

# ILO 결사의 자유 기본협약 기준과 당면과제

윤 애 림\*

## I. 들어가며

한국은 1991년 국제노동기구(ILO)의 152번째 가입국이 되었다. ILO는 UN 산하기구 중 당시 한국이 가입하지 않았던 유일한 국제기구였다. 한국은 1982년부터 공식 옵저버 자격으로 ILO 총회에 참석하였으나 1991년 9월 19일 남·북한의 유엔 동시가입이 이루어지고 난 후에야 국무회의의 ILO 헌장 수락안 의결(1991. 10. 9), 국회의 동의(1991. 11. 20)를 거쳐 1991년 12월 9일 ILO의 정식 회원국이 되었다.

당시 정부는 ILO 가입 이유를 “국제적 외교무대에 당당히 나설 수 있게 되었고”, “노사관계법, 근로조건 등 한국의 노동환경에 대한 정확한 실상을 알림으로써 국내외의 오해와 불신을 해소”할 수 있는 계기 마련으로 들었다(노동부, 1992). 그런데 당시에 도 국제노동기준에 부합하지 않는 노사관계법이 쟁점이 되었고, 특히 ILO 기본협약인 결사의 자유 협약 비준문제가 쟁점이 되었다.

정부는 ILO에 가입하더라도 협약의 비준 여부는 회원국의 자율적 결정사항이기 때문에 가입과 협약의 비준은 별개의 문제라고 주장했다(동아일보, 1991. 12. 9). 특히 핵심적 쟁점사항인 복수노조 허용, 공무원의 단결권 보장, 제3자 개입금지 폐지 등과 관련한 3개 협약(제87호, 98호, 151호)에 대해서는 국내법과 저촉되는 점을 들어 비준을 유보할 방침이었다(경향신문 1991. 12. 10).

경총은 1991년 7월 12일 회장단회의를 열고 ‘ILO 가입 및 노동법 개정관련 대책’을 협의하였는데, 이 자리에서 ILO 가입 시 협약 비준문제는 국내 노사관계법과 비교하여 ILO 수준에 도달되어 있는 것을 중심으로 비준하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸다(한국경영자총협회, 1991: 151). 한국노총 역시 “현 국내외 노동현실의 문제점들을 고려하여 상기 ILO 협약 제87호 및

\* 서울대 고용복지법센터 연구위원(aelimyun@gmail.com).

제98호의 비준은 ILO 가입 후에도 상당간 유보되어야 될 것으로 분석된다”고 주장했다(한국노동조합총연맹, 1992: 826).

반면 전국노동조합협의회와 업종별노동조합회의를 중심으로 한 민주노조운동은 1991년 10월 ‘ILO 기본협약 비준과 노동법 개정을 위한 전국 노동자 공동대책위원회(ILO 공대위)’를 결성하고, 국제적 노동기준에 입각한 국내 노동법의 정비를 요구하였다. 특히 복수노조 금지, 공무원의 노동기본권 제한, 제3자 개입금지, 단체협약에 대한 행정관청의 개입, 공익사업 직권중재 조항 등의 삭제 등을 우선적으로 요구하였다(전국노동조합협의회, 1997). 그리고 1992년 ILO 결사의 자유 위원회에 한국 정부의 결사의 자유 침해로 진정하였다.

한국의 ILO 결사의 자유 관련 기본협약 비준과 이에 부합하는 노사관계법의 개정 문제는 한국의 ILO 가입 이후 26여 년이 흐르도록 이행되지 않고 있는 과제이다. 그동안 ILO 결사의 자유 위원회에서는 한국의 결사의 자유 침해로 진정된 15개 사건에 대해 수십 차례의 권고를 해 왔다.<sup>1)</sup> 특히 2000년대 이후로는 기존의 사건 외에 비정규직의 결사의 자유 침해 사건이 추가되어 거의 매년 결사의 자유 위원회의 권고가 나오고 있다.

이 글은 ILO 결사의 자유 위원회에서 다루어진 한국의 결사의 자유 침해문제를 주요 쟁점 중심으로 살펴본다. 주지하다시피 「노동의 권리 및 근본적 원칙들에 관한 1998년 ILO 선언」(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 이하 ‘1998년 ILO 선언’)은 ILO의 기본협약인 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권의 보장, 차별금지, 강제노동 및 아동노동금지 등은 비준 여부와 관계없이 ILO 회원국 일반이 준수해야 할 의무를 가진다는 점을 확인하였다. 즉, ILO 가입 이후 26년간 지연되고 있는 ILO 결사의 자유 협약 비준문제와 상관없이 한국은 ILO 회원국으로서 결사의 자유 등 ILO 기본협약을 준수할 의무를 가지며, ILO 감독기구의 권고를 존중할 책임이 있다. 특히 ILO 결사의 자유 위원회에서 한국 관련 사건을 검토하고 정부에 제시한 권고들은 결사의 자유 원칙에 비추어볼 때 한국의 노동관계법·제도가 어떠한 지점에서 상충되며 어떠한 방향으로 개선되어야 할지를 구체적으로 보여준다.

1) 2017년 10월 현재 종결 사건 9개, 후속점검 사건 2개, 현재 심의 중인 사건 4개.  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:103123](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:103123)  
 (검색일 2017.10.30.)

## II. 결사의 자유와 한국의 노동기본권 문제

### 1. 기본적 인권으로서의 결사의 자유

결사의 자유(freedom of association)는 국제인권법으로 제도화된 기본적 인권의 하나이다. ILO 헌장은 전문에서 결사의 자유 원칙을 노동조건을 개선하고 평화를 확보하는 수단으로 천명하였다. ILO 헌장의 부속서인 필라델피아 선언(1944 Declaration of Philadelphia)은 “표현의 자유와 결사의 자유는 지속적인 진보에 필수적”이며, 결사의 자유가 “ILO가 기초하고 있는 근본적 원칙들의 하나”임을 확인하고 있다.

가장 대표적 국제인권규범인 「세계인권선언」(1948 Universal Declaration of Human Rights) 역시 노동조합을 결성하거나 가입할 권리를 기본적 인권의 하나로서 확인하고 있다.<sup>2)</sup> 한국이 비준한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights) 제22조<sup>3)</sup>와 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 제8조<sup>4)</sup> 역시 결사의 자유를 기본적 인권의 하나로서 확인

2) Article 23(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests. (강조는 필자)

모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입할 권리를 가진다.

3) Article 22

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests. (강조는 필자)

제22조

1. 모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입할 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다.

4) Article 8

1. The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:

(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations;

(c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular

하고 있다.

1998년 ILO 선언이 결사의 자유 보장을 모든 ILO 회원국의 의무로 확인한 것은 결사의 자유가 가지는 이러한 기본적 인권으로서의 속성에서 비롯된 것이다. 즉, 선언은 “모든 회원국은 설령 관련 협약을 비준하지 않았더라도 국제노동기구의 회원이라는 바로 그 사실로부터 기본적인 권리에 관한 원칙들을 신의에 따라 현장에 부합하도록 존중하고 촉진하며 실현할 의무를 가진다”고 천명하고 있다.<sup>5)</sup> 결사의 자유와 단체교섭권에 대한 실효적 승인은 이러한 기본적인 권리들에 속한다.

결사의 자유에 관련된 국제노동기준 중 핵심적인 것이 「결사의 자유 및 단결권 보장 협약」(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948, No.87, 이하 ‘제87호 협약’)과 「단결권 및 단체교섭권 협약」(Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949, No.98, 이하 ‘제98호 협약’)이다.

## 2. ILO 결사의 자유 위원회

결사의 자유는 ILO 현장에 의거하여 보장되는 것이므로, 결사의 자유 협약의 비준 여부와 관계없이 ILO 회원국을 법적으로 구속한다.<sup>6)</sup> 그 중 하나가 ILO 결사의 자유 위원회에 대한 진정(claim) 절차이다.

country.

### 제8조

1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

- (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.
- (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합 조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리
- (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리
- (d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리

5) “all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely: (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining”

6) Beaudonnet ed.(2010), *International Labour Law and Domestic Law*, International Training Centre of the ILO, p.113.

결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)는 회원국들이 결사의 자유 원칙들을 준수하고 있는지를 확인하기 위한 특별 감시절차를 수립하기 위한 ILO와 유엔 간 합의에 따라 1951년 ILO 이사회(Governing Body)에 의해 설립되었다. 이미 설명한 바와 같이 결사의 자유는 ILO 헌장에 의거한 권리이기 때문에 결사의 자유 위원회는 관련 협약을 비준하지 않은 회원국의 결사의 자유 침해사건에 대하여도 심사할 권한을 가진다.

결사의 자유 침해에 관한 진정은 공식적으로 해당 국가의 정부를 상대로 제기되는데, 이는 정부가 해당 국가를 대표하기 때문이다. 그러나 사법부를 포함한 모든 국가 기관이 결사의 자유 원칙을 준수할 수범자가 된다.<sup>7)</sup> 또한 해당 국가에서 결사의 자유 원칙이 준수되고 있는 여부를 심사하기 위해 필요하다면 법원의 판결·결정을 분석하는 것도 결사의 자유 위원회의 소관사항이 된다.

결사의 자유 위원회는 진정이 제기된 개별 사건들을 검토한 결과를 ILO 이사회에 보고하며, 현재까지 ILO 이사회는 결사의 자유 위원회 보고서를 수정 없이 승인해 왔다(Beaudonnet(ed.), 2010: 78). 개별 진정사건들을 검토하면서 결사의 자유 위원회는 ILO 결사의 자유 협약들의 각 규정들의 의미와 범위를 구체적으로 실시하며 일반적 해석 원칙들을 정립해 왔다. 즉, 결사의 자유 위원회의 판정례들은 실질적으로 국제인권규범의 ‘판례 법리’(international common law)에 해당한다.<sup>8)</sup>

물론 결사의 자유 위원회의 견해나 권고가 해당 국가를 직접적으로 구속하는 법적 효력을 가진 것은 아니다. 국제법상 협약으로서의 성격을 가지는 ILO 협약에 관한 최종적(definitive) 해석은 국제사법재판소(International Court of Justice)의 소관 사항이다. 그러나 여기서 주목해야 할 점은 결사의 자유 위원회를 포함한 ILO 감독기구의 임무는 해당 회원국이 국제노동기준을 충실히 이행하고 있는지 여부를 확인하는 것이며, 이러한 임무를 수행하기 위해 ILO 감독기구는 사실상 국제노동기준을 해석하는 역할을 해왔다.<sup>9)</sup> ILO 회원국이 해당 국제노동협약에 관한 해석을 국제사법재판소에 제기하고 국제사법재판소의 상반된 해석이 있지 않는 한, 결사의 자유 위원회를 비롯한 ILO 감독기구의 견해는 유효하며 일반적으로 승인되는 것으로 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

7) “위원회는 결사의 자유 관련 협약이 적용되고 사법부를 포함한 모든 국가 기구가 이를 존중하도록 하는 것이 정부의 책임이라는 점을 고려한다”(Case 1952, 결사의 자유 위원회 313차 보고서, 300항 참고).

8) Beaudonnet(ed.) (2010: 79). 결사의 자유 위원회가 축적한 일반적 해석 원칙들은 『결사의 자유 판정요지집』(Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee)으로 발간된다. 2006년 발간된 제5차 개정판이 가장 최근 판이다.

9) 국내 제정법과 법원의 관계 역시 유사한 속성을 가진다. 많은 국가에서 법원은 의회가 제정한 법률에 대한 고유한 해석의 책임을 부담하지 않지만 그렇다고 해서 법원에 제기된 사건들을 해결하기 위해 제정법을 해석할 수 없는 것은 아니다.

10) ILO(1990), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation*, International Labour Conference, 77<sup>th</sup> Session, Report III(1A), Geneva, para. 7.

### 3. 결사의 자유와 한국의 노동기본권 문제

다음의 <표 1>은 1992년 이후 ILO 결사의 자유 위원회에 진정된 한국의 결사의 자유 침해 사건 중 결사의 자유 위원회의 결론 및 권고가 나온 사건들의 개요이다. 현재 2개의 사건(1865호 사건, 3047호 사건)이 후속점검(Follow-up) 중이며, 2016년 새롭게 진정이 이루어진 4개의 사건<sup>11)</sup>이 계류(Active) 중이다.

<표 1> 한국의 사건에 대한 ILO 결사의 자유 위원회의 권고

| 사건번호<br>최초진정일    | 진정요지   | 결사의 자유 위원회 권고 요지  |
|------------------|--|---|
| 3138<br>2015. 6  | 노동부의 단체협약 시정 관련 행정지침                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교섭 당사자간 자율에 맡겨두어야 할 단체협약에 대한 시정명령의 자제</li> <li>• 단체협약 관련 지침은 노사정협의의 결과물이어야 함</li> </ul>  |
| 3047<br>2013. 12 | 삼성전자서비스 하청노동자 결사의 자유 침해                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 원청 등과의 단체교섭 촉진</li> <li>• 노조탈퇴 협박, 계약해지 등 부당노동행위에 대한 독립적 수사와 시정</li> </ul>   |
| 2829<br>2011. 2  | 공공기관 단체협약 시정명령 화물운송특수고용 결사의 자유 침해/법외노조 통보 위협 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 경영평가·예산가이드라인 실행 전 노조와 사전협의/정부의 각종 조치가 노조운동에 미친 영향조사, 적절한 구제조치 실시</li> <li>• 단체협약 일방해지 이전에 교섭을 촉진하기 위한 조치 실행</li> <li>• 업무방해죄 개정</li> <li>• 공공부문에서 자율적 성실교섭을 촉진하기 위한 조치 실행/‘부당한 단체협약’ 시정명령 제한</li> </ul> |
| 2707<br>2009. 4  | 대학교수의 결사의 자유 침해                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학교수의 결사의 자유 부정하는 관련 법규정 폐지</li> <li>• 교수노조 설립신고 수리</li> </ul>   |
| 2620<br>2007. 12 | 이주노조 설립신고 반려, 강제 추방                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주노조 설립신고 수리</li> <li>• 이주노조 지도부에 대한 체포·추방 중단</li> </ul>   |
| 2602<br>2007. 10 | 사내하청/특수고용 결사의 자유 침해 쟁의행위에 업무방해죄 적용           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수고용 결사의 자유 보장</li> <li>• 원청 등과의 단체교섭 촉진</li> <li>• 노조탈퇴 협박, 계약해지 등 부당노동행위에 대한 독립적 수사와 시정</li> <li>• 업무방해죄 개정</li> </ul>   |
| 2569<br>2007. 5  | 교원의 결사의 자유 침해 교원평가정책에 관해 전교조와의 교섭 거부         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교원의 쟁의행위·정치활동금지 규정 폐지</li> <li>• 집회 참석자에 대한 징계처분(감봉 등) 원상회복</li> <li>• 평화적 노조활동에 대한 형사처벌금지</li> </ul>  |

11) Case No.3227(발레오전장 노조 파괴사건), Case No.3237(철도·화물연대 파업 탄압), Case No.3238(박근혜 정권 노동시장구조 개혁 추진과 민주노총 탄압), Case No.3262(세종호텔노조 탄압)

〈표 1〉의 계속

| 사건번호<br>최초진정일    | 진정요지  | 결사의 자유 위원회 권고 요지   |
|------------------|---|--|
| 2093<br>2000. 7  | 롯데호텔노조 단체교섭에 대한 중재회부/기간제 신규채용을 통한 결사의 자유 제한/파업에 대한 공권력 투입/조합원에 대한 폭력 및 구속 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파업 중 공권력 투입은 공공질서 유지를 위해서만 비례원칙에 따라 엄격히 제한되어야 함</li> </ul>  |
| 1865<br>1995. 12 | 국제노동기준과 충돌하는 노동관계법 노조활동에 대한 형사처벌 공무원/교원 결사의 자유 침해 지역건설노조 공안탄압             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노조법 §2 4호 라목 폐지/조합원 자격요건 노조가 결정</li> <li>• 복수노조금지 폐지/교섭창구단일화 제도 개선</li> <li>• 제3자 개입금지 폐지/업무방해죄 개정</li> <li>• ILO기준에 부합하는 공무원/교원의 노동3권 보장</li> <li>• 공무원/교원의 정치활동금지 폐지</li> <li>• 노동관계에 공권력 개입 자제</li> <li>• 전임자 급여지급은 노사자율로 결정</li> <li>• ‘필수공익사업’을 엄격한 의미의 필수서비스로 제한</li> <li>• 필수유지업무제도의 적용실태 보고</li> <li>• 긴급조정제도의 제한</li> <li>• 건설노조의 단체교섭에 대한 형사처벌 중단·보상</li> </ul> |
| 1629<br>1992. 3  | 복수노조금지 공무원/교원의 노동3권 금지 제3자 개입금지 전노협, 전교조에 대한 탄압                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3자 개입금지조항 폐지</li> <li>• 노조 지도부에 대한 구속·수배 중단</li> <li>• 공무원 쟁의행위금지 규정 개정</li> <li>• 결사의 자유 원칙 부합하는 노동관계법의 조속한 개정</li> <li>• 박창수열사 의문사에 대한 독립적 수사</li> </ul>   |

주 : ILO의 Country Profiles에서 필자가 정리(검색일 2017.10.30.)

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110\\_COUNTRY\\_ID:103123](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:103123)

다음에서는 Case No.1865 및 Case No.2602 등을 중심으로 한국의 노동관계법 개정과 정부·법원의 행위에 대해 결사의 자유 위원회가 권고한 핵심내용들을 살펴본다. Case No.1865는 결사의 자유 핵심협약과 충돌하는 국내 노동관계법의 제반 문제들을 다루고 있으며, 결사의 자유 위원회 역사상 두 번째로 장기간 다루어지고 있는 결사의 자유 침해사건으로서, 20여 년이 지나도록 개선되지 않고 있는 한국 노동기본권 보장 현실에 대해 결사의 자유 위원회는 여러 차례 심각한 우려를 표명한 바 있다.<sup>12)</sup> Case No.2602는 한국의 사내하청노동자 및 특수고용 노동자의 노동기본권 침해가 쟁점이 된 사건으로, 고용형태에 관계없이 결사의 자유의 실질적 보장이 이루어져야 한다는 ILO의 기본원칙들을 구체적으로 확인해 볼 수 있는 사건이다.<sup>13)</sup>

12) 결사의 자유 위원회 304차 보고서(1996); 306차 보고서(1997); 307차 보고서(1997); 309차 보고서(1998); 311차 보고서(1998); 320차 보고서(2000); 324차 보고서(2001); 327차 보고서(2002); 331차 보고서(2003); 335차 보고서(2004); 340차 보고서(2006); 346차 보고서(2007); 353차 보고서(2009); 363차 보고서(2012); 371차 보고서(2014); 382차 보고서(2017) 등.

13) 결사의 자유 위원회 350차 보고서(2008); 355차 보고서(2009); 359차 보고서(2011); 363차 보고서(2012); 374차 보고서(2015).



### Ⅲ. ILO 제87호·제98호 협약과 상충하는 주요 법제도

#### 1. 노동조합을 결성·가입할 수 있는 노동자의 범위 제한

「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’)은 제2조 제4호 단서 라목에서 “근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”를 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니하는 사유로 정하고 있다. 그리고 노동조합법 시행령 제9조 제2항에서 노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 법 제2조 제4호 단서 각목 등에 해당하는 설립신고서의 반려사유가 발생한 경우에는 행정관청은 30일의 기간을 정하여 시정을 요구하고 그 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우에는 당해 노동조합에 대하여 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보하여야 한다고 규정하고 있다.

2009년 노동부는 노동조합법상 근로자가 아닌 레미콘·덤프트럭 차주겸 기사, 화물트럭 차주겸 기사 등 특수고용노동자가 조합원에 포함되어 있다는 이유로 전국건설노동조합, 전국운수산업노동조합에 규약 시정명령을 내렸다. 노동부는 2009. 1. 2. 자율시정명령 공문발송 이후 2009년에 3차례, 2010년에 2차례에 걸쳐 공문을 보내 노동조합이 “차주의 노조가입 문제를 해결”하지 않을 경우 노동조합법 시행령 제9조 제2항에 따라 ‘법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’을 통보하겠다고 밝혔다. 이에 건설노조, 운수노조 및 민주노총은 결사의 자유 위원회에 진정을 제기하였다.

결사의 자유 위원회에 제출한 답변에서 정부는 레미콘·화물트럭 차주겸 기사의 근로자성을 부인한 대법원 판결들을 인용하였다.<sup>14)</sup> 그러면서 노동조합법은 근로계약관계가 인정되는 근로자와 사용자 사이에만 적용될 수 있다고 주장하였다. 또한 특수형태근로종사자의 노동3권을 보장하는 입법조치를 하라는 국가인권위원회의 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명」(2007. 10. 16)에 대하여, 이는 바람직하지 않으며 현재 특수고용노동자들이 겪는 어려움을 해결하기 위해 개별법 혹은 경제법에 따른 보호조치를 실행하고, 이러한 조치의 결과와 한계에 관해 당사자 및 전문가들의 의견을 수렴한 후 관련 노동법을 도입할지 여부와 도입시기, 그 내용을 신중하게 고려하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

이에 대하여 결사의 자유 위원회는 결사의 자유 원칙에 따라 군인과 경찰만을 예외로 하여

14) 대법원 2000. 10. 6, 2000다30240; 대법원 2006. 5. 11, 2005다20910; 대법원 2006. 6. 30, 2004두4888; 대법원 2006. 9. 8, 2003두3871 등. 그런데 정부 답변에 인용된 판결 중 2000다30240 판결은 근로기준법상 근로자성이 다툰이 된 사건이다.



모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 가져야 한다는 점을 상기시키면서, 이러한 권리가 보장되어야 할 사람인지 결정하는 기준은 고용관계의 존재 여부 (the existence of an employment relationship)를 근거로 하는 것이 아님을 강조하였다. 농업노동자나 대부분의 자영노동자(self-employed workers), 혹은 자유직업종사자들의 경우 고용관계가 존재하지 않는 경우가 흔하지만, 그럼에도 불구하고 단결권을 향유하여야 하는 것이다.<sup>15)</sup> 결사의 자유 위원회는 이러한 원칙이 차주겸 기사인 특수고용운송노동자에게도 똑같이 적용된다고 판단하였다.

결론적으로 결사의 자유 위원회는 정부에 대하여 화물차 차주겸 기사와 같은 자영노동자를 포함한 모든 노동자들이 자신들의 권익의 증진·방어를 위해 스스로의 선택에 따른 노동조합을 통해 결사의 자유를 전적으로 향유할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취할 것을 요청하였다.<sup>16)</sup>

한편 노동조합법 시행령 제9조 제2항에 근거한 행정관청의 법외노조 통보조치와 관련하여 정부는 이러한 조치가 이전에 발급된 노조 설립신고필증을 소급하여 노동조합을 무효화시키는 것이 아니며, 노동조합법에 따라 제공되는 보호와 혜택이 더 이상 적용될 수 없다는 통보일 뿐이라고 하면서, 이로 인해 행정당국이 노조를 해산하거나 노조활동을 금지시키지도 않는다고 주장하였다. 그러나 2010. 10. 7. 결사의 자유 위원회에 회신한 정부 답변에서는 정부의 시정 명령을 노조가 지속적으로 무시한다면 노조 설립신고증을 취소할 것이고, 이로 인해 결국 근로자인 다른 대다수 조합원들의 권리가 침해받게 될 것이라고 지적하였다. 따라서 정부는 근로자인 다른 조합원들은 노조활동에 참여할 권리를 보장받고, 근로자가 아닌 운송차주는 노조에서 탈퇴하여 자체적인 이익집단을 만들 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 해당노조에 권고한다고 밝힌 바 있다.<sup>17)</sup>

이에 대해 결사의 자유 위원회는 노동조합법에 따른 노조의 지위와 보호가 박탈되었음을 통보하는 것은 노조의 설립신고 취소와 같은 것이라고 보면서, 행정당국에 의한 노조의 권리 정지는 결사의 자유 원칙에 대한 극단적인 개입 조치에 해당한다고 지적하였다. 그러므로 법적 인정을 받은 노동조합의 등록(registration)을 금지하는 결정은 이 결정에 반하여 상소할 수 있는 법적 기한이 상소 없이 만료되거나 상소에 따라 법원이 확정판결을 내리기 전까지는 효력을 가져서는 안 된다고 지적하면서,<sup>18)</sup> 노동조합법 및 그 시행령 관련조항을 개정하기 위해 필요

15) ILO(2006), *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee*, para. 254.

16) Case No.2602, 결사의 자유 위원회 359차 보고서(2011) 370항 (b); 363차 보고서(2012) 467항 (e); 374차 보고서(2015) 31항 (e) 및 (f) 등 참조.

17) Case No.2602, 결사의 자유 위원회 359차 보고서(2011) 346항.

18) ILO(2006), *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee*, para.

한 조치를 취할 것을 요청하였다. 또한 위원회는 자영노동자들이 단체교섭이라는 수단을 포함하여 ILO 제87호와 제98호 협약에 따른 노조할 권리를 전적으로 향유할 수 있도록 하며, 조합원들이 자신들을 대표하는 노조에 가입하는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 전국건설노조와 전국운수노조에 대해 취하지 않을 것을 정부에 요청하였다. 구체적으로 건설노조와 운수노조에 게 내린 시정명령을 철회하고, 노동조합법 시행령 제9조 제2항을 비롯하여 조합원들을 각 노조가 대표할 수 있는 권리를 박탈하는 그 어떤 조치도 삼가할 것을 요청하였다.<sup>19)</sup>

## 2. 원청의 사용자 책임 및 단체교섭 질서 형성에 불리한 조치

과건·사내하청 등 간접고용노동자의 결사의 자유 침해문제는 그동안 세 가지 사건에서 결사의 자유 위원회의 권고가 있었다. 첫째, 건설일용노동자를 조직한 지역건설노조가 원청을 상대로 단체교섭을 요구하고 단체협약을 체결한 것에 대해 형법상 공갈·협박죄를 적용한 사건이다.<sup>20)</sup> 이에 대해 결사의 자유 위원회는 “노동자들의 이익을 방어하기 위한 활동과 연루되었다는 이유로 노조 지도자어나 조합원들을 구금하는 것이 일반적인 시민적 자유는 물론 특히 노조할 권리를 심각히 침해한다는 사실을 환기한다. 노조활동가들의 구속은 정상적인 노조활동의 발전에 불리한 위협적이고 공포스러운 분위기를 조성할 수 있다. 이러한 위협 효과는 단결 및 단체교섭권을 최근에 행사하기 시작한 불안정하며 취약한 노동자들에게 훨씬 강력할 수 있다”고 지적하면서 정부가 적절한 명령을 발함으로써 노조활동가들에 대한 협박과 탄압을 즉각 중단시킬 것, 유죄 판결 및 징역형을 재검토함으로써 기소·구금·투옥에 따른 고통 및 손실에 대해 건설연맹 간부들에게 보상할 것 등을 권고하였다. 또한 건설현장에서 원청업체가 갖는 지배적인 위치와 아울러 지역 및 산업 수준에서 단체교섭이 부재한 상황을 감안하면 원청업체와의 단체협약 체결은 전체 건설현장에서 효율적인 단체교섭 및 단체협약 체결을 위해 실현가능한 선택임이 분명하다고 하면서, 비정규직 ‘일용직’ 노동자들을 포함하여 건설산업에서 고용조건에 관한 자유롭고 자발적인 단체교섭을 증진시키기 위해 정부가 추가적인 노력을

301.

19) Case No.2602, 결사의 자유 위원회 359차 보고서(2011) 370항 (c) 및 (d); 363차 보고서(2012) 467항 (e) 및 (f); 374차 보고서(2015) 31항 (e) 및 (f) 등 참조.

20) 건설산업연맹은 1999년부터 국제건설목공노련의 지원하에 건설현장 조직화 사업을 전개했다. 2000년부터 지역건설노조가 건설현장의 원청사와 단협을 체결하기 시작하여 2003년 당시에는 300여개 현장에서 원청사와 단협을 체결했다. 2003년 9월 17일 대전지역건설노조에 대한 경찰·검찰의 수사, 9월 25일 천안지역건설노조, 10월 경기도지역건설노조, 11월 경기서부지역건설노조에 대한 조사와 간부 구속이 진행되었다. 건설산업연맹이 2004년 ILO 결사의 자유 위원회에 진정한 쟁점은 두 가지였다. 하나는 원청과의 단협 체결에 대한 정당성이며, 다른 하나는 노사가 자율적으로 진행한 단체협약 체결과 노조전임자 급여 지급에 대하여 노동관계법이 아니라, 형법을 적용하여 노조탄압을 하는 문제였다.

다할 것을 요청하였다.<sup>21)</sup>

두 번째 사건은 현대자동차, 기륭전자 등에서 일하는 사내하청노동자의 노동3권 침해사건이다. 2007년 전국금속노동조합 등은 결사의 자유 위원회에 현대자동차 사내하청 등 불법과건 노동자들이 △부당노동행위, 특히 노동조합 설립을 가로막을 목적으로 자행되는 빈번한 해고, △원청 사용자의 지속적 단체교섭 거부, △쟁의행위 시 업무방해죄의 적용과 해고, 구속, 과도한 손해배상 청구, △원청 사용자에 의한 물리적 폭력 및 해고당한 노동자가 노조활동을 위해 원청 사업장으로 들어오는 것을 가로막을 목적으로 신청하는 각종 가처분·명령 등으로부터 보호받지 못하는 상태에 놓여 있다고 진정하였다.

이에 대해 결사의 자유 위원회는 2008년, 이 사건을 “ILO 이사회의 특별한 주목을 요청하는 심각하고 위급한 진정건”의 하나로 다루면서, 13개 항에 달하는 매우 포괄적 권고를 한 바 있다.<sup>22)</sup> 먼저 위원회는 모든 노동자가 정규직이든 계약직이든 그 어떤 차별도 없이 자신들의 자주적인 선택에 따라 노조를 결성하고 가입할 수 있는 권리를 가져야 한다(Digest, 2006: para. 255)는 점을 강조하면서 사내하청노동자들의 노조 설립에 대응하여 원청이 하도급업체와의 계약 해지를 통해 반노조적 차별행위와 지배개입행위를 하였다는 진정에 대해 정부가 독립적인 수사를 진행할 것을 요청하였다. 그리고 만약 이러한 진정 내용이 확인된다면 최우선적 구제책으로서 해고된 노조 간부들과 조합원들이 복직될 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 요구하였다. 또한 만약 객관적이고 어쩔 수 없는 이유로 조합원들의 복직이 가능하지 않다고 사법부가 결정한다면, 그동안 조합원이 고통받은 모든 손해를 구제하기 위한 적절한 보상이 주어져야 하며, 반노조적 차별행위를 단념시킬 수 있는 충분한 제재를 사용자에게 가함으로써 향후 이러한 행위가 재발하지 않도록 하여야 한다고 권고하였다.

그리고 결사의 자유 위원회는 원청업체는 사내하청노동자들과 고용관계가 없다면서 교섭을 거부하고, 하청업체 역시 자신이 사내하청노동자의 고용기간과 노동조건을 통제하지 않는다면 서 교섭을 거부하는 “진퇴양난의 상황”에 사내하청노동자가 빠져 있으며, 정부가 이러한 상황을 암묵적으로 지지하고 있다는 진정 내용에 관해서 정부의 답변이 없는 점에 대해 유감을 표했다. 그러면서 위원회는 적절한 조치를 통해 노동법상 보장된 결사의 자유를 회피하는 수단으로 하도급이 사용되지 않도록 하고, 하청노동자를 조직한 노동조합이 자신들이 대표하는 이들의 생활·노동조건의 개선을 추구할 수 있는 권리를 실제적으로 행사할 수 있도록 하는 것이 한국 정부의 역할에 속하는 것이라고 판단하였다.

21) Case No.1865, 결사의 자유 위원회 340차 보고서(2006); 346차 보고서(2007); 353차 보고서(2009) 등.

22) 이는 본 진정건이 결사의 자유 위반 관련 진정사건의 조사를 위한 ‘결사의 자유에 관한 사실조사 및 조정위원회’ 조사 절차 제54항상의 개인적 자유(civil liberties)를 포함하는 문제들에 관련되어 있다고 판단했기 때문이다.

또한 위원회는 원청회사에 단체교섭 성사를 위해 노조 인정을 요구하는 목적의 사내하청 노동자의 파업이 불법이 아니라고 판단하면서,<sup>23)</sup> 이러한 파업 참여를 이유로 노동자를 해고한 것은 적법한 노조활동을 이유로 한 심각한 고용상의 차별이며, 이는 ILO 제98호 협약을 위반한 것이라고 강조하였다. 그리고 만약 이들 노동자들이 “제3자” 즉, 원청회사를 대상으로 단체행동을 했다는 이유 때문에 해고된 것으로 판명된다면, 이들에 대한 임금손실 없는 원직복직 내지 적절한 보상이 이루어져야 하며, 반노조적 차별행위를 단념시킬 수 있는 충분한 제재를 사용자에게 가함으로써 향후 이러한 행위가 재발하지 않도록 하여야 한다고 요청하였다.

덧붙여 위원회는 향후 법원이 해고된 노조 간부들이 사업장을 출입하지 못하도록 하는 명령을 내릴 것을 요청받을 때, 노동자대표들이 사업장의 운영을 방해함이 없이 자신들의 권한을 적절히 행사하기 위해 필수적인 시설들을 이용할 필요가 있다는 점을 충분히 고려해 줄 것을 기대한다고 밝혔다.

결론적으로 위원회는 결사의 자유와 단체교섭 권리의 행사를 피하기 위한 방책으로 하도급이 남용되는 것을 막기 위한 적절한 기제를 정부가 강구해야 할 필요가 있으며, 관련 노조와 파견·하청노동자의 고용기간과 조건을 결정하는 당사자 사이의 단체교섭이 항상 가능해야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>24)</sup>

세 번째 가장 최근에 제기된 사건은 삼성전자서비스의 협력업체노동자들의 결사의 자유 침해건이다. 금속노조 등은 삼성전자서비스가 하청노동자들의 노조 결성에 대해 하청업체와의 계약해지·노조탈퇴 위협, 노조 간부의 해고 등 “무노조” 정책을 관철시키고 있으며, 지회와의 단체교섭 거부 및 단체협약 불이행을 하며 정부가 이러한 상황을 묵인하고 있다는 진정을 2013년 결사의 자유 위원회에 제기했다.

정부와 경총은 2017년 1월 서울중앙지방법원이 1,337명의 하청업체노동자가 삼성전자서비스를 상대로 제기한 근로자지위확인 소송을 기각하며 원고가 삼성전자서비스와 목시적인 고용관계에 있다거나 파견근로관계가 있다고 보기 어렵다고 판결했다고 답변했다.

결사의 자유 위원회는 특정 노동관계가 한국 법에 따른 ‘불법파견’에 해당한다는 결론에 이르지 않았더라도 이러한 노동관계가 모든 노동자가 단결권·단체교섭권을 효과적으로 누리는 데 장애가 되는지 살펴볼 필요가 있다고 보았다. 이런 점에서 위원회는 정규직이든, 기간제이든, 하청업체 소속 노동자이든 고용상 지위에 상관없이 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 조직을 설립하고 가입할 권리를 지닌다는 점을 강조하며(Digest, 2006: para. 255), 정부가 이 사

23) ILO(2006), *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee*, paras 521, 535, 538.

24) Case No.2602, 결사의 자유 위원회 350차 보고서(2008); 355차 보고서(2009); 359차 보고서(2011); 363차 보고서(2012); 374차 보고서(2015) 등.

건에서 제기된 결사의 자유에 대한 다양한 장애물을 충분히 고려하여 노사단체와 협의하여 하청노동자들의 결사의 자유와 단결권 보호를 강화하기 위한 적절한 메커니즘을 개발하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 제공할 것을 요청하였다.

또한 위원회는 단결권은 해당 조직의 조합원이나 지도부가 어떠한 폭력이나 억압, 협박으로부터 자유로운 환경에서만 행사될 수 있으며 정부는 이러한 원칙이 지켜지도록 보장해야 한다는 점을 강조하였다. 노조가입 또는 정당한 노조활동을 이유로 한 괴롭힘과 협박은 해당 노동자의 고용을 침해하지 않더라도 자신의 선택에 의한 노조가입을 단념시킬 수 있고 따라서 단결권을 침해한다(Digest, 2006: paras. 44, 786). 이러한 원칙에 비추어 위원회는 여전히 해결되지 않은 협박, 탄압, 위협, 혹은 여타 형태의 노조탄압 관행에 관한 의혹이 남아있다면 정부가 이를 철저히 조사하고, 사실로 밝혀질 경우 처벌과 해당 노동자에 대한 보상을 포함한 적절한 조치를 취해 이러한 심각한 노조탄압 행위가 추후에 재발하지 않도록 할 것이라 믿는다고 밝혔다.<sup>25)</sup>

### 3. 복수노조 교섭창구 단일화 제도의 문제점

1996년부터 결사의 자유 위원회에서 심의하고 있는 제1865호 사건과 관련하여 민주노총은 2011년 추가로 개정 노동조합법의 교섭창구 단일화 제도 등에 관해 진정하였다. 여기서 진정인은 (i) 복수노조하 교섭창구 단일화는 소수노조의 단체교섭권과 단체행동권을 제한하고, (ii) 초기업단위에서 소수노조는 산별교섭에 참가할 수 없으며, (iii) 개정 노조법 교섭창구 단일화에 관한 조항은 교섭대표에게 교섭권뿐 아니라 단체협약체결권, 사용자측의 단협 위반에 대한 이의제기, 노사관계 관련 모든 권리와 권한을 모두 위임하며 노조활동 보장은 이들에게 집중되어 소수노조의 부당노동행위에 대한 구제권, 파업을 포함한 쟁의행위에 대한 권리는 사실상 부정되고, (iv) 교섭대표가 없는 노조 또는 교섭대표는 있으나 다수노조가 아닌 노조는 다른 노조가 파업할 의지가 없을 경우 파업권을 행사할 수 없다. 다수노조 지위를 지니고 교섭대표가 된 노조라 할지라도 파업권은 다른 노조 조합원의 동의가 있을 시에만 파업할 수 있으며, (v) 노조법은 교섭단위 분리는 노동조건이 다른 노조 사이에서만 할 수 있도록 제한한다고 제기하였다.

결사의 자유 위원회는 가장 대표적인 노조가 배타적인 권리를 지니는 단체교섭제도와 한 사업장 내에서 복수의 노조가 복수의 단체협약을 체결하는 것이 가능한 제도 양자 모두 결사의 자유 원칙에 부합한다는 점을 인정하였다. 그러나 가장 대표적인 노조에 대한 결정은 편파

25) Case No.3047, 결사의 자유 위원회 381차 보고서(2017).



성과 남용의 가능성을 피하기 위해 객관적이며 사전에 결정되고 정확한 기준에 따라야 하며, 노조간 차별은 단체교섭, 당국과의 협의, 국제조직에의 파견대표의 임명 목적 등을 위해서만 일정정도의 우선권을 주는 것에 국한되어야 한다. 따라서 위원회는 배타적 교섭대표를 선임하는 제도하에서 요건을 충족하는 대표노조가 없을 경우 단체교섭권은 해당 교섭단위 내 모든 노조에게 부여되어야 한다. 단체교섭권을 부여받지 못한 노조도 자체 활동을 수행할 수 있어야 하며 최소한 자기 조합원을 대변하고 개별적인 이의제기에서 조합원을 대표할 수 있도록 (Digest, 2006: paras. 354, 950, 976) 정부가 조치를 취할 것을 권고하였다.

또한 위원회는 파업권은 단체협약 체결을 통해 해결될 수 있는 노동쟁의에만 국한되어서는 안 되며, 노동자와 노동자조직은 필요하다면 보다 넓은 맥락에서 조합원들의 이해에 영향을 미치는 사회·경제적 사안에 대한 불만을 표출할 수 있어야 한다고 강조하였다. 따라서 위원회는 정부가 이러한 원칙에 따라 파업행위가 단체협약 체결을 위한 노동쟁의에 국한되지 않도록 하고, 파업의 정당성이 노동조합이 교섭대표 지위를 가지고 있는지 여부에 따라 판단되지 않도록 하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 요구하였다.<sup>26)</sup>

#### 4. 쟁의행위의 정당성 판단기준의 협소함 및 노동조합 활동에 대한 형사처벌

노동조합법은 제3조에서 민사면책에 대하여, 제4조는 형사면책에 대하여 규정하고 있다. 정당성이 인정되는 쟁의행위에 한하여 민·형사상 면책을 부여하지만, 쟁의행위의 정당성을 매우 협소하게 해석함으로써 폭력이나 파괴행위가 수반되지 않는 집단적 노무제공 거부의 방법에 의한 단순파업을 이유로 해서 조합원들에 대한 민·형사상 책임추궁이 이루어지고 있다. 이에 관해 제기된 여러 사건에서 결사의 자유 위원회는 다음과 같은 견해를 일관되게 제시해 왔다.<sup>27)</sup>

즉, 결사의 자유 위원회는 파업행위의 정당한 목적에 대한 제한적인 해석은 노동자들을 민·형사상 소송의 위협에 노출시키고 파업 파괴를 목표로 하는 대체인력 투입을 정당화하기 위해 사용될 수 있다는 점에서 파업노동자와 그들의 노조에 심각한 결과를 야기할 수 있다고 지적해 왔다.

따라서 위원회는 정부에 노동자의 이해와 직접적인 관계가 있는 모든 사회·경제적 문제에

26) Case No.1865, 결사의 자유 위원회 363차 보고서(2012), 115~118항.

27) Case No.1865, 결사의 자유 위원회 304차 보고서(1996); 306차 보고서(1997); 307차 보고서(1997); 309차 보고서(1998); 311차 보고서(311); 320차 보고서(2000); 324차 보고서(2001); 327차 보고서(2002); 331차 보고서(2003); 335차 보고서(2004); 340차 보고서(2006); 346차 보고서(2007); 353차 보고서(2009); 371차 보고서(2014); 382차 보고서(2017) 등.



대해 파업행위가 이루어질 수 있도록 파업의 목적 정당성에 대한 현재의 협소한 해석을 폐기하기 위한 필요한 조치를 취할 것을 지속적으로 요청해 왔다.

한편 위원회는 정부가 답변서에서 언급한 업무방해죄 적용에 관한 새로운 대법원 판례, 즉 “전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 파업만이 업무방해죄로 간주된다”(대법원 2011. 3. 17, 2007도482)는 기준이 지나치게 넓고 평화적 파업에 대해서도 업무방해죄 적용을 배제하지 않는다고 보았다. 특히 파업에 대한 제한을 업무·거래 방해와 연계시킬 경우 정당한 파업이 폭넓게 제약될 수 있다는 점을 강조하였다. 또한 위원회는 설사 장기간의 사법절차 끝에 법원이 형법 314조 제1항을 좁게 해석하여 무죄 선고를 하더라도 기소와 재판, 체포와 구금의 과정을 거친다는 사실 자체가 해당 노동자의 결사의 자유를 심각하게 침해하는 것임을 지적했다. 따라서 위원회는 정부가 형법 314조를 재검토하고 해당 조항이 노동자들이 정당한 노조활동을 수행할 권리를 침해하지 않도록, 그리고 결사의 자유 원칙에 부합하도록 필요한 조치를 취할 것을 다시 한번 촉구하였다. 특히 위원회는 정부가 입법조치 이전이라도 평화적 파업에 대해 업무방해죄가 적용되지 않도록 보장하고 평화적 파업에 참가한 노동자에 대한 업무방해죄를 적용한 소를 취하할 것을 촉구하였다. 또한 현대자동차 등이 조합원들로 하여금 자신들의 요구와 권리를 포기하도록(예를 들어, 부당해고 소송을 취하한다든지, 하청노동자를 대표하는 노동조합으로부터 탈퇴한다든지, 혹은 잔업거부를 취소한다든지 등) 하기 위한 위협으로서, 업무방해 규정에 기반하여 터무니없는 액수의 손해배상 소를 제기했다는 진정 내용에 대해 정부가 독립적인 수사를 진행할 것과 이러한 부당노동행위가 사실로 밝혀질 경우 적절한 보상과 충분한 제재를 가할 것을 요청하였다. 나아가 법원이 노사관계의 맥락과 건설적인 노사관계 분위기 구축을 위한 필요성, 그리고 이들 손해배상소송 건들이 노조 조합원들로 하여금 자신들의 권리와 요구들을 단념하도록 위협하는 수단으로 사용되고 있다는 본 진정 내용을 충분히 고려할 것을 주문하였다.<sup>28)</sup>

#### IV. 결사의 자유 보장을 위한 당면과제

새 정부가 ‘노동존중사회’를 내걸고 26년간 지연되어온 ILO 기본협약 비준도 국정과제로 제시하면서 ILO 제87호 및 제98호 협약 비준과 관련 법제도의 정비에 관한 요구와 기대가 높아

28) 결사의 자유 위원회 382차 보고서(2012) 93항; 350차 보고서(2008) 등.

지고 있다. 이 글의 서두에서 설명한 바와 같이 ILO 결사의 자유 원칙은 20세기 초부터 기본적인 권의 하나로 인정되어온 것으로서 관련 협약의 비준 여부와 상관없이 존중되어야 한다. 관련하여 결사의 자유 위원회는 “한국에서의 노조할 권리 및 단체교섭권의 상황을 깊이 우려하며, 한국이 ILO에 가입하기로 결정했을 때 한국은 결사의 자유 원칙을 포함한 ILO 헌장과 필라델피아 선언에 명시된 기본원칙을 수용하였으며, 한국 정부에게 결사의 자유 원칙을 지킬 궁극적 책임이 있음”을 지속적으로 환기시켜 왔다.<sup>29)</sup>

특히 앞에서 소개한 ILO 결사의 자유 위원회의 한국 정부에 대한 여러 권고에서 나타나듯이, 다소 시간이 걸릴 수 있는 입법적 조치 이외에도 정부와 법원이 즉각적으로 수용하여 실질적 개선을 가져올 수 있는 사항들도 많이 있다. 몇 가지 예를 들어 보면, 우선 노동조합법상 ‘근로자’를 현재 특정한 사용자와 근로계약관계에 있는 자로 협소하게 해석하여 노동조합설립신고서를 반려하거나 ‘노동조합으로 보지 않음’ 통보를 하는 노동부의 행위는 즉각 시정되어야 한다. 이러한 노동부의 해석은 노동조합법의 입법 목적을 근로기준법과 달리 보면서 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직 중인 자 및 특수고용노동자의 경우도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 노동조합법상 근로자에 해당한다고 보고 있는 대법원 판례<sup>30)</sup>와도 상충되는 것이다.

둘째, ILO는 한국 정부에 대한 다양한 권고에서 단체교섭의 촉진을 위해 필요한 조치를 취할 것을 요청하고 있다. 특히 특수고용노동자들이 결사의 자유를 온전히 향유할 수 있도록 단체교섭의 메커니즘을 개발·촉진할 것, 간접고용노동자들의 고용 및 노동조건을 결정하는 관련 당사자간 단체교섭을 촉진·보장할 것 등을 요청하고 있다. 그러나 아직까지 정부는 이에 관한 조치를 취한 바도 없고, 오히려 지난한 과정을 거쳐 노사간 형성되고 있는 단체교섭 관행에 찬물을 끼얹는 행위들을 하고 있다. 특수고용노동자가 포함되어 있다는 이유로 전국건설노조 및 공공운수노조에 내린 규약 시정명령이 단적인 예이다. 노조법상 노조의 지위를 상실할 수 있다는 위협은 그 자체만으로도 노동조합의 활동을 위축시키고 노사간 단체교섭 활성화에 악영향을 미치게 된다. 또한 최근에는 전국건설노조가 조합원 채용요구를 하며 단체교섭을 벌였다는 이유로 ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’상 공동공갈·공동강요·공동협박 등의 범죄혐의로 기소·구속하는 사건마저 벌어졌다.<sup>31)</sup> 이와 관련하여 결사의 자유 위원회는 “노조활동가들의 구속은 정상적인 노조활동의 발전에 불리한 위협적이고 공포스러운 분위기를 조성할 수 있다. 이러한 위협 효과는 단결권 및 단체교섭권을 최근에 행사하고 있는 불안정하고 취약한

29) 결사의 자유 위원회 359차 보고서(2011) 368항.

30) 대법원 2004. 2. 27, 2001두8568; 대법원 2014. 2. 13, 2011다78804; 대법원 2015. 1. 29, 2012두28247 등.

31) 이 사건의 경위와 법적 쟁점에 대하여는 윤애림(2016), 「비정규직 단체교섭권 행사에 대한 형사처벌의 부당성」, 『민주법학』 제62호 참조. 현재 이 사건에 대해 전국건설노조와 국제건설목공노련이 ILO 결사의 자유 위원회에 추가적 진정을 준비 중이다.

노동자들에게 훨씬 강력할 수 있다”고 여러 차례 지적한 바 있다.

셋째, 그동안 한국의 결사의 자유 침해사건을 다루면서 결사의 자유 위원회는 다양한 차원에서 벌어지는 반조합적 차별행위와 지배개입에 관해 독립적 수사를 진행하고, 부당노동행위가 사실로 밝혀질 경우 임금손실 없는 원직복직 및 해당 조합원·노동조합이 겪은 고통에 대해 적절한 보상이 이루어져야 하며, 해당 부당노동행위를 저지른 자에 대한 충분한 제재를 통한 재발방지를 주문하여 왔다. 동시에 결사의 자유 위원회는 이러한 권고에 대한 이행상황을 정부가 제대로 보고하지 않는 점에 대해 여러 차례 지적해 왔다. 하지만 우리 사회에서는 여전히 장기간에 걸친 노사분규가 벌어지고 있는 사업장에서도 부당노동행위에 대한 노동부의 근로감독 및 검찰의 수사·기소가 제대로 진행되지 않고 있다. 또한 어렵게 부당노동행위가 인정된 경우에도 사용자에 대한 솜방망이 처벌로 인해 실질적 제재 내지 예방 효과를 내지 못하고 있는 실정이다.

## V. 맺음말

한국 정부는 이미 1998년에 한국을 방문한 ILO 고위급 노사정 대표단에 제87호 및 제98호 협약 비준을 약속하였고, 이는 1998년 3월 ILO 이사회에 보고된 바 있다. 뿐만 아니라 정부는 1996년 OECD 가입 당시에도 결사의 자유에 관한 ILO 기본협약 비준을 약속했고, 한·미 FTA, 한·EU FTA 체결 시에도 이를 공언한 바 있다. 결사의 자유 협약 비준이 계속 지체되자 유럽 의회는 “유럽연합 집행위원회가 한국 정부와 공식 협의를 개시하고 적절한 조치를 취하라”고 촉구하는 결의문(2017. 5. 18)을 채택하기도 하였다.

2006년과 2008년 유엔 인권이사회 이사국으로 출마하면서도 정부는 ILO 4개 협약 비준을 공약으로 내걸었다. 그러나 아무런 진전이 없자, 유엔은 사회권 규약 3차 국가보고서 심의(2009. 11), 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 2차 회기 심의(2012. 10), 자유권 규약 4차 국가보고서 심의(2015. 11), 사회권 규약 4차 국가보고서 심의(2017. 10) 등을 통해 결사의 자유 협약 비준을 촉구하는 권고를 채택한 바 있다.

새 정부는 올해 다시 한번 결사의 자유 협약 등의 임기 내 비준을 약속하였다. 기본적인 인권의 하나인 결사의 자유를 존중하고 국내 법·제도를 이에 부합하도록 개선해 나가겠다는 의지가 있다면 협약 비준 이전이라도 정부와 법원이 할 수 있는 영역에서 결사의 자유를 존중하는 조치들이 이루어져야만 할 것이다. 그리고 헌법과 국제노동기준에 부합하도록 노동조합법을 개정하기 위해 현재 국회 계류 중인 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정안<sup>32)</sup>에 관한 진지한

논의가 이루어져야 할 것이다. **KLI**

### [참고문헌]

노동부(1992), 『1992년판 노동백서』.

윤애림(2016), 「비정규직 단체교섭권 행사에 대한 형사처벌의 부당성」, 『민주법학』 제62호.

전국노동조합협의회(1997), 『전노협 백서』.

한국경영자총협회(1991), 『1991년 사업보고서』.

한국노동조합총연맹(1992), 『1991년도 사업보고』.

Beadonnet, Xavier(ed.)(2010), *International Labour Law and Domestic Law: A training manual for judges, lawyers and legal educators*, Turin: International Training Centre.

ILO(1990), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation*, International Labour Conference, 77th Session, Report III(1A), Geneva.

\_\_\_\_\_(2006), *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee*, Fifth (revised) edition, Geneva.

32) 윤후덕의원 대표발의, 의안번호 2000655; 송옥주의원 대표발의, 의안번호 2001498; 이정미의원 대표발의, 의안번호 2002679; 한정애의원 대표발의, 의안번호 2005441 등.