의).<sup>35)</sup>

제1차 토의가 끝나면, 제1차 토의에서 제시된 의견을 바탕으로 ILO협약 개정안을 작성하며 다시 한 번 각 회원국 노사정에 보고서를 보낸 후 의견을 수렴하는 과정을 거친다. 이후 총회에서 개정안에 대한 표결(참석자의 2/3의 찬성)에 의하여 ILO협약을 채택하도록 하고 있다.

[그림 2-1] ILO협약의 채택 절차



자료: ILO(2014), Rules of the Game, p.18.

34) 이사회에서는 총회 의제로 상정하게 되는 주제가 ILO협약 등 국제규범으로 채택되는 것이 적정한지에 관한 내부 보고서를 작성하고 이를 첨부하여 총회에 의제로 상정하도록 하고 있다.

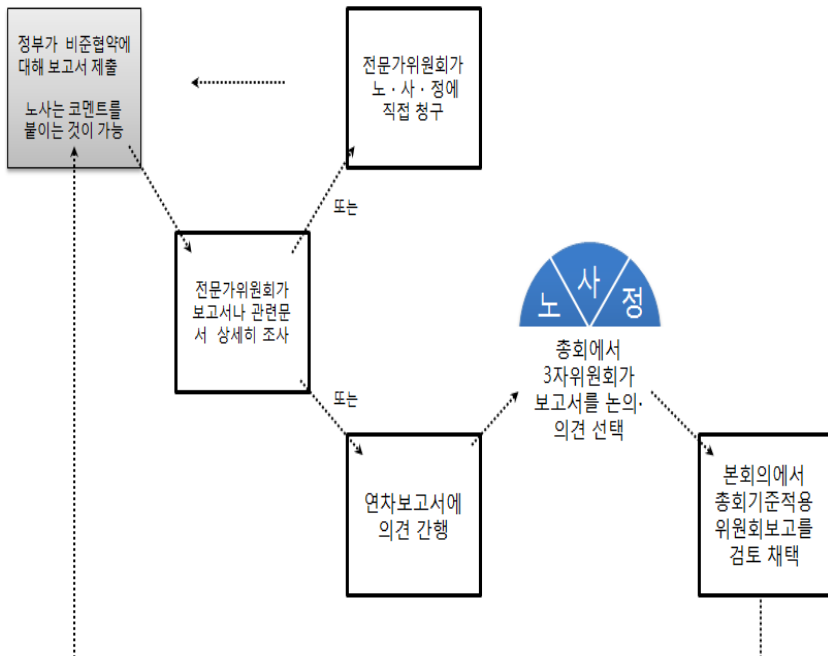
35) ILO(2014), Rules of the Game-A brief introduction to International Labour Standards-, p.17.

통상적으로 의제에 관해서는 협약 기준과 권고 기준을 동시에 채택하지만, 제1차/제2차 토의 결과 의제가 ILO협약으로 채택하기에 적절하지 않은 경우, 즉 의제가 기존 협약에서 포괄하고 있는 범위 내에 있거나, 명확한 기준을 제시하는 것이 아닌 경우 등에 해당할 때에는 협약이 아닌 권고만을 채택하는 방식도 취할 수 있다.

## 2) 국제노동기준의 효력

회원국이 협약을 비준하면, ILO는 협약의 이행에 관한 상시적인 감시·감독 체계를 가동하게 된다. 이에 따라 회원국은 비준한 협약의 이행 여부에 관하여 연례 보고서를 제출하여야 하며(ILO 헌장 제22조), 이에 따르지 않는 경우 다른 회원국이 이에 대한 문제 제기를 하거나 해당 회원국의 노동조합 등에서 진정을 하는 것이 가능하다(ILO 헌장 제24조 및 제26조).

[그림 2-2] ILO협약의 감시 체계



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

ILO 이사회(Governing Body)는 필요한 경우 조사위원회(Commission of Inquiry)에 문제를 회부하여 협약의 이행 여부에 대한 정밀 조사를 할 수 있다(ILO 헌장 제26조 내지 제29조). 조사위원회는 조사결과를 협약 적용에 대한 전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Convention)와 검토한 후 보고서를 발간할 수 있으며, 이 보고서를 토대로 이사회는 해당 회원국에 대한 권고문을 채택할 수 있다. 그럼에도 불구하고 문제의 해결이 어려운 경우에는 보다 정밀한 조사를 위하여 특별 위원회를 운영하는 것도 가능하다(ILO 헌장 제25조).

이처럼 상시적인 감시·감독 체계는 회원국이 비준한 협약에 국한되지 만, ILO 헌장의 기본 원칙을 확인한 기본협약에 대해서는 비준 여부를 불문하고 회원국이 그 현황을 보고하도록 하고 있으며, 필라델피아 선언에서 언급한 ‘결사의 자유’에 대해서는 별도의 위원회(결사의 자유 위원회)가 이를 다루고, 관련 보고서도 발간하고 있다. 더 나아가 회원국의 특정한 제도가 ILO 헌장에 전면적으로 반한다고 판단되는 경우에는 총회의 의결에 의하여 ‘선언적 형태의 강력한 권고’를 할 수 있는데, 그 대표적인 사례로 1964년 제48차 총회에서 채택한 남아프리카 공화국의 아파르트헤이트 철폐 선언이 있다.<sup>36)</sup>

## 제2절 ILO협약의 유형

### 1. 중요성에 따른 협약의 분류

중요성(importance) 내지 지위(status)를 기준으로 협약을 분류한다면

36) 아파르트헤이트(Apartheid)는 원래 분리·격리를 의미하는 아프리칸스어(Afrikaans language)로 남아프리카 공화국에서의 극단적인 인종차별 제도를 말한다. 이에 대하여 ILO는 제48차 총회에서 “남아프리카의 인종차별 정책은 보편적인 인권을 침해함과 동시에 모든 인간에게 동일한 가치를 부여하고 있는 ILO 헌장에 위배된다”고 선언하였다.

크게 기본협약(fundamental conventions), 거버넌스협약(governance conventions), 전문협약(technical conventions)으로 구분된다.

기본협약은 1998년 “노동에 있어서 기본적인 원칙들과 권리에 관한 선언(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)”(이하 기본원칙 선언)에서 열거한 4개 원칙과 관련된 8개 협약을 말한다. 즉 결사의 자유(제87호, 제98호), 강제노동 금지(제29호, 제105호), 아동노동 금지(제138호, 제182호), 차별 금지(제100호, 제111호) 등 총 4개 분야, 8개 협약을 말한다. 회원국은 ILO 가입과 동시에 현장상의 원칙에 대한 의무를 부담하지만, 이러한 원칙이 추상적으로 규정되어 있기 때문에 이를 실제로 이행하는지 판단하기는 어렵다. 이러한 점을 고려하여 현장상의 원칙 이행 여부를 명확하게 하기 위하여 1998년 86차 총회에서는 ① 결사의 자유와 단체교섭, ② 강제노동의 금지, ③ 아동노동의 철폐, ④ 고용과 직업의 측면에서의 차별 금지를 기본적 협약으로 채택하면서, 이러한 협약들이 ILO 현장에서 언급한 기본 원칙들을 반영하여 정리한 것이라고 설명하였다. 그리고 이들 기본협약에 대해서는 비준에 대한 감시·감독 체계에 더하여 미비준 이유와 비준 전망에 관한 연례보고서를 제출하도록 하고 있다.<sup>37)</sup> 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(아동노동 금지와 관련한 제138호·제182호 협약, 기회균등과 관련한 제100호·제111호 협약)를 비준하고 4개(결사의 자유와 관련한 제87호·제98호 협약, 강제노동 금지와 관련한 제29호·제105호 협약)를 비준하지 않고 있다.

그 다음으로 거버넌스협약은 2008년 “공정한 세계화를 위한 사회적 정의에 관한 선언(Declaration on Social Justice for Fair Globalization)”(이하 사회정의 선언)에서 열거한 4개 협약을 말한다. 이들은 정책의 결정과 집행에 관한 기본적인 사항들을 규율하는 협약으로, 사회정의 선언에서는 ILO협약의 실효성 있는 이행을 위하여 회원국이 우선적(priority)으로 거버넌스협약을 비준할 것을 권고하고 있다.<sup>38)</sup> 거버넌스협약은 근로감독

37) ILO(2002), International labour standards policy, p.3.

38) 거버넌스는 해당 사항을 관리하기 위한 총체적 관리 체계를 의미하는 것으로 사용되는 듯한데, 기업 거버넌스, 지역 거버넌스, 정보기술 거버넌스 등 그 대상과 주체에 따라 조금씩 다른 의미로 해석되는 경향이 있다. 따라서 이하에서는 거버넌스협약을 노동정책의 결정과 노동기준의 집행에 관한 사항을 포괄하는 의사결

협약(제81호, 제129호), 고용정책협약(제122호), 노사정협의(국제노동기준 협약(제144호)의 3개 분야, 4개 협약이 있는데, 우리나라는 이 중 3개 협약(제81호, 제122호, 제144호 협약)을 비준했다. 미비준한 거버넌스협약에 대해서는 회원국에 별도의 보고 의무를 부과하고 있지 않지만, ILO 차원의 비준 확대 계획을 실시하고 있으며, 2010년부터 2016년까지 제1차 계획이 진행되고 있다.<sup>39)</sup>

ILO협약 중 기본협약과 거버넌스협약을 제외한 협약들을 일반협약(*general conventions*) 또는 전문협약(*technical conventions*)이라고 한다. 일반협약이란 표현은 ILO를 비롯한 국제기구의 협약에 있어서 절차와 효력상 우선권이 없다는 의미로 사용되는데,<sup>40)</sup> 중요도에 따른 협약상의 지위를 엄격하게 구분하지 않는 ILO협약의 특성상 일반협약보다는 전문협약이라는 표현을 일반적으로 사용한다. 전문협약은 노동기준에 관한 세부 주제별 영역에 관하여 전문적인 제도들의 세부 사항을 규정한 것으로, 기본협약과 거버넌스협약 역시 핵심 전문협약(*core technical conventions*), 거버넌스 전문협약(*governance of technical conventions*)으로 표기하기도 한다.<sup>41)</sup>

## 2. 유효성에 따른 협약의 분류

ILO협약은 노동에 있어서의 보편적 가치를 추구하고 있지만, 1919년 제1호 협약이 채택된 이후 100여 년이 경과한 시점에서 ILO협약의 가치가 현재에도 동일한 것인지에 관해서는 명확하지 않다. 19세기 후반부터 논의된 국제적 근로조건의 규율 시스템 모색에 대해서는 그 원칙적인 당위성 자체에 큰 변화가 없다 하더라도, 사회·경제적 상황의 변화로 인한

정·행정협약이라는 의미로 사용하되, 이를 포괄하는 적당한 번역 용어가 없으므로 이하에서는 거버넌스협약으로 그대로 표기하도록 한다.

39) ILO(2011), *Towards widespread ratification and effective implementation of the Governance Conventions*, p.3.

40) August Reinisch(2016), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and Its Specialized Agencies*, Oxford University Press, p.17.

41) ILO(2011), p.22.

근로관계 및 노사여건의 변화로 인하여 ILO협약이 현 상황을 제대로 반영하지 못할 수 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

이러한 문제의식에 따라 ILO는 1995년 제262차 ILO 이사회에서 ‘협약개정에 관한 정책위원회’(Working Party on Policy regarding the revision of standards)를 결성한 후, ILO협약의 실효성을 검토하도록 하였다. 일명 까르띠에 특별위원회(Cartier Working Party)라고 명명되었던 이 위원회는 1995년부터 2002년까지 활동하면서 총 14번의 공식 회의 끝에 검토대상 184개 협약 및 권고를 그 유효성에 따라 6단계로 분류한 까르띠에 보고서를 채택하고,<sup>43)</sup> ‘국제노동기준 법률문제위원회’(Committee on Legal Issues and International Labour Standards)를 통해 국제노동기준국 및 이사회에 보고하였다. 이사회는 까르띠에 보고서 중 13개 권고 내용을 수정하여 ‘주제별 협약의 유효성’에 관한 사항을 확정하였다. 2016년 12월 현재 ILO가 공식적으로 분류하고 있는 협약의 유효성은 다음과 같다.

〈표 2-2〉 협약의 유효성에 따른 분류(2016. 9. 기준)<sup>44)</sup>

협약의 유효성에 따른 분류	
현행 기준(Up-to-date instrument)	77
잠정적 기준(Instrument with interim status)	23
정보요청 대상 기준(Request for information)	3
개정대상 기준(Instrument to be revised)	22
미결론 기준(No conclusions)	1
미심사 최종협약(Final Article Convention, not examined)	2
노후 기준(Outdated instrument)	31
유보 협약(Shelved convention)	25
폐기 기준(Withdrawn instrument)	5

자료 : ILO 홈페이지 기준으로 산정.<sup>45)</sup>

42) Tonia Novitz · David Mangan(2011), The Role of Labour Standards in Development - From theory to sustainable practice? -, Oxford University Press, p.3.

43) 까르띠에 특별위원회의 공식 회의 내용과 각 회의별 대상 협약 논의에 관해서는 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms\\_152893.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_152893.pdf) 참조(최종 접속일 : 2016년 12월 5일).

44) 까르띠에 보고서상 총 184개 검토 사항과 이후 추가적 협약 및 의정서 5개를 합하여 현재 189개의 협약 및 의정서가 존재한다.

45) [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:2739978481891143:::P12000\\_INSTRUMENT\\_SORT:3](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:2739978481891143:::P12000_INSTRUMENT_SORT:3)(최종 접속일 : 2016년 12월 5일).

현행 기준은 ILO의 유효한 기준으로 회원국들에 비준을 장려하고, ILO의 협약 감시 시스템을 적용하는 기준으로, 기본협약(8개)과 거버넌스협약(4개), 전문협약(65개)으로 구성되어 있다. 잠정적 기준은 내용상 보완의 필요가 있지만, 각국의 재량에 따라 비준 여부를 선택할 수 있는 기준들을 말한다. 정보요청 대상 기준은 현행 기준으로 적합하지 않지만, 회원국들의 변화하는 경제적·사회적 여건을 충분히 고려하지 못했기 때문에 추가적인 검토가 필요한 기준을 말한다. 개정대상 기준은 그 내용에 있어서 변화된 의미를 반영하지 못하거나, 더 이상 그 기준을 고수하기 힘들기 때문에 개정이 필요한 기준이다. 이들에 관하여 ILO는 협약 비준을 장려하지 않지만, 회원국이 재량에 따라 비준하는 경우 비준을 거부하지 않는다. 미결론 기준은 그 효력에 관한 확정적 판단을 유보한 것으로, 현재 제158호 고용종료에 관한 협약이 이에 해당한다. 한편 노후 기준, 유보 기준,<sup>46)</sup> 폐기 기준들은 더 이상 ILO의 유효한 협약 기준으로 작동하지 않는 것으로, 비준 시 고려해야 할 협약 대상이 아니다. 이 가운데 폐기 기준은 비준한 국가에서도 그 효력이 인정되지 않는다.

### 3. 협약의 주제별 분류

ILO협약은 주제에 따라 결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 폐지 및 아동과 청년 보호, 기회 및 대우의 균등, 노사정협의, 노동행정 및 근로감독, 고용정책 및 고용촉진, 직업지도 및 직업훈련, 고용보장, 임금, 근로시간, 산업안전보건, 사회보장, 모성 보호, 사회정책, 이주노동자, 후천성면역결핍증(HIV/AIDS), 선원, 어업인, 항만근로자, 토착민 및 부족민, 특정범위 근로자, 개정절차 등 22개 항목으로 분류된다.

46) 유보 기준은 ILO 차원에서 더 이상 회원국의 비준을 받지 않는 협약 및 권고를 말한다. 유보 기준을 설정한 이유는 사회 환경의 변화로 인하여, 더 이상 ILO 차원의 국제적 규율이 현실적 의의를 갖지 못하는 경우가 발생하기 때문이다. 예컨대 협약 43조(판형유리 노동에 관한 협약)와 같이 당시 특정한 직종의 보호 필요성에 입각하여 채택된 협약에 대해서는, 산업의 변화로 인하여 국제적 차원에서 규율되기에 적절하지 않다고 판단되어 유보 협약으로 지정하였다.

[그림 2-3] 협약의 주제별 분류

협약 분류	기본협약	집회와 결사의 자유, 단체교섭, 노사관계
		강제 노동
		아동 노동 및 청소년의 보호
		기회와 대우의 평등
	거버넌스 협약	노사정 협의
		노동 관리 및 감독
		고용 정책과 고용 촉진
		국제노동기준에서의 노사정 협의
	전문협약	고용안정
		임금
		근로시간
		산업안전보건
		사회보장
		모성보호
		사회정책
		이주노동자
		후천성면역결핍증
		선원
		어업인
		항만근로자
		토착민과 부족민
		특정고용 유형
		개정절차

자료: ILO 홈페이지 기준으로 작성<sup>47)</sup>.



이 가운데 후천성면역결핍증에 관해서는 2001년에 ILO 가이드라인이 만들어지고 이에 대한 협약 채택이 2010년 제99차 총회에서 논의되었으나, 협약은 채택되지 못했으며, 권고(제200호, 후천성면역결핍증 권고)만이 승인되었다.<sup>48)</sup>

#### 4. 소 결

ILO협약은 회원국의 비준을 통한 국내법으로의 수용 방식으로 체결한다. 이에 따라 모든 협약들은 단일한 체계와 법적 효력으로 구성되어 왔다. 그러나 ILO의 설립 이후 100여 년이 흐른 지금, 전 세계적으로 경제적·사회적 변화에 따라서 노동기준을 둘러싼 다양한 상황들이 변화해 왔으며, 이에 따라 ILO협약 역시 그 유효성, 법적 지위, 주제 등에 관한 논의를 지속적으로 전개해 왔다.

현재 협약의 지위는 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약의 3단계 체계를 갖추고 있으며, 전문협약에 관해서는 가르띠에 특별위원회 이후 현행협약과 기타 협약으로 분류하여, 회원국들이 비준해야 할 협약 리스트를 명확하게 정리하고 있다.

한편 ILO 차원에서는 최근 협약들의 통합 또는 분화에 관한 논의들이 제기되기 시작했는데, 각 주제별로 세분화되어 있는 협약의 내용들을 하나로 통합하는 주제별 핵심 전문협약(core technical conventions) 제정 작업을 준비하고 있다.<sup>49)</sup> 이는 ILO의 전통적 역할에 충실하면서도 변화

47) <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:0::NO::>(최종 접속일 : 2016년 12월 10일)

48) 제99차 총회에서 5번째 의제로 논의된 후천성면역결핍증에 관해서는 협약 채택이 이루어지지 않았지만, 향후 이 분야에서의 협약을 재논의하기로 하였다. 그러므로 이에 대한 전문협약 채택 가능성은 여전히 존재하고 있다.

49) 2016년 8월 25일 ILO 본부(제네바)에서 만난 Najati Ghosheh Jr(Legal Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, Conditions of Work and Equality Department)는 “전 세계적 회원국들을 대상으로 하는 ILO의 특성상, EU 지침과 같은 형태의 구속력 있는 기준을 수립하기 어렵지만, 향후 ILO협약 통합 작업을 통하여 각 주제별 대표 협약을 제정한 후 이에 기본협약과 같은 우선적 지위를 부여하는 방식으로, ILO협약을 재구성하는 안들이 현재 논의되고 있다”고 하면서, 주제별 협약 통합 작업이 향후 ILO의 역

하는 시대에 맞추어 회원국들에 ILO협약을 강제할 수 있는 더 나은 방향을 모색하기 위한 ILO의 새로운 시도들이므로, 향후 이러한 논의의 결과에 주목할 필요가 있을 것이다.

### 제3절 ILO협약 비준과 관련한 국내 논의들

#### 1. 협약 비준 현황

2016년 10월 현재 ILO는 UN 회원국 193개국 중 186개국에 쿡 아일랜드를 포함한 187개 회원국으로 구성되어 있다.<sup>50)</sup> 2016년 10월 기준으로 ILO 회원국의 평균 비준 ILO협약은 47개이며,<sup>51)</sup> OECD 회원국(35개국)의 평균 비준 ILO협약은 61개이다.<sup>52)</sup>

〈표 2-3〉 우리나라 연도별 ILO협약 비준 현황(2016.12. 현재)

비준일	협약명(채택연도)
1992. 12. 9.	<u>제73호 건강검진(선원) 협약(1946)</u>
1992. 12. 9.	제81호 근로감독 협약(1947)
1992. 12. 9.	제122호 고용정책 협약(1964)
1994. 1. 21.	제142호 인적자원 개발 협약(1975)
1997. 12. 8.	<b>제100호 동등보수 협약(1951)</b>
1997. 12. 8.	제150호 노동행정 협약(1978)

할에 중요한 전환점이 될 것이라고 강조하였다.

50) UN 회원국 중 ILO 회원국이 아닌 국가들은 안도라, 부탄, 리히텐슈타인, 미크로네시아, 모나코, 나우루공화국, 북한이다.

51) 이는 <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO:::>(최종 접속일 : 2016년 10월 17일)에 나타나는 국가별 비준 현황을 근거로 산출한 수치(47.3개)를 반올림한 것이다.

52) 이는 <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO:::>(최종 접속일 : 2016년 10월 19일)에 나타나는 국가별 비준 현황을 근거로 산출한 수치(61.1개)를 반올림한 것이다.

〈표 2-3〉의 계속

비준일	협약명(채택연도)
1997. 12. 8.	제160호 노동통계 협약(1985)
1998. 12. 4.	<b>제111호 차별(고용과 직업) 협약(1958)</b>
1999. 1. 28.	<b>제138호 최저연령 협약(1973)</b>
1999. 11. 15.	제144호 삼자협약(국제노동기준) 협약(1976)
1999. 11. 15.	제159호 직업재활과 고용(장애인) 협약(1983)
2001. 3. 29.	제19호 균등대우(재해보상) 협약(1925)
2001. 3. 29.	제156호 가족부양 의무 근로자 협약(1981)
2001. 3. 29.	<b>제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약(1999)</b>
2001. 3. 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. 4. 11.	<u>제53호 관리자의 자격증명서 협약(1936)</u>
2007. 4. 4.	제162호 석면협약(1986)
2007. 4. 4.	제185호 선원신분증명협약(2003)
2008. 2. 20.	제155호 산업안전보건협약(1981)
2008. 2. 20.	제187호 산업안전보건증진체계협약(2006)
2011. 11. 7.	제2호 실업협약(1919)
2011. 11. 7.	제47호 주 40시간 협약(1935)
2011. 11. 7.	제115호 방사선보호 협약(1960)
2011. 11. 7.	제139호 직업성암 협약(1974)
2014. 1. 9.	MLC 해사노동협약(2006)

주: MLC 해사노동협약 비준에 따라 기(既) 비준협약인 건강검진(선원) 협약(제73호), 관리자의 자격증명서 협약(제53호)은 2015. 1. 9. 자동철회.

\* 진한 글씨는 기본협약.

우리나라는 총 29개의 협약을 비준했으며, 기본협약 8개 중 4개, 거버넌스협약 4개 중 3개, 전문협약 177개 중 22개를 비준했다. 그리고 전문협약 중 해사에 관한 제53호<sup>53)</sup>·제73호<sup>54)</sup> 협약은 2006년 해사노동협약(Maritime Labour Convention, 2006)의 시행으로 폐기되어, 현재 27개 협약이 발효 중이다.

〈표 2-4〉 주요국의 협약 비준 현황<sup>55)</sup>

우리나라 29개 협약 비준		
기본협약	거버넌스협약	전문협약
C100, C111, C138, C182	C081, C122, C144	C002, C019, C026, C047, C053, C073, C088, C115, C131, C135, C142, C150, C155, C156, C159, C160, C162, C170, C185, C187, MLC 2006
프랑스 127개 협약 및 2개 의정서 비준		
기본협약	거버넌스협약	전문협약
C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138, C182	C081, C122, C129, C144	C001, C002, C003, C004, C005, C006, C008, C009, C010, C011, C012, C013, C014, C015, C016, C017, C018, C019, C021, C022, C023, C024, C026, C027, C032, C033, C035, C036, C037, C038, C041, C042, C043, C044, C045, C049, C052, C053, C054, C055, C056, C058, C062, C063, C068, C069, C070, C071, C072, C073, C074, C075, C077, C078, C080, C082, C084, C085, C088, C089, C090, C091, C092, C094, C095, C096, C097, C099, C101, C102, C106, C108, C109, C112, C113, C114, C115, C116, C118, C120, C123, C124, C125, C126, C127, C131, C133, C134, C135, C136, C137, C139, C140, C141, C142, C145, C146, C147, C148, C149, C152, C156, C158, C159, C163, C164, C166, C178, C179, C180, C181, C182, C185, MLC 2006, C187, C188

53) C053, Officers' Competency Certificates Convention, 1936(No.53).

54) C073, Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946(No.73).

55) 이하의 표에서 협약을 표기할 때는 번호(Cxx)로 표기하도록 한다. 각 협약의 공식명칭(영어)과 효력 및 계위에 관해서는 [부록2]에서 별도로 정리하도록 한다.

〈표 2-4〉의 계속

독일 85개 협약 및 1개 의정서 기준								
기본협약	거버넌스협약	전문협약						
C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138, C182	C081, C122, C129, C144	C002, C003, C007, C008, C009, C010, C011, C012, C015, C016, C017, C018, C019, C022, C023, C024, C025, C026, C027, C042, C045, C053, C056, C062, C063, C073, C088, C096, C097, C099, C101, C102, C112, C113, C114, C115, C116, C118, C120, C121, C125, C126, C128, C130, C132, C133, C134, C135, C136, C139, C140, C141, C142, C146, C147, C148, C150, C152, C159, C160, C161, C162, MLC 2006, C187, C189						
영국 87개 협약 및 2개 의정서 기준								
기본협약	거버넌스협약	전문협약						
C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138, C182	C081, C122, C144	C002, C004, C006, C007, C008, C010, C011, C012, C015, C016, C017, C018, C019, C021, C022, C023, C024, C025, C026, C032, C035, C036, C037, C038, C039, C040, C041, C042, C043, C044, C045, C050, C056, C063, C064, C065, C068, C069, C070, C074, C080, C082, C083, C084, C085, C086, C088, C092, C094, C095, C097, C099, C101, C102, C108, C114, C115, C116, C120, C124, C126, C133, C135, C140, C141, C142, C147, C148, C150, C151, C160, C178, C180, MLC 2006, C187						
일본 49개 협약 기준								
기본협약	거버넌스협약	전문협약						
C029, C087, C098, C100, C138, C182	C081, C122, C144	C002, C005, C007, C008, C010, C015, C016, C018, C019, C021, C022, C026, C027, C042, C045, C050, C058, C069, C073, C080, C096, C102, C115, C116, C119, C120, C121, C131, C134, C139, C142, C147, C156, C159, C162, C181, MLC 2006, C187						
중국 26개 협약 기준								
기본협약	거버넌스협약	전문협약						
C100, C111, C138, C182	C122, C144	C007, C011, C014, C015, C016, C019, C022, C023, C026, C027, C032, C045, C059, C080, C150, C155, C159, C167, C170, MLC 2006,						
미국 14개 협약 기준								
기본협약	거버넌스협약	전문협약						
C105, C182	C144	C053, C054, C055, C057, C058, C074, C080, C147, C150, C160, C176						

자료 : ILO 홈페이지 기준으로 산정.<sup>56)</sup>

비교제도적 검토의 대상이 되는 주요 국가들인 프랑스, 독일, 영국, 일본, 미국 등과 ILO협약의 비준 수를 비교해 보면, 우리나라는 유럽국가들과 일본보다는 적고, 중국과 비슷한 수준이며, 미국보다는 높게 나타나고 있다. 다만 미국의 경우, 연방헌법 제1조 제8항에 따라,<sup>57)</sup> 근로조건 규율에 관한 사항이 원칙적으로 연방의회의 권한 범위 밖에 있었으며, 상당히 제한적인 범위 내에서만 연방 단위의 노동법이 제정되었다는 점을 고려한다면, 사실상 우리가 비교 대상으로 삼고 있는 주요 국가들 중에서는 중국 정도만이 우리나라와 비슷한 양상을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 다만 중국 외 국가들(프랑스, 영국, 일본, 미국)은 1919년 ILO 설립 당시부터 발기인 자격으로 참여한 회원국들로서, 1991년 가입한 우리나라와는 시간적 차이가 크다.

비준된 협약이 국내법으로 수용되어 현재 유효하게 나타나고 있는 협약으로 한정하면 <표 2-5>와 같다. 이러한 경우 주요 비교대상 국가들과의 차이가 줄어들긴 하지만 여전히 그 간격은 크게 나타나고 있다.

<표 2-5> 주요국 비준협약의 효력별 현황

	발효 중	대체, 폐기, 철회	총계
한국	27	2	29
프랑스	80	47	127
독일	59	26	85
영국	55	32	87
일본	38	11	49
미국	12	2	14
중국	23	3	26

자료 : ILO 홈페이지 기준으로 산정(2016. 11. 기준).

56) <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO::>(최종 접속일 : 2016년 12월 15일)

57) U.S. Const. Art.I. Sec.8. The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States.

## 2. ILO협약을 둘러싼 국내 논의

### 가. ILO와 국내에서의 협약 기준을 둘러싼 견해들

ILO협약의 기준에 있어서 우리나라는 양적·질적 측면 모두 다른 회원국들에 비하여 저조하게 나타나고 있다.

이에 대하여 국내에서는 “우리나라 노동기본권의 현실을 반영하는 것<sup>58)</sup>”, “국제사회의 일원으로서 성의를 보이지 못하는 것<sup>59)</sup>”, “한국 노동기준의 후진성을 나타내는 지표<sup>60)</sup>” 등 비판을 하는 견해가 노동계 및 학계를 중심으로 제기되고 있다. 반면 우리나라 노동관련 법률들이 선진제도에 대한 꾸준한 연구를 통하여 근로자들에 대한 보호를 하고 있으며, ILO협약 기준과 관련한 지속적 노력을 하고 있다는 점에서, 경영계 및 정부를 중심으로 “단순히 기준의 개수만으로 판단하기는 무리<sup>61)</sup>”, “한국의 특수성에 관한 고려가 필요<sup>62)</sup>”, “직무 및 성과에 기반한 보상체계가 부재한 실정에서 많은 ILO 기준들의 수용이 불가능<sup>63)</sup>” 등의 견해들도 제시된 바 있다.

참고로, 공식적인 견해는 아니지만 ILO Corinne Vargha 국제노동기준

58) 조경배(2015), 「국제노동기준에 비취본 한국 근로자의 노동기본권 보장 실태」, 『국제기준에 비취본 한국의 노동기본권과 ILO협약 기준 확대 방안』, 민주노총·한국노총 연합 세미나 자료집, 14면.

59) 국제노동기준에 비취본 한국의 노동기본권 - 결사의 자유를 중심으로-(2016), 홍영표 의원 개회사, p.5.

60) 김선수(2016), 「고용노동부 임금·단체교섭 지도개입 행위의 위법성」, 『고용노동부 단체교섭 지도개입 행위의 위법성과 대책』 자료집, 한국노총, p.21.

61) 2012년 9월 17일 양대 노총이 공동주최한 ‘국제기준에 비취본 한국의 노동기본권과 ILO협약 기준 확대 방안’ 토론회에서 고용노동부 노사협력정책관은 “협약 기준 숫자로 우리 현실을 평가하는 것은 맞지 않고, 협약 기준 여부와 별개로 한국의 노동관련 법·제도는 ILO의 협약정신을 존중하는 방향으로 가고 있다”며 “현실적으로 논쟁의 소지가 있는 협약의 기준은 굉장히 어렵다”고 입장을 표명한 바 있다(<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=113716>)(최종 접속일: 2016년 11월 17일).

62) 김태기(1993), p.67.

63) 국제노동기준에 비취본 한국의 노동기본권 - 결사의 자유를 중심으로-(2016), 경총 이형준 노동법제연구실장 토론문, p.94.

국장은 “한국의 ILO 가입이 상당히 늦었다는 점을 고려한다면, ILO협약에 대한 한국의 선도성을 요구하기는 힘든 실정”이라고 하면서도, “그러나 적어도 한국이 세계 경제에서 차지하는 중요성과 지위를 고려할 때, 그리고 한국이 상당수의 다국적 기업을 보유하고 있다는 점에 비추어 보면, 적어도 아시아에서 국제노동기준을 비준하는 데 있어서 한국의 리더가 필요한 실정”이라고 설명하고 있다.<sup>64)</sup>

〈표 2-6〉 아시아·태평양지역 회원국의 ILO협약 비준 현황

국가별 비준 현황	기본협약	거버넌스협약	전문협약	총 계
아프가니스탄	5	1	13	19
(미국령) 사모아	0	1	7	8
호주	7	3	48	58
방글라데시	7	2	26	35
브루나이 공화국	2	0	0	2
캄보디아	8	1	4	13
중국	4	2	20	26
(중국령) 홍콩	7	3	40	50
(중국령) 마카오	8	3	25	36
쿡 아일랜드	2	0	3	5
피지	8	4	26	38
(프랑스령) 폴리네시아	6	4	78	88
인도	4	3	38	45
인도네시아	8	2	9	19
이란	5	1	8	14
일본	6	3	40	49
키리바시	8	0	2	10
대한민국	4	3	22	29
라오스	5	1	4	10
말레이시아	6	2	10	18
(말레이시아) - 페낭주	0	0	5	5
(말레이시아) - 사바주	0	0	5	5
(말레이시아) - 사라왁주	0	0	9	9
몰디브	8	0	2	10
마셜 섬	0	0	2	2

64) ILO 국제노동기준국장(Director, International Labour Standards Department), 2016년 8월 25일 면담 내용 중에서 발췌.



〈표 2-6〉의 계속

국가별 비준 현황	기본협약	거버넌스협약	전문협약	총 계
몽골	8	2	10	20
미얀마	3	0	20	23
네팔	7	1	3	11
(프랑스령) 뉴칼레도니아	6	4	82	92
뉴질랜드	6	3	52	61
(호주) 노포크 섬	5	3	44	52
(미국령) 북마리아나 제도	0	1	1	2
파키스탄	8	2	26	36
팔라우	0	0	1	1
파푸아뉴기니	8	1	17	26
필리핀	8	2	27	37
사모아	8	0	1	9
싱가포르	6	2	19	27
솔로몬 군도	8	1	13	22
스리랑카	8	3	31	42
태국	5	1	11	17
동티모르	6	0	0	6
(뉴질랜드) 토켈라우	4	3	23	30
통가	0	0	0	0
투발루	0	0	1	1
바누아투	7	0	1	8
베트남	5	3	13	21
47개국 평균	4.98	1.51	17.87	24.4

자료: ILO 홈페이지 기준으로 산정(2016. 11. 기준).

#### 나. 협약 비준에 대한 우리나라의 기본적 대응

국제노동기준의 적용 및 확산을 위한 ILO의 정책은 크게 두 단계로 구분되는데, ① 기본협약과 거버넌스협약에 대한 회원국의 채택 전략과 ② 회원국이 전문협약을 비준하기 위한 간접적 지원의 확대로 구분된다.

1998년 노동기본원칙 선언에서는 8개 기본협약을 모든 회원국이 존중

하고 실현해야 할 기본협약으로 정하면서, 미비준 협약에 대한 비준 전망 및 미비준 이유를 연례보고서로 제출하도록 하고 있다. 이에 대하여 한국 정부는 2016년 8월 제출한 연례보고서에서 제87호, 제98호 협약에 관하여는 ‘공무원 단결권에 관한 국내 법조항 문제’, 제29호와 제105호 협약과 관련하여서는 ‘의무 군복무로 인한 사항’을 주요 이유로 제시하였다. 즉 이에 따르면 한국 정부는 당분간 4개 기본협약에 관한 비준 계획이 없으며, 미비준의 이유들도 단기간 내에 개선되기 힘들다는 입장을 밝힌 것이라 할 수 있다.

한편 전문협약에 관해서는 ILO 차원에서 기준의 명확성 제시를 위한 협약 해석 작업과 함께, 회원국에 대한 기술적 지원 및 협조와 회원국 역량 강화 프로그램을 추진하여 왔다.<sup>65)</sup> 그러나 이러한 ILO와의 공조를 통한 비준 전략은 일부 개발도상국에 대하여만 작용할 뿐 우리나라와 같이 법체계가 형성된 국가들에서는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 즉 입법형성기 국가에서는 ‘先 비준 後 이행’ 방식을 통하여 ILO협약을 입법 형성의 지침으로 고려하는 반면,<sup>66)</sup> 우리나라와 같은 입법완성기 국가에서는 관련 법제도가 이미 형성되어 있기 때문에 ILO협약 비준을 위해서는 ① 저촉되는 국내제도의 변경 가능성 모색, ② 관련 이해 당사자와의 협의 및 합의, ③ 협약 수용을 위한 제도적 전제 요건 마련 등 복잡하고 다면적인 절차를 거쳐야 한다. 따라서 전문협약의 비준에 관해서는 일부 관련 연구들이 제시된 바 있지만, 우선적으로 관련 입법이 변경되어야 한다는 전제에 따라서 현실에서는 크게 검토되지 않고 있다.

65) Naj Ghosheh(2016), Remembering rest periods in Law : Another tool to limit excessive working hours, ILO, p.4.

66) 2차 세계대전 후 유럽국가들과 같이 노동입법 형성기에 있는 국가들에서는 ILO 기준이 입법 형성에 있어서 지침적 역할을 수행하였다. 그리고 2000년대 이후에도 일부 아시아 국가들과 아프리카 국가들에서는 이러한 방식에 따라 ILO협약을 비준하여 왔다. 이들 국가들에서는 협약의 기본적 취지에 저촉되는 ‘사실 및 관행’이 존재했을 뿐, 관련 입법체계가 없었으므로 ‘先 비준 後 이행’ 방식이 가능하다. 예컨대 2000년 이후 제98호 협약을 비준한 국가들 중 대다수 국가들[Saint Kitts and Nevis(2000), Gambia(2000), Armenia(2003), Vanuatu(2006), South Sudan(2012), Maldives(2013) 등]에서 ILO의 기술적 지원을 통하여 입법 체계를 완성하여 왔다.

## 제 3 장

### 기본협약의 근로조건 규율

#### 제1절 기본협약의 현대적 의의

##### 1. 기본협약의 보편성

기본협약은 결사의 자유, 강제노동 금지, 균등대우, 아동노동 금지의 4개 영역에 걸친 8개의 협약을 말한다.

〈표 3-1〉 기본협약과 비준 여부

	협약	연도	비준	비준국
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약	1948	X	153
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	1949	X	164
강제노동금지	제29호 강제노동 <sup>67)</sup> 협약	1930	X	178
	제105호 강제노동철폐 협약	1957	X	175
균등대우	제100호 동등보수 협약	1951	○	172
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	○	173
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	1973	○	169
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약	1999	○	180

자료: ILO 홈페이지.<sup>68)</sup>

기본협약은 ILO 헌장 전문에서 천명된 기본원리와 부속서인 필라델피아 선언에서 확인한 ‘결사의 자유’에 관한 것으로, ILO 규범 중 핵심적 사항에 해당한다.<sup>69)</sup> 그러므로 ILO 차원에서는 새로운 회원국이 가입하는 경우에 기본협약의 비준에 대하여 공식·비공식적인 압력을 가하고 있다.

내용적으로 보면, 기본협약은 통상 전문협약에서 나타나는 ‘재량 규정’과 ‘완화 규정’ 또는 ‘특수국 조항’ 등과 같은 예외를 두고 있지 않다. 예컨대 ‘사용자단체와 근로자단체의 협의를 통한 예외 설정’, ‘회원국의 법령, 단체협약, 권한 있는 기관에 의한 예외 조치’ 등은 전문협약에서 흔히 활용하는 방식이지만, 기본협약에서는 이러한 예외를 설정하고 있지 않다.<sup>70)</sup> 기본협약은 노동권에 관한 기본적 사항으로, 비준이라는 요식적 행위가 없더라도 이 네 가지 기본 원칙을 보장하는 것이 모든 ILO 회원국이 갖춰야 할 최소한의 기준이라는 것이 ILO의 입장이다.

결국 이러한 취지에 비추어 본다면, 기본협약에 관한 논의는 이에 대한 비준과 더불어 지속적으로 이행을 담보할 수 있는 법적 체계를 어떻게 구축할 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 무엇보다 기본협약이 ILO 헌장상의 원칙에 대한 구체적 표현이라고 한다면, 기본협약의 비준은 ILO 회원국의 당연한 의무임은 물론, 그 비준과 이행의 정도가 국제적인 노동보호의 정도를 나타내는 지표로 작용할 수 있기 때문이다.

## 2. 기본협약의 두 가지 측면

노동에 관한 규율이 국제적인 양상을 나타내면서, 기본협약에 관한 검토는 두 가지 관점에서 이루어질 필요가 있다.

67) 제29호 협약에 대해서는 2014년 의정서(Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930)가 채택되어 2016년 12월 현재 10개국이 비준하고 있다. 이 의정서는 제29호 협약에 대한 수정 및 추가적 해석을 포함하는 부속 문서로, 그 수정된 내용에 대하여 회원국들의 별도의 비준을 받고 있다.

68) <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001::NO::> (최종 접속일: 2016년 12월 12일)

69) 이러한 의미에서 흔히 기본협약을 핵심협약(core conventions)이라고 표현하기도 한다.

70) Xavier Beaudonnet(2010), p.17.

우선 ILO협약의 기본적 취지에 맞추어, 기본협약의 비준과 이행을 통한 근로조건 규율에 관한 문제이다. 이러한 차원에서는 기본협약의 보편성, 미비준 기본협약의 국내법적 효력, 협약에서 정한 기준과 국내 근로조건의 합치 문제, 기본협약에 관한 ILO의 감시·감독체계의 실효성 등 기존의 ILO협약 체계에서 논의되었던 문제들이 다시 한 번 검토될 필요가 있다. 특히 국내 노사관계 문제들을 해결하기 위하여 기본협약을 어떻게 활용할 수 있는지, 즉 기본협약을 통한 국내 근로조건 향상이라는 측면에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

그 다음으로 국제 환경의 변화로 인하여 ILO 차원에서 기본협약의 직접적 효력을 인정하고자 하는 시도들이 나타나고 있는데, 이에 대한 검토가 필요하다. 이러한 문제들은 양자 또는 다자간 자유무역협정에서 규정한 ‘기본적 노동 원칙’ 또는 ‘노동 장(章)’에 관한 것으로,<sup>71)</sup> ILO 차원에서는 ‘헌장 제33조’에 따른 강력 제재 조치를 확대하는 방안이 논의되고 있다. 그러나 아직까지 기본협약의 효력에 관한 국내 논의들은 ‘일반적 조약의 효력’ 차원에만 머물고 있으며, 국제 환경의 변화에 민감하지 못하다. 그러므로 법적·절차적으로 중요하다고 인식되는 통상협약처럼, ILO 협약에 있어서도 그 내용과 효력에 관한 면밀한 검토가 필요하다.<sup>72)</sup>

71) 또한 자유무역협정(free trade agreement : 이하 FTA) 차원에서 노동에 관한 조항 가운데 핵심 노동권(core labour rights)에 대한 준수 의무를 두고 있는 경우가 많은데, FTA 협정문 자체에서는 핵심 노동권에 관한 정의 규정을 두고 있지 않으므로, 향후 그 해석을 둘러싸고 발생할 수 있는 분쟁의 양상이 다양하게 전개될 수 있다. 구체적인 FTA에서의 노동조항 유무 및 문제점에 관해서는 김상만(2014), 국제노동기구(ILO)의 핵심협약과 FTA 협정상의 노동 조항(노동 장)에 대한 고찰, 법학연구(인하대학교) 제17집 제2호 참조.

72) 그런데 여기에서 제시된 두 가지 문제가 전혀 다른 차원에서 제기되고 있는 것은 아니다. 일각에서는 ‘통상 문제에 대한 ILO 기본협약의 활용’[김상만(2014), p.220], ‘통상 분쟁과 ILO 기본협약의 해석’[권중동(2002), p.17]과 같이, 기본협약을 무역주의를 관찰시키기 위한 하나의 수단으로 보는 듯하다. 그러나 후자의 문제는 세계화 시대에 다국적 기업 등의 출현으로 한 국가의 근로조건이 그 국가에 국한되어 영향을 미치는 것이 아니며, 회원국 간에 근로조건 규율의 연대 현상이 나타나고 있기 때문에, ILO에서 중점적으로 검토하는 사항으로 결국 전자의 문제와 그 맥을 같이한다.

## 제2절 기본협약의 국내법적 효력

### 1. 조약의 국내법적 효력

현대국가의 헌법들은 국제법규의 존중과 준수를 규정하고 있지만, 각 국가별로 국제법규 존중의 수준은 동일하지 않다. 프랑스 제5공화국 헌법은 조약 또는 협정이 헌법의 하위에, 법률의 상위에 있음을 규정하고 있고(제6장 제55조), 독일 역시 명문의 규정을 두고 있지는 않지만 해석에 의하여 이와 유사한 입장을 취하고 있다. 반면 연방국가인 미국에서는 조약에 대하여 법률과 동일한 효력을 인정하고 있는 등 국제법규를 수용하는 입장은 다양하게 나타나고 있다.

국제법은 원칙적으로 그 규범을 국내법으로 실현하기 위한 직접적인 수단이 없기 때문에, 각 국의 국내법 질서에 편입됨으로써 그 실질적 효력을 갖는다.<sup>73)</sup> 이에 대하여 「헌법」 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 하여, 국제법 존중 원칙을 규정하고 있다. 헌법의 국제법 존중 원칙은 ‘체결·공포’라는 형식적 요건은 물론 ‘국내법과 같은 효력’을 갖는다는 효력 범위까지 그 구체적인 내용들을 확정하고 있다. 그러므로 다른 국가들과 같이 국제법의 국내법적 효력 방식이나 그 지위에 관한 논쟁이 크지 않은 편이다.<sup>74)</sup> 다만 ILO협약은 ‘ILO 가입 행위’와 ‘개별 협약의 비준 행위’라는 두 단계 절차를 거치므로, 일반적인 조약의 효력에 대한 논의보다는 추가적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

73) 이한기(2010), 국제법강의, 박영사, p.131.

74) 일본 헌법 제98조 제2항은 “일본국이 체결한 조약 및 확립된 국제법규는 이를 성실하게 준수하여야 한다”라고 규정하고 있을 뿐, 그 구체적인 방식과 효력에 대해서는 규정하고 있지 않다.

## 2. ILO협약의 비준 절차 검토

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 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 보는 데 그 의견들이 일치하고 있다.<sup>75)</sup> 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.<sup>76)</sup>

ILO협약과 관련하여, 비준 시 국회의 사전 동의가 필요한지, 필요하다면 헌법 제60조 제1항에서 열거한 사유 중 어디에 해당하는지가 문제된다. 헌법 제60조 제1항에서 ILO협약 관련하여 검토가 필요한 사항들은 ‘중요한 국제조직에 관한 조약’과 ‘입법사항에 관한 조약’이다.

조약이 국회 동의를 요하는지 판단할 때, 가장 우선적으로 검토하는 것은 ‘입법사항에 관한 조약’인지 여부이다. 헌법상 조약에 대한 법체계적 효력이 규정되어 있으며, 그 성격, 대상, 목적, 내용 등을 불문하고 기본적으로 모든 조약은 입법사항에 관한 조약에 해당될 가능성을 내포하고 있

75) 이한기(2010), p.138.

76) 정부 내부적으로는 조약안에 대한 심사 사무를 관장하는 법제처가 조약안 심사 시 국회의 동의 대상 여부를 검토하여 외교부에 의견을 제시하는 관행이 형성되어 있다.

기 때문이다. 또한 입법에 관한 사항은 객관성을 담보하기가 용이하기 때문에, 그 결정에 대하여 논란의 여지를 줄일 수 있다. ILO협약은 노동에 관한 규범이므로 원칙적으로 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당한다. 그러나 우리나라의 구체적인 ILO협약 비준 절차를 살펴보면, 경제성장기나 입법 형성기의 국가와 같이 ‘先 비준 後 이행’ 방식을 통하여 입법을 하는 경우는 없었으며,<sup>77)</sup> 관련 법령 및 지침을 먼저 변경하고 이후 ILO협약을 비준하는 방식을 활용하였다. 그러므로 비준 단계에서는 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당할 수 있는 여지가 크지 않다.<sup>78)</sup>

다음으로 ILO협약이 「헌법」 제60조 제1항에서 언급하고 있는 ‘중요한 국제조직에 관한 조약’인지 여부에 대한 검토가 필요하다. ILO는 국제기구로서 회원국의 노동 문제에 대한 입법·사법·행정적 가이드라인을 제공한다는 점에서 ‘중요한 국제조직’으로 파악할 수 있다.<sup>79)</sup> 다만 헌법에서 규정한 중요한 국제조직에 관한 조약이 의미하는 범위가 그 ‘가입과 탈퇴에 관한 사항’에 국한되는지,<sup>80)</sup> 중요한 국제조직이 주관하는 모든 조약에까지 미치는지에 관하여 견해가 대립하고 있다.

77) 입법형성기 국가에서는 입법 과정에 있어서 ILO와의 유기적인 연계를 통하여 그 구체적인 내용을 확정하는 경우도 있다. 예컨대 베트남은 ILO협약 제87호를 비준한 이후, 이에 부합하는 노사관계법령을 만들기 위하여 ILO와의 협조 체계(입법 TF)를 구축한 바 있다.

78) 법제처에서는 일반적으로 ‘입법사항에 관한 조약’인지 여부를 판단하기 위하여, 조약 비준 시 개정해야 할 구체적인 조문·지침을 확정해야 한다. 그런데 지금과 같은 입법 과정에서는 선행 작업(비준 전 입법 개정)을 통하여 이미 제도적 개선을 하기 때문에, 비준 단계에서는 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당하지 않게 된다.

79) 중요한 국제조직을 광의의 의미로 보는 입장에서는 단순한 행정협조 또는 기술적 사항을 위한 국제조직의 경우에만 중요한 국제조직에서 배제된다고 보는 반면(장영수, 2015), 협의로 파악하는 입장에서는 “일반 국민들에게 영향을 미칠 수 있는 사항을 규율하기 위한 국제기구”만을 중요한 국제조직으로 판단한다(임지봉(2004), 헌법적 관점에서 본 ‘국회의 동의를 요하는 조약’, 공법연구 제32집 제3호, p.167). ILO의 경우에는 협의의 입장에서 보더라도 ‘중요한 국제조직’에 포함되는 데 이견이 없을 것이다.

80) 이러한 견해는 수많은 국제기구들이 나타나고 있는 현 상황에서, 중요한 국제기구에 관한 모든 사항이 국회의 사전 동의를 얻어야 한다고 보는 것은 한계가 있으며, 일반 국민들에게 영향을 미칠 수 있는, 이른바 ‘법규 명령’에 대한 규율을 목적으로 하는 국제조직의 가입과 탈퇴는 ‘입법사항’과 동일한 정도로 국내에 미치는 영향이 크기 때문에, 이에 관한 국회 사전 동의를 얻어야 한다는 것이다.



이처럼 ILO협약과 관련하여 ‘국회의 동의’를 받는 절차를 반드시 거쳐야 하는지 여부가 규범적으로 명확하지 않다.<sup>81)</sup> 실제로 우리나라가 체결한 조약 중 국회의 동의를 받은 조약은 30% 이내이며, 단순한 행정협조적 성격(고시류 조약)까지 포함하여 산정하면 20% 내외에 그치고 있다.<sup>82)</sup> 그리고 실제로 헌법상의 동의 여부에 관한 절차 및 그 정당성이 문제된 사안은 존재하지 않는다.<sup>83)</sup>

〈표 3-2〉 비준한 ILO협약의 국회 동의 유무

유형	번호	비준일	국회 동의
기본협약	제182호	2001. 3.29.	O
	제138호	1999. 1.28.	O
	제111호	1998.12. 4.	O
	제100호	1997.12. 8.	O
거버넌스협약	제81호	1992.12. 9.	X
	제122호	1992.12. 9.	X
	제144호	1999.11.15.	O
전문협약	MLC 2006	2014. 1. 9.	O
	제2호	2011.11. 7.	O
	제115호	2011.11. 7.	O
	제47호	2011.11.17.	X
	제155호	2008. 2.20.	X
	제187호	2008. 2.20.	X
	제170호	2007. 4. 4.	O

81) 조약의 체결·비준에 관한 구체적 절차는 「조약의 체결·비준 동의에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 이와 별도로 2012년 제정된 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」은 통상조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권을 확고하게 하는 차원에서 국회가 해당 조약이 ‘통상조약’에 해당한다고 판단할 경우 정부에 비준 동의안의 제출을 구할 수 있도록 하고 있다. 다만 이러한 법률들에서도 조약의 유형별로 국회의 동의를 얻어야 하는지에 관한 근거는 규정되어 있지 않다.

82) 정인섭(2015), 신국제법 강의 - 이론과 실제(제6판), 박영사, p.129.

83) 예컨대 1980년 헌법에서 ‘어업조약’에 관한 동의 규정이 삭제되었음에도 불구하고, 1999년 1월 16일 ‘대한민국과 일본국 간의 어업에 관한 협정’은 국회의 동의를 받은 바 있으며, 2003년 2월 공포된 ‘상표법조약’은 입법사항을 다수 포함하고 있지만 국회의 동의를 구하지 않고 공포되었다.

〈표 3-2〉의 계속

유형	번호	비준일	국회 동의
전문협약	제185호	2007. 4. 4.	O
	제53호	2003. 4.11.	O
	제19호	2001. 3.29.	X
	제156호	2001. 3.29.	X
	제26호	2001.12.27.	O
	제88호	2001.12.27.	O
	제131호	2001.12.27.	O
	제135호	2001.12.27.	O
	제139호	2001.11. 7.	X
	제159호	2000.11.15.	X
	제150호	1997.12. 8.	O
	제160호	1997.12. 8.	X
	제162호	1997.12. 8.	X
	제142호	1994. 1.21.	O
	제73호	1992.12. 9.	O

자료 : ILO 홈페이지와 외교부 조약 정보의 내용을 발췌·편집<sup>84)</sup>

이처럼 우리나라가 비준한 모든 ILO협약에 국회 동의를 구한 것은 아니다. 그리고 이러한 문제들은 ILO협약에서만 발생한 것은 아니며, 다른 국제기구들에서도 기본원칙에 관한 헌장(유엔공업개발기구헌장<sup>85)</sup>) 및 협약(국제해사기구의 ‘해상에서의 인명 안전을 위한 국제 협약<sup>86)</sup>’) 등에 동의 절차가 생략된 경우가 다수 존재하고 있다.<sup>87)</sup>

84) 정갑용(2009), 국제조약체결에 있어서 국회동의제도에 관한 고찰, 경희법학 제44권 제1호, p.354에 따르면 외교통상부 홈페이지 ‘조약정보’는 그 신뢰성이 크지 않은 듯하다. 예컨대 외교통상부 홈페이지의 ‘조약정보’와 외교통상부가 2005년 발간한 「대한민국 조약목록」 간 국회 동의 여부에 관하여 상당 부분이 일치하지 않았다는 것이다. 이러한 문제점은 외교통상부가 2013년 3월 외교부와 신설된 산업통상자원부로 나누어진 이후에도 지속되고 있는데, 과거 외교통상부 시절과 달리 외교부 ‘조약정보’는 개별 조약별로 나뉘져 있어서, 조약별 검색을 통한 국회 동의 여부를 확인하여야 한다.

85) Constitution of the United Nations Industrial Development Organization.

86) International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974.

### 3. 기본협약의 자기집행적 기능

최근 WTO와 같은 무역기구에서 자기집행적 조약(self-executing treaty)을 제정하여, 국내법적 구체화가 없더라도 그 형태 그대로 법적 효력을 갖도록 하는 방식이 활용되고 있다. 이러한 조약의 자기집행적 효력은 주로 통상 문제에서 나타나고 있는데,<sup>88)</sup> ILO에서도 기본협약이 통상 목적으로 활용되는 경우에는 자기집행적 기능을 할 수 있다는 견해들이 나타나고 있다.<sup>89)</sup> 그러나 조약의 자기집행적 기능은 그 원리와 원칙의 보편성과는 별개의 문제이다. 또한 가입한 국제기구의 헌장(Constitution)에 있는 원칙이라 하여도 그 내용과 형태 그대로 국내법으로 적용되기 어렵고, 이를 구체화하는 내용이 있는 경우에만 자기집행적 기능을 인정할 수 있다.<sup>90)</sup>

기본협약에 관하여 기존에는 비준하지 않은 협약의 자기집행적 기능을 부정하는 경향이 대세였지만, 최근에는 회원국의 법원을 통하여 자기집행적 기능을 인정받는 사례들이 나타나고 있다. 기본협약 가운데 자기집행적 기능을 인정한 사례는 초기에는 주로 ‘결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)’의 결정과 관련한 협약들에서 나타났지만, 현재는 기본협약 전반에 있어서 이러한 자기집행적 기능을 인정하는 사례들이 나타나고 있다. 이에 관한 회원국의 결정례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>91)</sup>

87) 정갑용(2009), p.339.

88) 미국 헌법에서는 “조약은 헌법 및 법률과 함께 미국의 최고법이며, 각 주(州)의 재판관은 주의 기본법이나 법률의 반대 규정이 있는 경우라 하더라도 이들에 구속된다”(제8조 제2항)

89) Guido Porto(2009), Labour Market Adjustment to Trade Reform, WTO-ILO workshop on global trade and employment paper.5

90) 미국 캘리포니아주 대법원이 UN 헌장의 인권관계규정(제1조 제3항; 제55조 C; 제56조)의 자기집행력을 검토한 판결에서 “어떠한 조약이 자기집행적인 조약인가의 여부에 관하여 국제법상 일정한 규칙은 없다. … 자기집행성 유무는 조약 중에 있는 당사국의 명문의 의도, 명문이 없는 경우에는 그 정립 시의 상황을 고려하여 검토되는 것으로, … 대상 인권규정은 일반적인 원칙이나 장래의 행동을 약속하는 것이고, … 가맹국에 의무를 과하는 것이 아니다”라고 결정한 바 있다[이한기(2010), p.139에서 재인용].

91) Xavier Beaudonnet(2010), pp.55~57 사례 발췌·요약.

## &lt;프랑스&gt;

프랑스 파기원은 당시 비준하지 않은 ILO협약 제19호(산재조항)의 동등처우 제1조를 적용하여 국적에 대한 차별을 규정한 국내법의 효력은 유효하지 않으므로, 당시 스페인 국적 근로자의 산재에 대한 차등적 보상을 적용한 것은 위헌이라고 판단하였다. - 파기원(*Cour de cassation*) 1934.2.27. -

## &lt;코스타리카&gt;

코스타리카 대법원 헌법 판단부는 단체교섭을 담당하는 노동조합 간부에 대하여 해고 금지 등의 적정한 보호를 규정하고 있지 않은 국내법은, 비록 형식적으로 비준하지 않았지만 회원국으로서 비준의 의무를 갖고 있는 ILO 제98호 협약에 위반됨은 물론, 제158호 협약에서 규정한 고용 종료의 원칙에도 부합하지 않는다고 판단하였다. - 대법원 헌법 판단부, 1993.10.8. -

## &lt;남아프리카 공화국&gt;

남아프리카 노동법원은 근로자에 대한 HIV/AIDS에 관한 국내규범이 존재하지 않는 상황에서 이를 적절하게 해결하기 위한 방안에 관해서는, 회원국으로 가입한 ILO의 가이드라인(ILO Code of Practice on HIV/AIDS<sup>92)</sup>)과 함께 산업안전에 관한 일반 원칙인 제155호 협약의 규정들이 충분하게 준수되었는지가 고려되어야 한다고 판단하였다. - 노동법원, 2003.3.28. -

위 사례를 살펴보면, 비준을 하지 않았음에도 불구하고 결사의 자유나 차별과 같은 인권 차원의 노동조건(주로 기본협약의 내용)에 대해서는 주로 헌법심사기관(프랑스 파기원, 코스타리카 대법원 헌법 판단부)에서 그 취지를 고려한다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 규정 및 관행이 확립되어 있지 않은 영역에 대해서도 ILO협약을 활용한 입법적 공백 보충 방식이 활용되고 있다. 그러므로 ILO협약이 자기집행적 조약으로 해석 가능한지 여부는 기본협약을 중심으로, 회원국의 헌법심사에서 이를 어떻게 판단하는지 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

#### 4. 미비준 기본협약의 법원성

미비준 기본협약의 법원성(法源性)은 주로 헌법재판소에서 다루어져 왔다. 헌법재판소는 일반적으로 조약의 효력 계위와 함께, 그 법원성을

92) 이후 이 가이드라인은 권고(R200), HIV and AIDS Recommendation, 2010으로 승인되었다.

판단하는 사법기구로서의 역할을 하고 있다.<sup>93)</sup> 1991년 ILO 가입 이후 미비준 ILO협약의 법원성을 다룬 사건들을 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 미비준 기본협약의 법원성을 판단한 헌법재판소 결정

중국 일자	사건 번호	사건명	중국 결과	판시사항
1993년 3월 11일	88헌마5	노동쟁의조정 법에 관한 헌 법소원	헌법 불합 치	노동쟁의조정법 제12조 제2항 중 「국 가·지방자치단체에 종사하는 노조 법상 근로자」에 관한 부분의 위헌 여부
2005년 10월 27일	2003헌바 50·62, 2004헌바96, 2005헌바49 (병합) 전원 재판부	지방공무원법 제58조 제1항 등 위헌소원	합헌	1. 사실상 노무에 종사하는 공무원 을 제외한 나머지 공무원의 노동 운동과 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하는 지방공무원 법 제58조 제1항의 규정 중 ‘노동 운동’, ‘공무 이외의 일을 위한 집 단행위’, ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’의 개념이 불명확하여 명 확성의 원칙에 위반되는지 여부 (소극) 2. 위 법률조항이 근로3권을 침해하 여 위헌인지 여부(소극) 3. 위 법률조항이 언론·출판·집회· 결사의 자유를 침해하여 위헌인 지 여부(소극) 4. 위 법률조항으로 인하여 근로3권 이 제한되는 공무원과 그렇지 아 니하는 사실상 노무에 종사하는 공무원 및 교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률 소정의 교원과의 관계에서 평등권을 침 해하는지 여부(소극)

93) 조약이 헌법에 위반될 경우에 사법적 심사의 대상이 될 수 있는가가 문제될 수 있다. 이 점에 관해서는 헌법우위설에 따라 조약의 위헌 여부를 심사할 수 있다고 보는 긍정설이 타당하다. 헌법재판소 역시 “... 이 사건 조항((국제통화기금협정 제9조 제3항(사법절차의 면제) 및 제8항(직원 및 피용자의 면제와 특권, 전문기구의 특권과 면제에 관한 협약 제4절, 제19절(a))은 국회의 동의를 얻어 체결된 것으로서, 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법적, 법률적 효력을 가지지만, 가입국의 재판권 면제에 관한 것이므로 성질상 국내에 바로 적용될 수 있는 법규범으로서 위헌법률심판의 대상이 된다...”라고 결정한 바 있다(헌법재판소 2000. 9. 27. 선고 2000헌바 20 결정).

종국 일자	사건 번호	사건명	종국 결과	판시사항
				5. 위 법률조항이 국제법규를 위반한 것인지 여부(소극) 6. 지방공무원법 제58조 제2항에서 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위를 조례에 위임할 수 있는 것인지 여부(적극) 7. 위 법률조항이 위임입법의 법리를 위반한 것인지 여부(소극) 8. 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 공무원이 노동운동, 기타 공무 이외의 일을 위한 집단 행위를 한 경우 처벌하도록 규정하고 있는 지방공무원법 제82조가 입법재량을 일탈한 것인지 여부(소극)
2011년 12월 29일	2010 헌바 385·386· 387·388· 389·390· 391·392· 393·394· 451·452· 453·481	노동조합 및 노동관계조 정법 제42조 의2 등 위헌 소원	합헌	1. 필수유지업무의 내용을 대통령령에 위임하고 있는 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제42조의2 제1항이 포괄위임금지원칙에 위배되는지 여부(소극) 2. ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제42조의2가 필수유지업무 종사자들의 쟁의권을 과도하게 제한하여 과잉금지원칙을 위반하고 있는지 여부(소극) 3. ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제42조의2가 필수유지업무에 종사하는 근로자들의 쟁의권을 다른 업무에 종사하는 근로자들에 비해 합리적 이유 없이 차별하여 평등원칙을 위반하고 있는지 여부(소극)

자료: 헌법재판소 홈페이지에서 검색 후 재구성.

이 가운데 미비준 기본협약에 관한 헌법재판소의 입장을 가장 자세하게 설명하고 있는 것은 2003헌바50·62, 2004헌바96, 2005헌바49(병합) 전원재판부 결정이다. 이 결정에서는 청구인들이 주장한 “이 사건 법률 제58조 제1항은 우리나라가 가입한 국제노동기구(ILO)의 협약과 세계인

권선언을 비롯한 국제인권규약, 국제기구들의 권고, 지침 등에 위반한 것”에 대하여 다음과 같이 판단하고 있다.

우리 헌법은 헌법에 의하여 체결공포된 조약은 물론 일반적으로 승인된 국제법규를 국내법과 마찬가지로 준수하고 성실히 이행함으로써 국제 질서를 존중하여 항구적 세계평화와 인류공영에 이바지함을 기본이념의 하나로 하고 있으므로(헌법 전문 및 제6조 제1항 참조), 국제적 협력의 정신을 존중하여 될 수 있는 한 국제법규의 취지를 살릴 수 있도록 노력할 것이 요청됨은 당연하다. 그러나 그 현실적 적용과 관련한 우리 헌법의 해석과 운용에 있어서 우리 사회의 전통과 현실 및 국민의 법감정과 조화를 이루도록 노력을 기울여야 한다는 것 또한 당연한 요청이다 ... 청구인들이 드는 국제노동기구의 제87호 협약(결사의 자유와 단결권의 보장에 관한 협약), 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약), 제151호 협약(공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약)은 우리나라가 비준한 바가 없고, 헌법 제6조 제1항에서 말하는 일반적으로 승인된 국제법규로서 헌법적 효력을 갖는 것이라고 볼 만한 근거도 없으므로, 이 사건 심판대상 규정의 위헌성 심사의 척도가 될 수 없다. ... 한편, 국제노동기구의 ‘결사의 자유위원회’나 국제연합의 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리위원회’ 및 경제협력개발기구(OECD)의 ‘노동조합자문위원회’ 등의 국제기구들이 우리나라에 대하여 가능한 한 빨리 모든 영역의 공무원들에게 근로3권을 보장할 것을 권고하고 있다고 하더라도 그것만으로 위 법률조항이 위헌으로서 당연히 효력을 상실하는 것은 아니라 할 것이다.<sup>94)</sup>

다수 의견에서는 기본협약이라 하더라도 특별한 효력을 인정할 수 없으며, 법원으로서 인용되기 위해서는 ‘비준’이 필요하다고 보고 있다. 또한 ILO에서 결정하는 권고 및 보고 등에 관해서는, 그 자체로는 국내법에 있어서 어떠한 영향도 미치지 못한다고 보고 있다.<sup>95)</sup>

94) 헌법재판소 2005. 10. 27. 선고 2003헌바50·62, 2004헌바96, 2005헌바49(병합) 전원재판부 결정 중 다수의견 마. 국제법규의 위반 여부에서 발췌

95) 이후에도 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’과 기능직 공무원의 개념 및 규율대상의 차이점에 대한 법적 해석이 요구되자, 헌법재판소는 2009년 결정을 통해 “지방자치단체에서 조례로 정하여야 할 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’이라 함은

이러한 헌법재판소 입장에 따르면, 우리 헌법심사기관인 헌법재판소는 ILO협약의 자기집행적 기능을 부정하고 있으며, 기본협약이라 하더라도 이에 대한 직접적 효력을 인정하기 어렵다는 입장을 나타내고 있다. 한편 2003헌바50·62, 2004헌바96, 2005헌바49(병합) 전원재판부 결정의 소수 의견에서는 ILO협약의 내용이 헌법상 원리의 대한 해석의 간접적인 지침이 될 수 있다는 입장을 표명하였는데, 이 역시 기본협약의 자기집행적 기능은 부정하는 것으로 볼 수 있다.<sup>96)</sup>

- 
- 직무의 성격이 이른바 현업(現業)기관의 작업현장에서 근무하는 기능직 공무원 또는 근무기관의 성격과 당해 직무의 공공성 등에 비추어 현업기관에서 근무하는 공무원과 같이 취급할 수 있는 공무원을 의미한다.”고 해석하였다. 그러나 왜 현업에 종사하는 기능직 공무원에 대하여만 근로3권을 보장하는지에 대한 설명이 없으며, ‘현업기관에서 근무하는 공무원과 같이 취급할 수 있는 공무원’이 수행하는 업무가 무엇이고 그러한 공무원이 누구인지도 명확하게 제시하지 않은 점 등에 대한 반대이견이 제시되었다(헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2006헌바358 결정).
- 96) 다만 이 결정의 소수 의견에서는 기본협약의 내용과 그 역할 등을 고려하여 간접적인 지침이 될 수 있다는 입장을 표명하였는데, 그 구체적인 의견을 살펴보면 다음과 같다. “... 한편, 세계인권선언이나 국제인권규약들, 공무원의 근로기본권에 관한 국제노동기구의 관련 협약 및 국제기구의 권고들은 비록 우리나라가 비준한 바 없다거나 유보되었다든지 권고적 효력만 있다는 등 직접적인 구속력이 없다고 하더라도 고도로 추상화된 헌법 규정의 의미나 내용 및 적용범위를 해석함에 있어 중요한 지침이 될 수 있으므로, ... 한편, 국제노동기구의 협약들 중 공무원의 근로기본권과 관련된 제87호 협약(결사의 자유와 단결권의 보장 협약), 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약) 및 제151호 협약(공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약) 등은 군인, 경찰, 중요한 정책결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원 또는 고도의 기밀업무를 담당하는 공무원을 제외하고는 원칙적으로 모든 영역의 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 보장하고 단체행동권의 제한도 필수사업에 종사하는 자 등으로 엄격한 한계 내에서 허용되도록 규정하고 있고, 국제연합의 세계인권선언을 구체화한 국제인권규약인 “경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”, “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 또한 공무원의 근로3권을 원칙적으로 보장하는 취지로 해석되며, 국제노동기구의 ‘결사의 자유위원회’나 국제연합의 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리위원회’는 우리나라에 대하여 가능한 한 빨리 모든 영역의 공무원들에게 근로기본권을 보장할 것을 권고하고 있다. 이러한 선언, 조약, 권고들이 비록 비준한 바 없다거나 유보되었다든지 권고적 효력만 있다는 등 직접적인 구속력이 없다고 하더라도 고도로 추상화된 헌법 규정의 의미나 내용 및 적용범위를 해석함에 있어 중요한 지침이 될 수 있는바, 이러한 점을 존중하여 우리 헌법을 해석하여 보더라도, 공무원의 근로기본권을 극도로 제한하고 있는 위 법률조항들은 헌법에 부합될 수 없는 것이다. 비교법적으로 보더라도



## 5. 소 결

ILO는 기본협약 비준을 회원국이 수행하여야 하는 가장 기본적인 의무로 규정하고 있으며, 이를 직간접적으로 강제하기 위하여 다양한 수단들을 활용하고 있다. 하지만 국내에서는 이러한 ILO의 노력에도 불구하고, 비준 여부에 따라 그 효력이 결정되며 이에 대해서는 다른 조약들과 동등하게 취급되고 있다.

헌법재판소는 조약에 대한 헌법 우위의 입장을 지속적으로 밝혀 왔으므로, 이에 관해서 논란의 여지는 거의 없다. 즉 헌법 제6조 제1항의 해석에 있어서 조약보다 헌법이 범형식상 상위규범이라는 사실은 명확하다.<sup>97)</sup> 다만 실무에서는 조약의 중요성에 따라서 그 절차들이 명확하게 분화되어 있지 않으며, ILO협약의 경우 ‘국회의 동의’가 요구되는지도 불분명하다. 그러므로 ILO협약의 비준 준비 과정에서 보다 심도 깊은 논의들이 나타나기 어려운 실정이다.

한편 일부 ILO 회원국에서는 비준하지 않은 협약이라 하더라도 기본협약에 한하여 그 직접적(자기집행적) 효력을 인정하는 사례가 있다. 이러한 판단은 주로 회원국의 최상위 사법기관인 헌법심사 단계에서 나타나게 되는데, 헌법재판소는 이러한 효력을 인정하지 않고 있다. 이러한 입장은 조약의 법원성을 어떻게 판단하고 있는지에 따라 다른 것으로, 현재 헌법재판소의 견해에 따르면 ILO 기본협약의 내용이 헌법상 원칙에 대한 간접적인 해석 지침으로 작용할 수 있는 여지만 존재한다.

---

미국, 일본, 독일은 공무원의 단결권과 단체교섭권을 인정하고 있고, 영국과 프랑스는 공무원에게 원칙적으로 단체행동권까지 보장하고 있는 등 공무원에 대하여 근로3권을 보장하는 방향으로 나아가고 있는 것이 세계적 추세이며 민주주의를 표방하는 나라치고 우리나라처럼 공무원인 근로자의 노동기본권을 심하게 제한하고 있는 나라는 없다는 점도 유의할 필요가 있다.” 이상은 헌법재판소 2005. 10. 27. 선고 2003헌바50·62, 2004헌바96, 2005헌바49(병합) 전원재판부 결정 중 재판관 전효숙, 재판관 조대현의 반대의견에서 발췌·편집.

- 97) 이에 관하여 헌법재판소는 “... 헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의는 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가진다는 것으로서 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것은 아니다...”라고 결정한다(헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정).

### 제3절 기본협약과 헌법상 원칙

기본협약과 관련하여 제기되는 가장 큰 문제는 ‘결사의 자유’에 관한 제87호 및 제98호 협약과 ‘강제노동’에 관한 제29호 및 제105호 협약을 우리나라가 비준하지 않고 있다는 점이다. 이에 관하여 ILO에서는 기본협약의 규율 사항은 ‘헌장의 원칙을 확인한 것임과 동시에, 노동의 보편성에 근거한 것’이라고 설명하지만,<sup>98)</sup> 정부는 현행 노사관계 및 관련 제도 등에서 이를 수용하기 힘들다는 입장을 지속적으로 밝혀오고 있다.

#### 1. 결사의 자유와 헌법상 노동3권

각국의 헌법(기본법)에서는 결사의 자유를 보장하는 일반적인 원칙이 명시되어 있는 경우가 많으며, 특히 ‘근로자’에 대한 결사의 자유를 보장하는 일반적인 원칙이 헌법 또는 노사관계 기본법령에 명확하게 규정되어 있는 사례도 흔히 찾아볼 수 있다. 결사의 자유에서 ‘자유’란 권리의 행사를 허용하지 않는 간섭으로부터의 자유를 의미하는데,<sup>99)</sup> 그 자유의 범위는 절대적인 것은 아니며, 현실적으로 일정한 한계와 제한이 있을 수밖에 없다. 그러므로 ‘결사의 자유’에 관한 기본협약에서는 그 원칙과 한계에 대해 명확한 범위를 설정할 것을 요구하고 있는데, 보다 구체적으로는 결사의 자유에 대한 제한과 한계를 엄격하게 정의하는 한편, 그 범위를 최소한으로 하고자 한다.

넓은 의미에서 결사의 자유는 단결권·단체교섭권·단체행동권의 유기적인 보장으로 파악할 수 있는데,<sup>100)</sup> 제87호 협약에서는 “결사의 자유

98) ILO(2006), Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO(fifth edition), p.10.

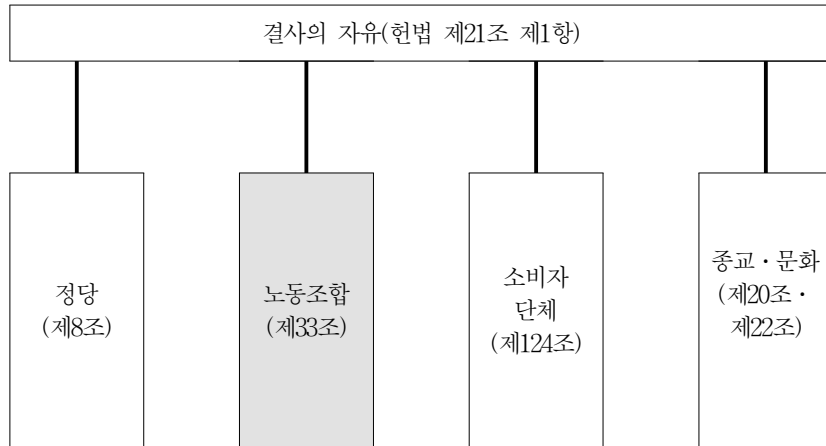
99) 한국노동연구원(2003), p.19.

100) 한국기독교사회문화연구원(1985), ILO조약과 각국의 노동조건, 민중사, p.34.

와 단결권의 보장(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize)”이라고 표현한 반면, 제98호 협약에서는 이를 보다 더 명확하게 하기 위하여 “단결권과 단체교섭권(Right to Organize and Collective Bargaining)”이라고 표현하고 있다. 이들 협약에 관해서는 이미 앞서 제시한 선행연구들에서 그 내용을 상세하게 소개하고 있는데, 이를 요약하면 ① 노동조합 등 단체 설립에 대한 자유, ② 결사의 자유 행사의 방해 배제, ③ 자주적인 단체의 운영과 활동, ④ 노동조합 등의 활동을 이유로 한 불이익 취급 배제로 요약할 수 있다.

그런데 이러한 결사의 자유에 관한 기본협약의 총론적 방향성은 사실상 현행 「헌법」이 규정하고 있는 ‘결사의 자유’(제21조 제1항) 및 노동3권(제33조 제1항)의 보장과 동일하다.

〔그림 3-1〕 헌법상 결사의 자유와 노동3권



자료: 헌법 조문을 근거로 필자 작성.<sup>101)</sup>

101) 「헌법」

제 8 조 ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

제20조 ① 모든 국민은 종교의 자유를 가진다.

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

헌법학계에서는 헌법상 노동3권을 “자유권적 측면과 사회권적 측면을 동시에 갖고 있는 권리”<sup>102)</sup> 내지 “사회권적 기능을 수행하는 자유권”으로 파악한다.<sup>103)</sup> 그러므로 노동3권의 내용을 구체화하고 실현하기 위한 제도(법령 등<sup>104)</sup>)에서는 그 보장 형식과 내용을 자유로운 노동조합 활동을 중심으로 규정하여야 하며, 이는 국가의 개입 배제와 함께, 기본권의 대사인적 효력에 기초한 사용자에 의한 방해 배제를 중핵적 내용으로 한다.<sup>105)</sup> 특히 현행 헌법에서 과거와 달리 공무원인 근로자의 노동3권에 대한 허용 가능성을 확장하고(헌법 제33조 제2항<sup>106)</sup>), 단체행동권의 제한 범위를 최소화하고자 한 취지를 고려한다면(헌법 제33조 제3항), 노동3권의 확대 기초는 현행 헌법상 노동조합의 가장 큰 특징이며, 이는 ILO의 결사의 자유에 관한 기본협약 내용과 크게 다르지 않다.

## 2. 강제노동 금지와 헌법상 신체의 자유

산업혁명 이후 ILO 설립 전인 20세기 초반까지 유럽에서도 전근대적인

102) 권영성(2004), p.684; 김철수(2007), 헌법학개론, 박영사, p.2007; 허영(2015), 한국 헌법론, 박영사, p.538.

103) 계획열(2007), 헌법학(중), 박영사, p.786; 장영수(2015), 헌법학, 홍문사, p.383.

104) 대표적으로 「노동조합 및 노동관계조정법」이 있다.

105) 장영수(2015), p.383.

106) 종래에는 공무원에 대한 노동3권의 제한 또는 공공부문의 단체행동권 제한 및 근로자의 단체행동에 대한 반감은 헌법에도 규정되어 왔다. 예컨대 1980년 헌법의 노동3권 조항을 살펴보면 다음과 같다.

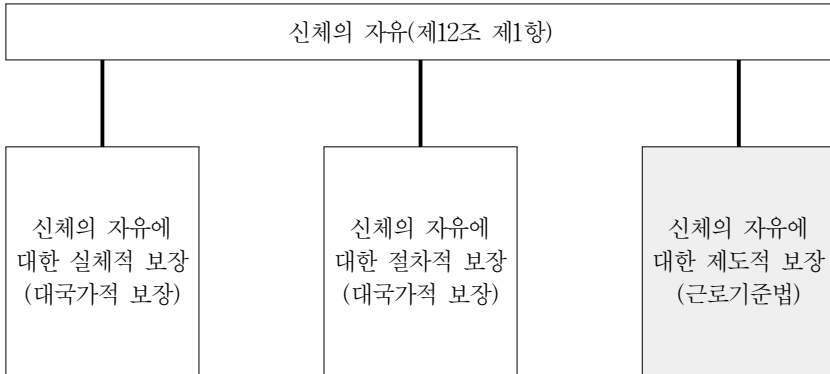
1980년 「헌법」 제31조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. 다만, 단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다.

② 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.

③ 국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

이러한 헌법 조항을 현행 헌법과 비교해 보면, 제3항에서는 그 제한 범위를 상당히 축소하였다는 점이 특징적이며, 제2항은 기본적 내용은 동일하지만, 법조문이 원칙적으로 허용되지 않는 것(...가질 수 없다)으로 해석될 여지가 있는 것을 포지티브 방식(...을 가진다)으로 변경하였다는 점에 특색이 있다.

〔그림 3-2〕 헌법상 강제노동 금지



자료: 헌법 조문을 근거로 필자 작성.

노사관계에서 탈피하지 못하고, 사용자가 근로자에게 기숙 등 인신을 구속하면서 노역에 종사시키는 폐습이 존재하였다. 이러한 강제노동은 기본적인 인권보장이라는 취지에 반할 뿐만 아니라 ‘근로자의 자유로운 의사에 따른 노동’을 그 이념적 전제로 하고 있는 ILO의 헌장에도 위배된다.

강제노동에 관해서는 1930년 제29호 협약과 제105호 협약이 채택되었다. 제29호 협약은 강제근로는 금지되며, 근로의 강요는 형사처벌의 대상이 된다는 점을 확인하면서, ① 의무 군복무, ② 시민적 의무를 수행하는 공무, ③ 교도소 내 강제근로, ④ 비상시의 강제근로, ⑤ 소규모 공동체에서 의무로 부과된 업무에 대해서만 강제노동의 예외로 인정하고 있다(제2조 제2항). 한편 제105호 협약에서는 ① 정치적 의견 또는 정치·사회·경제제도에 대한 견해와 의견 표명, ② 경제발전을 위한 동원 노동, ③ 노동규율에 대한 수단 ④ 파업 참여에 대한 제재, ⑤ 인종·사회·민족·종교적 차별대우의 수단으로서 강제노동이 이용되어서는 안 된다는 원칙을 확인하고 있다(제1조).

이러한 ILO의 원칙들은 국내법 체계에서도 동일하게 확인되고 있다. 헌법 제12조 제1항은 ‘강제노역을 받지 아니할 권리’를 보장하고 있다.<sup>107)</sup>

107) 「헌법」 제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

헌법상 강제노역은 주로 국가의 공권력에 의한 노역을 말하지만, 기본권의 제3자적 효력에 근거하여, 사용자와 근로자의 관계에서도 이를 적용할 수 있다. 이에 따라 「근로기준법」 제7조는 이러한 헌법상 기본권을 근로관계를 통하여 구체화하는 ‘강제근로의 금지’ 원칙을 규정하고 있다(제7조).<sup>108)</sup> 이에 따르면 폭행, 협박, 감금 등 형법상 범죄구성요건에 해당하는 행위는 물론 기타 근로관계에 있어서 정신적·신체적 자유를 부당하게 구속하는 일체의 수단들은 강제근로에 해당하며, 이를 위반하면 「근로기준법」에서 정한 가장 중한 형벌(5년 이상의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금)에 처하도록 하고 있다.

그런데 ILO 강제노동 협약들을 비준함에 있어서 문제되는 것은 「근로기준법」과 같이 사용자와의 문제가 아닌 ① 병역의무와 관련한 대체복무제도, ② 징역형을 중심으로 한 제소자근로, ③ 정치범·사상범에 관한 처벌 등 강제노동에 관한 국가의 제도이다. 이에 관해서는 헌법 제12조 제1항에서 “법률이나 적법한 절차에 의하지 아니하고는…”이라고 하는 법률유보의 형식을 띠고 있어서 헌법의 내재적 한계 또는 인권 차원에서의 검토가 필요하다.<sup>109)</sup>

108) 「근로기준법」 제7조(강제근로의 금지) 사용자는 폭행, 협박, 감금, 그 밖에 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다.

109) 강제노동은 형법 내지 병역 체계에 밀접하게 연계되어 있어서, 이 영역에서 ILO 협약의 비준을 어느 정도로 검토하고 있는지 명확하지 않다. 그런데 강제노동 금지에 관한 ILO의 견해들을 보면, 상당히 포괄적인 범위에서 이를 검토하고 있으므로, ILO의 견해에 대한 보다 적극적인 검토가 필요하다. 참고로 ILO는 제2차 세계대전 중 일본군의 위안부 동원 행위가 “강제노동을 금지한 ILO협약에 명백하게 위반되는 행위”라고 판단한 바 있다. 1997년 3월 4일 협약·권고 적용에 관한 전문가회의 연차보고서에서는 “당시 전시였기 때문에 강제노동이라고 볼 수 없다”는 일본 정부의 반론을 일축하고 “전시라고 해도 이와 같은 행위가 강제노동임을 부인할 수 없다”고 밝힌 바 있다.

## 제4절 기본협약에 관한 ILO 제재 조치

### 1. 기본원칙 선언과 기본협약의 역할

ILO협약은 노동과 근로의 조건들을 규율함으로써 회원국 근로자의 인권 향상에 기여하고자 한다. 하지만 이러한 ILO협약을 통한 근로조건 규율이라는 방식은 회원국 간 사회적·경제적 여건의 차이를 고려하지 않기 때문에, 주로 산업 선진국의 기준을 중심으로 형성되어 온 것이 사실이다.

그러므로 ILO협약이 산업 선진국인 일부 ‘강대국’들에 의하여 설정된 근로기준을 다른 국가에 강요하는 것은 아닌지에 대한 문제 제기는 ILO 설립 시부터 지속적으로 제기되어 왔다.<sup>110)</sup> 그리고 특히 이러한 문제들은 제3세계 국가들이 ILO에 가입하기 시작한 1960년대를 거쳐,<sup>111)</sup> 다국적 기업이 증가하기 시작한 1980년대 이후 더 강하게 제기되었다.

ILO 설립 당시 설정된 주요한 운영 방식은, 각 회원국의 다양한 노동보호에 대하여 인권적 관점에서 노동에 관한 최저기준을 협약으로 설정하고 이를 회원국이 비준할 수 있도록 조력하는 것이다. 물론 이러한 체계는 아직까지 유효하지만, ‘세계화’라는 환경 변화는 노동에 관한 규율이 통상 문제에까지 연계되는 효과를 가져왔다.

ILO협약은 다국적 기업을 유인하기 위한 국가 간 경쟁 체계가 구축되기 이전에 확립된 것이다. 그런데 이후 설립된 WTO와 같은 국제기구들

110) A.C.L Davies(2009), Perspectives on Labour Law(2nd), Cambridge University Press, p.57.

111) 1919년 ILO 설립 당시 발기인 자격으로 참여한 국가들은 유럽 6개국(영국, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 폴란드, 체코슬로바키아), 아시아 1개국(일본), 미주 대륙 2개국(미국, 쿠바)이었으나, 1960년대부터 아프리카 국가들의 참여가 활발하게 진행되었다. 참고로 1960년에 가입한 아프리카 국가는 베냉, 부르키나 파소, 카메룬, 중앙아프리카 공화국, 차드, 콩고, 코트디부아르, 콩고 민주공화국, 가봉, 마다가스카르, 말리, 나이지리아, 세네갈, 소말리아, 토고로 총 15개국에 다다랐다.

은 회원국들에 대한 중재권과 판정권 등 강제력 있는 방식을 도입하여 왔으며, 이러한 방식들은 FTA에도 활용되어 왔다. 이와 유사하게 FTA에 있어서 소위 ‘노동조항’들의 준수 여부가 공정한 경쟁 차원에서 논의되기 시작하였으며, 이에 대한 미준수는 노동력에 대한 배타적 우위를 점하기 위한 ‘불공정 무역’의 하나로 인식되고 있다. 그러므로 세계화 시대에는 ILO협약이 자유무역주의를 달성하기 위한 수단, 즉 강대국들이 자국법에 의하여 더 낮은 노동기준을 설정한 개발도상국가의 경쟁력을 저해하는데 사용되고 있는 것이다.<sup>112)</sup> 이에 대하여 ILO는 1998년 기본원칙 선언에서 그 공식적인 입장을 밝힌 바 있다(기본원칙 선언 제5조<sup>113)</sup>).

노동기준은 보호무역주의의 목적을 위하여 사용되어서는 안 되며, 이 선언과 그 부속 규정 중 어떠한 내용도 그러한 목적을 위하여 인용되거나 이용되어서는 안 된다는 점을 다시 한 번 강조한다. 또한 결코 어떠한 국가의 비교 우위도 이 선언과 부속 규정에 의하여 초래되어서는 아니 된다.

이처럼 ILO 기본원칙 선언은 노동기준이 보호무역주의에 활용되는 것을 지양함으로써, 기존의 회원국 내 근로조건 향상이라는 권리적 성격만 있었던 ILO협약을 자유무역 경제질서를 수립하고자 하는 국가들이 활용할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

이에 대하여 이러한 입장이 ILO협약의 취지를 훼손하고 있다는 비판도

112) 세계화라는 추세를 경제적인 관점에서 본다면, 세계화가 자국 내 다국적 기업들의 투자를 유치하기 위한 국가 간 경쟁을 유발할 수 있으며, 이는 노동기준에 대한 ‘바닥으로의 경쟁(race to bottom)’을 가져올 우려가 있다. 즉 각국 정부에서는 다국적 기업들이 노동 비용과 규제가 낮은 곳에 투자하기 원한다는 관점에서, 자국의 노동기준을 최대한 완화할 것이고, 이는 한 국가의 경쟁력으로 인식될 수 있다. 그러므로 이러한 ‘바닥으로의 경쟁’을 방지하기 위해서는 국제적 또는 지역적 차원에서 최저 노동기준이 설정될 필요가 있으며, ILO협약이 그 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다[A.C.L Davies(2009), p.58].

113) 원문(영어)은 다음과 같다.

5. Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.



존재하고 있다.<sup>114)</sup> 그러나 ILO 입장에서는 기본협약을 통해 논쟁의 여지가 없는 권리를 강조한 것으로, 이는 기본적인 인권에 근거한 것이라는 주장으로 그 정당성을 인정받고자 하였다. 즉 노동조합을 억제하여 임금협상과 같은 근로조건의 자발적 향상을 제한하고자 하는 특정 회원국의 제도들은, 보편적 인권을 제한하여 인건비 등의 경제적 우위를 확보하고자 하는 불법적 수단으로, ILO가 전통적으로 금지하여 왔던 ‘결사의 자유’에 대한 전형적인 제한이라는 것이다. 결국 ‘근로자의 인권을 제한하는 방식으로 공정 경쟁을 저해하는 행위’는 ‘인권’이라는 측면에서 ILO의 전통적 규율 사항이며, ‘공정 경쟁’이라는 측면에서 자유무역협정의 핵심적 규제 사항이라는 것이다.<sup>115)</sup>

## 2. ILO의 제재에 대한 전통적 접근법 : 결사의 자유 위원회

ILO는 국가에 벌금을 부과하는 것과 같은 집행력을 가지고 있지 않다.<sup>116)</sup> 그러므로 ILO가 할 수 있는 최선은 회원국에 대하여 이행을 촉구하는 간접적인 방식을 취하는 것이다. ILO의 이행·감독 방식은 ‘수치심 유발(mobilization of shame)’을 목적으로 하는 ‘도덕적 권고’에 그친다. 회원국은 ILO의 공식적 견해를 크게 신경 쓰지 않는 경우도 있으며, 예외적인 경우이지만 이러한 압력을 불편해 하는 회원국들에서는 비준을 철회하는 경우도 있다.<sup>117)</sup>

그러나 결사의 자유와 관련된 사건에 한해서는 ILO가 권고적 규율을 넘어서서 별도의 감시·감독 체계를 구축하는 경우도 존재한다. 그리고 이러한 목적으로 ILO 이사회는 1951년 특별 감시·감독 기구들인 ‘결사의

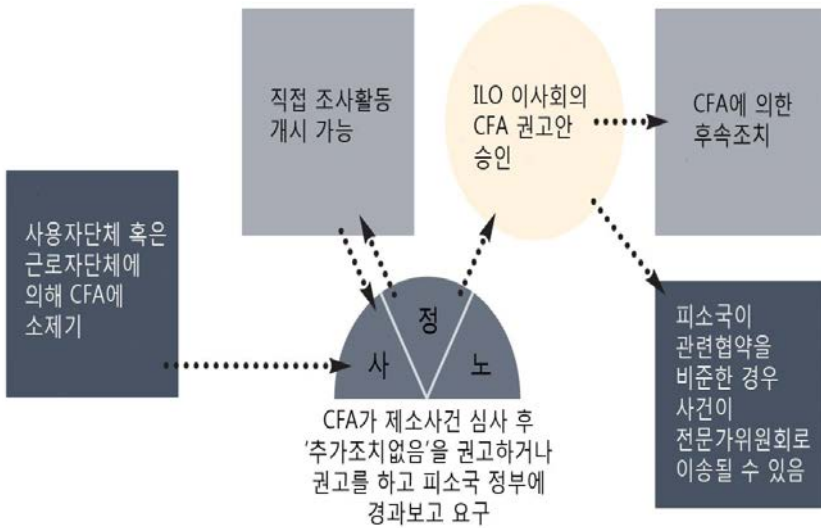
114) Wolfgang Plasa, Mogens Peter Carl(2015), *Reconciling International Trade and Labor Protection: Why We Need to Bridge the Gap Between ILO Standards and WTO Rules*, Lexington Books, p.72.

115) Wolfgang Plasa, Mogens Peter Carl(2015), p.75.

116) ILO 헌장 제33조에 따라, 조사위원회의 권고와 함께 ‘이사회는 권고의 이행을 보장하기 위해 현명하고 합당한 조치를 총회에 권고할 수 있다.’ 이는 단 한 번 2000년에 미얀마에서의 강제노동 문제를 다루면서 적용되었다.

117) 영국은 1978년 제158호 협약을 비준하였지만, 그 이행에 관한 ILO의 권고 사항이 지속되자 1990년 협약 비준을 철회한 바 있다.

[그림 3-3] 결사의 자유 위원회(CFA) 제소 절차



자료 : ILO 홈페이지.<sup>118)</sup>

자유 위원회(Committee on Freedom of Association)’와 ‘사실조사 및 조정 위원회(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association)’를 설립하여 결사의 권리를 향상시키고자 하였다.

결사의 자유 위원회는 노사정 3자를 대표하는 9명의 위원으로 구성된다. 위원회는 협약을 비준한 것과는 상관없이 회원국의 노사단체로부터 결사의 자유 원칙 위반에 관한 주장을 접수하여, 해당 사례를 검토한 후 결론 및 권고를 만들어 해당 정부에 그 권고내용을 실행할 것을 요구한다. 해당 정부의 답변이 없거나 부실하다고 판단될 경우에는 진정 제기 내용과 답변 내용을 공개할 수 있다.<sup>119)</sup> 이에 대하여 회원국은 ILO 헌장 제24조에 의한 이의제기를 신청할 수 있다.<sup>120)</sup> 회원국의 이의제기는 결사

118) [http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS\\_088456/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_088456/lang-en/index.htm)

119) 결사의 자유 위원회는 ILO 이사회의 상설기구로서, 1년에 3번 회의를 하며 1,800개 이상의 사안을 다루고 있다. ILO 회원국에 대한 결사의 자유 위반 제소는 결사의 자유 위원회에 의해 직접 이루어질 수도 있고 UN의 다른 기구로부터 회부될 수도 있다.

120) 제24조(협약의 미준수, 진정에 대한 해명): 어느 회원국이 관할권 범위 내에서,

의 자유 위원회가 그 내용을 조사하여 결론을 내고 권고안을 만들게 된다. 이후 권고안에 대하여 이사회에 직접 이의제기 조사내용을 보고해야 한다.

사실조사 및 조정위원회는 9명의 독립적 위원으로 구성되는 중립적 기구로서, 이사회에 의해 회부된 결사의 자유 위반안전에 대해 검토한다. 동 위원회는 1950년에 설치된 ‘결사의 자유’ 관련 최고 특별기구이다. 결사의 자유 협약을 비준하지 않은 국가의 경우에는 해당 정부의 동의를 전제로 조사단을 파견할 수 있다.

〈표 3-4〉 결사의 자유 위원회에 제소된 한국의 주요 사건(최근 순)

번호	날짜	제소 당사자 (국내)	주요 내용
3227	2016	금속노조	발레오 전장 사례(노조과괴)
3138	2015	한국노총 민주노총	노동부 단체협약 시정 관련 행정지침
3047	2013	금속노조	삼성전자 노동권 침해
2829	2011	공공운수노조	1) 코레일 단체협약권 침해 및 노조활동 저해 의 도 행정명령 2) 화물트럭 운전기사의 근로자성 관련 화물연대 등록 취소 공표 및 통보
2707	2009	전국교수노조 등	대학교수 노동조합 결성권
2620	2007	민주노총	이주노동자 결사의 자유
2602	2007	금속노조 등	불법파견과 업무방해죄 형사처벌
2569	2007	전교조	교사 결사의 자유 침해
2093	2001	관광서비스노련	산별단체협약 거부 처분
1865	1995	민주노총 금속노조 전공노	1) 노동법의 국제기준 준수 거부 2) 전국공무원노동조합 노조등록 거부 3) 노조간부 구속

주: 제소 당사자는 국내의 대표 당사자만 표시.

자료: Jeffrey Vogt(2016), P.18의 내용을 발췌·편집.

자국이 당사국으로 되어 있는 협약의 실효성 있는 준수를 어떤 측면에서든 보장하지 못하고 있음을 사용자 또는 근로자단체가 국제노동기구 사무국에 진정한 경우에, 이사회는 그 진정을 진정대상이 된 정부에 통보하고, 이 사항에 관하여 적절한 해명을 하도록 그 정부에 권유할 수 있다.

### 3. ILO의 새로운 제재 방식 : 국제사법재판소

결사의 자유에 관한 제87호 협약 위반 시 통상 권고와는 다른 ‘강력한 권고조치’의 방식을 취한다 하더라도, 회원국이 이에 구속되는 것은 아니다. 다만 ① 결사의 자유 위원회의 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 기반하여 설치된 법원으로, 국가 간 분쟁에 대한 종국적 결정을 담당한다. 국내 법원과 달리 국제사법재판소의 결정에 사실상 이행을 강제할 수 있는 조치는 마련되어 있지 않지만, UN 회원국으로서의 의무 이행 차원에서 사실상의 강제력이 있다고 평가받고 있다.<sup>121)</sup> ILO는 회원국이 국제사법재판소의 결정에 포함되어 있는 권고를 지정된 기간 내에 이행하지 아니하는 경우, 이사회가 회원국의 권고 이행을 위한 ‘현명하고 합당한(wise and expedient) 조치’를 총회에서 권고할 수 있도록 하고 있는데(ILO 헌장 제33조), 이러한 조치에는 무역 제재가 포함될 수 있다고 보는 것이 ILO의 입장이다.<sup>122)</sup><sup>123)</sup>

이러한 새로운 제재 방식은 아직까지 그 사례가 많지 않기 때문에, 그 원리와 내용을 단언하기 어렵다. 다만 일반적으로 국제사법재판소의 결정에 대하여 국가들의 이행이 보편적이라는 점과 그 불이행 시 총회가

121) 그러나 국제사법재판소 또는 그 전신인 상설 국제사법재판소에 제소된 사건의 당사자가 재판소의 판결을 이행하지 않은 사례는 한 번뿐이다. 코르푸 해협 사건에서 알바니아는 재판소가 손해배상액으로 영국에 지급하라고 한 84만 3,947 파운드를 지불하지 않았다.

122) ILO(2009), Freedom of association in practice: lessons learned, global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, report of the Director-General, 2008, p.45.

123) 현재까지 국제사법재판소에 회부하기 위한 심사위원회는 총 7회 개최되었는데, 실제로 국제사법재판소를 통한 제재는 ‘미얀마’가 유일하다.

‘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.

## 제 4 장

### 거버넌스협약의 근로조건 규율

#### 제1절 거버넌스협약의 현대적 의의

##### 1. 거버넌스협약의 우선적 지위

거버넌스협약에 대해서는 2008년 사회정의 선언에 근거하여 협약 비준에서의 우선권이 인정되고 있다.

ILO협약은 단순히 비준을 통하여 형식적인 법체계에 편입되는 것으로 그 역할이 모두 수행되는 것이 아니라, 회원국의 입법·사법·행정상 ILO협약을 적절하게 수용하기 위한 조치가 이루어져야 한다. 그러므로 명목상 법령을 통하여 ILO협약을 비준하면서도 적절한 이행을 수반하지 못하는 경우 비준 그 자체에 큰 의미를 부여하기 힘들다. 결국 ILO협약은 회원국이 비준 및 이행에 관한 적절한 조치를 지속적으로 해 나갈 때에만 그 본질적인 의의가 있다고 할 수 있다.

기존에 거버넌스협약은 단순한 행정적 목적을 위한 협약으로 인식되면서, 일부 신생국가나 개발도상국에 한해서만 실질적 이행이 문제되는 것처럼 생각되는 등 그 중요성이 크게 부각되지 못해 왔었다.<sup>124)</sup> 하지만 2008년 사회정의 선언에서 확인한 바와 같이, 노사정 의사결정 체계를 포

---

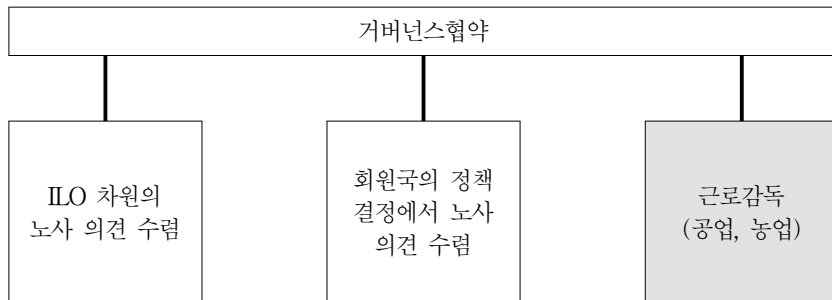
124) Antony Evelyn Alcock(1971), History of the International Labor Organization, Octagon Books, p.83.

합한 정책결정 단계에서의 노사정의 실질적 협의와 근로감독을 통한 노동기준 확보는 사회 정의와 공정성 확보를 위한 기본적인 요건이다. 따라서 거버넌스협약의 구체적인 이행은 단순히 회원국이 일정 기준 이상에 도달한 정책·법령 기준을 확보하고 있다는 데 그쳐서는 안 되며, 이 영역에 관한 지속적인 보완과 확대가 이루어지는 것을 의미한다.<sup>125)</sup>

## 2. ILO 규범 체계에서 거버넌스협약의 역할

모델법(model law)을 제시하는 방식으로 회원국의 근로조건을 향상시키고자 하는 ILO협약 시스템은 기본적으로 입법(legislation)의 형식을 띠고 있다. 그러나 ILO협약의 이행은 단순히 형식적인 이행(제도 구축)에 그치는 것이 아니라, 입법·사법·행정을 포괄하여 실질적인 준수를 하였는지 여부로 판단한다. 그런데 이러한 실질적인 준수에 관한 최종적인 보고 책임은 해당 회원국 정부에 있으므로 회원국 정부의 ‘양심적이고(conscientious) 상세한(circumstantial)’ 보고는 ILO협약의 감시·감독 체계에 있어서 필수적인 요소이다.<sup>126)</sup> 이에 따라 2008년 사회정의 선언에서는 ILO협약 이행의 실효성 담보를 위하여 회원국이 우선적(priority)으로 비준할 협약 4개를 거버넌스협약으로 정하고 있다.

[그림 4-1] 거버넌스협약의 구조



자료: 필자 작성.

125) ILO(2011), p.3.

126) Labor inspection guidelines of the ILO(2012).

〈표 4-1〉 거버넌스협약의 핵심 사항

	협약	비준	핵심 규율 사항
근로감독	제81호 근로감독 협약	O	1) 조연과 감독 기능 병행 2) 감독의 정기성·포괄성 3) 전문적 감독분야 구분
	제129호 농업부문 근로감독 협약	X	
고용정책	제122호 고용정책 협약	O	대표 노동조합의 노사정 협의기구 참여
노사정협의	제144호 삼자협의(국제노동기준) 협약	O	ILO 및 국제 노사단체와 효과적 협의 시스템 구축

자료: 필자 작성.

거버넌스협약은 ‘노사의 참여’와 실질적인 ‘노동감독’이라는 두 개의 주제로 구분된다. 그러므로 구체적인 어떠한 기준을 제시한 것이라기보다는 제도의 제정과 집행에 있어서 지속적으로 추구해야 할 원칙들을 제시한 것이라고 볼 수 있다.<sup>127)</sup> 그리고 이러한 목적에 부합하기 위하여 회원국에 대하여 비준한 거버넌스협약에 대한 이행 보고서를 매년 제출하도록 하고 있다.<sup>128)</sup>

거버넌스협약에서 중시하는 것은 협약의 비준이 아닌, 협약의 이행을 지속적으로 유지하는 것이다. 그러므로 거버넌스협약은 “ILO 및 국제 노사단체와의 지속적인 협의를 바탕으로, 모든 노사단체가 국가 고용정책을 결정하는 노사정협의의기구에 참여하면서, 구체적인 노동보호에 관한 효과적인 집행이 이루어지는 체계”를 구축하기 위한 것으로,<sup>129)</sup> 모든 ILO협약의 실효성을 담보할 수 있는 전제 조건이다. 특히 거버넌스협약 중에는 근로감독에 관한 협약들이 존재하는데, 근로감독 기능은 이미 비준한 협약들(특히 전문협약들)의 이행을 담당하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

127) ILO(2016), Labour Inspection, p.4.

128) ILO(2011), p.7.

129) ILO(2013), Decent Work Indicators - Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators, p.7.



## 제2절 거버넌스협약의 현황과 활용

### 1. 거버넌스협약 비준 현황

종래 거버넌스협약은 주로 기본적인 행정 사항에 관한 몇 가지 원칙을 기술한 협약 정도로 인식되면서, 그 중요성이 크게 부각되지 못했었다.<sup>130)</sup> 그러나 ILO협약의 실효성 확보는 물론 새로운 비전에 대한 ILO의 전략을 수립하는 데 있어서, 그 논의들이 ‘공허한 선언’으로 남지 않기 위해서는 회원국의 행정과 집행에 있어서 보다 큰 효율성이 요구되었으며, 이에 따라 거버넌스협약을 지정하여 그 이행 사항에 대한 지속적인 보고를 하도록 정하고 있다.

비준한 모든 협약의 미이행에 관한 사항도 ILO 헌장 제22조 이하의 보고 의무와 함께 제33조에 의한 ‘특별한 조치’가 취해질 수 있다. 더욱이 거버넌스협약에서 요구하는 사항들은 단시일 내에 개선되기 힘든 사항들이기 때문에 ‘지속적·반복적’으로 미이행이 발생할 가능성이 높다.

〈표 4-2〉 회원국의 거버넌스협약 비준 현황

	협약	연도	비준	비준국
근로감독	제81호 근로감독 협약	1947	O	145
	제129호 농업부문 근로감독 협약	1969	X	53
고용정책	제122호 고용정책 협약	1964	O	111
노사정협의	제144호 삼자협의(국제노동기준) 협약	1976	O	139

자료: ILO 홈페이지.<sup>131)</sup>

130) ILO(2011), p.9.

131) <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:::NO:::>(최종 접속일: 2016년 12월 12일).

〈표 4-3〉 회원국의 거버넌스협약 비준 정도

	회원국	비고
모두 비준(4개)	40개국	
3개 비준	60개국	C129 미비준 50개국/C122 미비준 8개국
2개 비준	40개국	C122 · C129 미비준 27개국
1개 비준	27개국	
모두 미비준	20개국	

주: 우리나라는 3개 비준.

자료: ILO 홈페이지 자료를 기준으로 필자 작성.<sup>132)</sup>

우리나라와 같이 거버넌스협약을 미비준한 국가들은 대부분 제129호 협약(농업부문 근로감독)을 비준하지 못한 경우가 많다.

## 2. 농업부문 근로감독협약의 비준 검토

농업 및 임업부문 사업에 대해서는 근로기준법 제63조에 기초하여 근로기준법 제4장과 제5장이 규정하는 근로시간, 휴게 및 휴일에 관한 규정이 적용되지 않지만, 이러한 사업장이 근로감독의 범위에서 완전히 배제되는 것으로 보기는 힘들다. 그러므로 현행 근로감독관은 특별히 농업, 공업, 상업 등에 구분 없이 노동관계법령이 적용되는 모든 영역에서의 근로감독관 역할 수행이 가능하다.

우리나라는 1993년 제81호 근로감독협약(1947)을 비준하였는데 이는 공업 및 상업부문에 대한 근로감독제를 규정한 것으로, 그 내용은 제129호 협약과 거의 유사하다. 그러므로 적어도 형식적인 측면에서 제129호 협약의 비준에는 문제가 발생하지 않는다.<sup>133)</sup>

132) [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10013:0::NO::P10013\\_DISPLAY\\_BY,P10013\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:2,G](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10013:0::NO::P10013_DISPLAY_BY,P10013_CONVENTION_TYPE_CODE:2,G)(최종 접속일 : 2016년 12월 10일).

133) 제129호 협약은 “이 협약을 비준할 국가에서는 필요할 경우 소관 행정기관 이, 관계 있는 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체가 존재하는 경우는 이들 단체와 협의하여, 전국적인 근로감독제도에서 어떠한 농업부문 사업장도 제외되지 않는 방향으로 농업을 공업 및 상업과 구별하는 기준을 결정하여야 한

다만 제129호 협약은 지속적인 이행이 필요한 거버넌스협약으로, 비준 여부를 검토함에 있어서 실질적인 근로감독이 가능한지 여부가 선행적으로 검토되어야 할 것이다. 농업부문 근로감독의 실질성에 관하여 ILO의 기준은 ‘전문성을 갖추고, 모든 농업부문 사업장을 효과적으로 규율할 수 있는 시스템’을 제시한 바 있다.<sup>134)</sup> 그렇다면 현재 근로감독 시스템이 농업부문을 포괄하였을 때, 이러한 전문성과 포괄성을 갖출 수 있는지가 검토되어야 할 것이다.

사건으로는, 현재 근로감독관의 부족 현상을 비롯하여 근로감독제도에 관한 문제들이 지속적으로 제기되어 오고 있는데,<sup>135)</sup> 이에 대한 해결이 이루어지지 않은 상태에서 단순히 형식적으로 제129호 협약을 비준한다면 향후 이행에 관한 문제가 발생할 수 있다.<sup>136)</sup> 다만 이러한 이행의 문제와 별도로, 농업부문 근로감독의 필요성이 있는지 여부가 이행에 있어서 우선적 판단 요인이 되어야 한다. 최근, 외국인 근로자들이 농촌 지역에 유입되어 주로 농업부문에 종사하는 사례가 증가함에 따라 농업근로자에 대한 근로감독이 외국인 근로자 문제와 결부되어 이루어질 필요성이 있다.<sup>137)</sup> 외국인 근로자의 경우 근로의 단기성과 불안정성에 따라 근

---

다”고 규정하고 있는바(제1조 제2항), 농업을 공업 및 상업과 구별하는 기준을 노사정위원회 등에서 노사단체와 협의하여 정하고, 가능하면 근로감독관집무규정집에 이러한 내용을 반영하는 것이 바람직하기는 하지만, 제129호 협약 제1조 제2항은 강행규정이 아니라 ‘필요할 경우’에 할 수 있는 임의규정이기 때문에 이를 지키지 않아도 특별한 문제는 없을 것이다.

134) ILO(2011), p.14.

135) 이에 관하여 2015년 10월 13일 국회환경노동위원회 이석현 위원실 자료에 따르면 근로감독관 한 명이 평균 1,500여 사업장, 1만 3,000여 명의 근로자를 담당하는 것으로 나타나고 있으며, 노동관계법령 준수 여부를 현장에서 실질적으로 감독하는 데 한계가 있다고 보고 있다.

136) 도재형(2016), 노동법의 희생 - 신자유주의적 구조조정과 한국 노동법 -, 이화여대대학교 출판문화원, p.404에서는 현재 노동법의 과제 중 하나로 근로감독관 제도를 들고 있다. 도재형 교수는 사용자의 노동법 위반 행위가 비공식 고용을 확대하는 원인일 뿐만 아니라 상품·용역 시장에서의 불공정 경쟁의 원인이라고 하면서, 근로감독 문제로 노동법의 이행력이 떨어지는 것이 노동법이 갖는 규범으로서의 의의를 훼손하고 있다고 지적한다.

137) 계절 근로자의 형태로 외국인 근로자들이 농업 부문에 종사하는 형태가 증가하고 있는데, 이러한 형태의 외국인 근로자들은 작물재배업(계절적농업)에 근무 중인 비전문 취업(E-9-3) 비자를 통해 입국하며, 3개월간 체류 가능하다. 다만

로조건 위반 및 인권 침해 등이 문제될 수 있으므로, 이에 대한 근로감독이 필요하다.

### 3. 거버넌스협약의 활용 : Global Rights Index

거버넌스협약은 현실에서 제도가 얼마나 잘 작동하는지에 관한 지표로 활용되기도 한다. 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation)

〈표 4-4〉 2015 ITUC 노동권지수

항목	대분류	소분류
집단적 권리 (노동조합 관련)	시민권 침해	제도적 침해: 3개 세부 항목
		실질적 침해: 18개 세부 항목
	단결권 침해	제도적 침해: 11개 세부 항목
		실질적 침해: 14개 세부 항목
	노동조합 활동	제도적 침해: 6개 세부 항목
		실질적 침해: 6개 세부 항목
	단체교섭권	제도적 침해: 6개 세부 항목
		실질적 침해: 7개 세부 항목
	단체행동권	제도적 침해: 7개 세부 항목
		실질적 침해: 12개 세부 항목
	거버넌스협약	제122호 관련: 정책 결정 참여, 노조의 협의 의무, 노사정기구의 운영 등 세부 5개 항목 제144호 관련: ILO의 참여, 의사결정의 대등성, 제소의 자율성 등 세부 5개 항목
개별적 권리 (근로자 관련)	제도적 침해	ILO협약 비준율 및 회원국의 제도 유무에 관한 20개 항목
	근로감독 등	임금에 관한 근로감독: 10개 항목
		근로시간에 관한 근로감독: 10개 항목
		고용 종료에 관한 판정: 3개 항목
		근로감독의 독립성: 4개 항목 근로감독의 형평성·상시성: 3개 항목

자료: ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX(2015).<sup>138)</sup>

이들은 원사업장과의 근로를 유지하면서(무급휴직 처리), 일정기간 동안 다른 사업주와 근로계약을 체결하여 근무한 후 근로계약이 만료되면 원사업장으로 복귀하는 농업분야 근무 외국인 근로자 근무처 추가제도를 활용할 수 있다. 그러므로 이러한 근로자들의 근로감독은 사업장이 아닌 근로자 단위의 근로감독이 필요하다.

은 1997년부터 ITUC 노동권지수(ITUC Global Rights Index)를 발표하여 왔는데, 주로 ‘결사의 자유 위원회’ 제소 건수를 중심으로 노동3권(단결권·단체교섭권·단체행동권)의 보장 정도를 그 척도로 활용하여 왔다. 그리고 2010년부터는 ILO의 거버넌스협약 이행에 관한 회원국의 회신과 해당 회원국의 노동조합에 대한 설문조사 내용이 ITUC 노동권지수에 포함되게 되었다.<sup>139)</sup> ITUC 노동권지수의 지표들은 매년 조금씩 변동되는데, 2015년 기준을 살펴보면 다음과 같다.

ITUC는 집단적 권리에 관한 100개 항목과, 개별적 권리에 관한 50개 항목을 통하여 국가별 노동권지수를 산정한다. 이 가운데 거버넌스협약에 관한 것은 집단적 권리 10개 항목(10%), 개별적 권리 27개 항목(54%)으로, ITUC 개별적 권리 지표는 주로 근로감독에 관한 협약의 이행 여부를 중심으로 판단되고 있다.

ITUC는 회원국들을 등급제(1~5등급<sup>140)</sup>)로 구분하고 있는데, 우리나라는 2015년 기준으로 집단적 권리는 5등급,<sup>141)</sup> 개별적 권리는 5+등급을 받았다.<sup>142)</sup><sup>143)</sup> ITUC 지수가 그 국가의 노동권을 객관적으로 나타내고 있지 않다는 점은 ITUC도 인정하고 있지만,<sup>144)</sup> 적어도 우리나라에서 ‘법과 현실의 괴리’를 발생시키는 가장 큰 원인 중 하나가 근로감독이라는

138) ITUC(2016), ITUC Global Rights Index - The World's Worst Countries for Workers 2015, pp.32~36.

139) 다만 거버넌스협약을 포함한 개별적 권리에 관한 사항을 매년 조사하는 것은 아닌 듯하다(필자의 경우 2010년, 2013년, 2015년 조사 결과만 검색하였다). 이러한 점에서 일종의 부가조사에 가까운 것으로 생각된다.

140) 1등급이 매우 우수, 2등급이 우수, 3등급이 보통, 4등급이 미흡, 5등급이 매우 미흡이다. 그리고 5+등급은 말 그대로 ‘최악의 국가(the worst countries)’라고 표현하고 있다.

141) 5등급 국가로는 우리나라 이외에도 인도, 라오스, 말레이시아, 코트디부아르, 방글라데시, 카타르, 보츠와나, 아이티 등이 있다.

142) 5+등급을 받아서 최악의 국가로 선정된 나라에는 우리나라 이외에도 리비아, 소말리아, 수단, 시리아, 짐바브웨 등이 있다.

143) ITUC(2016), p.58.

144) 사실 ITUC 지수는 OECD 고용보호지수에 대한 반발적 성격이 크다. OECD 고용보호지수가 해당 국가의 고용보호입법(employment protection legislations)을 다 포괄할 수 없듯이, ITUC 역시 노동권지수가 왜곡될 수 있다는 점을 인식하고 있다[ITUC(2016), p.58].

점에서 ITUC 지표의 사실들을 전면적으로 부정하는 데는 한계가 있을 것이다. 이에 관하여 Jeffrey Vogt ITUC 자문위원은 “결사의 자유와 관련한 한국의 「노동조합 및 노동관계조정법」이 국제노동기준을 위반하고 있음은 물론, 한국 정부의 고용보호입법은 경제개발국이라고 믿기 힘들 정도로 집행에 소극적이다”라고 주장한 바 있다.<sup>145)</sup>

---

145) Jeffrey Vogt, ITUC 관점에서 본 한국의 노동기본권: ITUC 국제권리지수, ILO 제소 관련, 국제노동기준에 비춰본 한국의 노동기본권 토론회 발표집, p.20 참조.

## 제 5 장

### 전문협약의 근로조건 규율

#### 제1절 전문협약의 의의

##### 1. 전문협약의 개념

전문협약(technical conventions) 또는 기술적 협약이라 함은 세부 주제에 있어서 ILO가 정한 협약으로, 총 협약 중 기본협약과 거버넌스협약을 제외한 나머지 협약들을 말한다.

ILO 규범(헌장, 협약 및 권고)들은 회원국의 실질적인 노동권 향상을 목적으로 하기 때문에, 단순히 형식적으로 이를 수용(비준)하는 것은 물론, 그 지속적인 이행이 요구된다. 하지만 국제기구로서의 ILO가 187개(2016년 12월 기준)의 회원국에 대한 지속적인 감시·감독 체계를 유지하는 데는 한계가 있으므로 협약의 내용과 성격을 고려하여 그 비준 및 이행에 관하여 몇 가지 차이를 두고 있다.

전문협약이 갖는 가장 큰 특징은 ‘회원국의 제도적 수용’을 목적으로 한다는 점이다. 기본협약의 경우 제도 자체뿐만 아니라 ‘결사의 자유 위원회’를 통한 노동실태(labour practices) 파악도 병행하고 있으며, 거버넌스협약의 경우 그 특성상 지속적인 이행 감시에 관한 회원국 정부의 보고를 요구하고 있다. 그러나 ILO가 모든 협약에 있어서 이러한 다면적 검토

를 수행하는 것에는 한계가 있으므로, 전문협약에 대해서는 회원국의 노동감독 시스템이 제대로 작동하고 있다고 전제된 후, 전문협약의 내용이 회원국의 법령에 편입되도록 하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>146)</sup> 그러므로 ILO협약은 ① 입법·사법·행정은 물론 노동관행에 관한 전반적인 준수를 ILO가 직접 감시·감독하고자 하는 기본협약과 ② 노동정책과 협약 이행의 실효성을 위한 전제조건이 되는 거버넌스협약,<sup>147)</sup> ③ 회원국의 법령 개정을 통해 노동조건 향상을 도모하고자 하는 전문협약으로 구분된다.

## 2. 전문협약의 대상

전문협약은 회원국의 노동입법으로의 수용을 목적으로 하므로 그 비준과 이행에 관한 기준이 되는 것은 회원국의 노동관련 규정들, 즉 실질적 의미의 노동법이다.<sup>148)</sup>

노동관련 규정들이라 함은 노동법의 주체인 사용자와 근로자의 그 법적 권리와 의무가 되는 규정들의 집합체를 말하므로, 형식적 의미에서의 노동관계법령은 물론, 헌법과 사법(司法), 형사법, 행정법 등의 분야에 있어서 노동관련 조항도 이에 포함될 수 있다. 다만 ILO협약에서는 회원국 법체계의 효력에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에, 형식적 의미에서 ‘헌법 → 법률 → 시행령 → 시행규칙’과 같은 효력 계위는 중요하지 않으며, 실질적인 법원(法源)으로 작용할 수 있으면 족하다.

한편 노동관련 규정에는 포함되지 않지만, ‘사실상 기준(de facto standards)’으로 작용하는 사항들이 있다. 전문협약은 세부적 사항을 명확하게 법조문의 형태로 규정함으로 인하여 당사자와 상황에 따라 변동될 수 있는 사

146) International Institute for Labour Studies(2010), World of Work Report 2009, ILO, p.47.

147) 이처럼 ILO협약의 효력 간 차이를 두는 것은 협약이 규율하고자 하는 목적에 관한 것임과 동시에 협약 간 상호작용을 고려한 것이다. 즉 거버넌스협약에서 규정하고 있는 근로감독의 실질화가 전문협약의 이행을 담보하는 기능을 하기 때문에, 거버넌스협약에 대하여 우선적 지위를 인정하는 것이다.

148) Coen van der Veer(2014), Interpretation of ILO conventions, FSC General Assembly report, p.43.



실상 기준을 명확하게 하는 데 그 목적이 있다.<sup>149)</sup> 그러므로 사실상 기준이 존재한다 하더라도 법령의 방식을 통하여 이를 명확하게 하는 것 역시 전문협약이 추구하는 목적 중의 하나이다.

그런데 ILO 회원국들에서 ‘사실상 기준’이 의미하는 바에는 차이가 있다. 이는 노동법의 법원이 각 국가별로 다르다는 점에 기인하는데, 우리나라의 경우 노동관행과 판례, 행정지침의 법적 효력을 부정하고 있지만,<sup>150)</sup> 영미법 국가에서의 판례법(Common Law) 시스템과 같이 선례에 구속되는 경우도 있다.<sup>151)</sup> 그리고 근로계약서를 중요한 법적 근거로 파악하는 영미법 국가와 다르게, 근로관계에서의 서면 계약서 대신 업계의 관행에 따르는 것을 법의 기본적인 원칙으로 정하는 경우도 있다.<sup>152)</sup> 따라서 단순히 입법의 방식을 취하지 않았다고 하여도 회원국의 법체계에 비추어 볼 때 그 법원성을 모두 부정할 것은 아니다.

다만 지속적으로 확립된 노동관행 내지 판례라 하더라도 당사자, 시기 및 상황에 따라 가변적인 지침(variable guideline)의 성격이 있는 경우에는 전문협약의 고려 대상이 아니다.<sup>153)</sup> 명시적으로 법령에 우선하지 않는 한, 법령의 개정과 해석을 통하여 이들 가변적 지침에 관한 원칙과 예외까지 모두 규율하는 것이 가능하기 때문이다.<sup>154)</sup> 그리고 노동관행에 대한 고려가 중요한 경우에는 각 협약에서 이에 대하여 법령에 수용할 것을 규정하는 경우도 있다.

이처럼 전문협약이 비준과 이행에 있어서 입법적인 방식에 초점을 맞

149) International Institute for Labour Studies(2010), p.49.

150) 다만 노동관행이 그 자체로 법적인 효력을 갖지 않음에도 불구하고, 당사자들이 이를 오랜 기간 동안 적용하는 경우 민법 제106조에 따른 ‘사실인 관습’으로서 그 효력이 인정될 수 있다.

151) 영미법계 국가들에서는 근로관계의 기본적 규율이 대부분 당사자 사이의 계약에 의하여 해결되므로, 이 계약을 어떻게 해석하는지 여부가 노동법에 있어서 가장 중요한 법원이 되어 오고 있다. 다만 현대사회에서는 대부분 이러한 판례법과 별도로 성문법인 노동법을 체계화시키고 있으므로, ILO협약 역시 주로 성문법인 노동법과 관련하여 문제되고 있다.

152) 인도네시아 노동법 제8조 이하 참조.

153) 이러한 측면에서 보면 고용노동부의 판단근거가 되는 예규, 질의회시, 행정지침, 행정해석 등은 ILO협약의 비준과 이행에 큰 영향을 미치지 않는다.

154) ILO(2002), Labour Legislations Guidelines Prototype Version, p.17.

추고 있는 것은 현실적인 측면을 고려한 것이다. 사실 명시적인 법령에 관한 해석인 판례나 그에 대한 집행의 기준인 행정지침들에서 발생하는 문제들은 각 회원국이 자체적으로 법체계적 해석에 의하여 해결하여야 할 문제이며, 이에 관하여 ILO가 구체적인 판단을 하는 것은 상당히 힘든 문제이다. 그러므로 회원국이 법령의 방식을 통하여 제도적이고 포괄적인 노동법전(Labour Codes)을 구축하면서 이에 대한 내용들을 ILO협약을 통하여 개선하는 방식이 전문협약이 추구하는 가장 일반적인 회원국의 노동입법 체계라고 보고 있다.<sup>155)</sup>

### 3. 전문협약의 비준 절차

전문협약은 입법에 대한 것으로 그 형식과 내용에 있어서 기술적인 측면이 크다. 전문협약을 비준하려면 회원국의 노동법에 있어서 삭제(deletion)나 대체(substitution), 또는 새로운 조항의 추가 등과 같은 입법적 개정이 필요하며, 더 나아가 기존법과 다른 새로운 법령을 제정할 필요도 있다. 그리고 추가적으로 변경되는 법령의 구체적인 이행을 위하여 적용대상(사용자 및 근로자)에게 변화하는 사항에 대한 가이드라인을 제시하는 것과 같이 정보제공을 위한 별도의 문서 작업을 추가적으로 수행해야 할 수도 있다.

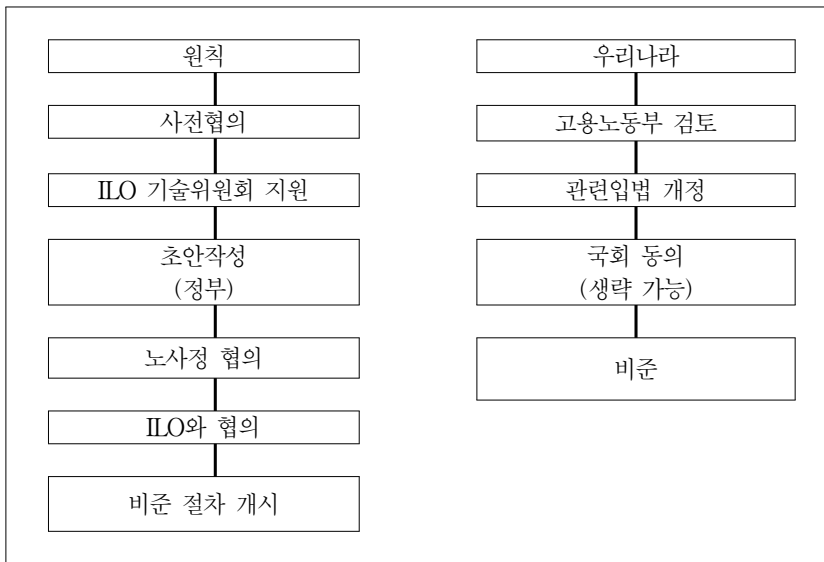
ILO 헌장 제10조 제2항에서는 “회원국 정부의 요청이 있을 경우 ILO는 법률 및 규정의 구조를 체계화하는 것에 관하여, 사무국의 권한이 허용하는 범위 내에서, 가능한 한 최선의 지원을 제공하여야 한다”라고 규정하면서, ILO 기술위원회(technical unit)를 통한 회원국 지원을 공식화하고 있다. 또한 협약 비준의 전 과정을 원활하게 수행하기 위하여 지역별·국가별 ILO 기술지원과 협조 및 역량 강화 프로그램도 병행하여 추진해 오고 있다.<sup>156)</sup> 다만 이러한 긴밀한 공조를 통한 비준 전략은 주로 아시아와 아프리카의 개발도상국, ILO 가입이 늦은 소규모 국가들에 집중되어 있다.

155) ILO(2002), p.18.

156) Naj Ghosheh(2016), p.4.

한편 협약 및 권고와 같은 국제기준은 그 전체에 대한 기준이 원칙이며, 조항별 내지 조문별 기준은 허용되지 않는다. 그러나 각 국가의 경제발전 정도, 산업별 특수성 등이 다르기 때문에 이를 전면적으로 수용하기 어려운 경우도 있으며, 이와 관련된 다른 입법 체계가 미비한 경우도 존재한다. 그러므로 ILO 기술위원회는 이러한 전체적인 측면을 파악하여, 회원국의 기준이 가능한지 여부를 먼저 검토한 후 회원국의 노동입법 개선에 대한 전체적인 서비스를 제공한다. 더 나아가 각 협약별로 ‘완화 조치’ 또는 ‘특수국 조항’이 포함되어 있는 경우, 그 예외를 어떠한 범위에서 설정할 것인지에 관한 ILO의 견해를 제공한 후, 이를 구체적인 법령의 방식으로 표현하는 것에까지 도움을 주고 있다.<sup>157)</sup>

[그림 5-1] ILO협약의 기준 과정



자료: 필자 작성.

157) 완화 조치라 함은 협약 및 권고의 적용에 대하여 각국의 법령, 단체협약, 권한 있는 기관에 의한 예외를 설정하도록 하는 방식이다. 이 중에서 촉발 방식(trigger clause)이 주로 활용되고 있는데, 노사 합의를 통하여 일정 기간 동안 규범 설정을 할 수 있는 여지를 준 후, 그 기간이 도과하면 법령에 정한 기준이 강행적으로 실시되는 것이다. 반면 특수국 조항이라 함은 협약 또는 권고의 내용에 그 적용을 축소할 수 있는 국가를 명시적으로 규정하는 것을 말한다.

전문협약의 목표는 회원국이 비준을 통하여 국내법으로 협약 내용을 수용하는 것이다. 이에 따라 기술위원회를 비롯한 다양한 전문적 지원 프로그램하에서 사회적 파트너들의 참여를 높이고(이른바 3자주의 원칙<sup>158)</sup>), 회원국에 대하여 보편적 근로조건 규율 시스템을 안착시키는 것이 전문협약의 전체적인 비준 시스템이다.

기본협약 또는 거버넌스협약은 결사의 자유 위원회 또는 총회 차원에서 다양한 해석 원칙(principles of interpretation) 내지 주석(annotation)이 진행되어 온 반면, 전문협약에 관해서는 별도의 해석 과정이 존재하지 않음에 따라 이러한 절차들은 전문협약 비준에 있어서 해석상 혼선을 방지하고자 함에 그 일차적 목표가 있다. 다만 이와 같은 방식은 우리나라와 같이 경제규모가 크고 법체계가 이미 구축된 국가들에서는 큰 영향력을 발휘하기 어렵다. ILO 회원국으로서 국제적인 의무 이행도 중요하지만, 협약 비준을 위한 노동입법 개정이 가져오는 법체계적인 측면에서의 합헌성 및 다른 법령과의 관계는 물론, 경제·사회적으로 미치는 영향도 상당하기 때문이다. 그러므로 우리나라에서는 ILO의 전문적 조언을 이용하지 않고 있으며, 국내적 상황을 우선적으로 고려하여 비준 여부를 판단하고 있다.<sup>159)</sup>

## 제2절 전문협약의 구분과 비준 대상

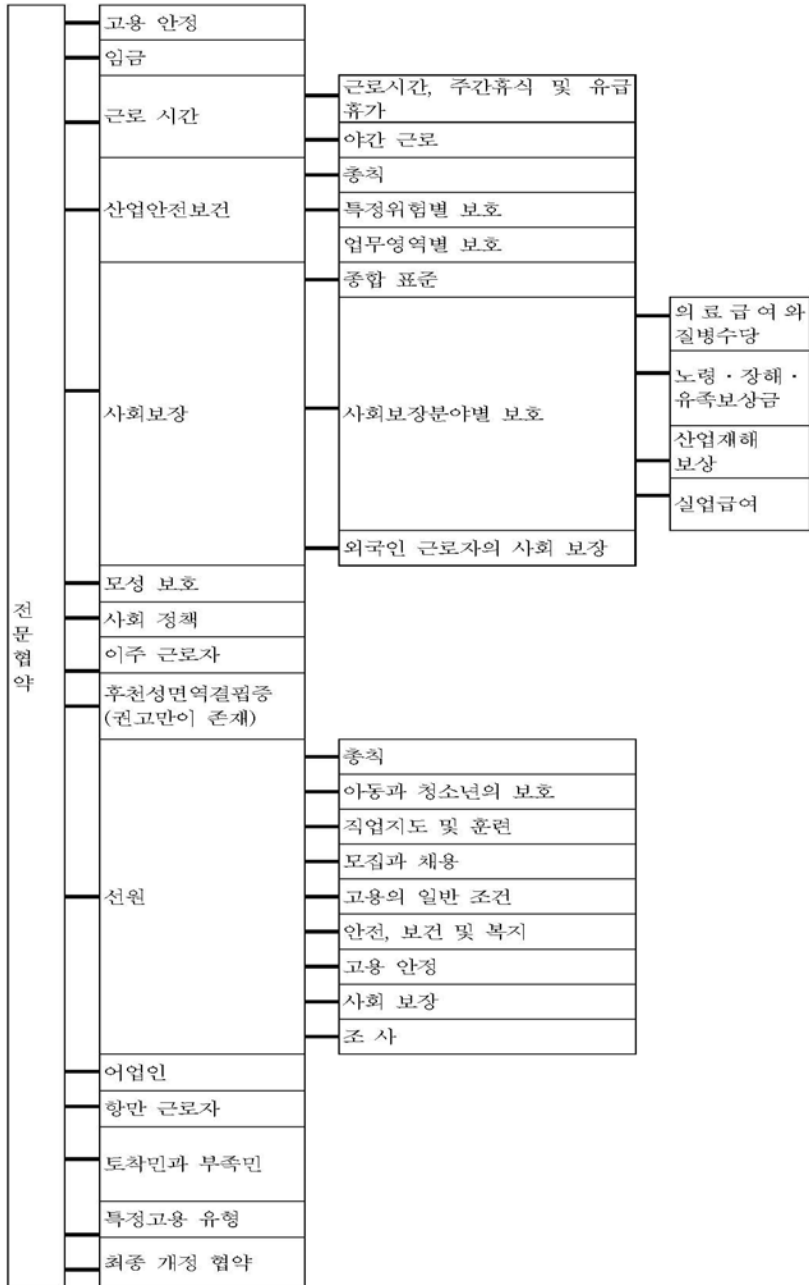
### 1. 전문협약의 주제들

1919년 6월 28일 베르사유 조약(Treaty of Versailles)에서는 제13편

158) 협약 제144호 삼자협약에 관한 협약 참조.

159) 우리나라는 ILO협약 비준과 이행에 있어서 양적·질적 문제점이 많음에도 불구하고, 아시아 국가들을 대상으로 하는 다수의 ILO협약 비준 장려 프로그램을 지원하고 있다. 이러한 프로그램 지원은 우리나라의 분담금(2017년 예산 54억 6,900만 원) 예산 내에서 ILO가 주도하는 것도 있지만, 이와 별도로 ILO와의 협력하에서 정부개발원조(official development assistance, ODA) 방식으로 진행되기도 한다.

〔그림 5-2〕 협약(권고)의 주제별 구분



자료: ILO International Labour Standards by Subject을 바탕으로 필자 작성.

‘노동(Labour)’에서 ILO의 설립 근거(제1절: 제387조부터 제425조)와 ILO가 추구해야 할 일반원칙(제2절: 제427조)을 규정하였다. 그 구체적인 내용으로는 ① 인간의 상품성을 부정하는 인권적 기본원칙 ② 사용자와 근로자의 결사할 권리 ③ 적정 임금의 지급 ④ 1일 8시간 또는 1주 48시간의 근로시간 ⑤ 일요일을 포함하여 24시간에 미달되지 않도록 매주 1회의 휴식 부여 ⑥ 아동노동의 폐지와 청소년 보호 ⑦ 남녀의 동일노동 동일임금 ⑧ 노동기준의 평등한 적용 ⑨ 노동감독제도의 실시와 여성의 참여로 요약할 수 있다. 이 가운데 임금과 근로시간에 관한 사항은 현재 전문협약의 규율 대상으로 규정되어 있으며, 나머지는 기본협약(①,②,⑥,⑦,⑧)과 거버넌스협약(⑨)에서 규율하고 있다.

[그림 5-2]에서 보는 바와 같이, 현재 전문협약은 임금, 근로시간과 같은 전통적인 근로조건은 물론, 산업안전보건과 사회보장, 그리고 특수한 보호가 필요한 선원 및 기타 유형의 근로자에게까지 다양한 기준들을 제시하고 있다.

ILO가 설립된 후 국제기준을 설정하여 규제하고자 하였던 최우선적 사항 역시 근로시간이었다. ILO 최초의 협약인 1919년 제1호[근로시간(공업부문)협약]부터 가장 최근에 개정된 2014년 해사노동협약에 이르기까지 근로시간과 휴식제도에 관한 사항은 ILO 국제기준의 주요 주제가 되어 왔다. 근로시간만을 직접 다루고 있는 협약은 1일·1주 근로시간 규제부터 각 산업별·직역별 근로시간 규제까지 다양하며, 점차 그 기준이 강화되고 있다.

근로시간과 함께 전통적인 근로조건으로 인식되는 임금 문제에 관해서는 구체적인 기준보다는 관련 제도에 관한 협약들이 제시되고 있다. 이는 산업별·직종별 임금 체계의 다양성으로 인하여 임금에 관한 규범적 규율이 어렵기 때문이다.

근로시간과 더불어 다양한 전문협약이 제시되고 있는 주제는 산업안전이다. 산업안전에 관한 협약들에서는 업종, 산업 위험, 위험물질 등에 따라서 다양한 기준을 제시할 수 있으며, 과학 기술의 진보에 따라서 새로운 위험 기준들이 제시되고 있다. 이러한 전문적 영역에 대응하기 위하여 ILO는 국제산업안전건강정보센터(International Occupational Safety and

Health Information Centre)를 설립하고, 회원국 중 70여 개 국가와 산업 안전에 관한 정보 교류 시스템을 구축하고 있다.<sup>160)</sup>

한편 산업안전 영역과 다르게, 사회보장과 사회정책 영역에서는 세부적인 입법적 규율 방식을 제시하는 대신 사회보장의 원칙과 예외에 관한 기본적 내용만을 규정하고 있다. 이는 사회보장의 특성상 각 회원국의 재정적 가능성과 사회제도들과의 조화를 고려할 필요가 있기 때문이다. 이에 따라 사회보장 급여별로 협약을 채택한 후 이에 대한 원칙들을 규정하고 있다.

이 외에도 국가별 공통 표준 필요성이 제기되고 있는 선원에 관해서는 각 영역별로 상세한 전문협약 기준을 제시하여 왔으며, 2014년 이를 통합하는 해사노동협약을 채택하였다.

그리고 최근에는 가내근로(home work) 및 가사근로(domestic work)와 같은 특수한 형태의 고용 구조에 관한 전문협약도 제시하고 있다.

## 2. 비준검토 대상 전문협약

까르띠에 위원회 이후 협약의 유효성에 의한 구분에 따르면, 가장 우선적인 비준 대상은 ‘현행 협약’이다. 기본협약과 거버넌스협약을 포함한 현행 협약 중에서 우리나라의 비준 여부는 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 주제별 현행 협약의 비준 현황

	상태	협약명
결사의 자유, 단체교섭, 노사관계	비준	제135호 근로자대표 협약(1971)
	미비준	제151호 공공부문 노사관계 협약(1978) 제154호 단체교섭 협약(1981)
강제노동	비준	없음
	미비준	제29호 강제노동 협약(1930) 2014년 의정서(제29호) 제105호 강제노동철폐 협약(1957)

160) ILO 국제산업안전건강정보센터는 약칭하여 CIS(Centre International d'Informations de Sécurité et de Santé au Travail)라고 한다. 이 센터는 산업안전과 관련한 자료들을 분석하고 기록하며, 산업안전보건의 최근 경향과 위험 기준들에 관한 전문적인 분석을 목적으로 하고 있다.

〈표 5-1〉의 계속

	상태	협약명
아동노동 및 청소년의 보호	비준	없음
	미비준	제77호 연소자 건강검진(공업) 협약(1946) 제78호 연소자 건강검진(비공업 직업) 협약(1946) 제124호 연소자 건강검진(갱내근로) 협약(1965)
기회와 대우의 평등	비준	제156호 가족부양의무 근로자 협약(1981)
	미비준	없음
노동관리 및 감독	비준	제150호 노동행정 협약(1978) 제160호 노동통계 협약(1985)
	미비준	없음
고용정책	비준	제159호 직업재활과 고용(장애인) 협약(1983)
	미비준	제181호 민간 직업소개소 협약(1997)
직업훈련	비준	제142호 인적자원 개발 협약(1975)
	미비준	제140호 유급교육휴가 협약(1974)
임금	비준	제131호 최저임금 결정 협약(1970)
	미비준	제94호 노동조항(공공계약) 협약(1949) 제95호 임금보호 협약(1949) 제173호 근로자 청구권 보호(사용자 파산) 협약(1992)
근로시간	비준	없음
	미비준	제14호 주휴일(공업) 협약(1921) 제106호 주휴일(상업과 사무) 협약(1957) 제171호 야간근로 협약(1990) 제175호 단시간근로 협약(1994) * 단시간근로(여성) 협약에 관한 의정서(개정)(1990)
산업안전보건	비준	제155호 산업안전보건 협약(1981) * 산업안전보건 협약에 관한 의정서(2002) 제187호 산업안전보건증진체계 협약(2006) 제115호 방사선 보호 협약(1960) 제162호 석면 협약(1986) 제170호 화학물질 협약(1990)
	미비준	제139호 직업성암 협약(1974) 제148호 근로환경(대기오염, 소음과 진동) 협약(1977) 제161호 산업보건 서비스 협약(1985) 제174호 중대산업재해 방지 협약(1993) 제120호 위생(상업과 사무) 협약(1964) 제167호 건설안전보건 협약(1988) 제176호 광산안전보건 협약(1995) 제184호 농업안전보건 협약(2001)



〈표 5-1〉의 계속

		상태	협약명
사회 보장	전반	비준	없음
		미비준	제102호 사회보장(최저기준) 협약(1952)
	부분	비준	없음
		미비준	제121호 업무상 상해 급부 협약(1980) 제128호 장애·노령·유족 급부 협약(1967) 제130호 요양과 질병 급부 협약(1969) 제168호 고용촉진과 실업방지 협약(1988)
			이주 근로자
	미비준	제118호 군등대우(사회보장) 협약(1962) 제157호 사회보장권리 유지 협약(1982)	
모성보호		비준	없음
		미비준	제183호 모성보호 협약(2000)
이주노동자		비준	없음
		미비준	제97호 취업이주 협약(1949) 제143호 이주노동자(보충규정) 협약(1975)
선원		비준	제185호 선원신분증명 협약(개정)(2003) MLC 해사노동 협약(2006)
		미비준	제147호 상선(최저기준) 협약(1976) * 상선(최저기준) 협약에 관한 의정서(1996) 제179호 선원모집과 알선 협약(1996) 제146호 선원의 유급연차휴가 협약(1976) 제166호 선원의 송환 협약(개정)(1987) 제180호 선원의 근로시간과 선박 정원 협약(1996) 제163호 선원 복지 협약(1987) 제164호 건강보호 및 의료(선원) 협약(1987) 제145호 고용계속(선원) 협약(1976) 제165호 사회보장(선원) 협약(개정)(1987) 제178호 근로감독(선원) 협약(199년)
어업인		비준	없음
		미비준	제188호 어선근로 협약(2007)
항만 근로자		비준	없음
		미비준	제152호 산업안전과 보건(부두근로) 협약(1979)
특정고용 유형		비준	없음
		미비준	제110호 플랜테이션 협약(1958) 플랜테이션 협약에 관한 의정서(1982) 제149호 간호인력 협약(1977) 제172호 근로조건(호텔과 식당) 협약(1991) 제177호 가내근로 협약(1996) 제189호 가사근로 협약(2011)

자료: 이상희 외(2010), pp.3~4를 바탕으로 필자 재구성.

〈표 5-2〉 분야별 잠정적 협약의 비준 현황

	상태	협약명
결사의 자유, 단체 교섭, 노사관계	비준	없음
	미비준	제11호 단결권(농업) 협약(1921) 제84호 단결권(비본토지역) 협약(1947)
노동관리 및 감독	비준	없음
	미비준	제85호 근로감독(비본토지역) 협약(1947)
고용정책과 고용촉진	비준	제2호 실업 협약(1919) 제88호 고용서비스 협약(1948)
	미비준	제96호 유료고용알선기관 협약(개정)(1949)
임금	비준	제26호 최저임금 결정제도 협약(1928)
	미비준	제99호 최저임금 결정제도(농업) 협약(1951)
근로시간	비준	제47호 주 40시간근로 협약(1935)
	미비준	제1호 근로시간(공업) 협약(1919) 제30호 근로시간(상업과 사무) 협약(1930) 제132호 연차유급휴가 협약(개정)(1970) 제89호 야간근로(여성) 협약(개정)(1948)
산업안전	비준	없음
	미비준	제45호 광산근로(여성) 협약(1935)
사회보장	비준	제19호 균등대우(재해보상) 협약(1925)
	미비준	제12호 근로자보상(농업) 협약(1921)
모성보호	비준	없음
	미비준	제3호 모성보호 협약(1919)
사회정책	비준	없음
	미비준	제117호 사회정책(기본목적과 기준) 협약(1962)
선원	비준	* 제53호 관리자의 자격증명서 협약(1936)
	미비준	제58호 최저임금(어업) 협약(1936) 제92호 선내 선원설비 협약(개정)(1949) 제133호 선내 선원설비(보충규정) 협약(1970)
항만 근로자	비준	없음
	미비준	제137호 항만 근로자 협약(1973)

자료: ILO 홈페이지 참조 필자 작성.

주제별 전문협약 비준 형태를 살펴보면, 산업안전 분야에서의 협약 비준이 높은 반면, 근로시간, 사회보장, 특정고용 유형에 관한 협약 비준은 상당히 낮게 나타나고 있다.

한편 현행 협약 이외에도 개정대상 협약, 잠정적 협약, 미결론 협약에 관해서는 추가적인 검토가 필요하다. 노후협약, 유보협약, 폐기협약과 달리 이들에 관해서는 회원국의 비준이 허용된다. 참고로 미결론 협약인 제158호(고용 종료)는 고용 종료에 대한 보호의 예외(제2조 제2항<sup>161)</sup>) 및 예외에 대한 보호 조치(제2조 제3항)에 관해 회원국의 재량이 너무 넓다는 점이 논란이 되어 미결론 협약으로 지정되었다.<sup>162)</sup>

한편 개정대상 협약 중 제132호 협약[연차휴가(개정)]의 경우에는 1년 근로에 대하여 최저 3근로주를 부여하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(제3조 제3항).<sup>163)</sup> 그런데 이러한 기준은 유럽연합의 4주 연차휴가 부여와 비교할 때, 그 수준이 미흡하므로 이에 대한 개정이 필요하다는 의견에 따라 개정대상 협약으로 분류되었다.<sup>164)</sup> 이와 같이 개정대상 협약 중에는 그 기준의 상향 필요성으로 인하여 개정대상으로 지정된 협약들이 있으므로, 이에 대해서는 비준을 검토해 볼 수 있을 것이다.

161) 이 조항에서는 고용 종료 시 보호에 있어서 ① 기간제 형태의 근로, ② 수습 기간 등, ③ 일시적인 간헐적 근로(casual basis)에 대하여 예외를 인정하고 있다.

162) Tonia Novitz, David Mangan(2011), p.70.

163) 근로주(working week)란 한 주의 근로일수를 말하는데, 연차휴가에 관한 협약에서 근로주 단위를 활용하는 것은 (소정)근로시간의 차이를 고려하지 않고 휴가를 부여하기 위한 것이다.

164) Cartier Working Party(2002), Working Party on Policy regarding the revision of standards, p.4.

〈표 5-3〉 분야별 개정대상 협약의 비준 현황

	상태	협약명
근로시간	비준	없음
	미비준	제153호 근로시간 및 휴식시간(도로운송) 협약(1979)
산업안전	비준	없음
	미비준	제13호 백연의 사용(페인트칠) 협약(1921) 제119호 기계방호 협약(1963) 제127호 최고중량 협약(1967) 제136호 벤젠 협약(1971)
선원	비준	제73호 건강검진(선원) 협약(1946)
	미비준	제16호 아동 및 연소자의 필수건강진단(아동 및 연소자)(1921) 제69호 선박요리사의 자격 협약(1946) 제74호 선원의 사회보장 협약(1946) 제22호 해원의 고용계약 협약(1926) 제68호 선박승무원에 대한 식량 및 조리 협약(1946) 제134호 선원의 업무상 재해방지 협약(1970) 제8호 실업보상(선박의 멸실 또는 침몰) 협약(1920년) 제55호 선박 소유자의 책임(선원의 질병, 상해 또는 사망) 협약(1936) 제71호 선원의 연금 협약(1946)
어업인	비준	없음
	미비준	제113호 건강진단(어업인) 협약(1959) 제114호 어업인의 고용계약 협약(1959) 제125호 어업인의 자격증명 협약(1966)
항만 근로자	비준	없음
	미비준	제27호 중량표시(선박운송 시 중포장화물) 협약(1929)

자료 : ILO 홈페이지 참조 필자 작성.

이처럼 개정대상 협약, 잠정적 협약, 미결론 협약은 각기 그 기준의 개선 필요성이 제기되어 현행 협약이 되지 못한 협약들이다. 그러므로 이에 미달하는 근로조건이 적용되는 회원국이 이를 비준함으로써 근로조건 향상을 가져온다면, 그 비준이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

### 3. 전문협약의 검토 과정상 문제

전문협약은 회원국의 근로조건 향상을 목적으로 하므로, 회원국 내

〈표 5-4〉 근로시간·임금부문 주요 국가의 협약 비준 현황

협약	ILO 187개 회원국 중 비준국 수	OECD 35개 회원국 중 비준국 수		
			유럽	G7
제14호 주휴일(공업) 협약	120	23	30	3*
제95호 임금보호 협약	98	7	24	3**
제173호 근로자 청구권 보호(사용자 파산) 협약	21	9	13	-
제183호 모성보호 협약	32	11	22	1***
제47호 주 40시간근로 협약	15	5	9	-
제175호 단시간근로 협약	16	10	13	1***
제171호 야간근로 협약	15	6	10	-
제177호 가내근로 협약	10	4	8	-

주: G7은 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국.

\* 이탈리아, 프랑스, 캐나다, \*\* 이탈리아, 프랑스, 영국, \*\*\* 이탈리아

자료: 필자 작성.

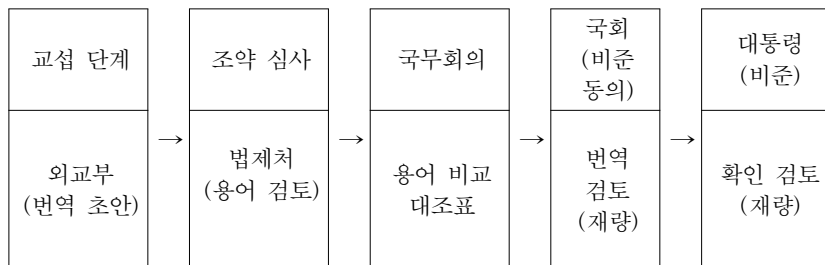
근로조건의 변경에 관한 입법적 논의에서 가장 우선적으로 고려되어야 한다.

그런데, 우리나라에서 새로운 제도 모색이나 제도 개선 논의를 살펴보면, ILO협약이 아닌 다른 나라의 사례 검토를 통한 제도 개선 논의, 즉 비교법적 검토가 일반적으로 이루어지고 있다.

비교법적 검토는 제도의 도입 논의에 있어서 이를 먼저 실시하고 있는 국가들의 사례를 검토하는 것으로, 해당 제도의 내용과 함께 그 시행 시 발생할 수 있는 부작용도 함께 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 비교법적 검토 연구는, 비록 학자들의 경향에 따라 다르지만, 주로 주요 선진국들(미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 등)의 입법이 그 대상이 되어 왔다.

그런데 주요 국가의 협약 비준 현황을 살펴보면, 주요 선진국들이라 하더라도 임금·근로시간과 같은 전통적 영역에서 그 비준 정도가 높지 않음을 알 수 있다. 기본협약이나 거버넌스협약과 달리 전문협약의 비준 여부가 회원국의 노동권 보장 정도를 그대로 반영하는 것은 아니다. 그러나 전문협약도 그 논의 과정에서 보편성에 기초하여 기본적인 입법적 틀을

[그림 5-3] 일반 조약의 번역 과정 절차



자료: 정갑용(2009), p.335 이하 내용을 기초로 필자 작성.

제공하는 것이므로, 이에 미달하는 기준은 보편적 최저기준에 위배된다고 볼 수 있다. 다만 우리나라가 주요 비교 대상으로 삼고 있는 국가들에 있어서도 현행 협약에 관한 비준 비율은 그렇게 높지 않기 때문에, 비준 그 자체에 집중하기보다는 ILO협약의 내용과 의미에 관하여 충분히 검토할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

한편 이처럼 ILO협약의 내용에 관하여 파악하기 위해서는 우선적으로 ILO협약의 번역을 어떻게 할 것인가가 문제된다. ILO협약은 기본적으로 법령의 형태로 제정되며, 비준 시 직접적인 재판 규범으로 인정된다. 현실적으로 국내 관련 법령의 개정 없이 ILO협약만 비준되는 경우는 없지만, 적어도 관련 제도 논의 과정에서 ILO협약에 대한 번역과 주석 작업이 이루어지지 않는다면, 이에 대한 면밀한 검토는 어려운 실정이다.

참고로, 일반 조약에 대해서는 [그림 5-3]과 같이 교섭 단계부터 적어도 3회 이상 조약의 번역과 용어의 정리에 관한 검토가 필수적으로 이루어지고 있다. 그러나 ILO협약의 경우 주무부처(고용노동부)가 협약과 관련된 사항은 물론, ILO와 관련된 모든 업무를 담당하고 있어서 이러한 기초 작업을 수행하는 데 한계가 있다. 그러므로 전문협약을 비롯한 ILO협약의 체계적 검토를 위한 행정 시스템을 구축한 후, 협약의 번역 및 주석에서부터 그 비준까지 검토할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>165)</sup>

165) 현재 ILO 관련 모든 책임은 고용노동부가 전담하고 있다. 이에 따라 ILO협약의 이행과 비준에 관한 사항들은 물론, 분담금과 같은 재정적 부담까지 고용노동부 차원에서 모두 처리해야 하는 어려움이 있다. ILO 헌장 제13조에 따르면 “회원

### 제3절 전문협약 비준 검토의 의의

#### 1. 전문협약 비준 검토의 방식

ILO협약의 비준 가능성을 검토하는 연구들은 기존에도 수행되어 왔다. 이러한 연구들은 노사관계 전반의 국제노동기준에 관한 검토가 이루어진 경우도 있었으며,<sup>166)</sup> 기본협약을 중심으로 개별 협약의 비준 가능성을 검토하는 방식으로 이루어지기도 하였다.<sup>167)</sup> 그리고 산업안전보건을 중심으로 주제별 미비준 협약의 비준 방안에 관한 연구들도 나타나고 있으며,<sup>168)</sup> 최근에는 ILO 현행 협약을 중심으로 협약 전반에 관한 검토 가능성을 모색하는 연구들도 나타나고 있다.<sup>169)</sup> 직접적으로 ILO협약을 대상으로 하고 있지는 않지만, 국내 노동법에 관한 주제별 연구를 하면서 ILO 국제기준(협약 및 권고)을 참고하여 입법적 방향성을 제시하는 연구들도 존재한다.

이러한 연구 방식들은 그 대상 및 수단을 ILO협약으로 하고 있지만, 구

---

국은 경비를 분담하여야 하며, 회원국의 연체액이 지난 만 2년 동안 그 나라가 지불해야 할 분담금의 금액과 동일하거나 초과하는 경우 이사회 등에서 투표권을 상실하게 된다.” 2005년 외교부로부터 ILO 분담금 납부 의무를 부과받은 이후 고용노동부 체제에서는 분담금 체납 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 문제는 고용노동부의 ILO 대응에 대한 행정적 한계를 잘 나타내고 있다.

166) 이승욱·정인섭·박은정(2007), 국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구; 조용만·문무기·이승욱·김홍영(2003), 국제노동기준과 한국의 노사관계 - 결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제도 개선방안 - 등.

167) 김소영(2001), 강제근로금지 관련 ILO협약 비준을 위한 정책관련 검토; 권중동(2002), 결사의 자유 관련 ILO협약 비준과 정책과제 검토 등.

168) 이학춘·이내우·이상국(2003), ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구; 김병진(2004), ILO협약상 안전보건기준과 산업안전보건법의 비교연구 - ILO 기준과 산업안전보건법상 근로자 참여제도의 비교; 김양호(2011), ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구 등.

169) 이상희(2010), 주요 ILO협약의 비준을 위한 국내법제도 비교 검토 - 근로기준·고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로 -; 이승욱(2012), ILO 미비준 협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 추진방안(비공개) 등.

체적인 목적에는 다소 차이가 있다. ILO협약 연구들을 살펴보면, 크게 ‘비준 그 자체의 가능성을 검토하기 위한 것’과 ‘국내 현실의 문제점을 해결하기 위한 방안을 ILO협약에서 찾고자 하는 것’으로 구분할 수 있다. 전자는 국내 법령들과 ILO협약(주로 현행 협약)을 비교하면서 그 비준 가능성을 판단하는 구조를 취하고 있다.<sup>170)</sup> 반면 후자는 국내 노동관계법령들의 문제점을 지적하면서 제도적 개선의 지침으로서 ‘보편적인 국제 기준’인 ILO협약의 규율 방식을 제시하고 있다.

양자의 방식은 명확하게 구분되는 것은 아니며, 또한 구분된다 하더라도 어떠한 방식이 더 타당하다고 단언하기 힘들다. 다만 이와 관련하여 ILO 법제 전문가<sup>171)</sup> Eric Gravel은 “ILO는 전문협약의 비준에 대해서는 기본적으로 입법지원 체계(supporting legislations)를 취하고 있으므로, 회원국 법령이 협약에 부합되는지 여부를 판단하는 데 있어서 ILO의 법률 전문가들이 참여하는 것이 바람직하다”는 입장을 표명하였다.<sup>172)</sup> 이 견해와 유사하게 ILO에서 사무처장 정책특보를 맡고 있는 이상현 박사 역시 “지속적인 이행이 문제되는 기본협약이나 거버넌스협약이 아닌, ... 전문협약에 있어서는 ILO 법률 전문가들의 판단이 구속력을 갖는 것은 아니므로, ... 비준 과정의 입법적 판단에 있어서 좀 더 ILO 전문가들의 의견을 수렴할 필요가 있다”고 말한 바 있다.<sup>173)</sup> 이러한 ILO 전문가들의 견해들은 우리나라와 같이 ‘先 이행(법개정) 後 비준’ 방식을 취하는 일부 회원국들이, 협약 비준 논의에 있어서 ILO 차원의 논의를 잘 반영하지 못하는 경향이 있다는 점을 고려한 것으로 보인다.

ILO 국제노동기준국 기준적용부장인 Horacio Guido는 “기본협약에 대한 미비준 및 이행 보고, 거버넌스협약에 대한 이행 보고 등 공식 절차와 달리, 전문협약의 비준 준비 과정 중 ILO 차원에서 제공하는 어떠한 서비

170) 이러한 판단에는 즉각적인 비준이 가능한지 여부뿐만 아니라, 어떠한 점을 개선하면 비준이 가능한지, 또한 이를 단기적으로 접근할 것인지 아니면 장기적으로 접근할 것인지에 관한 검토도 포함된다.

171) Senior Legal Officer, Labour Inspection Team, International Labour Standards Department.

172) 2016년 8월 25일 ILO 국제노동기준국 전문가 간담회(제네바) 내용 중에서 발췌.

173) 2016년 7월 12일 전문가 간담회(서울) 내용 중에서 발췌.



스도 향후 이행 보고 시 참고자료로 남기지 않는다”는 점을 강조하면서, “회원국 법령과 ILO 전문협약의 비교를 위해서는 단순히 협약과의 비교 뿐만 아니라, 그 이행에 있어서 축적된 ILO 전문가들의 견해도 참조될 필요가 있다”고 하였다.<sup>174)</sup>

이러한 견해들에 비추어 보면, ILO 전문가들의 의견 및 비준 관련 서비스는 향후 이행 등에 있어서 어떠한 구속력도 갖지 않으므로, 이를 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있어 보인다. 특히 전문협약 비준에 대한 ILO 전문가들은 해당 분야에 있어서 직접 회원국의 사례를 접하면서 다양한 입법례 검토를 통해 산업과 지역, 경제에 대한 균형적 검토를 수행하여 오고 있다. 이러한 전문가들을 활용하여 우리나라 노동 문제들을 재검토하는 작업들은 ‘협약 비준’ 차원을 넘어서, 향후 노동관련 입법 개정에서 우리나라 특유의 문제점을 보다 객관적으로 파악할 수 있는 효과적인 방식이 될 수 있을 것이다.

## 2. 주제별 전문협약 검토 필요성

협약 비준에 관한 연구들을 살펴보면, 종래 협약의 비준 여부를 개별 협약별로 구분하는 추세에서, 최근에는 협약의 주제별 검토들도 나타나고 있다. 우리나라와 같이 ‘先 이행 後 비준’ 방식을 취하는 국가들에서는 협약의 비준을 위하여 법령의 개정이 필요하기 때문에, 주제별로 협약을 일괄적으로 비준하는 경우는 없다.<sup>175)</sup>

ILO협약은 개별 협약별로 비준하기 때문에 원칙적으로 그 비준 가능성은 하나하나의 협약이 될 것이다. 그러나 협약 비준 전 입법적 개정을 하는 현실을 감안하면, ILO협약과 우리나라 노동법제의 전체적인 차이점에 주목할 필요가 있으며, 특히 각 주제별로 협약들을 묶어서 검토하는 등 협약 비준에 있어서 공통적으로 나타나는 비준 장애 요인, 즉 저촉되는

174) 2016년 8월 25일 ILO 국제노동기준국 전문가 간담회 내용 중에서 발췌.

175) 과거 사례를 살펴보면, 1933년 ILO에 가입한 아르헨티나의 경우 1950년 산업안전에 관한 20개 협약을 동시에 비준한 사례가 있으며, 방글라데시 역시 1972년 가입과 동시에 기본협약, 거버넌스협약 등 30개 협약을 동시에 비준한 바 있다.

국내 법령을 확인하는 작업이 선행되어야 할 필요가 있다.

특정 영역에 대한 입법적 가이드라인을 회원국에 제공하는 데 전문협약의 목적이 있긴 하지만, 그 내용적 기준은 보편성(university)이다.<sup>176)</sup> 그러므로 협약의 비준에 있어서 공통적으로 나타나는 장애 요인들은 노동규율의 보편성에 반한다고 할 수 있을 것이다. 반대로 생각하면, 특정 주제에 대한 협약들의 검토 결과 전반적으로 그 영역에 대한 협약 비준이 용이하지 않다면, ILO협약과 국내 관련 법령상 괴리가 왜 발생하는지에 관한 검토가 필요하다. 즉 그와 관련된 노동 관행과 법적 규율에 문제가 없는지 한 번쯤 생각해 볼 필요가 있다.

예컨대 근로보호의 적용 범위에 관한 문제,<sup>177)</sup> 통상임금 문제에서 나타난 임금 범위의 불명확성, 근로시간 적용 제외 등의 문제들은 개별 협약에 관한 문제가 아니라, 전체적인 전문협약 내지 임금과 근로시간에 관한 각각의 전문협약에 공통적으로 문제되는 사항들로서, 이에 대한 입법적 개선 없이 협약 비준 논의를 하는 경우, 해당 영역의 협약 비준은 ‘장기적 과제’로 미룰 수밖에 없을 것이다.

한편 이러한 내용적 중요성과 별도로, 우리나라에서 주제별 전문협약 검토가 이루어진 과정을 살펴보면, 산업안전 전문협약 비준 논의에서 산업안전보건연구원의 역할이 두드러지게 나타나고 있다. 2000년 이후 우리나라가 비준한 15개의 유효 전문협약 중 절반에 가까운 7개가 산업안전에 관한 전문협약일 정도로 이 분야에서의 협약 비준이 활발하게 이루어져 왔으며, 이에 관한 연구들도 계속적으로 진행되고 있다.

176) Lammy Betten(1993), *International Labour Law - Selected Issues-*, Kluwer Law and Taxation Publishers, p.189.

177) 예컨대 1997년 대통령 직속 자문기구인 노사관계개혁위원회에서는 영세 사업장에 대한 근로기준법 확대 적용 문제를 검토하면서, “...영세 사업장에 대한 근로 보호 배제 문제는 향후 ILO협약 비준에 있어서 가장 큰 장애 요소로 작용할 수 있으며...”라고 하면서, ILO협약과 「근로기준법」상의 적용 범위 차이에 관한 문제를 인식한 바 있다(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1997091000099139001&edtNo=15&printCount=1&publishDate=1997-09-10&officeId=00009&pageNo=39&printNo=9855&publishType=00010>, 최종 접속일: 2016년 12월 30일).

〈표 5-5〉 2000년 이후 비준한 산업안전 관련 협약(2016. 12. 현재)

비준일	협약명(채택연도)
2001. 3. 29.	제19호 균등대우(재해보상) 협약(1925)
2001. 12. 27.	제170호 화학물질 협약(1990)
2007. 4. 4.	제162호 석면 협약(1986)
2008. 2. 20.	제155호 산업안전보건 협약(1981)
2008. 2. 20.	제187호 산업안전보건증진체계 협약(2006)
2011. 11. 7.	제115호 방사선보호 협약(1960)
2011. 11. 7.	제139호 직업성암 협약(1974)

자료: 필자 작성.

사실 산업안전보건연구원의 전신(全身)인 국립노동과학연구소는 설립 당시 ILO의 국제산업안전 및 보건위험체제 사업에 의하여 직간접적인 도움을 받았다. 또한 1987년 한국산업안전공단 설립으로 국립노동과학연구소가 공단 산하 산업안전보건연구원으로 통합된 이후에도, 한국산업안전공단이 1990년 ILO 국제산업안전정보센터(CIS)에 가입함과 더불어 우리나라의 정보도 제공하고 CIS로부터 정보제공도 받고 있다.<sup>178)</sup> 이처럼 산업안전 분야는 이를 담당하는 전문기관이 ILO와 협조·공조 체계를 구축하고 있기 때문에, 다른 분야에 비하여 상대적으로 ILO협약 비준에 대한 내용적·형식적 검토가 용이한 측면이 있다.

### 3. 전문협약 비준 검토의 범위

전문협약은 회원국 노동법으로의 수용을 제1차적 목적으로 하고 있다. 그러므로 회원국의 실질적인 법원(法源)에 전문협약의 내용이 수용되는지 여부가 전문협약 비준에 있어서 가장 중요한 판단기준이다.<sup>179)</sup>

178) 이학춘·이내우·이상국(2003), pp.6~7.

179) 앞서 언급한 바와 같이 영미법 국가에서는 판결에 대한 법적 구속력이 있으며, 우리나라에서도 노동관행에 대한 법원성을 인정하는 경우가 있다. 그러므로 단

따라서 명시적으로 법령에 규정되어 있지 않더라도 판례나 행정해석을 통하여 지속적으로 협약의 내용과 동일하게 적용되어 온 경우, 협약 비준을 위하여 형식적으로 그 법령을 개정하는 것이 필요한지, 소위 ‘비준 그 자체를 위한 입법 개정’이 필요한지 문제될 수 있다.

이에 관하여 ILO 국제노동기준국 기준적용부장인 Horacio Guido는 “명시적으로 규정되지 않는다 하더라도 법령에 대한 해석이 일관되게 나타나는 경우에는 그 법령에 사실상 해석상 내용이 포함되는 것으로 볼 수 있으므로, 추후 협약 이행에 있어서 ‘전문협약 비준과 이행이 입법적인 형식을 중시하는 것은, 회원국의 근로자들에 있어서 법적 확신을 제공하기 위한 것으로’, … 비준한 협약이 법령에 포함되지 않은 사실상 기준에 의하여 준수되는 경우에도 협약 이행을 준수한 것으로 본다”라고 설명하고 있다.<sup>180)</sup> 다만 이러한 견해에 따르더라도 법령에 명시적으로 협약의 내용을 수용하지 않은 경우 추후 이행 관련 보고에서 이를 둘러싼 다툼이 발생할 여지가 없는 것은 아니다.

한편 국내 법령의 사실상 해석에 따라서 협약 기준을 충족하는 경우, 전문협약의 비준 필요성이 있는지에 관하여, ILO Corinne Vargha 국제노동기준국장은 “전문협약의 목적이 회원국의 근로조건 향상이라는 점에서, 그 선택은 회원국 노사정의 입장에 달려 있으며, … ILO 차원에서는 비준이라는 형식적인 행위도 중요하지만, … 가장 중요한 것은 회원국의 실질적인 근로조건 보장이 향상되는 것이다”라는 입장을 나타내었다. 이러한 입장을 ILO의 공식적인 견해라고 보기는 어렵지만, ILO 전문가들 중에서는 형식적인 비준 행위보다는 회원국의 근로조건 향상을 도모하기 위한 전문협약의 본래적 의의에 주목하는 견해도 존재한다는 점을 알 수 있다.

이러한 견해를 고려한다면, 전문협약의 비준은 ILO 차원에서 보편성을 갖춘 근로조건의 기준을 수립한 후, 회원국의 국내 법령에서 이와 상충되는 법령상 제도를 확인하고 재검토를 통해 회원국의 근로조건을 향상시키는 과정에 중점이 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러므로 단순히 국내

순히 법령에 포함되지 않는다고 해서 모두 법원성이 부정되는 것은 아니다.

180) 2016년 8월 25일 ILO 국제노동기준국 전문가 간담회 내용 중에서 발췌.

법령과 ILO협약의 내용적 비교를 통하여 현재 상태에서 비준 가능한 협약을 확인하는 작업을 넘어서서, 협약의 비준 과정을 ILO와 국내 전문가들이 우리나라의 근로조건 향상을 위한 과제를 같이 고민해 보는 계기로 만들 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

## 제 6 장

### 결 론

#### 제1절 연구결과의 요약

이 연구에서는 ‘보편적 노동기준 준수를 통한 회원국의 노동권 향상’이라는 ILO의 기본 목적에 따라, ILO협약이 갖는 의의를 유형별로 검토하고자 하였다. ILO협약은 모델법규로서 회원국의 비준을 통하여 국내법적 효력을 갖게 된다. 전통적으로 ILO에서는 ‘협약 동등성의 원칙’에 따라 그 효력 계위를 구분하지 않았지만, 1990년대 후반부터 협약의 주제별·효력별 분류를 하여 왔으며, 현재 ILO협약은 그 효력에 따라 비준과 이행에 있어서 각기 다른 회원국의 의무가 부과되어 있다. ILO협약을 효력별로 구분하면 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약으로 나누어지는데, 각각의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

기본협약은 1998년 이하 기본원칙 선언에서 열거한 4개 원칙과 관련된 8개 협약을 말한다. 즉 결사의 자유(제87호, 제98호), 강제노동 금지(제29호, 제105호), 아동노동 금지(제138호, 제182호), 차별 금지(제100호, 제111호) 등 총 4개 분야, 8개 협약을 말한다. 회원국은 기본협약에 대하여, 일반적으로 인정되는 비준에 대한 감시·감독 체계에 추가하여 미비준 이유와 비준 전망에 관한 연례보고서 제출 의무를 부담한다. 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(아동노동 금지와 관련한 제138호·제182호 협약, 기회

균등과 관련한 제100호·제111호 협약)를 비준하고 4개(결사의 자유와 관련한 제87호·제98호 협약, 강제노동 금지와 관련한 제29호·제105호 협약)를 비준하지 않고 있다.

ILO는 모든 회원국의 기본협약 비준을 위하여, 다양한 방식을 활용하고 있다. 이에 따라 결사의 자유 위원회를 통한 조사·권고라는 전통적인 방식에 추가하여, 국제사법재판소를 통한 새로운 제재 방안도 논의되고 있다. 즉 ① 결사의 자유 위원회의 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 대해 수락하지 아니할 경우에 국제사법재판소에 회부할 수 있도록 하고 있다. 또한 국제사법재판소 결정을 지정된 기간 내 이행하지 않는 경우, 이사회가 회원국의 권고 이행을 위한 ‘현명하고 합당한 조치’를 총회에서 권고할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 조치에는 무역 제재가 포함될 수 있다고 보는 견해도 있다. 하지만 국내에서는 이러한 ILO의 노력에도 불구하고, 비준 여부에 따라 그 효력이 결정되며 이에 대해서는 다른 조약들과 동등하게 취급되고 있다. 헌법재판소는 ILO협약의 직접적 효력을 부정하고 있으며, 기본협약이라 하더라도 헌법상 기본권을 해석하는 간접적인 지침이 될 수 있다는 정도로 ILO협약의 효력을 파악하고 있다.

거버넌스협약은 2008년 사회정의 선언에서 열거한 4개 협약을 말한다. 이들은 정책의 결정과 집행에 관한 기본적인 사항들을 규율하는 협약으로, 사회정의 선언에서는 ILO협약의 실효성 있는 이행을 위하여 회원국이 우선적(priority)으로 거버넌스협약을 비준할 것을 권고하고 있다. 거버넌스협약은 근로감독협약(제81호, 제129호), 고용정책협약(제122호), 노사정협의(국제노동기준)협약(제144호)의 3개 분야, 4개 협약이 있는데, 우리나라는 이 중 3개 협약(제81호, 제122호, 제144호 협약)을 비준했다. 거버넌스협약은 ‘노사의 참여’와 실질적인 ‘노동감독’이라는 두 개의 주제로 구분된다. 그러므로 구체적인 어떠한 기준을 제시한 것이라기보다는 제도의 제정과 집행에 있어서 지속적으로 추구해야 할 원칙들을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 목적에 부합하기 위하여 회원국으로

하여금 비준한 거버넌스협약에 대한 이행 보고서를 매년 제출하도록 하고 있다.

거버넌스협약에서 중시하는 것은 협약의 비준이 아닌, 협약의 이행을 지속적으로 유지하는 것이다. 그러므로 거버넌스협약은 “ILO 및 국제 노사단체와의 지속적인 협의를 바탕으로, 모든 노사단체가 국가 고용정책을 결정하는 노사정협의기구에 참여하면서, 구체적인 노동보호에 관한 효과적인 집행이 이루어지는 체계”를 구축하기 위한 것으로, 모든 ILO협약의 실효성을 담보할 수 있는 전제 조건이다. 특히 거버넌스협약 중에는 근로감독에 관한 협약들이 존재하는데, 근로감독 기능은 이미 비준한 협약들(특히 전문협약들)의 이행을 담당하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

ILO협약 중 기본협약과 거버넌스협약을 제외한 협약들을 일반협약 또는 전문협약이라고 한다. 일반협약이란 표현은 ILO를 비롯한 국제기구의 협약에 있어서 절차와 효력상 우선권이 없다는 의미로 사용되는데, 중요도에 따른 협약상의 지위를 엄격하게 구분하지 않는 ILO협약의 특성상 일반협약보다는 전문협약이라는 표현을 일반적으로 사용한다. 전문협약은 노동기준에 관한 주제별 영역에 관하여, 전문적인 제도들의 세부 사항을 규정한 것으로, 기본협약과 거버넌스협약 역시 핵심 전문협약, 거버넌스 전문협약으로 표기하기도 한다. 전문협약이 갖는 가장 큰 특징은 ‘회원국의 제도적 수용’을 목적으로 한다는 점이다. 기본협약의 경우 제도 자체뿐만 아니라 ‘결사의 자유 위원회’를 통한 노동실태 파악도 병행하고 있으며, 거버넌스협약의 경우 그 특성상 지속적인 이행 감시에 관한 회원국 정부의 보고를 요구하고 있다. 그러나 ILO가 모든 협약에 있어서 이러한 다면적 검토를 수행하는 것에는 한계가 있으므로, 전문협약에 대해서는 회원국의 노동감독 시스템이 제대로 작동하고 있다고 전제한 후, 전문협약의 내용이 회원국의 법령에 편입되도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 1919년 이후 다양한 분야에 전문협약들이 제시되어 왔는데, 1995년부터 2002년까지 ILO 까르띠에 특별위원회에서는 협약의 유효성에 따라 전문협약을 구별하면서, 현행기준 전문협약을 확정하고 이를 주제별로 세분하고 있다.



## 제2절 시사점 및 정책적 제언

세계화 시대에 국제기준에 부합한다는 것은 단순히 그 기준을 국내 법으로 수용한다는 의미에 그치는 것이 아니라, 그 기준이 보편적으로 수용되어야 하는 원칙과 근거를 수용함으로써 국내기준을 한 단계 진일보한 것으로 발전시킬 수 있다는 데 의미가 있다. 노동에 관한 국제기준을 검토하는 것은 보편적으로 보장하고 있는 법제도의 구조를 파악함과 동시에 우리나라 노사관계에 대한 국제적 신뢰를 회복할 수 있음은 물론, 한국의 사회정의와 지속가능한 발전적 노사관계를 구축하는 데 있어서 초석이 될 수 있다.

최근 ILO는 기본협약을 중심으로 회원국의 비준을 압박하면서, 그 이행을 지속적으로 감시·관리하는 체계를 구축하려고 하고 있으며, 통상 문제와 같은 새로운 측면에서 이를 활용하고자 시도하고 있다. 이러한 ILO의 태도에 대하여 강대국의 자유무역주의를 강요하는 첨병(advance guard) 역할을 하고 있다는 비판도 있으며,<sup>181)</sup> ILO 차원에서도 협약의 효력 간 차이와 이행 제재 조치를 지나치게 강조하는 경우에는 보편적 근로조건의 확산이라는 ILO 본래의 가치가 왜곡될 수 있다는 우려를 표명한 바 있다.<sup>182)</sup> 실제로 국내에서도 협약의 비준과 이행에 초점을 맞추기보다는 ILO의 제재 강화에 대한 대응 또는 FTA에서의 노동조항의 활용과 같은 대외적 차원에서 ILO 관련 연구가 이루어지는 경향이 나타나고 있다.

하지만 ILO협약 비준과 이행에 관한 문제가 발생하는 보다 근본적인 이유는 ILO 회원국임에도 불구하고, ‘결사의 자유’를 실질적으로 보장하기보다는 노사관계에 과도한 개입을 하고 있는 현재 한국의 노동현실 때문이다. 우리나라는 경제적 규모와 국제적 지위에 비하여 노사관계에 대한 침해가 빈번하게 발생하고 있으며,<sup>183)</sup> 노동정책 결정 과정에서 노사

181) Tonia Novitz · David Mangan(2011), p.178.

182) ILO(2010), General Survey concerning employment instruments, p.161.

183) 2016년 국제교원단체총연맹과 국제노동조합총연맹은 한국의 공무원과 교원에

당사자의 의견이 반영되기 힘들고, 근로조건에 관한 실질적 보장과 근로 감독이 제대로 이루어지지 않는다는 점은 우리나라의 협약 비준과 이행을 둘러싸고 수차례 ILO에서 문제가 제기된 바 있다. 특히 오늘날 한국 기업의 해외 진출이 활발하게 나타나고 있는 상황에서, ILO는 노사와 근로조건 규율에 관한 체계적 시스템이 미흡하다고 생각되는 한국 기업의 해외 진출이 다른 회원국의 노동실태에 부정적 영향을 미치지 않을지 주목하고 있다.

ILO는 회원국의 노동조건 향상을 위하여, ILO협약이라는 수단을 활용하고 있으며, 협약의 효력에 따라서 각기 다른 이행 체계를 수립하고 있다. 이러한 차이를 고려하여 ILO협약 비준을 검토하는 것은 회원국의 근로조건 향상을 위해 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉 협약 비준 과정에서 나타나는 수많은 문제점들과 이에 대한 해결 방안의 모색이야말로, 한국의 근로조건 규율 시스템을 실질적으로 향상시킬 수 있는 가장 기본적인 정책적인 대안이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 향후 다음과 같은 점이 검토되어야 할 것이다.

우선, 노동관련 제도의 개선 방안을 모색함에 있어서 ILO의 논의가 보다 충분히 검토되어야 할 것이다. 현재까지 한국의 노동체계에는 주요 선진국들의 제도와 현실이 많은 영향을 미쳐 온 것이 사실이다. 그런데 정작 이러한 국가들의 사례를 종합적으로 고려한 ILO의 관련 논의들은 제도적 개선에서 참고자료로 그다지 많이 활용되지 못해 왔다. ILO의 협약 및 권고, ILO 차원의 결정들은 단순히 국내 제도 개선에 참고가 될 뿐만 아니라, 협약의 비준과 관련하여 직접적인 국내법적 효력도 문제될 수 있으므로 제도 개선 연구에서는 ILO협약에 관한 연구가 좀 더 참고될 필요가 있다.<sup>184)</sup>

다음으로, ILO에서 현재 진행되고 있는 국제기준에 관한 논의들에 주목할 필요가 있다. 전문협약에 관한 최근의 ILO 논의를 살펴보면, 전통적 규율 대상인 근로시간에 관한 협약들을 통합하여 근로시간에 관한 핵심

대한 법외노조 문제를 ‘결사의 자유를 침해한 10대 사건’에 선정된 바 있다.

184) 그리고 이러한 문제를 위해서는 무엇보다도 조약의 번역 절차와 같이 정부 부처 간 유기적인 협력을 통하여 ILO협약에 대한 정밀한 번역 작업이 우선적으로 수행되어야 할 것이다.

전문협약(core technical conventions)을 채택하고자 하는 작업을 진행하고 있다. 근로시간의 국제적 규율에 관해서는 이미 EU 차원의 지침이 형성되어 있으므로, 이러한 움직임이 생각보다 빨리 결실을 맺을 가능성도 배제할 수 없다. 장시간 근로가 만연되어 있는 한국의 현실을 감안한다면, 그 내용과 정도를 불문하고 ILO의 '통합 근로시간 협약'의 비준은 어려울 것으로 전망된다. 이로 인해 ILO와의 관계에서 '결사의 자유'에 더하여 또 하나의 난제가 발생할 가능성이 있다.

그 다음으로 ILO 회원국으로서의 의무 이행을 위한 전문적인 대응기구의 마련이 검토되어야 할 것이다. ILO협약의 해석과 그 내용에 관한 분석, 그리고 입법·사법·행정에 있어서 이행을 위한 조치들에 관한 내용적 검토 이외에도, ILO와 관련하여서는 분담금 문제와 ILO에 대한 전문가 파견 등 교류 문제, 이행 보고서 제출 의무의 성실한 이행, ILO 차원에서의 노사 의견 제공 시스템 등 관련 현안이 산재해 있기 때문에 고용노동부 중심의 대응에는 한계가 있다. 또한 ILO를 통한 국제사회에서의 역할을 고려한다면, 노사정 및 학계를 아우르는 ILO 관련 전문적 기관 내지 위원회를 설립하는 것도 검토되어야 할 것이다.<sup>185)</sup>

마지막으로 무엇보다도, 정부를 중심으로 하여 ILO협약 비준에 대한 적극적인 태도와 준비가 요구된다. 결사의 자유 및 강제근로 금지와 같은 미비준 기본협약에서 요구하는 것은 헌법상 노동3권과 차별금지 원칙의 실질적인 발현이다. 또한 거버넌스협약에서는 노사정이 ILO 및 국내 정책 결정에 있어서 실질적인 협의를 하고, 근로감독의 실효성을 증진시키고자 한다. 또한 전문협약에서는 노동보호기준을 합리적으로 설정하여 근로자 보호와 함께 사회적 정의를 달성하고자 한다. 이러한 ILO의 목표들은 우리가 지속적으로 추구해 온 목표와 다르지 않은데, 이는 ILO협약이 회원국들의 의무임과 동시에 보편적 노동의 이념에 바탕을 둔 최저기준이기 때문이다.

185) UN 수장이 우리나라 출신이고, UN 인권이사회 의장국도 한국이지만, UN 평화적 집회·결사의 자유 특별보고관이 작성한 '한국 보고서'에서는 "한국의 인권과 결사의 자유가 침해당하고 있다"면서 'UN자유권규약 제22조 비준'을 한국 정부에 권고하는 내용을 담고 있다.

## 참고문헌

- 강선희(2014), 「단체협약과 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 한국노동법학회.
- 강성태(1997), 「가내근로의 노동법적 보호」, 『노동법연구』 제6호, 서울대학교 노동법연구회.
- 계희열(2007), 『헌법학(중)』, 박영사.
- 고준기(1995), 「파트타임근로에 관한 ILO 기준과 외국의 법적보호」, 『비교사법』 제2권제1호, 한국비교사법학회.
- 국제노동기구 저(한국노동연구원 역)(2003), 『ILO 노동입법 가이드라인』.
- 권영성(2004), 『헌법학원론』, 법문사.
- 권중동(2002), 『결사의 자유 관련 ILO협약 비준과 정책과제 검토』, 한국ILO협회.
- 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2015), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편 방안』, 한국노동연구원.
- 김교숙(2015), 「근로자단체의 교섭권과 자주성」, 『동아법학』 제68호, 동아대학교 법학연구소.
- \_\_\_\_\_(2008), 「노동조합의 설립과 자주성」, 『노동법학』 제27호, 한국노동법학회.
- 김병진(2004), 「ILO 기준과 산업안전보건법상 근로자 참여제도의 비교」, 『노동법논총』 제6집, 한국비교노동법학회.
- 김상만(2014), 「국제노동기구(ILO)의 핵심협약과 FTA 협정상의 노동 조항(노동 장)에 대한 고찰」, 『법학연구』 제17집제2호, 인하대학교 법학연구소.
- 김선수(2016), 「고용노동부 임금·단체교섭 지도개입 행위의 위법성」, 『고용노동부 단체교섭 지도개입 행위의 위법성과 대책』 자료집, 한국노총.

- 김소영(2001), 『강제근로금지 관련 ILO협약 비준을 위한 정책관련 검토』, 한국노동연구원.
- 김양호(2011), 『ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구』, 울산대학교 산학협력단.
- 김인재(2014), 「기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제」, 저스티스 통권 제140호, 한국법학원.
- \_\_\_\_\_(2012), 「노동과 사회보장분야의 유엔 사회권위원회 권고의 이행상황」, 『노동법연구』 제33호, 서울대학교 노동법연구회.
- 김철수(2007), 『헌법학개론』, 박영사.
- 김태기(1990), 『ILO의 노동기준(협약)과 국내노동관계법의 비교연구』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(1993), 『ILO 가입과 노사관계의 변화방향』, 한국노동연구원.
- 김형배(2012), 『노동법(제21판)』, 박영사.
- 도재형(2016), 『노동법의 회생 - 신자유주의적 구조조정과 한국 노동법』, 이화여자대학교 출판문화원.
- 문무기(2008), 「노조전임자제도 국제비교 및 개선방안」, 『법학논고』 제29집, 경북대학교 법학연구원.
- 박지순·전윤구(2011), 「근로시간특례제도의 문제점과 개선방안」, 『노동법논집』 제23집, 한국비교노동법학회.
- 신동윤(2013), 「가사사용인의 권익보호에 관한 한국과 ILO의 태도 - 가사노동자들협약 제189호를 중심으로」, 『법학논고』 제44집, 경북대학교 법학연구원.
- 염주천(2013), 「통합도산법상 임금채권의 보호」, 『노동법 논집』 제29집, 한국비교노동법학회.
- 오문완(1992), 「ILO 단결권협약과 복수노조문제」, 『노동법연구』 제2호, 서울대학교 노동법연구회.
- 윤애림(2006), 「ILO 고용관계 권고와 한국의 특수고용 입법논의」, 『노동법학』 제23호, 한국노동법학회.
- 이상국(2004), 「ILO 협약상 안전보건기준과 유해물질관리체계의 비교」, 『노동법 논총』 제6집, 한국비교노동법학회.

- 이을형(2005), 「국제적으로 본 한국 근로기준법의 과제」, 『노동법논총』 제8집, 한국비교노동법학회.
- 이상희(2010), 『주요 ILO협약의 비준을 위한 국내법제도 비교 검토 - 근로기준·고용분야 미비준 이행장려협약을 중심으로』, 한국노사관계학회.
- 이승길(2002), 「ILO 제100호 동일임금 협약과 회원국의 준수정책과 노동법적 과제」, 『노동법학』 중앙경제사.
- 이승욱(2012), 『ILO 미비준 협약(사회보장, 노사관계 등) 검토 및 중장기 추진 방안』, 국제노동법연구원.
- 이승욱·정인섭·박은정(2007), 『국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교 연구』, 국제노동법연구회.
- 이한기(2010), 국제법강의, 박영사.
- 이학춘·이내우·이상국(2003), 『ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구』, 동아대학교 산학협력단.
- 이학춘(2004), 「ILO 협약상 안전보건기준과 유해물질관리체계의 비교」, 『노동법논총』 제6집, 한국비교노동법학회.
- 임종률(2012), 『노동법』, 박영사.
- 장영수(2015), 『헌법학』, 홍문사.
- 전광석(1998), 「국제노동기구(ILO)의 사회보장 국제기준」, 『강원법학』 제10권, 강원대학교 비교법학연구소.
- 정갑용(2009), 「국제조약체결에 있어서 국회동의제도에 관한 고찰」, 『경회법학』 제44권제1호.
- 정인섭(2015), 『신국제법 강의-이론과 실제(제6판)』, 박영사.
- 조경배(2015), 「국제노동기준에 비취본 한국 근로자의 노동기본권 보장 실태」, 『국제기준에 비취 본 한국의 노동기본권과 ILO협약 비준 확대 방안』, 민주노총·한국노총 연합 세미나 자료집.
- 조상균(2011), 「복수노조하에서의 소수조합 법적지위」, 『노동법논총』 제23집, 한국비교노동법학회.
- 조용만(2007), 「개정 근로기준법상 우선 재고용제의 법적 평가 및 쟁점 검토」, 『노동법연구』 제22호, 서울대학교 노동법연구회.

- \_\_\_\_\_(2004), 『고용차별금지법의 국제비교 - 영미법계의 연령·장애 차별  
금제법제를 중심으로』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(1992), 「직업훈련에 대한 근로자의 권리-ILO 국제노동기준 및 프랑  
스법과의 비교평가」, 『노동법연구』 제2호, 서울대학교 노동법연구회.
- 조용만·문무기·이승욱·김홍영(2003), 「국제노동기준과 한국의 노사관  
계-결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제도 개선방안」, 건국  
대학교 산학협력단.
- 하갑래(2012), 근로기준법(제24판), 중앙경제사.
- 하경효(1994), 「ILO 기본협약과 노동법 개정방향」, 『노동법연구』 제2호,  
서울대학교 노동법연구회.
- 한국기독교사회문화연구원(1985), 『ILO조약과 각국의 노동조건』, 민중사.
- 허영(2015), 한국헌법론, 박영사.
- Jeffrey Vogt(2016), 「ITUC 관점에서 본 한국의 노동기본권: ITUC 국제  
권리지수, ILO 제소 관련」, 『국제노동기준에 비취본 한국의 노동  
기본권』 토론회 발표집.
- A.C.L Davies(2009), Perspectives on Labour Law(2nd), Cambridge  
University Press.
- Antony Evelyn Alcock(1971), History of the International Labor Organization,  
Octagon Books.
- August Reinish(2016), The Conventions on the Privileges and Immunities  
of the United Nations and Its Specialized Agencies, Oxford  
University Press.
- Cartier Working Party(2002), Working Party on Policy regarding the  
revision of standards.
- Coen van der Veer(2014), Interpretation of ILO conventions, FSC General  
Assembly report.
- Francis Maupain(2005), Is the ILO Effective in Upholding Worker's  
Rights? Reflections on the Myanmar Experience, Labour Rights  
as Human Rights, Oxford University Press.

- Guido Porto(2009), Labour Market Adjustment to Trade Reform, WTO-ILO workshop on global trade and employment paper.5
- ILO(2002), International labour standards policy.
- \_\_\_\_\_(2002), Labour Legislations Guidelines Prototype Version.
- \_\_\_\_\_(2006), Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO(fifth edition).
- \_\_\_\_\_(2009), Freedom of association in practice : lessons learned, global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, report of the Director-General, 2008.
- \_\_\_\_\_(2010), General Survey concerning employment instruments
- \_\_\_\_\_(2011), Towards widespread ratification and effective implementation of the Governance Conventions.
- \_\_\_\_\_(2012), Labor inspection guidelines of the ILO.
- \_\_\_\_\_(2013), Decent Work Indicators - Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators.
- \_\_\_\_\_(2014), Rules of the Game-A brief introduction to International Labour Standards.
- \_\_\_\_\_(2016), Labour Inspection.
- International Institute for Labour Studies(2010), World of Work Report 2009, ILO.
- ITUC(2016), ITUC Global Rights Index - The World's Worst Countries for Workers 2015.
- Lammy Betten(1993), International Labour Law - Selected Issues, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Naj Ghosheh(2016), Remembering rest periods in Law : Another tool to limit excessive working hours, ILO.
- Peter Elman, Benjamin Aaron, Thilo Ramm, Folke Schmidt, Jean-Maurice Verdier and Kenneth William Wedderburn(1978), International



Labour Law Report, Sijthoff & Noordhoff.

Tonia Novitz, David Mangan(2011), The Role of Labour Standards in Development - From theory to sustainable practice?, Oxford University Press.

Wolfgang Plasa, Mogens Peter Carl(2015), Reconciling International Trade and Labor Protection : Why We Need to Bridge the Gap Between ILO Standards and WTO Rules, Lexington Books.

Xavier Beaudonnet(2010), International Labour Law and Domestic Law - A training manual for judges, lawyers and legal educators, International Training Centre(ILO).

## 〈부록 1〉 ILO 관련 선행연구 목록

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
연구 보고서	1990	ILO의 노동기준 (협약)과 국내노 동관계법의 비교 연구	김태기 (한국노동연구원)	I. 서론 II. 노동기본권 III. 고용 IV. 근로조건 V. 여자 및 연소자의 보호 VI. 노동행정 VII. 결론
연구 보고서	1993	ILO 가입과 노사 관계의 변화방향	김태기 (한국노동연구원)	I. 문제의 제기 II. ILO의 이해 III. 가입을 둘러싼 노사관계 환경 변화 IV. 집단적노사관계의 변화 방향 V. 노동조합의 변화방향 VI. 개별적근로관계의 변화 방향 VII. 노사정의 역할과 자세
연구 보고서	2001	『강제근로금지』 관련 ILO협약 비 준을 위한 정책 관련 검토	김소영 (한국노동연구원)	비공개
연구 보고서	2002	『결사의 자유』 관련 ILO협약 비 준과 정책과제 검토	권중동 (한국ILO협회)	제1장 연구의 필요성 및 목적 제2장 결사의 자유에 관한 ILO의 견해 제3장 관련법제의 분석 제4장 결론

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
연구 보고서	2003	ILO 노동입법 가이드라인	국제노동기구 [번역본] (한국노동연구원)	제1장 현시대의 노동입법 제2장 노동입법의 주요 조항: 결사의 자유 제3장 노동입법의 주요 조항: 단체교섭권에 대한 실효적 승인 제4장 노동입법의 주요 조항: 노동쟁의의 해결 제5장 노동입법의 주요 조항: 파업권 제6장 노동입법의 주요 조항: 모든형태의 강요 또는 강 제근로의 폐지 제7장 노동입법의 주요 조항: 고용과 직업에 대한 차별 철폐 제8장 노동입법의 주요 조항: 아동노동근절 제9장 입법절차 제10장 법안작성에 관한 규칙 제11장 법안작성의 실제
연구 보고서	2003	국제노동기준과 한국의 노사관계- 결사의 자유 및 노사자치 확립을 위한 법제도 개 선방안-	조용만 · 문무기 · 이승욱 · 김홍영 (건국대학교 산학협력단)	1. 총론 2. 노사자치의 실현을 저해하 는 노동기본권제한, 남용요 인개선방안 3. 노동조합조직형태의 다양화 에 따른 이론적, 제도적 규율 방안 4. 필수공익사업에서 공공이익 의 확보와 단체행동권보장 간의 조화방안 5. 사회적합의에 기초한 공무 원의노동기본권보장방안

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
연구 보고서	2003	ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구	이학춘 · 이내우 · 이상국 (동아대학교 산학협력단)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서론</li> <li>2. ILO협약상 안전보건기준과 대상 물질</li> <li>3. 유해물질의 종류와 규제 기준</li> <li>4. 위생 및 작업환경 등에 관한 협약</li> <li>5. ILO협약의 국내법 수용여부의 요약정리</li> <li>6. 산업안전보건의 실태조사</li> </ol>
연구 보고서	2004	고용차별 금지법의 국제비교-영미법계의 연령·장애차별금지법제를 중심으로-	조용만 (한국노동연구원)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서론</li> <li>2. 고용차별금지관련 국내법의 현황과 한계</li> <li>3. 고용차별금지에 관한 국제규범</li> <li>4. 미국의 고용차별금지법</li> <li>5. 영국의 고용차별금지법</li> <li>6. 아일랜드의 고용차별금지법</li> <li>7. 결론</li> </ol>
연구 보고서	2007	국제노동기준과 우리나라 노사관계 법제의 비교연구	이승욱 · 정인섭 · 박은정 (국제노동법연구원)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 들어가면서</li> <li>2. 국제노동기준에 대한 기본적인 이해</li> <li>3. 결사의 자유에 관한 국제노동기준의 개관</li> <li>4. 우리나라에서 결사의 자유 원칙과의 직접 저촉이 문제되는 제도</li> <li>5. 우리나라 판례의 운용상황</li> <li>6. 시사점과 정책적 대응방안의 모색</li> </ol>

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
연구 보고서	2010	주요ILO협약의 비준을 위한 국 내 법제도비교검 토-근로기준·고 용분야미비준이 행장려협약을중 심으로-	이상희 (한국노사관계학 회)	제1장 서론 제2장 협약별비준가능성검토 제3장 결론
연구 보고서	2011	ILO 산업안전보건 관련 협약 비준에 관한 연구	김양호 (울산대학교 산학협력단)	비공개
연구 보고서	2011	ILO 강제근로협약 비준에 관한 연구	이승욱 (국제노동법연구 원)	비공개
연구 보고서	2012	ILO 미비준 협약 (사회보장, 노사관 계 등) 검토 및 중장기 추진방안	이승욱 (국제노동법연구 원)	비공개
연구 보고서	2015	근로시간법제 주요 쟁점의 합 리적 개편방안	김기선 · 강성태 · 조용만 · 한인 상 · 정영훈 · 노 호창 · 김근주 (한국노동연구원)	제1장 서론 제2장 근로시간법제에 대한 선행연구 제3장 근로시간에 관한 국제 기준 제4장 일본의 근로시간법제 제5장 독일의 근로시간법제 제6장 프랑스의 근로시간법제 제7장 포르투갈의 근로시간 법제 제8장 우리나라의 근로시간법 제 제9장 결론

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
학술지	1992	ILO 단결권협약 과 복수노조문제	오문완 (노동법연구제2호)	1. 들어가는 글 2. ILO와 단결권 3. 노조법 제3조단서5호에 대한 논쟁 4. 미국의 배타적교섭대표 제도 5. 배타적교섭대표제도의 도입여부 6. 결론
학술지	1992	직업훈련에 대한 근로자의 권리 -ILO국제노동기 준 및 프랑스법 과의 비교평가-	조용만 (노동법연구제2호)	1. 서론 2. ILO국제노동기준 3. 프랑스 4. ILO기준 및 프랑스법과의 비교평가
학술지	1994	ILO 기본협약과 노동법 개정방향	하경호 (노동법학제4호)	1. ILO단결권관련 기본협약의 의미와 내용 2. 관련 개별문제의 검토 3. 결론
학술지	1995	파트타임근로에 관한 ILO기준과 외국의 법적보호	고준기 (비교사법 제2권 제1호 (통권 제2호))	I. 서론 II. 외국의 파트타임근로의 동향 III. ILO의 파트타임근로에 관 한 협약과 권고 IV. 외국의 법적보호 V. 국제적관점에서 본 우리 나라파트타임근로정책과 과제 VI. 결론
학술지	1997	가내근로의 노동 법적 보호	강성태 (노동법연구제6호)	I. 서론 II. 미국법상 가내근로자의 보호 III. 일본법·독일법상 가내근 로자의 보호 IV. ILO협약·권고상의 보호 V. 결론: 조속한 가내근로에 대한 보호법규의 제정을 바라며

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
학술지	1998	국제노동기구 (ILO)의 사회보장 국제기준	전광석 (강원법학제10권)	I. 머리말 II. 국제기구의사 회보장 기준 III. 국제노동기구의 사회 보장기준 IV. 맺는말
학술지	2002	ILO 제100호 동 일임금 협약과 회 원국의 준수정책 과 노동법적 과제	이승길 (중앙경제사 노동법학)	I. 문제의 제기 II. 남녀임금격차의 현상과 요인 III. 회원국의 준수정책과 우리나라의 과제 IV. 현행규정 V. 결론
학술지	2004	ILO협약상 안전 보건기준과 유해 물질 관리 체계의 비교	이학춘 (노동법논총제6집)	I. 서론 II. ILO협약상 안전보건기준 III. 유해물질의 종류와 국제 적규제기준 IV. 사업장유해물질관리체계 의 개선방안
학술지	2004	ILO협약상 안전 보건기준과 산업 안전보건법의 비 교연구-벤젠, 발 암물질, 석면을 중 심으로-	이상국 (노동법논총제6집)	I. 서설 II. ILO협약 제136호(벤젠) III. ILO협약 제139호(발암물질) IV. ILO협약 제162호(석면) V. 결론
학술지	2004	ILO기준과 산업 안전보건법상 근 로자 참여제도의 비교	김병진 (노동법논총제6집)	I. ILO기준개요 II. 포괄적기준 III. 구체적기준
학술지	2005	국제적으로 본 한 국 근로기준법의 과제	이을형 (노동법논총제8집)	I. 서언 II. 국제기준미달의 상황과 근로기준법의 개요 III. 근로자의 생명신체값의 수준과 실태 IV. 국제적관점과 우리의 노 동인식의 문제점 V. 결어에 대신하여

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
학술지	2006	ILO 『고용관계권고』와 한국의 특수고용 입법논의	윤애림 (노동법학제23호)	I. 서론 II. 고용관계와 관련된 국제 노동기구에서의 논의경과 III. ILO 『고용관계권고』의 주요내용 IV. 한국의 입법논의에 주는 시사점-특수고용을 중심으로 V. 맺음말
학술지	2007	개정 근로기준법상 우선재고용제의 법적 평가 및 쟁점 검토	조용만 (노동법연구제22호)	I. 들어가는 말 II. 법적의의 III. 비교법적평가 IV. 법해석상의 쟁점검토 V. 끝맺는 말
학술지	2008	노동조합의 설립과 자주성	김교숙 (노동법학제27호)	I. 들어가는 말 II. ILO와 노동조합의 설립 III. 노동조합의 설립과 자주성 IV. 노동조합의 설립에 관한 문제점과 개정방향 V. 나오는 말
학술지	2008	노조전임자제도 국제비교 및 개선방안	문무기 (법학논고제29집)	I. 들어가며 II. 노조전임자에 대한국제 비교 III. 노조전임자제도 개선 방안 IV. 맺는말
학술지	2011	복수노조하에서의 소수조합의 법적 지위	조상균 (노동법논총제23집)	I. 들어가며 II. 국제노동기준 및 비교법 상소수조합의법적지위 III. 복수노조하에서의 소수조합의 법적지위 IV. 결론



유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
학술지	2011	근로시간특례제도의 문제점과 개선방안	박지순 · 전윤구 (노동법논집제23집)	I. 문제의 제기 II. 근로기준법 제59조의 연혁 III. 현행법상 연장근로시간 및 휴게시간에 대한 예외 제도 IV. 외국의 입법례 V. 근로시간특례제도의 개선방향 VI. 맺음말
학술지	2012	노동과 사회보장 분야의 유엔 사회권위원회 권고의 이행상황	김인재 (노동법연구제33호)	I. 머리말 II. 사회권규약과 사회권위원회 권고 III. 노동분야의 이행상황 IV. 사회보장분야의 이행 상황 V. 맺는말
학술지	2013	가사사용인의 권익보호에 관한 한국과 ILO의 태도 -가사노동자들협약 제189호를 중심으로-	신동윤 (법학논고제44집)	I. 서론 II. 현행법규정과 판례의 태도 III. 가사노동자 협약 제189호 IV. 가사사용인의 법적지위 V. 결론
학술지	2013	통합도산법상 임금채권의 보호	염주천 (노동법논집제29집)	I. 서론 II. 통합도산법상도산 III. 기업도산시임금채권보호에 관한 ILO 및 외국의 제도 IV. 통합도산법상임금채권보호의 문제점과 개선방안 V. 결론

유형	연도	과제명	저자 (출처)	목차
학술지	2014	국제노동기구(ILO)의 핵심협약과 FTA 협정상의 노동 조항(노동 장)에 대한 고찰	김상만 (법학연구 제17집 제2호)	I. 서론 II. 국제노동기구(ILO)의 핵심협약 III. FTA협정상의 노동조항(노동장) IV. 결론
학술지	2014	기업의 인권존중 책임에 관한 국제 기준과 법적 과제	김인재 (저스티스 통권140호)	I. 머리말: 왜 ‘기업과 인권’인가? II. 기업의 인권존중책임에 관한 주요국제기준 III. 기업의 인권존중책임에 관한 국제기준의 이행방안 IV. ‘기업의 인권존중책임’의 이행을 위한 국내법제개선방향 V. 맺는말
학술지	2014	단체협약 효력확장제도의 재조명	강선희 (노동법학제50호)	I. 서 II. ILO국제기준 및 외국의 단체협약효력확장제도 III. 우리나라의 단체협약효력확장제도 IV. 맺음말
학술지	2015	근로자단체의 교섭권과 자주성	김교숙 (동아법학제68호)	I. 들어가는 말 II. 단체교섭권의 법적성격과 내용 III. ILO와 근로자단체의 교섭권 IV. 근로자단체의 교섭권에 관한 노조법의 문제점과 개정방향 V. 나오는 말

## 〈부록 2〉 주제별 ILO협약 및 의정서 목록

◎ 기본협약은 진하게

◎ 거버넌스협약은 이탤릭체 표시

★ Convention revised in whole or in part by a subsequent Convention or Protocol. ● Convention no longer open to ratification as a result of the entry into force of a revising Convention. ◆ Convention or Protocol not in force. ■ Convention withdrawn.		
1	Freedom of association, collective bargaining, and industrial relations	
	c011	Right of Association (Agriculture) Convention, 1921
	c084	Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
	c087	<b>Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948</b>
	c098	<b>Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949</b>
	c135	Workers' Representatives Convention, 1971
	c141	Rural Workers' Organisations Convention, 1975
	c151	Labour Relations (Public Service) Convention, 1978
	c154	Collective Bargaining Convention, 1981
2	Forced labour	
	c029	<b>Forced Labour Convention, 1930</b>
	c105	<b>Abolition of Forced Labour Convention, 1957</b>
◆	p029	Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930
3	Elimination of child labour and protection of children and young persons	
★	c005	Minimum Age (Industry) Convention, 1919
★	c006	Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919
★	c010	Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921
★	c015	Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921
●	c033	Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932
★	c059	Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937
★	c060	Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937
	c077	Medical Examination of Young Persons (Industry) Convention, 1946
	c078	Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946
	c079	Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946

	c090	Night Work of Young Persons (Industry) Convention (Revised), 1948
★	c123	Minimum Age (Underground Work) Convention, 1955
	c124	Medical Examination of Young Persons (Underground Work) Convention, 1955
	c138	Minimum Age Convention, 1973
	c182	Worst Forms of Child Labour Convention, 1999
4	Equality of opportunity and treatment	
	c100	Equal Remuneration Convention, 1951
	c111	Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958
	p156	Workers with Family Responsibilities Convention, 1981
5	Tripartite consultation	
	c144	Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976
6	Labour administration and inspection	
●	c063	Convention concerning Statistics of Wages and Hours of Work, 1938
★	c081	Labour Inspection Convention, 1947
	c085	Labour Inspectorates(Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
	c129	Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969
	c150	Labour Administration Convention, 1978
	c160	Labour Statistics Convention, 1985
	p081	Protocol of 1985 to the Labour Inspection Convention, 1947
7	Employment policy and promotion	
	c002	Unemployment Convention, 1919
●	c034	Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933
	c088	Employment Service Convention, 1948
●	c096	Fee-Charging Employment AgenciesConvention (Revised),1949
	c122	Employment Policy Convention, 1964
	c159	Vocational Rehabilitation and Employment (DisabledPersons) Convention, 1983
	c181	Private EmploymentAgencies Convention, 1997
8	Vocational guidance and training	
	c140	Paid Educational Leave Convention, 1974
	c142	Human Resources Development Convention, 1975
9	Employment security	
	c158	Termination of Employment Convention, 1982
10	Wages	
	c026	Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928

	c094	Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949
★	c095	Protection of Wages Convention, 1949
	c099	Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951
	c131	Minimum Wage Fixing Convention, 1970
	c173	Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992
11	<b>Working time</b>	
	c001	Hours of Work (Industry) Convention, 1919
★	c004	Night Work (Women) Convention, 1919
	c014	Weekly Rest (Industry) Convention, 1921
	c020	Night Work (Bakeries) Convention, 1925
	c030	Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1980
■	c031	Hours of Work (Coal Mines) Convention, 1981
●	c041	Night Work (Women) Convention (Revised), 1984
	c043	Sheet-Glass Works Convention, 1934
	c046	Hours of Work (Coal Mines) Convention (Revised), 1985
	c047	Forty-Hour Week Convention, 1985
	c049	Reduction of Hours of Work (Glass-Bottle Works) Convention, 1985
■	c051	Reduction of Hours of Work (Public Works) Convention, 1986
●	c052	Holidays with Pay Convention, 1986
★	c061	Reduction of Hours of Work (Textiles) Convention, 1987
★	c067	Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1989
	c089	Night Work (Women) Convention (Revised), 1948
	c101	Holidays with Pay (Agriculture) Convention, 1982
	c106	Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957
	c132	Holidays with Pay Convention (Revised), 1970
	c153	Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1979
	c171	Night Work Convention, 1990
	c175	Part-Time Work Convention, 1994
	p089	Protocol of 1980 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948
12	<b>Occupational safety and health</b>	
	c013	White Lead (Painting) Convention, 1921
	c045	Underground Work (Women) Convention, 1935
●	c062	Safety Provisions (Building) Convention, 1937
	c115	Radiation Protection Convention, 1980
	c119	Guarding of Machinery Convention, 1983
	c120	Hygiene (Commerce and Offices) Convention, 1964

	c127	Maximum Weight Convention, 1967
	c136	Benzene Convention, 1971
	c139	Occupational Cancer Convention, 1974
	c148	Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention, 1977
★	c155	Occupational Safety and Health Convention, 1981
	c161	Occupational Health Services Convention, 1985
	c162	Asbestos Convention, 1986
	c167	Safety and Health in Construction Convention, 1988
	c170	Chemicals Convention, 1990
	c174	Prevention of Major Industrial Accidents Convention, 1993
	c176	Safety and Health in Mines Convention, 1995
	c184	Safety and Health in Agriculture Convention, 2001
	c187	Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006
	p155	Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981
13	<b>Social security</b>	
★	c012	Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921
★	c017	Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925
★	c018	Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention, 1925
	c019	Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925
★	c024	Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927
★	c025	Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927
●	c035	Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
●	c036	Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933
●	c037	Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
●	c038	Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933
●	c039	Survivors' Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
●	c040	Survivors' Insurance (Agriculture) Convention, 1933
★	c042	Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention (Revised), 1934
●	c044	Unemployment Provision Convention, 1934
●	c048	Maintenance of Migrants' Pension Rights Convention, 1935
★	c102	Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952
	c118	Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1952
	c121	Employment Injury Benefits Convention, 1964 [Schedule I amended in 1980]
	c128	Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967
	c130	Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969
	c157	Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982

	c168	Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988
14	<b>Maternity protection</b>	
★	c003	Maternity Protection Convention, 1919
●	c103	Maternity Protection Convention (Revised), 1952
	c183	Maternity Protection Convention, 2000
15	<b>Social policy</b>	
★	c082	Social Policy (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
	c117	Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1952
16	<b>Migrant workers</b>	
	c021	Inspection of Emigrants Convention, 1926
■	c066	Migration for Employment Convention, 1939
	c097	Migration for Employment Convention (Revised), 1949
	c143	Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975
17	<b>Seafarers</b>	
★	c007	Minimum Age (Sea) Convention, 1920
★	c008	Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920
★	c009	Placing of Seamen Convention, 1920
★	c016	Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921
★	c022	Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926
★	c023	Repatriation of Seamen Convention, 1926
★	c053	Officers' Competency Certificates Convention, 1936
★◆●	c054	Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936
★	c055	Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936
★●	c056	Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936
★◆●	c057	Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936
★	c058	Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936
★	c068	Food and Catering (Ships' Crews) Convention, 1946
★	c069	Certification of Ships' Cooks Convention, 1946
★◆●	c070	Social Security (Seafarers) Convention, 1946
	c071	Seafarers' Pensions Convention, 1946
★◆●	c072	Paid Vacations (Seafarers) Convention, 1946
★	c073	Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946
★	c074	Certification of Able Seamen Convention, 1946
★◆●	c075	Accommodation of Crews Convention, 1946
★◆●	c076	Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1946
★●	c091	Paid Vacations (Seafarers) Convention (Revised), 1949
★	c092	Accommodation of Crews Convention (Revised), 1949
★◆●	c093	Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1949
●	c108	Seafarers' Identity Documents Convention, 1958

★◆●	c109	Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1958
★	c133	Accommodation of Crews (Supplementary Provisions) Convention, 1970
★	c134	Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970
★	c145	Continuity of Employment (Seafarers) Convention, 1976
★	c146	Seafarers' Annual Leave with Pay Convention, 1976
★	c147	Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976
★	c163	Seafarers' Welfare Convention, 1987 (No. 163)
★	c164	Health Protection and Medical Care (Seafarers) Convention, 1987
★	c165	Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987
★	c166	Repatriation of Seafarers Convention (Revised), 1987
★	c178	Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996
★	c179	Recruitment and Placement of Seafarers Convention, 1996
★	c180	Seafarers' Hours of Work and the Manning of Ships Convention, 1996
	c185	Seafarers' Identity Documents Convention (Revised), 2003
	MLC 2006	Maritime Labour Convention, 2006
	P147	Protocol of 1996 to the Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976
18	<b>Fishers</b>	
★	c112	Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959
	c113	Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959
	c114	Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959
	c125	Fishermen's Competency Certificates Convention, 1966
	c126	Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966
◆	c188	Work in Fishing Convention, 2007
19	<b>Dockworkers</b>	
	c027	Marking of Weight (Packages Transported by Vessels) Convention, 1929
●	c028	Protection against Accidents (Dockers) Convention, 1929
●	c032	Protection against Accidents (Dockers) Convention (Revised), 1932
	c137	Dock Work Convention, 1973
	c152	Occupational Safety and Health (Dock Work) Convention, 1979
20	<b>Indigenous and tribal peoples</b>	
	c050	Recruiting of Indigenous Workers Convention, 1936
	c064	Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1939
	c065	Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1939
	c086	Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1947
	c104	Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955
●	c107	Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957
	c169	Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989



21	Specific categories of workers	
	c083	Labour Standards (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
★	c110	Plantations Convention, 1958
	c149	Nursing Personnel Convention, 1977
	c172	Working Conditions (Hotels and Restaurants) Convention, 1991
	c177	Home Work Convention, 1996
	c189	Domestic Workers Convention, 2011
	p110	Protocol of 1982 to the Plantations Convention, 1958
22	Final Articles Conventions	
	c080	Final Articles Revision Convention, 1946
	c116	Final Articles Revision Convention, 1961

◆ 執筆者

- 김근주(한국노동연구원 부연구위원)

국제기준의 근로조건 규율 : ILO협약을 중심으로

- |           |   |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일   | 2016년 12월 24일 인쇄<br>2016년 12월 30일 발행  |
| ▪ 발 행 인   | 방 하 남   |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>300147 세종특별자치시 시청대로 370<br>세종국책연구단지 경제정책동<br>☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄   | 도서출판 창보 (02) 2272-6997  |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호  |

© 한국노동연구원 2016      정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0102-6