



ILO 핵심협약 국내 적용 개시에 따른 문제점과 대응 방안

◀ 목차 ▶

1. ILO 핵심협약 비준 경과 및 노조법 개정 / 1
 2. ILO 핵심협약과 국내법의 관계 / 3
 3. ILO 핵심협약 발효가 노사관계에 미치는 영향 / 5
 4. ILO 핵심협약 적용 시 부작용 최소화를 위한 과제 / 9
-

[ILO 핵심협약 적용에 따른 핵심 정책과제]

-
- 대체근로 허용, 사업장 점거 금지, 부당노동행위제도 보완 등 노사관계 균형을 위한 보완입법
 - 국내법 적용 원칙 확립, 노동조합 대표성 혼란 해소, 사업장 출입절차 명시 등 노동시장 혼란 방지를 위한 정책 수립
-

1 ILO 핵심협약 비준 경과 및 노조법 개정

1 ILO 핵심협약이란?

- (ILO) ILO는 1차 세계대전 이후 체결된 베르사유 조약에 의해 1919년 설립되었으며, 근로조건 개선 및 근로자 지위 향상을 위해 설치된 UN 전문기구임.
- (핵심협약) ILO는 회원국 간 협약을 중심으로 국제노동기준을 형성해 나가고 있는데, 현재까지 총 189개의 협약을 채택하였으며 이 중 핵심적 노동권에 관한 8개 협약을 핵심협약(Fundamental Conventions)으로 지칭함.
- (우리나라가 새롭게 비준한 핵심협약) 2021년 2월 국회 비준절차를 통과하고 4월 20일 기탁된 ILO 핵심협약은 총 3개 협약으로, 결사의 자유 분야의 제87호 및 제98호 협약과 강제근로 금지의 제29호 협약임.

[ILO 8개 핵심협약]

분야	협약명	주요 내용
결사의 자유 보장	제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약	근로자단체 설립·가입 및 운영의 자유 보장
	제98호 단결권 및 단체교섭 협약	근로자 및 사용자단체에 대한 간섭 금지 노조 활동을 이유로 한 차별행위 금지
강제근로 금지	제29호 강제근로 협약	공공의 목적이 아닌 사인, 회사, 단체를 위한 강제근로 금지
	제105호 강제근로 폐지 협약	정치·사상적 표현, 파업에 대한 제재, 경제발전, 노동규율, 차별대우 목적 강제근로 금지
아동근로 금지	제138호 최저연령 협약	15세 미만 고용금지 등
	제182호 가혹한 형태의 아동근로 폐지 협약	18세 미만에 대한 강제노동 등 금지
차별 금지	제100호 동등보수 협약	동일가치 근로 동등보수원칙 적용 촉진·보장을 위한 국가의 의무
	제111호 고용과 직업에서의 차별금지 협약	인종·성별·종교·정치적 견해·출신 등에 따른 고용과 직업상 차별금지를 위한 국가의 의무

- 이로서 우리나라는 8개 핵심협약 중 강제근로 폐지와 관련된 제 105호 협약을 제외한 7개 핵심협약을 비준하였음.

※ 강제노역을 금지하는 제105호 협약은 집시법 위반 등에 징역형(노역)을 부과하는 우리 형벌체계와 맞지 않아 비준을 추진하지 않고 있음.

② ILO 핵심협약 비준 경과

- (협약 비준을 위한 사회적 대화 실패) 문재인 정부는 출범 초기 핵심 국정과제 중 하나로 ILO 핵심협약 비준을 포함시켰으며, 이를 위해 경제사회노동위원회(경사노위)에서는 2018년 7월부터 2019년 5월까지 23차례에 걸쳐 논의를 진행하였으나 합의를 보지 못하였음.

- 경영계는 우리나라 노사관계와 법·제도의 특성을 고려해야 하고 단체행동권이 글로벌 기준에 맞게 강화*되는 만큼 사용자의 방어권도 이들 국가의 수준으로 강화**할 필요가 있다는 의견을 지속적으로 개진하였으나, 균형적인 논의가 이루어지지 못함.

* 해고자·실업자 등의 기업별노조 가입 허용, 전임자 급여지급 금지조항 삭제, 전임자 급여지급 목적의 쟁의행위 금지조항 삭제, 노조아님 통보제도 삭제 등

** 대체근로 허용, 사업장 점거 금지, 부당노동행위제도 개선 등

- (정부의 비준 추진 강행) 2019년 9월, 정부는 사회적 합의 결렬에도 불구하고 3개 ILO 핵심협약 비준을 위해 국회에 비준동의안을 제출하였으며, 비준을 위한 법 개정을 강행하겠다고 밝힘.
- (ILO 핵심협약 비준을 위한 노조법 개정) 2019년 7월 정부의 입법안이 발표되었으나 20대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었으며, 21대 국회 개원 이후 2020년 12월 노조법 등 3개 노동관계법 개정안이 국회를 통과함.
- (ILO 핵심협약 비준동의안 국회 통과) 2021년 2월과 3월 ILO 핵심협약 비준 동의안과 병역법 개정안이 국회를 통과하였으며, 2022년 4월 20일 국내 발효를 앞두고 있음.

2 ILO 핵심협약과 국내법의 관계

1 ILO 핵심협약 발효

○ (국내법적 효력) 2022. 4. 20. ILO 핵심협약의 국내법적 효력이 발생하면, ILO 핵심협약의 내용은 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’), 근로기준법, 병역법 등 국내 성문법률과 같은 효력을 인정받게 됨.

- ILO 핵심협약은 정부가 협약을 관보에 게재하여 공포한 이후에 국내 성문법률로서의 효력이 발생함

헌법 제6조 제1항 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

2 발효 이후 ILO 핵심협약과 국내법과의 관계

○ (법률 적용의 일반 원칙) 하나의 사건에 동등한 효력을 갖는 두 개 이상의 법률이 적용 가능한 상황에서는, ① 더 구체적인 규정을 가지고 있는 법률이 적용되며, ② 두 개의 법률이 모두 구체적인 경우, 신법 우선의 원칙, 특별법 우선의 원칙에 따라 적용 법률을 정함.

① 노조법은 매우 구체적인 내용으로 규정되어 있는 반면, ILO 핵심협약은 포괄·추상적이어서, 법원은 ILO 핵심협약의 기본 취지는 고려하되 구체적인 적용은 노조법 규정을 적용할 수밖에 없음.

② 현행 노조법에 비하여 ILO 핵심협약이 늦게 비준·공포되어, 신법 우선의 원칙을 적용할 경우 ILO 핵심협약이 국내 노조법에 비하여 우선 적용될 가능성은 있음.

- 그러나, ILO 핵심협약 규정의 추상성으로 인해 ILO 핵심협약 내의 특정 조항의 문구가 노조법 규정을 대체할 수 있는 경우는 발생하기 어려움.

[ILO 핵심협약 규정과 노조법 규정의 추상성 비교]

ILO 제98호 협약	제4조 필요한 경우에는 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.
노조법	제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① ~ ⑩ <생략> 제29조의3(교섭단위 결정) ① ~ ④ <생략> 제29조의4(공정대표의무 등) ① ~ ④ <생략> 제29조의5(그 밖의 교섭창구 단일화 관련 사항) <생략> 제30조(교섭등의 원칙) ① ~ ③ <생략>

- (결사의 자유 위원회 판정례의 효력) 제87호 및 제98호 핵심협약의 해석과 관련하여 ILO 결사의 자유 위원회(CFA) 판정례가 있으나 이는 개별 사건에 관한 판정으로, 국내에 바로 적용되는 것이 아님.
 - 국내 사건에 대해서는 노사단체가 정부를 상대로 CFA에 이의제기를 하는 경우 새롭게 판단을 받게 됨.

- (ILO 핵심협약의 기본 취지 적용) ILO 핵심협약의 내용이 포괄·추상적이므로, 실제 사건이 발생하면, 국내 법률 규정을 핵심협약의 기본취지와 연계하여 해석·적용하는 방법을 취할 것으로 예상됨.
 - 정부는 현행 노조법은 ILO 핵심협약의 기본 취지에 따라 결사의 자유 원칙을 보장하면서도 우리 노사관계 특성을 반영한 내용으로 개정되었으므로, 현행 노조법의 내용대로 적용되는 것이 아무런 문제가 없다는 입장임

① 노동계 기대심리 상승에 따른 교섭질서 혼란

○ (정치적, 입법적 사항에 대한 교섭 요구 증대) ILO 결사의 자유 위원회(Freedom of Association Committee)의 개별 국가의 개별 사건에 대한 권고들을 근거로 단체교섭권 인정, 교섭대상 확대 등을 요구하는 사례가 늘어날 가능성이 높음.

- 예를들어, 노동계가 ILO 결사의 자유 위원회가 조합원의 정치적 지위 향상을 위한 사항을 단체교섭 대상으로 인정하거나*, 특수형태근로 종사자(self-employed workers)의 단결권 및 단체교섭권을 인정한 사례** 등을 근거로 개별 사용자가 결정할 수 없는 사항을 교섭 요구 사항으로 제시하며 분쟁화할 수 있음.

* 349th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO, Case No. 2249, 2008. 등

** 363rd Report of the Committee on Freedom of Association, Case No. 2602, 2012.

- 이 경우, 국내법과 ILO 핵심협약의 기본 취지를 기초로 법원이 판단을 내릴 때까지 노사관계 불안이 상당기간 지속될 수 있음.

② ILO 결사의 자유 위원회 제소 증가

○ (국내 사건의 외부화 시도 증가) 핵심협약 비준 이전에도 노동계는 국내 사건을 ILO 결사의 자유 위원회에 제소하는 경우가 빈번했으며, 핵심협약의 발효 이후에는 그 빈도가 더욱 증가할 가능성이 매우 커졌음.

- 전문가들은 조합활동 및 단체교섭 범위 등과 관련하여 노동조합 또는 노동계의 ILO 진정 급증 가능성을 우려하고 있으며, 특히 경제 및 사회적 사안에 대한 파업권 행사 시 조합활동 및 단체교섭 범위와 관련한 진정을 병행할 가능성이 있음.

- 국가별로 노사관계 역사와 배경이 매우 다양함에도 불구하고, ILO 결사의 자유 위원회에서 추상적인 협약 문구를 근거로 우리나라의 특수한 상황과는 거리가 있는 결정과 권고가 내려질 가능성이 큼.

○ (국제사회 인식 악화 초래) 노동계의 ILO 진정 증가 시 우리나라의 노동법제와 노사관계 상황이 실제와 달리 크게 열악한 것으로 국제사회에서 오인되는 원인이 될 수 있으며, 결과적으로 우리 기업의 경쟁력이 실제보다 저평가되는 요인이 될 수 있음.

- 우리나라가 ILO 핵심협약을 미이행하고 있다는 인식이 국제적으로 확산될 경우, 양자간 자유무역협정(FTA)를 체결한 상대방 국가에서 교역에 있어서의 불공정 행위를 이유로 이를 분쟁화 할 가능성도 배제할 수 없음.

3] 노동계의 노조법 추가 개정 요구

○ 노동계는 정부의 입장과 달리 현행 노조법 규정이 여전히 ILO 핵심협약의 기본 취지에 부합하지 않다고 주장하고 있으며, ILO 핵심협약에 위배되는 노조법의 규정들을 개정해야 한다는 요구가 증가할 것으로 예상됨.

- (근로자 개념 확대) 플랫폼·특수형태근로종사자의 노조법상 근로자성 인정을 위해 노조가입 자격 제한 규정 삭제 요구(노조법 제2조 제4호 라목 삭제)

노조법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
 (1.~3. 생략) 4. “노동조합”이라 함은 (중략) 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.
 (가.~다. 생략) 라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우

[정부 입장] 노동3권의 행사 주체인 노동조합을 구성하는 단결권 주체가 근로자임을 명시하는 규정은 필수적이며, 노조법 제2조 제4호 라목은 노조 결격사유 규정일 뿐 가입금지 규정이 아님.

- (원하청 관계 사용자 개념 확대) 원청 사용자의 하청노조에 대한 노조법상 사용자성 인정을 위한 근로자 정의규정 개정 요구(노조법 제2조 전면 개정)

[정부 입장] 원청 사용자와 하청 노조 사이의 사용자성·근로자성 인정 문제는 현행 노조법 체계와의 조화, 민법상 계약 자유의 원칙 등을 고려하여 신중한 접근이 필요함.

- (근로시간면제제도 폐지) 국가가 주도하여 결정하는 근로시간면제 제도를 폐지하여, 노조전임자에 대한 급여 지급 여부는 노사 자율로 정해야 한다고 주장(노조법 제24조, 제24조의2 삭제)

[정부 입장] 노조전임자 급여지급 금지 조항(구 노조법 제24조 제1항, 제2항) 삭제, 근로시간면제 심의위원회의 경사노위 이관 등으로 ILO 핵심협약의 취지를 충족함.

- (전임자 급여지급 자율화) 근로시간면제한도를 초과하는 급여지급에 대한 부당노동행위 적용을 금지하기 위한 개정 요구(노조법 제81조 제1항 제4호 개정)

[정부 입장] 노조전임자에 대한 급여지급 주체는 노조이며, 근로시간면제제도가 정하는 한도에서 예외가 인정되는 것이므로, ILO 핵심협약 위반이 아님.

- (비종사조합원 자격 제한 폐지) 비종사자가 기업별 노조의 임원으로 자유롭게 취임할 수 있도록 제한 규정을 삭제하여야 한다고 주장(노조법 제23조 제1항 삭제)

[정부 입장] 기업별 중심 노사관계 현실(관행)을 고려한 불가피한 제한이며, 기업별 노조에 국한된 것일뿐 초기업단위 노조에는 적용되지 않으므로 노조의 선택권이 보장되어 있다고 볼 수 있음.

- (단체교섭 창구 단일화 제도 폐지) 산별교섭을 고려하지 않고, 기업별 단체교섭을 전제로 한 현재의 단체교섭 창구단일화 제도를 폐지하여야 한다고 주장(노조법 제29조~제29조의5 삭제)

[정부 입장] 창구단일화 규정은 우리나라의 기업별 중심 노사관계 현실을 고려한 것으로, 모든 노조가 기업별로 조직되어야 한다는 등 특정 교섭구조를 강제하기 위한 것은 아님.

- (형법상 업무방해죄 적용 폐지) 쟁의행위 등 노조활동에 대한 형법상 업무방해죄 적용 금지 요구(형법 제314조 개정 등)

[정부 입장] 형법상 업무방해죄 구성요건 자체의 문제가 아니므로 법개정 사항이 아님

- (점거파업 전면 허용) 노조의 평화로운 사업장 점거 파업 전면 허용을 위한 노조법 개정 요구(노조법 제37조 제3항, 제42조 삭제)

[정부 입장] 우리나라의 기업별 노사관계 현실과 단체행동권 보호 등을 종합적으로 고려할 때 현행 제도가 가장 현실적인 대안임

[노동계의 추가 개정 요구 사항과 정부 입장]

항목	노동계 추가 개정 요구 사항	정부 입장
근로자 개념 확대	노조가입 자격 제한 삭제를 통한 플랫폼, 특고 종사자 근로자성 인정 (노조법 제2조 제4호 라목 삭제)	단결권 주체가 근로자임을 명시하는 규정은 필요. 라목 자체가 가입 금지는 아님
원하청 관계 사용자 개념 확대	하청노조의 원청사용자에 대한 단체교섭권·단체협약 체결권 인정 (노조법 제2조 전면 개정)	원하청 사이의 근로자성·사용자성 인정 문제는 현행 노조법 체계와의 조화, 민법상 계약 자유의 원칙 등을 고려하여 신중한 접근 필요
근로시간면제제도	국가주도의 근로시간면제제도 폐지 (노조법 제24조, 제24조의2 삭제)	노조전임자 급여지급 금지 조항 (구 노조법 제24조 제1항, 제2항) 삭제, 근로시간면제심의위원회의 경사노위 이관으로 ILO 핵심협약의 취지 충족
부당노동행위 관련	근로시간면제한도 초과에 대한 부당노동행위 적용 금지 (노조법 제81조 제1항 제4호 개정)	노조전임자에 대한 급여지급 주체는 노조이며, 근로시간면제제도 한도에서 예외가 인정됨
비종사조합원 자격 제한	비종사자의 노조 임원 취임 허용 (노조법 제23조 제1항 삭제)	기업별 중심 노사관계 현실(관행)을 고려한 불가피한 제한이며, 기업별 노조에 국한된 것으로 노조의 선택권이 보장되어 있음
단체교섭 창구 단일화 제도	산별교섭을 고려하지 않은 현재의 단체교섭 창구단일화 제도 폐지 (노조법 제29조~제29조의5 삭제)	우리나라의 기업별 중심 노사관계 현실을 고려한 것으로, 특정 교섭 구조를 강제하는 것은 아님
형법상 업무방해죄 적용	쟁의행위 등 노조활동에 대한 형법상 업무방해죄 적용 금지 (형법 제314조 개정 등)	형법상 업무방해죄 구성요건 자체의 문제가 아니므로 법개정 사항이 아님
점거파업	평화로운 사업장 점거파업 전면 허용 (노조법 제37조 제3항, 제42조 삭제)	우리나라의 기업별 노사관계 현실과 단체행동권 보호 등을 종합적으로 고려할 때 현행 제도가 가장 현실적인 대안임

4 ILO 핵심협약 적용 시 부작용 최소화를 위한 과제

① 핵심협약의 취지 확대해석 지양

- (확대해석을 통한 노조법 개정 요구는 비합리적) ILO는 핵심협약의 기본 취지와 내용을 보장하는 전제하에서 회원국의 국내법 체계를 존중하고 있으므로, ILO 핵심협약의 취지를 과도하게 확대해석하여 현행 노조법의 개정을 요구하는 것은 타당하지 않음.
 - 노동계는 법개정 이전에도 ILO 핵심협약의 취지를 명목으로, 노조법상 근로자 정의 규정을 확대해석하여 특고 종사자의 근로자성, 하청 근로자에 대한 원청의 사용자성 등이 인정되어야 한다고 주장할 가능성이 있음.

② 국내법 적용원칙 확립

- (현행 노조법 적용 원칙 확립) 현행 노조법은 ILO 핵심협약 비준을 위한 모든 필요사항을 고려하여 개정된 것으로, 정부는 핵심협약이 발효되더라도 현행법을 준수할 경우 협약에 어긋나지 않는다는 점을 명확히 하여야 함.
 - 특히 노동계의 민원이 크게 증가할 것으로 예상되는 교섭대상과 조합활동 범위 등과 관련하여서 국내법 적용원칙을 확립해야 함.

③ 사업장 단위의 혼란을 방지하기 위한 지침 마련

- (사업장 단위 핵심협약 적용 불필요 명확화) ILO 핵심협약 발효에 따른 협약 준수 의무는 국가에 있으므로, 이를 명확히 함으로써 개별 사업장에서 핵심협약의 자의적 해석을 토대로 노동조합이 사용자에 게 무리한 요구를 하는 경우가 발생하지 않도록 하여야 함.

④ 對ILO 홍보 효율화

- (한국 노사관계의 특수성에 대한 이해도 제고) ILO에 대하여 우리나라 노사관계와 법·제도의 특수성에 대한 이해를 높임으로써 추상적인 핵심협약 문구가 우리 상황을 반영하여 해석될 수 있도록 외교활동을 전개하여야 함.

5] 노사 간 힘의 균형을 위한 보완입법

가. 대체근로 허용

- (현황 및 문제점) 대체근로를 전면적으로 금지하는 현행 노조법 규정은 ILO 핵심협약 발효로 인해 초래된 노사 간 힘의 불균형을 더욱 심화시키고, 관행적 파업에 유리한 환경을 조성함으로써 노사관계 경쟁력 저하와 대립적 노사관계를 심화의 원인이 됨.
 - 미국, 독일, 일본, 프랑스 등 해외 주요 국가도 대체근로를 전면 금지하지 않음.
- (개선 방안 : 대체근로 금지규정 삭제) 대체근로에 대한 전면적 금지규정을 삭제함으로써 주요 선진국과 같이 쟁의행위 기간 중 중단된 업무 수행을 위한 사용자의 대항권을 인정해야 함(노조법 제43조 삭제).

나. 사업장 점거 금지

- (현황 및 문제점) 사업장 점거 형태의 파업은 영업방해, 시설파괴, 폭행 등 불법행위 유발 가능성이 높고, 노사 간 법적 다툼, 장기간 분쟁으로 이어지는 경우가 다수임.
 - ILO 핵심협약 발효 이후 노동조합의 쟁의행위가 증가할 것이 우려되는 가운데, 파업시 사업장 점거로 인한 부작용이 더욱 커질 가능성이 있음.
 - 사업장 점거는 사용자의 영업 자유 및 시설관리권을 침해할 뿐만 아니라 파업 불참한 근로자들의 근로의 자유도 침해할 수 있어, 미국, 독일, 프랑스 등 주요 선진국에서는 사업장 점거를 불법행

위로 보아 허용하지 않고 있음.

- (개선방안 : 사업장 점거 금지) 사업장 내 모든 시설에 대한 점거를 금지하여 폭력 및 노사분쟁 장기화를 방지해야 함(노조법 제42조 개정).

다. 부당노동행위제도 개선

- (현황 및 문제점) 노동조합은 부당노동행위 사용자 형사처벌조항을 악용해 사용자에게 대한 압박 수단으로 사용하고 있으며, 무분별한 고소·고발·진정 등 소모적인 분쟁이 초래되고 있음.
 - 부당노동행위에 대한 노동위원회의 구제명령제도를 통해 근로3권 보호라는 입법목적 달성이 가능함에도 불구하고 형사처벌하는 것은 과도하며, 이중처벌 우려도 매우 큰 실정임.
 - 사용자의 부당노동행위만 규정하여, 고의적인 교섭거부 및 해태, 불법적인 경비원조 요구, 타 노조의 정당한 조합활동 방해 등 노동조합의 근로3권 남용·침해 행위에 대한 규제가 불가능함.
 - 우리나라와 같은 부당노동행위제도를 갖고 있는 미국과 일본은 형사처벌(형벌주의) 대신 행정구제(원상회복)만을 채택하고 있으며, 미국은 노동조합의 부당노동행위도 금지하고 있음.
- (개선방안 : 형사처벌조항 삭제 및 노동조합의 부당노동행위 신설) 부당노동행위에 따른 형사처벌 규정을 삭제하고(노조법 제90조 일부 삭제), 노동조합의 부당노동행위 관련 규정을 신설(노조법 제81조 개정)하여야 함.

라. 기타 사업장 노사관계 혼란 방지를 위한 제도 보완

- (교섭대표노조 지위 유지기간 확대) 단체협약 유효기간 확대(기존 2년→3년)에 맞춰 교섭대표노조의 대표노조 지위 유지기간을 기존 2년에서 3년으로 확대하여 규정 간의 불일치로 인한 노사 갈등의 소지를 방지해야 함(노조법 시행령 제14조의10 제1항 개정).
- (노조 설립신고 접수 취소절차 마련) 노동조합 설립신고 이후 사후적

으로 반려사유가 발생한 경우 노동위원회 의결로 노조의 설립신고 접수를 취소할 수 있는 절차를 마련하여 노동조합의 법적 지위를 둘러싼 혼란 발생을 방지해야 함(노조법 시행령 제9조 제2항 신설).

- **(비종사 조합원의 사업장 출입 기준 마련)** 비종사 조합원의 사업장 내 출입 시 출입 및 이용에 관한 규칙을 준수하고(노조법 시행령 제6조의2 신설), 사용자가 사전에 승인하거나 노조 사무실에 한해 출입을 허용(노조법 시행령 제6조의2 제2항 신설)할 수 있도록 제한하여 비종사 조합원의 사업장 출입을 둘러싼 혼란의 발생을 방지해야 함.

<끝>