

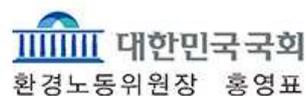


www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

ILO

국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

- 일시 2017년 8월 29일(화) 09:00 ~ 12:30
- 장소 국회 의원회관 제3세미나실



개 회 사



ㅣ 이성호 국가인권위원회 위원장

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 이성호입니다.

먼저 국가인권위원회와 국회 환경노동위원회가 공동으로 주최하는 국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 우리나라 비정규직 문제의 개선방안 모색을 위한 토론회에 참석 해주신 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

특히, 이번 토론회를 함께 주최하여 주신 홍영표 국회 환경노동위원장님께 깊이 감사드리며, 바쁜 국회 일정 중에도 불구하고 귀한 시간을 내어 참석해주신 더불어민주당 000 의원님, 자유한국당 000 의원님, 국민의당 000 의원님, 바른정당 000 의원님, 정의당 000 의원님께 감사의 인사를 드립니다.

오늘 토론회에서 발표를 맡아 주실 한국노동연구원 김근주 부연구위원님과 서울대학교 고용복지법센터 윤애림 연구위원님, 토론을 위하여 노·사·정 각 부문에서 참석해주신 전국민주노동조합총연맹과 한국노동조합총연맹, 한국경영자총협회 및 고용노동부 관계자, 그리고 관련 학계 및 시민사회단체 등 전문가를 비롯하여 이 자리에 참석해 주신 여러분께 깊이 감사드립니다.

여러분 모두 잘 아시는 바와 같이, 새 정부는 국정과제의 하나로 노동이 존중받는 사

회의 실현과 차별 없는 좋은 일터 만들기를 제시하였으며, 또한 좋은 일자리의 창출을 위해 대통령 직속으로 일자리위원회를 설립하여 노동정책과 관련한 현안 과제들을 추진해가고 있습니다. 이 중에서 비정규직 문제는 한국사회 양극화의 주요한 요인으로 손꼽히며, 차별적 대우와 관련하여 시급한 개선이 필요한 과제입니다.

우리나라의 비정규직 문제는 국제적으로도 끊임없이 개선의 필요성이 제기되어왔습니다. 국제노동기구는 「고용 및 직업상 차별에 관한 제111호 협약」의 이행과 관련하여 네 차례에 걸쳐 우리나라에 대해 고용 형태에 근거한 차별, 비정규직의 여성화, 차별받는 시간제근무 여성노동자 등 비정규직이 양산되는 상황에서 비정규직 노동자의 권리를 보호하기 위한 제도적 보완을 촉구한 바 있습니다.

그리고 국제노동기구는 올해 6월 5일부터 16일까지 ‘양질의 일자리로 구축하는 미래’를 주제로 제106차 총회를 개최하였습니다. 여기서 양질의 일자리란 국제노동기구가 1999년에 제87차 총회에서 밝힌 ‘자유롭고 안전하며 평등한 그리고 인간 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀에게 일답고 생산적인 일’을 의미합니다. 그 이후, 양질의 일자리라는 개념은 각 회원국이 자국의 정책으로 실천하면서 여러 국제기구 간 공조를 강화하기 위하여 2008년에 ‘공정한 세계화를 위한 사회정의 선언’에서 다시 강조되고 있습니다.

이렇듯 양질의 일자리는 국제노동기구가 오랜 기간에 걸쳐 추진해오고 있는 목표로, 국제노동기구의 양질의 일자리 개념에 비추어 우리나라의 좋은 일자리, 특히 비정규직 문제를 검토하는 것은 일자리 확대 정책을 적극적으로 추진해가는 시점에서 매우 중요하다고 생각합니다. 그리고 이러한 맥락에서 국가인권위원회와 국회 환경노동위원회가 국제노동기구 권고의 이행상황을 점검하고 우리나라 비정규직 문제의 개선방안을 논의하는 장을 마련한 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분,

지금까지 국가인권위원회는 비정규직 관련 법률안 및 기간제법·과건법 개정안 등에 대한 의견 제출을 비롯하여 비정규직 노동자의 고용안정 및 처우개선 문제에 관심을 갖고 관련 실태조사와 함께 그 결과를 바탕으로 관계 부처와 지자체 등에 제도개선을 권고해 왔습니다. 앞으로도 국가인권위원회는 전국 곳곳의 모든 일터에서 비정규직 문

제를 해소하고 나아가 우리나라가 차별 없는 사회가 될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것입니다.

오늘 토론회가 개최될 수 있도록 협조하여 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드리며, 앞으로도 비정규직 문제의 개선을 위해 많은 관심을 갖고 우리 위원회와 함께 하여 주시기를 희망합니다.

여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2017. 8. 29.

국가인권위원회 위원장 이 성 호

환영사



홍영표 국회 환경노동위원회 위원장 / 더불어민주당 국회의원

안녕하십니까. 국회 환경노동위원회 위원장 홍영표입니다. 오늘 토론회에 참석해주신 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

현재 ILO가 권고한 189개 협약 중 우리나라 비준협약은 29개입니다. OECD 회원국의 평균에 비해서 3분의 1 수준에 머물러 있습니다. 주제별 전문협약 비준 형태를 살펴보면 근로시간, 사회보장, 특정고용 유형에 관한 협약 비준이 상당히 낮게 나타나고 있습니다.

이러한 상황을 방증하듯 비정규직의 근로환경은 악화되고 있습니다. 언론에 비치는 안타까운 사고의 대부분은 비정규직 근로자입니다. 최근 폭발사고로 숨진 협력업체 근로자가 그 예시입니다. ILO는 지속적으로 우리나라 비정규직을 지적하였지만 지난 정권동안 비정규직의 수는 오히려 늘어왔습니다.

그리하여 본 토론회를 통하여 국제노동기구 권고 이행상황을 점검하며 우리나라 비정규직의 심각성을 알아보고자 합니다. 더불어 비정규직 문제와 관련된 국제적 동향을 파악하고 개선방안 도출에 최선을 다하겠습니다.

문재인 정부 출범 이후 양질의 일자리를 만드는 '비정규직 정규직화'가 노동현안으로 떠올랐습니다. 저 또한 근로자의 권리와 이익을 위해 힘써야 할 국회 환경노동위원장으로



로서 실질적인 제도적 뒷받침에 힘을 쓸 것을 약속드립니다.

오늘 토론회를 함께 준비해주신 국가인권위원회에 다시 한 번 감사의 인사를 전하며 바쁘신 가운데서도 자리를 빛내 주신 모든 분들의 앞날에 건강과 행복이 함께하기를 기원합니다.

2017. 8. 29.

국회 환경노동위원회 위원장 / 더불어민주당 국회의원 **홍영표**

축 사



■ 한정애 국회 환경노동위원회 더불어민주당 간사

안녕하십니까?

국회 환경노동위원회 더불어민주당 간사 한정애입니다.

〈국제노동기구(ILO) 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방향 모색 토론회〉의 개최를 축하드리며, 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 토론회에 참석해 자리를 빛내주신 모든 내외 귀빈께 감사의 말씀을 전합니다.

대한민국이 1991년 국제노동기구(ILO)에 가입한지도 올해로 26주년이 되었습니다. 가입 당시만 해도 국제노동기준과 현행 노동법상의 간극이 크지 않을 것이라는 긍정적인 전망이 있었지만, 우리나라의 협약 비준과 이행은 현재까지도 미흡한 수준에 머물러 있습니다.

특히 국제노동기구(ILO)는 1998년 ‘노동에 있어서 기본적인 원칙과 권리에 관한 선언’을 채택하면서 모든 회원국이 존중하고 실현해야 할 8개의 핵심협약을 선정한 바 있습니다. 이는 회원국이 비준하지 않더라도 성실하게 실현할 의무가 있다는 뜻을 포함합니다. 그러나 대한민국 정부는 국내법이 ILO협약과 맞지 않아 비준이 어렵다는 것을 이유로 들어 8개의 핵심협약 중 4개 협약만을 비준한 채 나머지 핵심협약의 비준을 미뤘습니다.

이에 노동자의 안전한 일터와 권익 향상에 대한 관심이 증가했음에도 노동의 가치는 여전히 제자리에 머무를 수밖에 없었습니다. 노동자 중에서도 비정규직의 처우는 고용 안정성과 차별 문제를 포함해 매우 열악한 수준입니다. 기본적인 근로기준을 쉽게 침해당하는 것은 물론, 사고의 위험에도 더욱 자주 노출되기도 합니다.

새로 출범한 문재인 정부는 이러한 문제의식을 바탕으로 4개 핵심협약 비준을 국정 과제에 포함시키며 노동존중사회 실현에 한 걸음 더 다가섰습니다. 무엇보다 지난 5월 「ILO 핵심협약 비준 촉구 결의안」을 통해 ILO 핵심협약 87호와 98호의 비준을 촉구했던 당사자로서 기쁜 소식이 아닐 수 없습니다.

핵심협약이 비준되면 지금보다 노동자들의 권익은 더욱 향상되고, 일터는 더욱 안전해질 것입니다. 또한 준비 과정을 통해 이후 발생할 문제점을 함께 고민하고, 해결 방안을 논의하며 대한민국의 노동기준을 한 단계 향상시킬 수 있습니다.

국내법의 개정 또한 핵심협약 비준에 맞추어 준비되어야 합니다. 지난 2월 발의한 비정규직·특수고용직 근로자성을 인정하는 내용의 「노동조합 및 노동관계조정법」을 포함하여, 관계되는 법안이 개정 및 통과될 수 있도록 더욱 적극적으로 살펴보겠습니다.

오늘 토론회는 국제노동기구(ILO)의 권고 이행상황과 준비할 사항을 확인하고, 비정규직 문제 개선 방안을 논의할 수 있는 시의적절한 자리입니다. 각 분야의 전문가 분들을 포함해 토론회에 참석해주신 모든 분들께서는 아낌없는 지적과 제언을 해주시기 바랍니다. 저 역시 그동안 해온 고민과 오늘 논의된 내용을 바탕으로 노동존중사회 실현에 더욱 앞장설 것을 약속드립니다.

다시 한 번 뜻 깊은 토론회를 마련해 주신 관계자 여러분들과 이 자리에 함께해주신 발제자, 토론자, 청중 모든 분들께 감사드립니다. 고맙습니다.

2017. 8. 29.

국회 환경노동위원회 더불어민주당 간사 **한 정 애**

축 사



ㅣ 임이자 자유한국당 환경노동위원회 국회의원

안녕하십니까? 자유한국당 환경노동위원회 국회의원 임이자입니다.

비정규직의 확대와 차별로 노동시장의 격차는 갈수록 심화되고 있는 시기에 홍영표 위원장님께서 '국제노동기구(ILO) 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색 토론회'를 열어 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

그동안 고용노동부를 비롯한 다양한 부처에서 비정규직 차별해소를 위해 다각적인 정책을 수립하고 있지만 부족한 점이 많은 것이 사실입니다. 다양한 노동현안이 대두되고 있으나 그 가운데서도 비정규직 문제는 더 이상 미룰 수 없는 우리 사회의 현안이 되었습니다.

비정규직이 겪는 고용 불안, 임금과 처우에 있어서의 차별 등은 심각한 실정입니다. 지난해 비정규직의 임금이 정규직임금의 54% 수준으로 그 격차는 점점 벌어지고 있고, 비정규직에서 정규직으로 이동이 어려워 한번 정해진 임금과 처우가 굳어지는 악순환이 계속되고 있습니다.

오늘 토론회가 비정규직 문제와 관련한 국제적 동향을 파악하고, 정책적 의제를 도출하여 비정규직 문제 개선을 위한 뜻 깊은 토론회가 되기를 바랍니다. 또한 이 자리에 함께해주신 여러분들의 소중한 고견 하나 하나가 우리나라의 비정규직 문제를 해소



하기 위한 첫걸음이 되기를 바랍니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석해 주신 모든 분들께 감사드리며, 참석하신 모든 분들의 앞날에 행복이 가득하기를 기원합니다. 감사합니다.

2017. 8. 29.

자유한국당 환경노동위원회 국회의원 **임 이 자**

축 사



■ 김삼화 국회 환경노동위원회 간사 / 국민의당 국회의원

안녕하십니까. 국회 환경노동위원회 간사로 활동하고 있는 국민의당 국회의원 김삼화입니다.

국가인권위원회와 홍영표 국회 환경노동위원회 위원장님께서 공동으로 주최하는 「국제노동기구(ILO) 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

잘 아시다시피 국제노동기구(ILO)는 모든 회원국이 존중하고 실현해야 할 8개 핵심협약을 선정하고 있습니다. ‘결사의 자유(제87호, 제98호)’, ‘강제노동금지(제29호, 제105호)’, ‘아동노동금지(제138호, 제182호)’, ‘차별금지(제100호, 제111호)’가 그것입니다. 우리나라는 현재까지 ‘아동노동금지’, ‘차별금지’와 관련된 협약 4개를 비준하였고, 얼마 전 문재인 정부는 100대 국정 과제를 발표하면서 노동존중 사회 실현을 위해 ‘결사의 자유’ 비준을 추진하겠다고 했습니다.

사실 ‘결사의 자유’는 ‘차별금지’와 함께 ILO에서 지속적으로 우리나라에 개선 권고를 했던 사항입니다. 특히 ‘차별금지’와 관련해서는 비정규직이라는 ‘고용 형태로 인한 차별’ 및 ‘여성 비정규직 노동자에 대한 차별’ 등 비정규직 문제 관련 권고 사항이 주를 이루고 있어 우리나라 비정규직 문제의 심각성을 잘 알 수 있습니다.

비정규직 문제 해결은 2000년대 이후 ILO의 주요 의제 중 하나인 ‘Decent Work’와 관련돼 있다고 할 수 있습니다. 주로 ‘양질의 일자리’로 번역되는 ‘Decent Work’ 개념은 종래 양적 측면으로 접근해왔던 비정규직 문제 해결을 정규직·비정규직을 불문하고 일자리 질을 향상시키는 방향으로 논의를 확대시키며 구체화되어 왔습니다.

이러한 점에서 오늘 토론회는 매우 시의적절하고 유의미하다고 생각합니다. 건설적인 토론과 전문가분들의 고견을 통해 좋은 방안이 도출될 수 있기를 기대합니다. 도출된 방안을 바탕으로 국회 환경노동위원회 간사로서 비정규직 문제 해결을 위해 더욱 노력하겠습니다.

끝으로 오늘 토론회 개최를 다시 한 번 축하드립니다. 소중한 시간을 내어 자리를 빛내 주신 귀빈 여러분의 가정에 건강과 행운이 깃들기를 기원합니다.

2017. 8. 29.

국회 환경노동위원회 간사 / 국민의당 국회의원 **김삼화**

축 사



■ 하태경 환경노동위원회 바른정당 간사 국회의원

안녕하십니까? 환경노동위원회 바른정당 간사 국회의원 하태경입니다.

먼저 이번 행사를 준비해 주신 홍영표 국회 환경노동위원장님과 국가인권위원회 관계자 분들의 노고에 감사의 말씀을 드립니다. 지금 우리나라에서 여야를 불문하고 가장 중요한 것은 양질의 일자리 창출입니다. 양질의 일자리 창출의 해법을 모색하는 과정에서 ‘비정규직’ 문제는 필연적으로 다루어야 할 중요한 문제입니다. 우리 사회의 ‘비정규직’ 문제는 노동시장 이중격차 문제의 주요한 부분이자 사회의 공정성에서도 반드시 풀어야 할 문제 중에 하나입니다. 문제 해결에는 다양한 방법이 있을 수 있습니다. 반드시 모두를 정규직화 하는 것만이 유일무이한 방법은 아닐 것입니다. 비정규직에 대한 또다른 불평등을 조장하는 것이라면 다시 한번 다각적인 분석과 고민이 필요합니다.

일자리가 수치상으로도 늘어나야 하고, 질적으로도 좋아야 합니다. 비정규직 근로자의 애환도 줄여가야 합니다. 이 과정이 누군가에게 불평등을 강조하는 것이 되어서도 안 될 일입니다. 결코 가볍지 않은 시대적 과제입니다. 국가인권위원회와 존경하는 홍영표 환경노동위원회 위원장님이 주최하는 오늘의 토론회가 이 시대적 과제에 다양한 시각을 제공하는 단초가 되기를 희망합니다.

감사합니다.

2017. 8. 29.

국회 환경노동위원회 간사 / 바른정당 국회의원 하 태 경

축 사



■ 이정미 정의당 대표

정의당 대표 이정미입니다.

국가인권위원회가 국제노동기구(ILO) 권고에 대한 이행을 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색하는 토론회를 갖게 된 것을 축하드립니다.

아시다시피 대한민국은 세계 10위권의 경제 대국으로 빠른 속도로 산업화를 성공시켰고, 지난해 촛불혁명에서 확인됐듯 수준 높은 민주주의가 자리 잡힌 국가입니다. 촛불로 대한민국의 근본적 개혁은 시작됐고, 대한민국 민주주의의 진짜 전진은 이제 시작입니다. 사회 전 분야에 걸쳐, 60년 보수기득권으로 인해 기울어진 힘의 균형을 되찾고, 평범한 사람들의 목소리와 이해관계가 대변되는, 민주주의 새로운 장을 열어야 합니다.

그 민주주의 새로운 단계에서 우리가 가장 먼저 통과해야 할 관문은 바로 노동에 있습니다. 노동이라는 원래 이름조차 갖지 못하고 ‘근로’로 불려 온 대한민국 60년의 노동에는 대한민국의 불평등, 불공정, 불안이 고스란히 담겨있습니다. 노동이 당당하고 존중받는 나라로 거듭나는 것은, 새로운 대한민국으로 가는 핵심 관문이며, 저와 정의당의 최우선 과제이기도 합니다.

새 정부에서 ILO 핵심 협약의 비준을 추진하는 것은 노동이 당연한 나라로 가기 위해 가장 기본적 임무를 다하는 것이라 할 것입니다. 현재 대한민국은 ILO가 권고하고 있는 협약 비준 수 27개로에서도 최하위 수준이고, 핵심협약 중 결사의 자유와 노동기본권, 강제노동의 금지 등을 담은 4개 협약을 체결하지 않은 상태입니다. 핵심협약 미비준으로 인해 국제적 기준에 맞지 않게, 교사와 공무원, 특수고용노동자 등 많은 노동자들의 노동3권은 보장되지 않고 있으며, 국제적 기준에 맞지 않는 행정과 법 체계는 정당화 되었습니다. 이미 정부가 여러 차례 약속한 대로 핵심협약을 비준하여 국제 기준과 상식에 부합하는 노동법 체계를 갖춘 나라로 나아가야 합니다. 노동조합법을 비롯해 필요한 법개정 조치들도 당연히 함께 추진하여 할 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회에서 정말 오랜 숙원이라 할 수 있는 ILO 협약 비준을 위한 해결방안을 내 놓아서, 노동이 존중받는 대한민국이 정상적인 공화국으로 나아가는 밑거름이 되길 바랍니다.

2017. 8. 29.

정의당 대표 이 정 미

국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

프로그램

일 시 : 2017. 8. 29.(화) 09:00 ~ 12:30

장 소 : 국회 의원회관 제3세미나실

| 시 간 | 내 용 | |
|-------------|--|---|
| 09:00~09:30 | 개회 | 등록 및 접수 사회자 : 조형석 국제인권과장 (국가인권위원회) |
| 09:30~09:40 | 개회사 | 이성호 위원장 (국가인권위원회) |
| 09:40~09:50 | 환영사 | 홍영표 의원 (국회 환경노동위원회 위원장) |
| 09:50~10:15 | 축사 | 더불어민주당, 자유한국당, 국민의당, 바른정당, 정의당 각 정당별 의원 축사 |
| 10:15~10:20 | 휴 식 좌장 : 심상돈 사무총장 직무대리 (국가인권위원회) | |
| 10:20~11:20 | 발표 | ILO 기준을 통해 살펴본 '양질의 일자리'와 한국의 비정규직 문제 및 개선방안 - 김근주 부연구위원 (한국노동연구원) ILO 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선을 위한 향후 과제 - 윤애림 연구위원 (서울대학교 고용복지법센터) |
| 11:20~11:30 | 휴 식 좌장 : 심상돈 사무총장 직무대리 (국가인권위원회) | |
| 11:30~12:10 | 토론 | 정형우 근로기준정책관 (고용노동부) 최선경 국제팀장 (한국경영자총협회) 류미경 국제국장 (전국민주노동조합총연맹) 유정엽 정책실장 (한국노동조합총연맹) |
| 12:10~12:30 | 종합토론 및 질의응답 | |
| 12:30~ | 폐회 | |

국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

차 례

- 발표 1
 - ILO 기준을 통해 살펴본 '양질의 일자리'와 한국의 비정규직 문제 및 개선방안 3
 김근주 부연구위원 (한국노동연구원)

- 발표 2
 - ILO 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선을 위한 향후 과제 35
 윤애림 연구위원 (서울대학교 고용복지법센터)

- 토론
 - 〈토론 1〉 정형우 근로기준정책관 (고용노동부) 59
 - 〈토론 2〉 최선경 국제팀장 (한국경영자총협회) 61
 - 〈토론 3〉 류미경 국제국장 (전국민주노동조합총연맹) 65
 - 〈토론 4〉 유정엽 정책실장 (한국노동조합총연맹) 75

| 국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

ILO 기준을 통해 살펴본 ‘양질의 일자리’와 한국의 비정규직 문제 및 개선방안

김근주 부연구위원 (한국노동연구원)



ILO 기준을 통해 살펴본 '일다운 일(Decent Work)'과 한국의 비정규직 개선 방향*



Ⅰ 김근주 부연구위원 (한국노동연구원)

- I. 발제를 시작하며
- II. ILO 규범 체계와 비정규직 권고
- III. 협약 기준을 통한 비정규직 문제 대응
- IV. ILO의 의제와 비정규직 문제
- V. 발제를 마치며

I. 발제를 시작하며

1. 비정규직에 대한 법적 규율 방식

정규직 또는 비정규직은 법적 개념은 아니다. 따라서 비정규직의 개념을 이야기할 때 그 범위는 논자(論者) 또는 조사마다 차이가 있기 마련이다. 다만 비정규직이 '정규직'이라는 고용상(雇用象)에 포섭되지 않는 자들을 의미한다는 점은 명확하므로, 현재 노동관계법령에서 통상적으로 설정하고 있는 근로자상, 즉 정규직의 모습을 그려보는 것이 필요하다. 우선 ① 근로자이며, ② 기간의 정함이 없어야 하고, ③ 한 주당 40시간을 근무

* 이 발표문은 “김근주, 『국제기준의 근로조건 규율 - ILO협약을 중심으로 -』, 한국노동연구원”을 중심으로 필자의 ILO 국제기준 관련 연구물의 내용을 편집·발췌하여 발표의 목적에 맞게 재구성한 것임을 밝힌다.

하는 전일제 근로형태이어야 하며, ④ 근로계약에 기반하여 사용자로부터 노무제공의 관리 또는 지시(지휘명령)를 받아야 하는 자가 노동관계법령의 전형적 대상이라고 할 수 있다. 이에 따르면 비정규직은 위의 ① - ④의 징표들이 존재하지 않는 자들을 말하는데, ①과 관련해서 특수형태고용종사자,¹⁾ ②와 관련해서 기간제·일용직·한시적 업무 종사 근로자 ③과 관련해서 단시간근로자, ④와 관련해서 파견근로자 또는 원하청 관계에 따른 수급인의 근로자 등이 문제된다.

노동관계법령이 형성된 후 제·개정되어 오는 과정에서,²⁾ 그 적용대상이 되는 근로자상은 앞서 설명한 정규직 근로자상을 중심으로 이루어져 왔다. 비록 외환위기 이후 10여년이 지난 2006년에 비정규직 보호법이라는 이름하에 도입된 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」과 「파견근로자보호 등에 관한 법률」이 있지만,³⁾ 그 내용과 실효성에 관해서는 다양한 비판적 의견들이 제시되어 오고 있다. 한편 아직까지 별도의 입법적 대응이 이루어지지 않은 특수형태고용종사자에 관해서는 노동법 적용의 대상인지 여부(소위 ‘근로자성 문제’)가 주로 논의되어 왔으며, 일부 사회보험에서의 예외적 적용만이 대안으로 제시되고 있는 실정이다.

- 1) 종래에 근로자와 개인사업자의 중간적 영역에 위치하는 자들에 관해서는 흔히 ‘특수형태고용종사자’, 또는 ‘특수형태근로종사자’ 등의 용어가 사용되었다. 그런데 현행 「산업재해보상보험법」 제125조 제1항에서는 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)”라고 하여, 특수형태근로종사자의 정의 규정을 두고 있다. 이러한 규정 방식에 따르면, ‘특수형태근로종사자’라는 용어는 산재보험법이 정한 직종에 종사하는 자에게만 적용되며, 이는 「근로기준법」 등이 적용되지 않는 자를 말한다. 즉 특수형태근로종사자란 원칙적으로 근로자성이 인정되지 않지만, 「산업재해보상보험법」에 의하여 특별하게 보호되는 자로 규정한 것이다. 이러한 정의 규정이 특수형태근로종사자의 일반적 정의로 보아야 하는지에 관해서는 논란이 있으므로, 이 글에서는 혼돈의 여지를 피하기 위하여 특수형태고용종사자란 표현을 사용하도록 한다.
- 2) 이하에서는 노동법을 규율하고 있는 성문법령들을 노동관계법령으로 지칭하도록 한다. 노동법 및 노동관계법령의 정확한 범위는 논자(論者)에 따라 차이가 있지만, 여기에서는 「근로기준법」과 이에 대한 특별법적 성격이 있는 「선원법」 등의 근로조건 규율 법령을 비롯하여, 「노동조합 및 노동관계조정법」과 같은 집단적 노사관계 관련 법령들, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」과 같은 노사협력 관련 법령들, 「고용보험법」·「산업재해보상보험법」·「산업안전보건법」 등의 고용·산재보험 관련 법령들과 기타 법령들에서의 근로조건 관련 규정을 포괄하는 개념으로 사용하도록 한다.
- 3) 이들 법령은 2006년 11월 30일 국회에서 통과되어 2007년 7월 1일부터 300인 이상 사업장에 적용되었으며, 2008년 7월에는 100인 이상 사업장, 2009년 7월 1일에는 5인 이상 사업장으로 시행 범위가 확대되었다. 1997년 외환위기 이후 비정규직 규모가 급증하였다는 점을 감안한다면, 법 시행까지 10여 년의 시간이 걸린 것이다.

4_ 국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

2. 논의의 범위 : ILO 논의 검토 필요성

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 개인에게 까지 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. 산업 혁명 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 우리나라의 노동기준들은 이러한 논의와는 별개로 설정되어 온 것이 사실이다.⁴⁾

노동을 바라보는 ILO의 기본적 관점은 ‘보편성’에 있다. 각 국가와 지역마다 경제적·사회적 배경의 차이로 인하여, 노동규범체계가 동일하지 않은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 인권적 차원에서 가장 기본적인 사항을 ILO 규범으로 설정하고, 이에 대한 지속적인 감사감독을 하고자 하는 것이 ILO의 기본권 입장임과 동시에 존재 목적이라고 할 수 있다.

흔히 우리나라 비정규직 문제의 심각성을 지적하면서, 해외 사례에서의 비정규직 규율 방식과 한국적 상황은 다르다는 이야기들을 많이 하게 된다. 그리고 더 나아가 비정규직 문제의 해결을 위해서는 “한국적 상황에 맞는 특수한 해결 방식”이 도모될 필요가 있다는 견해들도 접하게 된다. 그러나 ‘정도의 심각성’과 ‘원인의 특수성’이 반드시 일치하는 것은 아니며, 오히려 수많은 담론과 정책적 대안들에도 불구하고 ‘보편적 노동권’에 대한 명확한 인식이 부재한 것은 아닌지, 다시 한 번 검토해 볼 시점이 아닌가 생각된다. 요컨대 비정규직 규율에 대한 ILO의 보편적 관점을 다시 한 번 검토하면서, 이를 통한 한국의 비정규직 문제 해결에 단초를 얻고자 하는 것이 이 글의 목적이라 할 수 있다.

4) 김근주, 『국제기준의 근로조건 규율 - ILO협약을 중심으로 -』, 한국노동연구원, 1-2면.

‘ILO와 비정규직 문제’에 대한 접근방식, 보다 구체적으로 ILO의 논의들을 통하여 한국의 비정규직 문제를 해결하기 위한 방식은 다양하게 시도될 수 있을 것이다. 우선 ILO에서 직접적으로 한국의 비정규직 문제에 대한 의견 표명(권고 등)을 한 것에 대한 진지한 검토가 필요할 것이다. 다음으로 비정규직과 직·간접적으로 연계되어 있는 국제노동기준(International Labour Standards)의 검토 및 기준을 통하여 국내 입법·사법·행정상의 규율에 변화를 가져올 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 다음으로 비정규직과 관련된 ILO 차원의 논의들을 검토하여, 이를 우리나라의 논의에 접목시킬 수 있는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

II. ILO 규범 체계와 비정규직 권고

1. ILO 규범 체계와 기본협약

ILO는 최상위 규범인 ILO 헌장(ILO Constitution⁵⁾)을 중심으로, 협약(Conventions)과 권고(Recommendations)를 중심으로 한 국제노동규범을 형성하고 있다. 회원국은 ILO 가입 시 헌장 규정을 수용할 의무를 부담하며, 이를 바탕으로 기본적 원칙에 대한 감시 체계를 구축하고 있다. 국제노동기준의 핵심 사항인 협약은 그 중요성 내지 지위에 따라 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

5) 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 준칙’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 점에 차이가 있는 듯하다.

원칙과 관련된 8개 협약을 말한다. 즉, 결사의 자유(제87호, 제98호), 강제노동금지(제29호, 제105호), 아동노동금지(제138호, 제182호), 차별금지(제100호, 제111호)인 총 4개 분야, 8개 협약을 말한다. 회원국은 ILO 가입과 동시에 헌장상의 원칙에 대한 의무를 부담하지만, 이러한 원칙이 추상적으로 규정되어 있기 때문에 이를 실제로 이행하는지 판단하기 어렵다. 이러한 점을 고려하여 헌장상의 원칙 이행 여부를 명확하게 하기 위하여 1998년 제86차 총회에서는 ① 결사의 자유와 단체교섭, ② 강제노동의 금지, ③ 아동노동의 철폐, ④ 고용과 직업의 측면에서의 차별 금지를 기본적 협약으로 채택하면서, 이러한 협약들이 ILO 헌장에서 언급한 기본 원칙들을 반영하여 정리한 것이라고 설명하였다. 그리고 이들 기본협약에 대해서는 비준에 대한 감사감독 체계에 더하여 미비준 이유와 비준 전망에 관한 연례보고서를 제출하도록 하고 있다.⁶⁾ 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(아동노동금지와 관련한 제138호·제182호 협약, 기회균등과 관련한 제100호·제111호 협약)를 비준하고 4개(결사의 자유와 관련한 제87호·제98호 협약, 강제노동금지와 관련한 제29호·제105호 협약)를 비준하지 않고 있다.

〈표 1〉 기본협약과 비준 여부

| 구분 | 협약 | 연도 | 비준 | 비준국 |
|--------|----------------------------|------|----|-----|
| 결사의 자유 | 제87호 결사의 자유 및 단결권의 보장 협약 | 1948 | X | 153 |
| | 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약 | 1949 | X | 164 |
| 강제노동금지 | 제29호 강제근로 ⁷⁾ 협약 | 1930 | X | 178 |
| | 제105호 강제근로 철폐 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 홈페이지⁸⁾

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

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

8) <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001::NO::> (최종 접속일 : 2017년 8월 8일)

기본협약은 ILO 헌장 전문에서 천명된 기본원리와 부속서인 필라델피아 선언에서 확인한 ‘결사의 자유’에 관한 것으로, ILO 규범 중 핵심적 사항에 해당한다.⁹⁾ 그러므로 ILO 차원에서는 새로운 회원국이 가입하는 경우에 기본협약에 관한 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’ 등이 전문협약에서 흔히 활용하는 방식이지만, 기본협약에서는 이러한 예외를 설정하고 있지 않다.¹⁰⁾ 기본협약은 노동권에 관한 기본적 사항으로, 모든 ILO 회원국이 비준이라는 요식적 행위가 없더라도 이 네 가지 기본 원칙을 보장하는 것이 최소한의 기준이라는 것이 ILO의 입장이다.

2. 결사의 자유 위원회의 이행감시 체계

기본협약 중 ‘결사의 자유’에 관해서는 1951년 특별 감시감독 기구들인 ‘결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)’와 ‘사실조사 및 조정위원회’(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association)를 설립하여 별도의 이행감시 체계를 구축하고 있다.

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 후에 결론 및 권고를 만들어 해당 정부에 그 권고 내용을 실행할 것을 요구한다. 해당 정부의 답변이 없거나 부실하다고 판단될 경우에는 진정 제기 내용과 답변 내용을 공개할 수 있다.¹¹⁾ 이에 대하여 회원국은 ILO헌장 제24조에 의한 이의제기를 신청할 수 있다.¹²⁾ 회원국의 이의제기는 결사의 자유위원회가 그 내

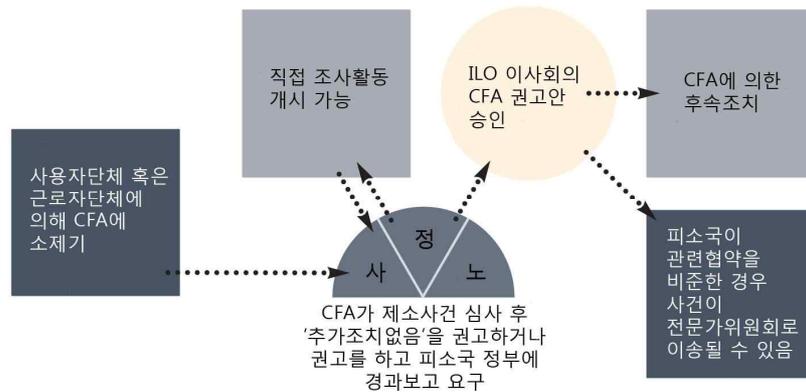
9) 이러한 의미에서 흔히 기본협약을 핵심협약(core conventions)이라고 표현하기도 한다.

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

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

용을 조사하여 결론을 내고 권고안을 만들게 된다. 이후 권고안에 대하여 이사회에 직접 이의제기 조사내용을 보고해야 한다.

〈그림 1〉 결사의 자유 위원회(CFA) 제소 절차



출처 : ILO 홈페이지¹³⁾

3. 비준 협약의 감시 체계

회원국이 협약을 비준하면, ILO는 협약의 이행에 관한 상시적인 감시·감독 체계를 가동하게 된다. 이에 따라 회원국은 비준한 협약에 대한 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).

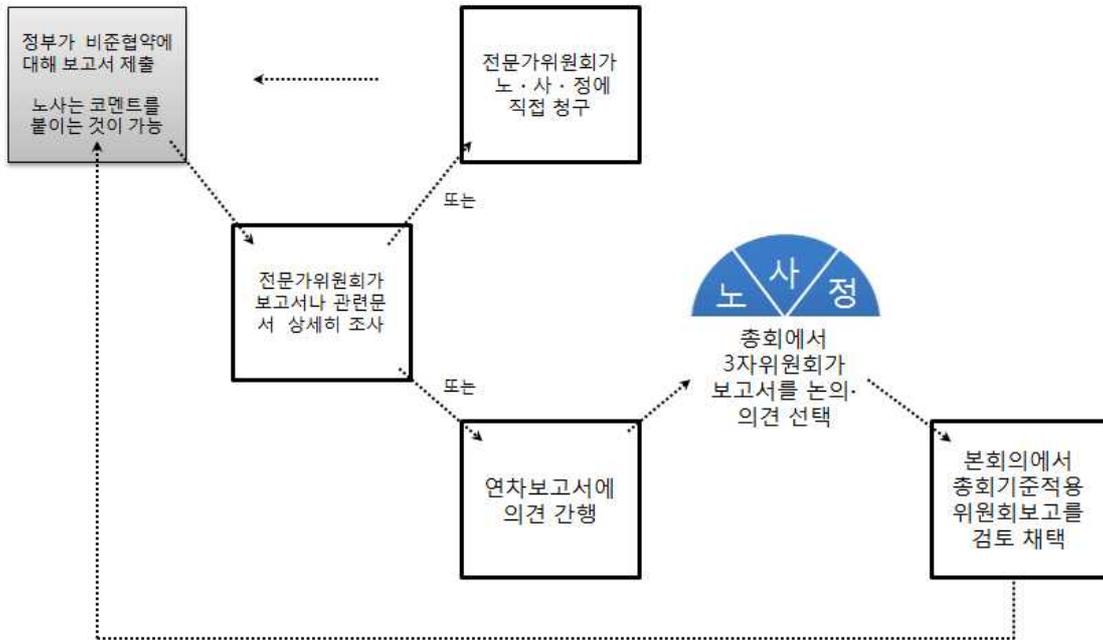
ILO 이사회(Governing Body)는 필요한 경우 조사위원회(Commission of Inquiry)에 문제를 회부하여 협약의 이행 여부에 대한 정밀 조사를 할 수 있다(ILO 헌장 제26조 내지 제29조). 조사위원회는 조사 결과를 협약 적용에 대한 전문가위원회(Committee of

12) 제24조 (협약의 미준수, 진정에 대한 해명) 어느 회원국이 관할권 범위 내에서, 자국이 당사국으로 되어 있는 협약의 실효성 있는 준수를 어떤 측면에서든 보장하지 못하고 있음을 사용자 또는 근로자단체가 국제노동기구 사무국에 진정할 경우에, 이사회는 그 진정을 진정대상이 된 정부에 통보하고, 이 사항에 관하여 적절한 해명을 하도록 그 정부에 권유할 수 있다.

13) http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_088456/lang-en/index.htm. (최종 접속일 : 2017년 8월 8일)

Experts on the Application of Convention)와 검토한 후에 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 특별위원회를 운영하는 것도 가능하다(ILO 헌장 제25조).

〈그림 2〉 ILO협약의 감시 체계



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

ILO는 비정규직 문제와 관련하여 지속적으로 우리나라에 대한 개선 권고안을 제시하여 왔다. ILO의 감시감독 체계를 기준으로 할 때, 이러한 ILO의 권고는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있는데, ① 비준하지 않은 제87호 협약 및 제98호 협약에 대한 권고, 즉 ‘사용자단체 또는 근로자단체’의 신청에 따른 결사의 자유위원회’의 제소 절차에 따른 권고와 ② 비준한 균등대우 및 차별 관련한 제100호 및 제111호 협약의 이행에 관한 권고이다. 이 외에도 비준한 협약 중 비정규직에 관한 사항에 관해서는 비준 협약 감시 체계에 따라 ILO의 권고가 제시될 수 있다. 참고로 현재까지 비준한 협약은 다음과 같다.

〈표 2〉 우리나라 연도별 ILO협약 비준 현황 (2017. 5. 현재)

| 비준일 | 협약명 (채택년도) |
|---------------|-------------------------------------|
| 1992. 12. 9. | 제73호 선원의 건강진단에 관한 협약 (1946) |
| 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. | 제100호 동등보수 협약 (1951) |
| 1997. 12. 8. | 제150호 노동행정 협약 (1978) |
| 1997. 12. 8. | 제160호 노동통계 협약 (1985) |
| 1998. 12. 4. | 제111호 차별(고용과 직업) 협약 (1958) |
| 1999. 1. 28. | 제138호 최저연령 협약 (1973) |
| 1999. 11. 15. | 제144호 삼자협의(국제노동기준) 협약 (1976) |
| 1999. 11. 15. | 제159호 직업재활과 고용(장애인) 협약 (1983) |
| 2001. 3. 29. | 제19호 균등대우(채해보상) 협약 (1925) |
| 2001. 3. 29. | 제156호 가족부양 근로자 협약 (1981) |
| 2001. 3. 29. | 제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약 (1999) |
| 2001. 3. 29. | 제26호 최저임금결정제도 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. | 제53호 항해사 해기(海技) 면허 협약 (1936) |
| 2007. 4. 4. | 제162호 석면 협약 (1986) |
| 2007. 4. 4. | 제185호 선원신분증명 협약 (2003) |
| 2008. 2. 20. | 제155호 산업안전 보건 협약 (1981) |
| 2008. 2. 20. | 제187호 산업안전 보건 증진체계 협약 (2006) |
| 2011. 11. 7. | 제2호 실업협약 (1919) |
| 2011. 11. 7. | 제47호 주 40시간 협약 (1935) |
| 2011. 11. 7. | 제115호 방사선 보호 협약 (1960) |
| 2011. 11. 7. | 제139호 직업성 암 협약 (1974) |
| 2014. 1. 9. | MLC 해사노동협약 (2006) |

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

* 진한 글씨는 기본협약

Ⅲ. 협약 기준을 통한 비정규직 문제 대응

1. ILO 협약의 의의

회원국은 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 구축하는데 한계가 있다.¹⁴⁾

그러므로 목적과 내용이 한정적인 국제기구, 예컨대 세계무역기구(World Trade Organisation : 이하 WTO) 등과 같은 비교적 최근의 국제기구들에서 활용하는 방식과는 다르게,¹⁵⁾ ILO는 이상적 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단으로 협약과 권고를 활용하고 있다. ILO의 목적은 사회 정의를 기초로 하는 세계의 항구적인 평화를 확립하는 것이다. 이에 따라 ILO는 기본적 노동권 확립, 근로조건 개선, 생활수준 향상, 경제적·사회적 안정 증진을 위한 종합적인 활동을 하는데, 그 중에서 협약과 권고를 제정하여 회원국들에게 비준 및 채택을 하도록 하는 활동은 가장 오래된, 그리고 가장 중요한 활동으로 인식되고 있다.

협약과 권고는 구체적인 이행 방식을 법규의 형식으로 제시하고자 하는데 그 목적이 있다. 이에 따라 ① 적용 범위(대상), ② 권리의 내용(요건), ③ 이행 방식을 포함한 사항들을 법규(regulations)의 형식으로 규정한다.¹⁶⁾ 협약은 회원국에 있어서 구체적 의무를 발생시키는 규범(obligation creating instruments)으로, 기준을 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.¹⁷⁾ 이처럼 협

14) 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.

15) 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.

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

17) 김기선 외(2015), 근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안, 한국노동연구원, 35면.

약과 권고는 회원국의 국내법 및 관행에 직간접적인 영향을 미치므로, 이들 양자를 국제 노동기준(International Labour Standards)라고 하며, 이 중에서 협약을 법적 구속력이 있는 국제노동기준(legally binding International Labour Standards)라고 한다.

2. ILO 협약의 유효성에 따른 분류

ILO협약이 노동에 있어서의 보편적 가치를 추구하고 있지만, 1919년 제1호 협약이 채택된 이후 100여 년이 경과한 현재의 시점에서 ILO협약의 가치가 현재에는 동일한 것지에 관해서는 명확하지 않다. 19세기 후반부터 논의된 국제적 근로조건의 규율 시스템 모색에 대해서는 그 원칙적인 당위성 자체에는 큰 변화가 없다 하더라도, 사회·경제적 상황의 변화로 인한 근로관계 및 노사여건의 변화로 인하여 ILO협약이 현 상황을 제대로 반영하기 못할 수 있기 때문이다.¹⁸⁾

이러한 문제의식에 따라 ILO는 1995년 제262차 ILO 이사회에서 ‘협약개정에 관한 정책 위원회’(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,¹⁹⁾ ‘국제노동기준 법률문제위원회’(Committee on Legal Issues and International Labour Standards)를 통해 국제노동기준국 및 이사회에 보고하였다. 이사회는 까르띠에 보고서 중 13개 권고에 내용을 수정하여 ‘주제별 협약의 유효성’에 관한 사항을 확정하였다. 2016년 12월 현재 ILO가 공식적으로 분류하고 있는 협약의 유효성은 다음과 같다.

18) Tonia Novitz·David Mangan(2011), The Role of Labour Standards in Development - From theory to sustainable practice? -, Oxford University Press, p3.

19) 까르띠에특별위원회의 공식 회의 내용과 각 회의별 대상 협약 논의에 관해서는 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_152893.pdf 참조(최종 접속일 : 2016년 12월 05일)

〈표 3〉 협약의 유효성에 따른 분류(2017년 8월 기준)²⁰⁾

| 협약의 유효성에 따른 분류 | |
|--|----|
| 현행기준(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 산정²¹⁾

현행기준은 ILO의 유효한 기준으로 회원국들에게 비준을 장려하고, ILO의 협약 감시 시스템을 적용하는 기준으로, 기본협약(8개)과 거버넌스협약(4개), 전문협약(65개)로 구성되어 있다. 잠정적 기준은 내용상 보완의 필요가 있지만, 각국의 재량에 따라 비준 여부를 선택할 수 있는 기준들을 말한다. 정보요청 대상 기준은 현행기준으로 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,²²⁾ 폐기 기준들은 더 이상 ILO의 유효한 협약 기준으로 작동하지 않는 것으로, 비준

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

21) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:2739978481891143:::P12000_INSTRUMENT_SORT:3(최종 접속일 : 2017년 8월 9일)

22) 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 의미를 갖지 못하는 경우에 유보 기준으로 설정한다. 예컨대 협약 제43조(관형유리 노동에 관한 협약)와 같이 당시 특정한 직종의 보호

시 고려해야 할 협약 대상이 아니다. 이 가운데 폐기 기준은 비준한 국가에서도 그 효력이 인정되지 않는다.

3. 협약 비준 현황 분석 : 협약의 유효성을 중심으로

까르띠에 위원회 이후 협약의 유효성에 의한 구분에 따르면, 가장 우선적인 비준 대상은 '현행 협약'이다. 기본협약과 거버넌스협약을 포함한 현행협약 중에서 우리나라의 비준 여부는 <표 4>와 같다.

<표 4> 주제별 현행 협약의 비준 현황

| 구분 | 상태 | 협약명 |
|-----------------------|-----|--|
| 결사의 자유, 단체교섭, 노사관계 | 비준 | 제135호 근로자 대표 협약 (1971) |
| | 미비준 | 제151호 공공부문 노사관계 협약 (1978) 제154호 단체교섭 협약 (1981) |
| 강제노동 | 비준 | 없음 |
| | 미비준 | 제29호 강제근로 협약 (1930) 2014년 의정서(제29호) 제105호 강제근로 폐지 협약 (1957) |
| 아동노동 및 청소년의 보호 | 비준 | 없음 |
| | 미비준 | 제77호 연소자 건강검진(공업) 협약 (1946) 제78호 연소자 건강검진(비공업 직업) 협약 (1946) 제124호 연소자 건강검진(깁내근로) 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) |

필요성에 입각하여 협약이 채택된 협약에 대해서는, 산업의 변화로 인하여 국제적 차원에서 규율되기에 적절하지 않다고 판단되어 유보 협약으로 지정하였다.

| 구분 | 상태 | 협약명 | |
|--------|--------|--|---|
| 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 | 제115호 방사선 보호 협약 (1960) 제155호 산업안전 보건 협약 (1981) * 산업안전보건 협약에 관한 의정서 (2002) 제162호 석면 협약 (1986) 제170호 화학물질 협약 (1990) 제187호 산업안전 보건 증진체계 협약 (2006) | |
| | 미비준 | 제120호 위생(상업과 사무) 협약 (1964) 제139호 직업성 암 협약 (1974) 제148호 근로환경(대기오염, 소음과 진동) 협약 (1977) 제161호 산업보건 서비스 협약 (1985) 제167호 건설 안전 보건 협약 (1988) 제174호 중대산업재해 방지 협약 (1993) 제176호 광산 안전 보건 협약 (1995) 제184호 농업 안전 보건 협약 (2001) | |
| 사회 보장 | 전반 | 비준 | 없음 |
| | | 미비준 | 제102호 사회보장(최저기준) 협약 (1952) |
| | 부분 | 비준 | 없음 |
| | | 미비준 | 제121호 업무상 상해 급부 협약 (1980) 제128호 장해·노령·유족 급부 협약 (1967) 제130호 요양과 질병 급부 협약 (1969) 제168호 고용촉진과 실업방지 협약 (1988) |
| | | 미비준 | 제118호 균등대우(사회보장) 협약 (1962) 제157호 사회보장 권리 유지 협약 (1982) |
| | 이주 근로자 | 비준 | 없음 |
| 미비준 | | 제118호 균등대우(사회보장) 협약 (1962) 제157호 사회보장 권리 유지 협약 (1982) | |
| 모성보호 | 비준 | 없음 | |
| | 미비준 | 제183호 모성보호 협약 (2000) | |
| 이주노동자 | 비준 | 없음 | |
| | 미비준 | 제97호 취업이주 협약(개정) (1949) 제143호 이주노동자(보충규정) 협약 (1975) | |

| 구분 | 상태 | 협약명 |
|---------|-----|---|
| 선원 | 비준 | 제185호 선원신분증명 협약(개정) (2003) MLC 해사노동협약 (2006) |
| | 미비준 | 제145호 고용계속(선원) 협약 (1976) 제146호 선원의 유급연차휴가 협약 (1976) 제147호 상선(최저기준) 협약 (1976) * 상선(최저기준) 협약에 관한 의정서 (1996) 제163호 선원 복지 협약 (1987) 제164호 건강보호와 의료(선원) 협약 (1987) 제165호 사회보장(선원) 협약(개정) (1987) 제166호 선원의 송환 협약(개정) (1987) 제178호 근로감독(선원) 협약 (1999년) 제179호 선원모집과 알선 협약 (1996) 제180호 선원의 근로시간과 선박 정원 협약 (1996) |
| 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 가사근로협약 (2011) |

출처 : 이상희외(2010), p.3-4를 바탕으로 필자 재구성

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

한편 현행협약 이외에도 개정대상 협약, 잠정적 협약, 미결론협약에 관해서는 추가적인 검토가 필요하다. 노후협약, 유보협약, 폐기협약과 달리 이들에 관해서는 회원국의 비준이 허용된다. 참고로 미결론협약인 제158호(고용 종료)는 고용 종료에 대한 보호의 예외(제2조 제2항²³⁾) 및 예외에 대한 보호 조치(제2조 제3항)에 관해 회원국의 재량이 너무 넓다는 점이 논란이 되어 미결론협약으로 지정되었다.²⁴⁾

23) 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.

〈표 5〉 분야별 잠정적 협약의 비준 현황

| 구분 | 상태 | 협약명 |
|--------------------|-----|--|
| 결사의 자유, 단체교섭, 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 실업협약 (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) 제89호 야간근로(여성) 협약(개정) (1948) 제132호 연차유급휴가 협약(개정) (1970) |
| 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 선내선원설비 협약(개정) (1949) 제133호 선내 선원설비(보충규정) 협약 (1970) |
| 항만 근로자 | 비준 | 없음 |
| | 미비준 | 제137호 항만 근로자 협약 (1973) |

출처 : ILO 홈페이지 참조 필자 작성

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

한편 개정대상 협약 중 제132호 협약(연차휴가(개정))의 경우에는 1년 근로에 대하여 최저 3근로주를 부여하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(제3조 제3항)²⁵⁾ 그런데 이러한 기준은 유럽연합의 4주의 연차휴가 부여와 비교할 때, 그 수준이 미흡하므로 이에 대한 개정이 필요하다는 의견에 따라 개정대상 협약으로 분류되었다.²⁶⁾ 이와 같이 개정대상 협약 중에서는 그 기준의 상향 필요성으로 인하여 개정대상으로 지정된 협약들이 있으므로, 이에 대해서는 기준을 검토해 볼 수 있을 것이다.

〈표 6〉 분야별 개정대상 협약의 비준 현황

| 구분 | 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 | 제8호 실업보상(선박의 멸실 또는 침몰) 협약 (1920년) 제16호 아동 및 연소자의 필수건강진단(마동 및 연소자) (1921) 제22호 해원의 고용계약 협약 (1926) 제55호 선박 소유자의 책임(선원의 질병, 상해 또는 사망) 협약 (1936) 제68호 선박승무원에 대한 식량 및 조리 협약 (1946) 제69호 선박요리사의 자격 협약 (1946) 제71호 선원의 연금 협약 (1946) 제74호 선원의 사회보장 협약 (1946) 제134호 선원의 업무상 재해방지 협약 (1970) |
| 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(선박운송시 중포장화물) 협약 (1929) |

출처 : ILO 홈페이지 참조 필자 작성

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

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

이처럼 개정대상 협약, 잠정적 협약, 미결론협약은 각기 그 기준의 개선 필요성이 제기 되어 현행협약이 되지 못한 협약들이 있다. 그러므로 이에 미달하는 근로조건이 적용되는 회원국이 이를 비준함으로써 근로조건 향상을 가져온다면, 그 비준이 적극적으로 검토될 필요가 있다.

4. ILO 협약에서의 비정규직 규율

ILO 협약에서 구체적으로 비정규직을 규율하고 있는 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 직접적으로 특정고용 형태에 관한 기준을 설정하고 있는 것으로, ① 제175호 단시간근로 협약 (1994), ② 제177호 가내근로 협약 (1996), ③ 제189호 가사근로협약 (2011) 등이 있다. 다음으로 협약의 목적 자체가 비정규직을 대상으로 하고 있지 않지만, 협약의 내용에서 비정규직의 규율을 직간접적으로 다루고 있는 협약이다.

(1) 직접적 규율 : 제175호 단시간근로 협약(1994) 사례

ILO는 제1000호 동등보수 협약(1951) 이후 제111호 차별(고용과 직업) 협약(1958), 제 168호 고용촉진과 실업방지 협약 (1988) 등에서 단시간근로자의 차별금지에 주목하여 왔다. 이 협약에서는 단시간근로자의 정의, 보호에 관한 기본원칙 수립을 통하여 단시간근로자의 ‘불이익 처우’가 발생하지 않도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이러한 목적 하에서 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

가) 단시간근로자 등에 대한 정의

단시간근로자는 “비교대상이 되는 통상근로자에 비하여 통상적인 근로시간이 짧은 자”를 말한다(협약 제1조 1.(a)). 비교대상이 되는 통상근로자는 “관련된 단시간근로자와 동일한 형태의 고용관계를 맺고 있고, 동일한 사업장에 고용되어 동일·유사한 형태의 작업이나 직업에 종사하는 자”를 말하며, 다만 “동일한 사업장에 비교대상이 되는 통상근로자가 없는 경우에는 동일한 기업에서의 그러한 자, 동일한 기업에도 존재하지 않는 경우에는 동일한 산업(직업)분야에서의 그러한 자”를 의미한다(협약 제1조 1.(c)).

한편 이 협약에서는 초단시간근로자에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않은데, 다만, 개별 규정 상 ‘특정 기준 이하의 근로시간 또는 소득의 단시간근로자’를 통해 개념을 도출할 수 있다. 이처럼 근로시간 또는 소득이 특정기준 이하인 단시간근로자에게는 업무상 산업재해급여를 제외한 사회보장제도의 일부를 적용제외 할 수 있으며, 모성보호(출산휴가 및 육아휴직)를 제외한 연차유급휴가와 유급공휴일, 병가, 고용관계의 종료에 관한 사항을 배제할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 이러한 조치를 취하는 회원국의 경우에도 근로시간 또는 소득의 특정기준은 과도하게 많은 단시간근로자가 제외되지 않도록 충분히 낮아야 하며, 정기적으로 그 시행기준을 검토하여야 한다고 규정하여 이러한 적용제외가 상황과 환경에 따라 변화할 수 있음을 예정하고 있다. 그밖에도 특정 기준 이하의 단시간근로자에게 일부 근로조건과 사회보장제도를 배제하는 기준의 수립 검토 및 변경에 대해, 가장 대표적인 노사단체와 협의할 것을 규정하고 있다(협약 제8조).

나) 단시간근로자에 대한 보호

단시간근로자 보호는 고용에 있어서 통상근로자와 동일한 보호를 받도록 하여야 한다. 이에 따라 동일한 보호가 보장되어야 하는 것은 ① 단결권, 단체교섭권, 근로자대표로 행동할 수 있는 권리, ② 산업안전 및 보건, ③ 고용과 직장에서의 차별금지에 관한 사항이다. 이러한 사항에 대한 단시간근로자 보호·보장의 정도는 비교대상이 되는 통상근로자에게 인정되는 것과 “동일”하여야 한다(협약 제4조).

임금에 있어서도 단시간근로자는 통상근로자와 같은 정도의 보호를 받아야 한다. 따라서 시간이나 성과 내지 작업량에 비례하여 계산되는 임금에 있어서 단순히 단시간근로를 한다고 하여 국내법과 관행에 있어 통상근로자의 임금보다 적게 받지 않도록 보장하는 조치가 취해져야 한다(협약 제5조).

기타 근로조건에 있어서도 단시간근로자가 단시간근로를 이유로 차별받는 것은 금지되어야 한다. 즉 모성(임신 및 출산)보호, 고용종료, 연차유급휴가 및 유급공휴일, 상병휴가에 있어서 비교 대상이 되는 통상근로자와 동일한 조건으로 대우받을 수 있도록 보장하는 조치가 취해져야 한다. 다만, 금전적 대우는 근로시간이나 소득에 비례하여 결정될

수 있다(협약 제7조).

사회보장적인 측면에 있어서 직업 활동에 기초한 사회보장제도는 단시간근로자가 비교 가능한 통상근로자의 사회보장제도와 동일한 조건을 향유하도록 조정되어야 한다. 이러한 조건들은 근로시간, 기여금 내지 소득 또는 국내법과 관행에 일치한 다른 방법에 따라 비례하여 결정될 수 있다(협약 제6조).

단시간근로자의 근로시간이나 소득이 일정한 기준을 하회하는 경우, 국가는 이러한 조치를 배제할 수 있다. 다만, 이러한 배제에도 법정 사회보장제도에 의해 제공되는 것 이외의 업무상 산업재해급여와 모성보호(출산휴가 및 육아휴직)는 배제될 수 없고, 이러한 예외를 정하는 기준에 의해 지나치게 많은 단시간근로자들이 배제되지 않도록 충분히 낮게 설정되어야 하고, 정기적으로 재검토하며 노사단체와 협의하여야 한다(협약 제8조).

한편 이러한 단시간근로자 보호에 관한 제175호 협약내용이 단체협약이나 국내 관행에 의해 보장되지 않는 경우에는 법령에 의해 시행되어야 하고, 이러한 법령 채택 이전에 가장 대표적인 노사단체와 협의하여야 한다(협약 제11조).

(2) 간접적 규율 : 제132호 연차휴가(개정)협약

최근 고용형태가 다양화되면서 ILO 협약(특히 전문협약)의 규정들에 대하여 고용 형태에 대한 차별이 발생할 여지가 있는지가 심층적으로 검토되고 있다. 그러나 사실 이러한 관점은 이전부터 ILO협약의 제개정시 고려되어 왔던 것으로, 규정의 내용과 해석에서의 보편성을 추구하기 위하여 ILO가 많은 노력을 기울여 왔다는 점을 쉽게 발견할 수 있다.

그 사례 중 하나로 근로자의 연차휴가에 관한 ILO 협약 변천 과정을 살펴보면, 우선 연차휴가에 관한 최초의 협약(제52조 협약)에서는 1년 이상 계속 근로한 근로자에게 6일(16세 미만자에게 12일)의 유급휴일을 부여하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있었으며, 근속 일수 이외에 근무 요건(출근율) 등을 휴가의 조건으로 두는 것을 인정하였다.²⁷⁾ 그러나 이후 개정협약(제132호 협약)은 ① 취득 요건 : 최저 근무기간을 6개월 미만으로 설정하도록 함(제4조 제1항), ② 취득 요건 산정 : 근로자 본인이 통제할 수 없는 이유에

27) 시기적으로 볼 때 제52호 협약은 전후(戰後) 일본 노동기준법 및 우리나라의 「근로기준법」 상 연차휴가에 일정한 영향을 미쳤을 가능성이 높다.

의한 결근의 근무기간 산입 배제(제5조 제4항), ③ 유급휴일의 산정 : 공휴일이나 관습상의 휴일과 중복 금지(제6조 제1항), 재해로 인한 근로불능 기간의 유급휴일 포함 금지(동조 제2항), ④ 유급휴일수 : 1년간 근무에 대하여 최저 3근로주 부여(제3조 제3항), 1년 미만의 근무에 대해서는 근무기간에 비례하여 부여(제4조 제1항), ⑤ 유급휴가 부여 : 법령이나 단체협약에서 별도의 정함이 없는 한 근로자 또는 근로자대표와 협의하여 사용자가 부여(제10조 제1항), ⑥ 유급휴가의 분할 : 분할에 관해서는 각국이 결정할 수 있으며(제8조 제1항), 특별한 정함이 없는 한 분할된 하나의 부분은 연속하는 2근로주간 계속되어야 함(동조 제2항), ⑦ 소멸시효 : 2주 이상의 연속 휴일은 취득 연도가 종료한 때부터 1년 이내 부여되고 사용되어야 하며, 잔여 부분은 18개월 이내에 부여되어 사용되어야 함(제9조 제1항), ⑧ 권리의 포기 : 동 협약에서 정한 최저한의 유급휴일을 포기하는 약정은 무효이며 금지됨(제12조) 등의 내용을 포함하는 방식으로 개정되었다.

이러한 개정 과정은 휴가의 실질적인 보장을 위한 것임과 더불어, 고용 형태에 대하여 일정한 고려를 하였다고 볼 수 있다. 우선 최저 근무기간을 단축, 출근율 등의 취득 요건을 배제, 1년 미만 근무의 명시적 규정을 통하여 기간제 근로자에 대한 휴가의 형평성을 고려하였으며, 휴가를 일 단위가 아닌 주 단위로 부여함으로써, 단시간 근로자에 대한 고려를 하고 있다.²⁸⁾

IV. ILO의 의제와 비정규직 문제

1. Decent Work의 개념과 논의 구조

2000년대 이후 ILO의 주요 의제 중 하나는 ‘Decent Work’이다. 다양한 표현으로 번역되는 ILO 차원에서 이 용어는 ‘자유롭고 공평하며 안전하고 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두 종사하는 생산적인 일’이라는 다소 추상적인 개념 정의가 이루어지고 있다.²⁹⁾

28) 근로주(working week) 단위의 휴가는 일 단위의 휴가일 산정과 비교할 때, 소정근로시간의 차이에 따른 불평 등의 요소를 제거할 수 있다는 장점이 있다. 예컨대 주 5일 근무하는 경우 3근로주의 휴가는 5(주당근로일)×3근로주 = 15일인 반면 주 3일 근무하는 경우 3(주당근로일)×3근로주인 9일이 된다.

최근 Decent Work에 대한 번역은 주로 ‘양질의 노동’, ‘양질의 일자리’, ‘품위 있는 노동’ 등으로 번역되기도 하는데, 이상헌 박사에 따르면 “크게 문제되지 않을 정도로 적당하다는 의미를 가진 decent라는 영어의 의미를 잘 전달하는 번역은 이루어지지 않고 있다”라고 의견을 표명한 바 있다.³⁰⁾ 실제 사회마다 decent 가 의미하는 바가 달라질 수밖에 없기 때문에 이를 명확히 번역하기란 쉽지 않은 일이다. 다만 Decent Work 개념을 통하여 종래와 달리 ILO에서 고용 문제에 관하여 고용의 양이 아닌 질에 관심을 기울여야 한다는 메시지를 전달하고 있다는 점에는 이론(異論)의 여지는 없을 듯하다.

구체적 내용으로 들어가기 전에 우선 Decent Work에 대한 번역을 확정하는 것이 필요하다. 종래의 가장 보편적으로 활용된 ‘양질의 일자리’라는 표현은 ① ‘Decent Work = Good Job’으로 오해될 가능성이 있다는 점, ② work를 단순히 일자리로 해석할 경우 decent work에 포함되어 있는 실업자에 대한 사회보장체계가 간과될 수 있다는 점, ③ 반대로 work를 ‘노동’으로 해석할 경우 지나치게 광범위한 영역을 포괄하여 다루어야 한다는 점 등을 고려하여 이하에서는 원어 그대로 ‘Decent Work’ 또는 ‘일다운 일’이라고 번역하도록 한다.³¹⁾

1999년 국제노동회의에서 천명한 ‘일다운 일’의 개념은 ILO가 설립된 1919년 이후 지속적으로 주장되어 왔던 가치와 이념들을 재구성하고 종합한 개념이다. 2000년대 이후 양극화가 세계 공통의 문제로 제기되는 상황에서 “불공평한 결과를 초래하는 세계화에 대하여 노동의 대응이 적절하지 못했다는 비판으로부터 출발”한 이 개념은 2000년대 ILO의 지속적인 논의를 통해서 구체화되어 왔다.³²⁾

ILO는 ‘일다운 일’이라는 최종적인 목표를 달성하기 위한 전략적인 목표로서 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화 등 4가지를 제시하였다. 그리고 이후 이러한

29) ILO는 1999년 87차 국제노동회의(International Labour Conference 87th Session 1999)에서 사무총장 보고서를 통해 ‘자유롭고, 안전하고 평등하고 인간의 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀에게 일답고 생산적인 일을 제공하는 것이 ILO의 당면한 최우선 목표’라고 주장함으로써 모든 사람들에 대해 일다운 일(decent work)을 보장하는 것이 ILO의 최종 목표임을 분명하게 하였다.

30) 이상헌(2005), ILO Decent Work, 무엇을 어떻게 할 것인가?, 국제노동브리프 7월호, 한국노동연구원, 4면.

31) 이와 유사한 견해로는 황준욱(2005), ILO의 ‘일다운 일(Decent Work)’dp 대한 발전적 논의, 노동리뷰 4월호, 한국노동연구원, 22면.

32) ILO 역시 신자유주의적 분위기에서 양적 고용 확대 정책에 대하여 긍정적 입장을 나타낸 바 있다. 즉 ‘어떤 직업이든 무직보다는 낫다(Any job is better than none)’이라는 관점에서 고용의 확대를 우선시한 의제들이 1980년대 ILO를 지배하였다고 해도 과언이 아니다.

실천 전략을 평가하고 각 회원국의 ‘일다운 일’ 논의를 확대하기 위한 계량적 지표 형성 작업이 이루어져 왔다.

2. 일다운 일 지표(Decent Work Indicator : DWI) 논의

‘일다운 일’의 지표화 작업은 다양한 차원에서 진행되어 왔다. 각 회원국의 ‘일다운 일’의 종합적 평가하기 위한 통계적 지표에 대한 논의는 2013년 이후 어느 정도 확정되었다고 볼 수 있다.

(1) 회원국 비교를 위한 통계 지표

2017년 현재 회원국 단위 통계 지표는 18개의 ‘주요’ 지표; 25개의 ‘부가적’ 지표; 12개의 ‘배경적’ 지표를 통해 판단하고 있는데, 1999년 제기된 4가지 중심 요소(노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화)를 근간으로 ① 노동에서의 기본 권리와 원칙(1998년 ILO 선언)상 권리 정도, ② 일자리 창출 정도, ③ 사회적 보호 정도, ④ 사회적 대화 및 3자 구성 원칙 등을 지표화하여 판단하고 있다.

〈표 7〉 DWI 주요 지표: 10가지 기본 요소 & 4가지 중심 요소

| 4가지 중심 요소 | I. 국제노동기준 및 노동에서의 기본 권리와 원칙(1998년 ILO 선언) | | |
|-----------|---|--|--|
| | II. 일자리 창출 | III. 사회적 보호 | IV. 사회적 대화 |
| 지표 | (1) 인구 대비 고용률 (1) 실업률 (1) 청년(15세-24세) NEET* 인구 (1) 비공식 고용 비율 | (2) 근로빈곤층 비율 (2) 저임금 근로자 비율 (3) 과도한 근로 시간 (5) 아동 노동 (8) 중대 산업재해를 (9) 65세 이상 연금 수령 인구 (9) 공공사회복지지출비율 (GDP 대비 %) | (10) 노동조합 조직률 (10) 사용자단체 조직률 (10) 단체교섭 적용률 (10) 결사의 자유 및 단체교섭의 권리 |
| | (6) 불안정 고용률 (7) 성별 직종분리 (7) 여성 경영진 비율 | | |

출처 : ILO 홈페이지 참조 필자 작성

〈표 8〉 DWI 부가 지표

| 4가지 중심 요소 | I. 국제노동기준 및 노동에서의 기본 권리와 원칙(1998년 ILO 선언) | | |
|-----------|--|---|----------------|
| | II. 일자리 창출 | III. 사회적 보호 | IV. 사회적 대화 |
| 지표 | (1) 청년 실업률 (1) 교육수준별 실업률 (1) 총 고용 대비 자영업 종사자 비율 (1) 비농업 취업 인구 (임금근로) 비율 | (2) 실질임금 평균 (2) 평균 임금 대비(%) 최저 임금 (3) 통상 근로 시간 (3) 근로자별 연간 근로 시간 (3) (시간제) 불완전 고용률 (5) 위험 환경의 아동 노동 (8) 근로 감독(Labour Inspection) (근로자10,000명당 근로감독관) (9) (기초) 의료보험(health care) 적용 인구율 | (10) 파업 및 직장폐쇄 |
| | (6) 비정규직/정규직 근로자수 및 임금 (7) 성별 임금 격차 (7) 외국인/이주/지방 노동자 등의 차별 해소 대책 | | |

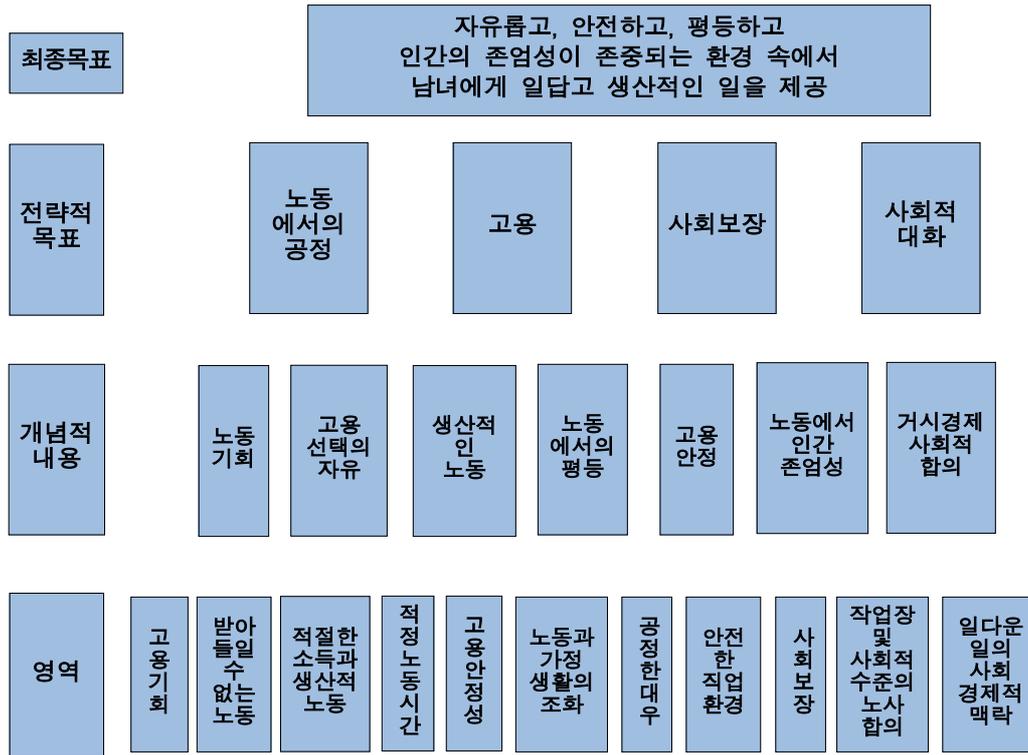
출처 : ILO 홈페이지 참조 필자 작성

‘일다운 일’을 국가 단위에서 지표화하는 것은 단순히 수치적 고용을 넘어서는 고용의 질을 전반적으로 측정한다는 의의가 있지만, 과거 EPL 지수(Employment Protection Legislations Index)와 같이, 노동에 관한 제도와 현실을 수치화함으로써 그 이면에 작용하고 있는 전제 조건의 검토 없이 단순한 국가 간의 비교만을 가져올 수 있다는 위험성이 있다. 그러므로 ‘일다운 일’의 회원국 단위 통계 지표는 회원국 간 비교를 위한 참고 자료로 활용하는 것이 좋을 듯하다.

(2) 일자리 자체를 평가하기 위한 지표

‘일다운 일’의 개념이 다소 목표 지향적 개념이기 때문에, 이를 바탕으로 어떠한 일자리를 평가하는 것은 추상적이 되기 쉽다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 ‘일다운 일’에 관한 통계 지표가 논의되어 왔지만, 구체적으로 어떤 ‘일’이 정말 ‘일다운 일’인지를 판단하기 위한 기준은 제시되고 있지 않아 왔다.

〈그림 3〉 일다운 일(decent work)의 구조



출처 : 황준욱(2005), 「ILO의 ‘일다운 일(decent work)’에 대한 발전적 논의」

국내 비정규직 일자리의 질 개선에 관한 논의가 진행되는 가운데, 기존에는 ‘양질의 일자리’ 확대를 통한 비정규직 문제 해결이 그 대안으로 제시되어 왔다. 최근 연구 가운데 ‘양질의 일자리’를 ① 임금수준(시간당 임금이 최저임금의 120% 이상), ② 직무만족도(자발적 사유에 의해 비정규직을 선택), ③ 사회보험 가입(직장을 통해 국민연금과 고용보험 모두가입)의 3 요소로 정의한 연구에서는 비정규직의 25%, 정규직의 68%를 이 조건에 충족하는 일자리로 분석한 바 있다.³³⁾

33) 금재호 외, 『비정규직 목표관리 로드맵 마련을 위한 기초연구』, 고용노동부, 2016. 12. 237면.

〈표 9〉 비정규직 중 양질의 일자리 비중: 2016년 3월

(단위: %, 천명)

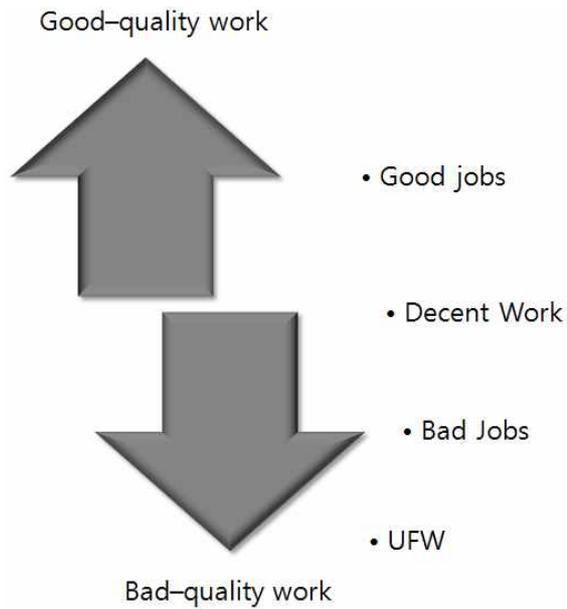
| 구분 | 양질의 일자리 기준 | | | |
|---------|------------|--------|---------------------|--------------------|
| | 시간당 임금 | 자발적 선택 | 사회보험 가입 (고용, 연금) | 양질의 일자리 비중 및 규모 |
| 한시직 | 62.1 | 59.0 | 75.7 | 36.5 (1,307) |
| 기간제 | 62.4 | 60.2 | 81.1 | 37.6 (1,058) |
| 시간제 | 41.3 | 67.2 | 51.6 | 17.2 (383) |
| 비전형 | 57.5 | 41.9 | 44.4 | 13.5 (288) |
| 파견 | 67.9 | 62.9 | 85.1 | 42.8 (92) |
| 용역 | 46.4 | 42.8 | 84.8 | 22.9 (159) |
| 특수형태 | 74.0 | 60.3 | 9.3 | 4.1 (20) |
| 일일근로 | 55.3 | 19.5 | 16.9 | 1.6 (12) |
| 가정 내 | 25.1 | 73.5 | 40.9 | 11.3 (5) |
| 비정규직 전체 | 58.4 | 57.2 | 58.2 | 26.5 (1,634) |
| 정규직 전체 | 85.0 | 77.3 | 85.9 | 67.5 (8,822) |
| 모든 임금근로 | 76.5 | 70.8 | 77.0 | 54.4 (10,456) |

출처 : 김재호 外(2016), 238면.

이러한 연구 결과에 따르면 현재 열악한 비정규직 문제의 해결 방안은 단순히 정규직화에 있는 것이 아니라, 정규비정규 형태를 불문하고, 일자리의 질을 높이기 위한 정책적 대응이 필요하고 할 수 있다. 다만 ‘양질’이라고 할 수 있는 일자리의 구성 요소가 단순히 앞선 3가지 요인으로 충분한지, 추가적인 검토 사항은 없는지에 관해서는 부정적 견해들도 제시되고 있는 실정이다.

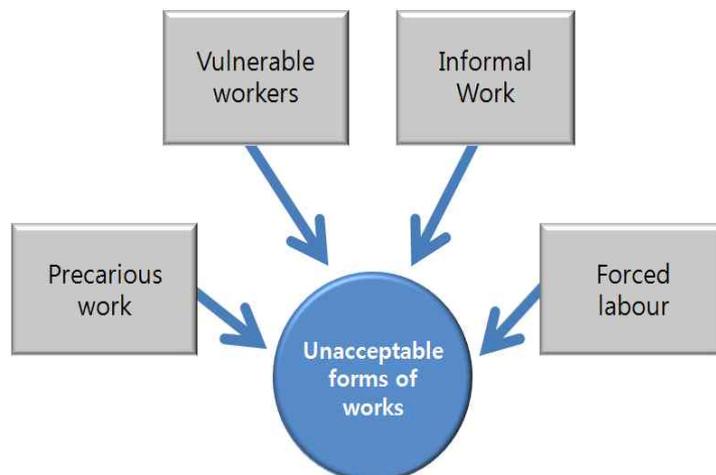
ILO 차원에서는 이러한 구체적 기준을 제시하기 위하여 ‘협약 기준을 고려한 최저기준 설정’ 방식을 도입하고 있다. 즉 ‘일다운 일’ 전체에 대한 기준 요소를 제시하는 것은 그 개념상 부적절하고, ‘일다운 일’의 경계에 있는 ‘수용할 수 없는 일’(Unacceptable Forms of Work : UFW)이 되는 최저한의 기준을 제시하고자 하였다.

〈그림 4〉 UFW의 개념



UFW의 기준들은 두 단계로 이루어진다. 우선 고용 형태 및 실태 일에 있어서 “지속적 근로”라고 보기 힘든 형태의 일이다. 이러한 일들에는 호출형 근로와 같은 불안정노동, 비공식영역의 일, 강제노동, 자발적 근로 등이 포함될 수 있다.

〈그림 5〉 UFW의 전형적 고용 형태



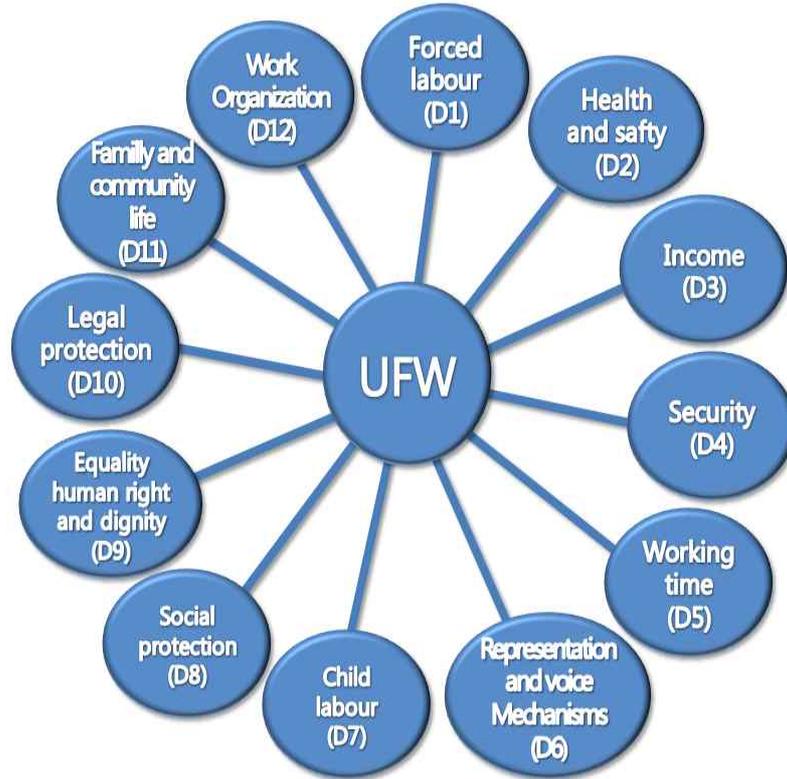
한편 내용적 측면에서 보면 노동의 질 측면에서 ‘좋지 못한 일’ 내지 UFW는 다음의 6가지 측면이 고려되어야 한다.

〈그림 6〉 바람직하지 않은 일자리의 징표들



더 나아가 궁극적으로 노동의 가치를 달성하기 위한 회원국에서는 ILO 협약의 기준 충족 여부를 기준으로 총 12개 영역에서 협약의 주요 내용 달성을 기준으로 UFW가 파악되어야 한다. 그리고 이러한 과정에서 기본협약 및 거버넌스협약은 물론, 관련 분야의 전문협약의 비준을 통하여 법제도적 장치를 명확하게 하는 입법적 노력이 선행되어야 할 것이다.

〈그림 7〉 UFW를 판단하기 위한 종합적 고려사항



V. 발제를 마치며

비정규직 문제의 해결은 이번 정부의 중요한 노동과제 중의 하나이며, 향후 5년 간 이를 위한 다양한 입법·사법·행정적 해결 방안이 제시될 것으로 예상된다. 과거와 다르게 ‘비정규직의 정규직 전환’ 등 강력한 비정규직 대책들이 추진되고 있지만, 사물인터넷, 공유경제 등 새로운 변화와 제4차 산업혁명 등이 가시화되는 시점에서 고용 형태의 다양화와 복잡화는 심화될 것으로 예상된다.

이러한 상황에서 지금까지 제시되지 못했던 다양한 비정규직 해결책들이 제시되고 있는 가운데, ILO의 논의를 통한 보편적 근로조건 보호 방식을 검토하는 다소 진부하고 시대에 뒤떨어진 것처럼 느껴질지도 모른다. 하지만 국제노동기준과의 비교를 통하여 국내

의 입법·사법·행정의 문제점을 파악하고, 기본적 인권에 관한 ILO의 의견을 반영하면서 개선 방안을 모색하는 것은 ‘느리지만 올바른’ 길이라는 점은 명확하다. 향후 비정규직 논의에서는 ILO 협약을 중심으로 한 국제노동기준과의 면밀한 검토·비교가 필요하다. 흔히 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 그다지 많은 참고자료로 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 참고 될 필요가 있다.³⁴⁾ 그리고 무엇보다도 정부를 중심으로 하여 ILO협약 비준에 대한 적극적인 태도와 준비가 요구된다. 결사의 자유와 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.

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

| 국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

ILO 권고 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선을 위한 향후 과제

윤애림 연구위원 (서울대학교 고용복지법센터)



ILO기준과 한국의 비정규직 노동 문제



Ⅰ 윤애림 연구위원 (서울대학교 고용복지법센터)

I. 개관

(1) 비정규직 노동의 핵심적 문제

1987년 6월 민주화 투쟁과 7~9월 노동자대투쟁 이전과 이후에 노동법이 크게 달라진 것은 없지만, 노동자들의 조직화와 투쟁으로 노동조건을 개선하고 노동법이 실제 작동하도록 만들어 왔다. 이러한 노동자의 저항을 통해 일정한 제도적 보호 장치를 획득한 것이 이른바 ‘정규직’이다. 이러한 노동자들의 조직화에 대항하는 전략으로서 자본이 활용한 것이 바로 비정규 고용형태이다. 비정규직은 헌법이 보장하고 있는 단결권·단체교섭권·단체행동권을 행사하는데 법제도적 제약이 존재하기에 저임금과 열악한 노동조건을 감수할 수밖에 없다.

헌법은 제33조 제1항에서 “근로자는 근로조건을 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 선언하고 있다. 비정규직 노동자 역시 헌법이 말하는 근로자인 만큼 이러한 노동3권이 보장되어야 한다. 그럼에도 법제도적 흠결로 인해 사실상 노동3권을 행사하지 못하고 있는데, 대표적인 사례가 간접고용과 특수고용이다.¹⁾

파견·용역·사내하도급 등 간접고용의 특징은 근로계약상 고용주가 아닌 사용자내지 원청이 간접고용 노동자의 노무를 수령하고 이들의 노동조건을 지배하고 있다는 점

1) 이 글에서 사용하는 ‘정규직’, ‘비정규직’, ‘간접고용’, ‘특수고용’ 등은 엄밀한 법률적 개념은 아니다. 그러나 사회적으로 광범위하게 사용되고 있고 문제의 본질을 잘 개념화하고 있다고 보아 이 글에서는 위의 용어를 사용하면서 관련된 법적 개념을 함께 설명한다.

이다. 따라서 간접고용 노동자들이 고용을 지키고 노동조건을 개선하는 가장 효과적 방법은 이들의 근로조건을 실질적으로 지배·결정하는 실질 사용자(원청)를 상대로 노동3권을 행사하는 것이다. 그런데 실질 사용자는 근로계약상 고용주가 아니라는 이유만으로 그동안 노동법상 책임을 거의 완벽히 피해갈 수 있었다. 즉 간접고용 노동자들이 노조를 포기하도록 갖은 탄압을 하고도 부당노동행위 책임을 면하고, 단체교섭 요구에도 ‘합법적으로’ 응하지 않을 수 있고, 이들이 단체행동을 하면 업무방해죄·손해배상 등으로 도리어 노동자에게 책임을 추궁할 수 있다.

노동법상 ‘근로자’로 인정받지 못하는 특수고용 노동자 역시 비슷한 문제에 봉착해있다. 사실상 특정 사용자와 종속적 관계에서 노무를 제공하고 있음에도 노동법·사회보험 제도가 적용되는 ‘근로자’가 아닌 자로 해석되어 왔기에, 법적 보호의 사각지대에 놓여 있었다. 법원과 정부는 노동법이 적용되는 근로자인지 여부를 판단할 때 주로 특정 사용자로부터 지휘·감독을 받고 있는가 등을 중심으로 삼아 왔기에, 고용형태의 변화에 따라 변화하고 있는 종속노동의 실질을 파악하는데 한계를 가진다.

지난 십수년간 비정규고용의 문제가 사회적 쟁점으로 떠올랐음에도 불구하고 비정규직 노동자의 열악한 노동조건, 차별, 고용불안의 문제가 해소되고 있지 못한 근저에는, 이처럼 노동자의 단결활동으로 노동조건을 개선하기 어려운 비정규직의 문제가 놓여 있다.

(2) 비정규직 노동기본권 보장이 국제노동인권의 최저 기준

비정규직 문제 해결의 가장 효과적 방안이자 최소한의 필요 조건이 비정규직 노동자의 노동기본권 보장이라는 점은 국제노동기구, 국가인권위원회의 권고를 통해 여러 차례 확인된 바 있다. 일례로 국제노동기구(ILO)의 제198호 권고인 「고용관계에 관한 권고(Recommendation concerning Employment Relationship)」(이하 ‘권고’)는 ‘위장된 고용관계’(disguised employment relationship)를 근절하기 위한 국가 정책 수립을 권고하고 있는데, 여기서 ‘위장된 고용관계’란 사용자가 노동자를 피고용인이 아닌 것처럼 대우함으로써 노동자의 진정한 법적 지위를 은폐하는 경우를 가리킨다. 그 대표적 사례로 민법·상법적 계약형식을 통해 위장 자영인, 위장 하도급계약 등을 활용하는 방식이 언급된 바 있다.²⁾

이러한 위장된 고용관계를 포함한 고용관계의 판단이 문제가 되는 노동형태의 문제를 해결하기 위해 권고는 전문에서 고용관계와 관련된 국가정책이 『노동에서의 기본 원칙 및 권리에 관한 1998년 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)』 및 ‘양질의 노동 의제(Decent Work Agenda)’에 부합해야 함을 명시하고 있다. 또한 고용관계에 있는 노동자보호의 성질과 내용은 관련된 국제노동기준을 고려하여 효과적이고 명확하고 적절한 것이어야 함도 명시하고 있다. 또한 권고는 고용관계의 범위와 관련된 문제의 해결책을 찾기 위한 방안으로서 단체교섭 및 사회적 파트너들과의 대화를 촉진해야 함을 강조하고 있다(제18조).³⁾

주지하다시피 『1998년 ILO 선언』은 ILO의 기본 협약인 결사의 자유·단결권·단체교섭권의 보장, 차별 금지, 강제노동 및 아동노동 금지 등은 **비준 여부와 관계없이** ILO 회원국 일반이 준수해야 할 의무를 가진다는 점을 천명한 것이다. 또한 ILO의 ‘양질의 노동 의제’는 모든 노동자는, 그 고용상 지위에 관계없이, 품위와 존엄이 보장되는 조건에서 노동해야 함을 명시하고 있다. 이처럼 ILO는 계약의 형식이나 고용상의 지위와 관계없이 모든 노동자가 인간성과 존엄성이 존중되는 조건 속에서 기본적 권리를 동등하게 보장받을 수 있어야 함을 일관되게 요구하고 있다.

(3) ILO 국제노동기준 개요

① 국제노동기준

■ 협약(Convention)

- 국제 조약
- 비준하는 경우 법적 구속력 가짐
- 비준하지 않은 협약이라도 국내법 해석에 수용될 수 있음
- 2017년 현재 189개 협약

2) ILO: *The Employment relationship*, Report V(1), International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006, para. 48.

3) 고용관계권고의 의의와 한국의 비정규직 입법논의에 주는 시사점에 대해서는 윤애림, “ILO 『고용관계 권고』와 한국의 특수고용 입법논의”, 『노동법학』 제23호, 2006 참조.

■ 권고(Recommendation)

- 비준 절차를 필요로 하지 않음
- 법적 구속력을 갖지 않으나, 회원국의 정책에 가이드라인을 제공
- 2017년 현재 204개 권고

■ 프로토콜(Protocols)

- 협약을 부분적으로 개정하는 보충협약
- 2017년 현재 6개 보충협약

② ILO 기본 협약(ILO fundamental Conventions)

- 설령 회원국이 기본 협약을 비준하지 않았더라도, 모든 ILO회원국은 노동에서의 기본적 권리와 원칙들을 존중하고 촉진하며 실현할 의무를 가진다. (1996년 노동에서의 기본적 원칙과 권리들에 관한 선언)
- ILO 기본 협약은 국제 관습법 내지 일반적으로 승인된 국제법규로 볼 수 있음.

| | ILO 기본 협약 | 한국의 비준 여부 | 비준국 |
|---------|--------------------------------|--------------|-----|
| 결사의 자유 | 제87호(결사의 자유와 단결권 보장 협약, 1948) | × | 154 |
| | 제98호(단결권과 단체교섭권 협약, 1949) | × | 165 |
| 강제노동 금지 | 제29호(강제노동 협약, 1930)/보충협약(2014) | × | 178 |
| | 제105호(강제노동철폐 협약, 1957) | × | 175 |
| 균등대우 | 제100호(동등보수 협약, 1951) | 1997.12.8.비준 | 173 |
| | 제111호(고용과 직업상 차별 협약, 1958) | 1998.12.4.비준 | 175 |
| 아동노동 금지 | 제138호(최저연령 협약, 1973) | 1999.1.28.비준 | 170 |
| | 제182호(가혹한 형태의 아동노동 협약, 1999) | 2001.3.29.비준 | 182 |

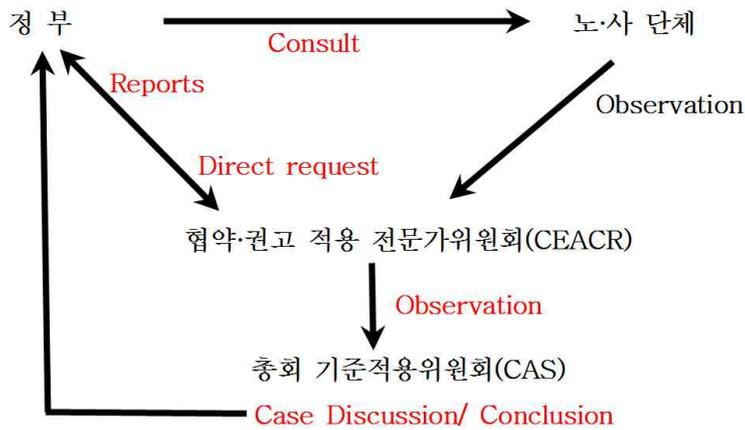
*자료: ILO <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:::NO:::>>(검색일:2017.8.22.)

**2017. 8. 현재 ILO회원국은 187개국임.

③ ILO의 감독 메커니즘

■ 정규적 감독 시스템

| | |
|-------------|-----------------------------|
| 비준 협약 | ILO헌장 제22조에 따른 협약 이행상황 보고 |
| 미비준 협약 및 권고 | ILO헌장 제19(5) 및 19(6)에 따른 보고 |



■ 특별 감독 시스템

| | | |
|------------------------|---|--|
| 결사의 자유 위원회 절차 | <ul style="list-style-type: none"> - 노·사단체가, 결사의 자유 관련 협약을 침해한 회원국에 대한 진정 제기 - 결사의 자유 관련 협약 비준 여부와 상관없이 진정제기 가능(ILO회원국의 책무) | <ul style="list-style-type: none"> - ILO이사회 산하 결사의 자유 위원회에서 심의 - 위원회의 결론/권고는 이사회 승인을 거쳐 보고서 공표 |
| 진정 (Representation) | 비준 협약 미준수에 대한 노·사단체의 진정 | ILO이사회에서 관련 단체와 정부에 결정 통보 |
| 이의제기 (Complaints) | 비준 협약 미준수에 대한 회원국, ILO이사회, ILO총회 성원의 이의제기 | <ul style="list-style-type: none"> - 사실조사위원회를 거쳐 ILO이사회가 당사국 정부에 권고 - 당사국 정부가 권고를 수용하지 않았을 때 국제사법재판소(ICJ)에 제소 가능 |

II. 결사의 자유 위원회 권고

(1) Case No.1865 (지역건설노조 사건)

① 사건의 개요

건설산업연맹은 1999년부터 국제건설목공노련의 지원 하에 건설현장 조직화 사업을 전개했다. 2000년부터 지역건설노조가 건설현장의 원청사와 단체협약을 체결하기 시작하여, 2003년 당시에는 300여개 현장에서 원청사와 단협을 체결했다.

경찰과 검찰은 2003년 9월 17일 대전지역건설노조에 대한 수사를 시작으로, 9월 25일 천안지역건설노조, 10월 경기도지역건설노조, 11월 경기서부지역건설노조에 대한 조사와 간부 구속수사를 진행하였다. 검찰과 경찰의 주장은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 건설 원청업체는 건설일용노동자를 직접 고용하고 있는 사용자가 아니기 때문에 지역건설노조와 단체협약을 체결할 법적 근거가 없다.
- 그럼에도 건설 원청업체가 지역건설노조와 단체협약을 체결할 것은, 지역건설노조 조직가들이 건설현장의 산업안전시설의 미비점 등을 고발하겠다고 협박했기 때문이다.
- 원청업체와의 단체협약에 근거하여 지역건설노조 조직가들이 전임비를 받은 것은 공갈·협박을 통해 금품수수를 한 것으로 형법적인 처벌의 대상이 된다.

이 사건으로 11명 이상의 노조 조직가가 구속되었고, 천안, 대전, 대구 등에서 형사재판이 진행되었다. 전국건설산업노동조합연맹, 국제건설목공노련은 2004. 10. 12. 건설일용노동자에 대한 결사의 자유 침해를 ILO 결사의 자유 위원회에 제소하였고, ILO 결사의 자유 위원회는 2007년 6월 이후로 다음과 같은 요지의 권고를 한국정부에 하였다.

② ILO 권고의 요지⁴⁾

- 건설 현장에서 원청업체의 지배적인 위치를 가정하면, 아울러 지역 및 산업 수준에서 단체교섭의 일반적 부재를 감안하면, 원청업체와의 단체협약 체결은 전체 건설

4) ILO Freedom of Association Committee, Report No.340, 2006; Report No.346, 2007; Report No.353, 2009; Report No.363, 2012 등.

현장에서 효율적인 단체교섭 및 단체협상 합의 체결을 위해 실현 가능한 선택임이 분명하다. <2006년>

- 위원회는 경찰개입과 전국건설산업노동조합연맹 간부의 형사기소와 벌금형 및 징역형 선고에 대해 깊은 유감을 표명한다. 위원회는 건설연맹 간부에 대한 모든 위협 및 폭력행위가 중단될 수 있도록 적절한 지시를 내릴 것을 정부에 요청한다. 위원회는 모든 유죄선고와 징역형을 검토하고, 기소, 구금 및 징역의 결과로 건설연맹 간부들이 받은 피해를 보상해 줄 것을 정부에 요청한다. <2006년>
- 노동자들의 이익을 방어하기 위한 활동과 연루되었다는 이유로 노조 지도자들이나 노조원들을 구금하는 것이 일반적으로 시민적 자유는 물론 특히 노동조합의 권리를 심각히 침해한다는 사실을 환기한다. 노조활동가들의 구속은 정상적인 노조 활동의 발전에 불리한 위협적이고 공포스러운 분위기를 조성할 수 있다. 이러한 위협 효과는 단결 및 단체교섭권을 최근에 행사한 불안정하며 특히 취약한 노동자들에게 훨씬 강력할 수 있다. <2007년, 2009년>
- 위원회는 특히 비정규직 ‘일용직’ 노동자들을 포함하여 건설산업에서 고용조건에 관한 자유롭고 자발적인 단체교섭을 증진시키기 위한 추가적인 노력을 다할 것을 요청한다. 특히 위원회는 교섭 능력(negotiating capacity)을 구축하기 위해, 건설 부문 사용자와 노동조합에 대한 정부의 지원 제공을 요청한다. <2007년, 2009년>
- 위원회는, 정부가 건설산업의 취약한 ‘일용직’ 노동자의 단결권의 실효성 있는 보장을 위해 모든 필요한 조치를 취할 것, 특히 그러한 노동자를 대표하고 있는 건설산업연맹 소속 노조들의 활동에 대한 더 이상의 간섭을 하지 않을 것을 요청한다. <2012년>

(2) Case No.2602 (사내하청, 특수고용 노동자 사건)

① 사건의 개요

- 전국금속노동조합 등의 제소(2007.10.10.)의 요지: 현대자동차 울산과 아산, 전주 공장 그리고 하이닉스/매그나칩, 기륭전자, KM&I의 “불법 파견” 노동자, 즉 위장된 고용관계 (disguised employment relationships) 속에 있는 불안정노동자들이 노동

조합및노동관계조정법 상의 법적 보호를 실제적으로 부정당한 채 다음과 같은 상황 속에 보호망 밖으로 방치되었다. 1) 노동조합 건설 노력을 방해하기 위한 목적으로 반복적으로 자행되는 반노조적 차별, 특히 해고 조치들, 2) 사용자들의 일관되게 교섭 거부 및 그 결과로서 이들 노동자들을 대표하는 어떤 노조도 단체협약을 성사시키지 못해왔음, 3) 쟁의행위에 대해 해고와 구속수감, “업무 방해”를 들어 터무니없는 액수를 요구하는 손해배상 소송 제기, 4) 해고된 노조 간부들이 집회를 열거나, 대표 권한 행사를 위해 회사 구내로 재출입하는 것을 막기 위한 목적으로 “업무 방해”를 들어 신체적 공격을 자행하고 법원의 출입 금지 가처분을 내리거나 구속수감하는 행위.

- **민주노총 등의 제소(2009.6.17.)의 요지:** 이명박 정부는, 노동조합법상 근로자가 아닌 특수고용 노동자가 조합원 범위에 포함되어 있다는 이유로 2009년 전국건설노동조합, 전국공공운수노동조합에 규약 시정 명령을 내렸다. 노동부는 2009.1.2. 자율시정명령 공문 발송 이후, 2009년에 3차례, 2010년에 2차례에 걸쳐 공문을 보내 노조법 시행령 제9조 제2항에 따라 ‘법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’을 통보하여야 한다고 밝혔다.⁵⁾

② ILO권고의 요지⁶⁾

■ 사내하청 노동자에 대한 권고

- 위원회는 한국정부에 하이닉스/매그나칩과 현대자동차의 하청노동자 노동조합 설

5) ILO 결사의 자유 위원회 보고서에 인용된 정부 답변: 정부는 2010년 10월 7일자 회신에서 화물트럭, 덤프트럭, 레미콘트럭 운송차주("owner-driver")가 자신들의 이익을 대표하고 이러한 조직을 통해 정부 또는 관련 사업조직에 자신의 요구를 표명하기 위한 조직을 설립하고 가입할 수 있더라도, 이들 운송차주는 근로자가 아니므로 노동조합을 설립하고 가입할 수는 없다고 설명한다. 2009년 1월과 3월 정부는 전국건설노동조합과 전국운수산업노동조합에 위반사항을 자발적으로 시정할 기회를 주었다. 정부는 이들 노동조합의 설립신고를 아직 취소하지는 않았으나, 정부의 권고를 지속적으로 무시한다면 노조 설립신고필증을 취소할 것이고, 이로 인해 결국 노동자인 다른 대다수 조합원들의 권리가 침해받게 될 것이라고 지적한다. 따라서 정부는 해당노조에 노동자인 다른 조합원들은 노조활동에 참여할 권리를 보장받고, 노동자가 아닌 운송차주는 노조에서 탈퇴하여 자체적인 이익집단을 만들 수 있도록 필요한 조치를 취할 것을 권고한다(ILO Freedom of Association Committee, Report No.359, 2011, para. 346).

6) ILO Freedom of Association Committee, Report No.350, 2008; Report No.355, 2009; Report No. 359, 2011; Report No.363, 2012; Report No.374, 2015.

립 시 하도급회사와의 계약해지 등을 통한 반노조적 차별행위와 개입 관련 제소 사실에 대해 독립적인 수사를 진행할 것을 요구한다. 또한 만약 제소 내용이 확인된다면, 최우선적 구제책으로서 해고된 노조 간부와 조합원들을 원직복직시키기 위한 필요한 모든 조치들을 취할 것을 요구한다. 만약 사법당국이 객관적이고 어쩔 수 없는 이유로 조합원들의 복직이 가능하지 않다고 결정한다면, 그동안 고통받은 모든 손해를 구제하기 위한 적절한 보상이 주어져야 하며, 반노조적 차별행위를 단념시킬 수 있는 충분한 제재를 가함으로써 향후 이러한 행위가 재발하지 않도록 하여야 한다. 위원회는 이 점에 대해 지속적으로 알려줄 것을 요구한다. <2008년>

- 위원회는 한국정부에 금속 부문, 특히 현대자동차와 기륭전자, KM&I, 하이닉스/매그나칩의 하청노동자들의 고용기간과 조건에 대하여 교섭 역량 강화 등의 방식을 포함하여 단체교섭 성사를 제고할 수 있는 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다. 이를 통해 이들 회사의 하청노동자들은 신의성실에 기반한 교섭으로 조합원들의 생활 및 노동 조건의 개선을 추구할 수 있는 자신들의 권리를 실제적으로 행사할 수 있어야 할 것이다. <2008년>
- 위원회는 한국정부에 현대자동차 울산과 전주 공장의 하청노동자들의 해고에 대해 독립적인 수사를 진행할 것을 요구한다. 만약 이들 노동자들이 “제3자” 즉 원청 회사에 맞서는 노동쟁의를 했다는 단지 그 이유로 해고된 것으로 판명된다면, 이들이 최우선적 구제책으로서 급여 손실 없이 원직복직될 수 있도록 할 것을 요구한다. 만약 사법당국이 객관적이고 어쩔 수 없는 이유로 조합원들의 복직이 가능하지 않다고 결정한다면, 그동안 고통받은 모든 손해를 구제하기 위한 적절한 보상이 주어져야 하며, 반노조적 차별행위를 단념시킬 수 있는 충분한 제재를 가함으로써 향후 이러한 행위가 재발하지 않도록 하여야 한다. <2008년>
- 위원회는 한국정부에 하이닉스/매그나칩과 기륭전자, 현대자동차가 “업무 방해” 조항에 기반하여, 노조 조합원들이 자신들의 요구사항과 권리를 단념하도록 만들기 위한 위협의 일환으로 (예를 들어, 부당해고 소송 철회, 하청노동자들을 조직하고 있는 노동조합 탈퇴, 잔업 거부 철회 등) 터무니없는 금액을 요구하는 손해소를 제기한데 대해 독립적인 수사를 진행할 것을 요구한다. 그리고 만약 이러한

제소 내용이 확인된다면, 최우선적 구제책으로서 해고된 노조 간부들과 조합원들이 복직될 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 요구한다. 만약 사법당국이 객관적이고 어쩔 수 없는 이유로 조합원들의 복직이 가능하지 않다고 결정한다면, 그동안 고통받은 모든 손해를 구제하기 위한 적절한 보상이 주어져야 하며, 반노조적 차별행위를 단념시킬 수 있는 충분한 제재를 가함으로써 향후 이러한 행위가 재발하지 않도록 하여야 한다. 위원회는 이 점에 대해 지속적으로 알려줄 것을 요구한다. <2008년>

- 위원회는, 향후 해고된 노조 간부들이 사업장을 출입하지 못하도록 하는 명령을 내릴 것을 요청받을 때, 법원이 이들 노동자대표들이 해당 업무의 효과적인 운영에 방해함이 없이 자신들의 권한을 적절히 행사하기 위해 필수적인 시설들을 이용할 필요가 있다는 것을 충분히 고려할 것으로 기대한다. <2008년>
- 위원회는 한국정부에 현대자동차 울산과 아산 공장, 기륭전자에서의 집회 동안 노조 조합원들에게 자행한 사설 경비업체 직원들의 폭력 행위 관련 제소 내용에 대해 독립적인 수사가 진행되도록 해줄 것을 요구한다. 만약 제소 내용이 확인된다면, 책임자들을 처벌하기 위한 모든 필요한 조치들을 취할 것과, 그동안 고통받은 모든 손해에 대해 희생자들에게 보상하도록 할 것을 요구한다. 위원회는 이 점에 대해 계속 알려줄 것을 요구한다. <2008년>
- 위원회는 폭력과 형사 처벌, 부적절하게 무거운 벌금형이, 특히 대외와 단체교섭을 증진시키기 위한 긍정적인 조치들이 부재한 상황 속에서, 건설적인 노사관계 분위기에 기여하지 못한다고 판단한다. 위원회는 한국정부에, 향후 비폭력적 행위들에 있어서 “업무 방해” 조항을 적용하기 보다는 신뢰와 평화로운 노사관계 분위기 회복을 목적으로 하는 예방적 조치의 일환으로 사회적 대화와 단체교섭을 증진시킬 것을 촉구한다. <2008년>
- 위원회는 한국정부에 해당 사회적 파트너들과의 협의를 통해, 노동법 상 모든 노동자들에게 보장된 바, 파견노동자들의 결사의 자유와 단체교섭 권리 보호 증진을 위해, 그리고 이들 노동자들의 결사의 자유와 단체교섭권 행사를 실제적으로 막기 위한 방법의 일환으로 하도급을 남용하는 것을 예방하기 위해, 적절한 기제를 개발할 것을 요구한다. 이러한 기제에는 선행적으로 결정된 바의 대화를 위한

합의된 절차가 포함되어야 한다. <2008년>

- 위원회는 노조 권리의 행사를 회피하기 위해 “사내하청”을 활용한다는 지속되는 혐의에 우려를 표하지 않을 수 없다. 위원회는 이 점에 관해, 관련 노조와 하청/파견노동자의 고용기간과 조건을 결정하는 당사자 사이의 단체교섭이 항상 가능해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 따라서 위원회는 한국정부가 관련 사회적 파트너들과 협의하여, 노동조합및노동관계조정법에 의해 모든 노동자에게 보장되는 하청/파견 노동자의 결사의 자유와 단체교섭권 보호를 강화하여 노동자의 기본권 행사를 사실상 회피하는 수단으로 하청을 남용하는 것을 방지하는 목적으로, 미리 결정된 합의된 대화 프로세스를 포함하여 적절한 구조를 개발할 것을 요청한다.

<2012년>

- 정부가 본 제소의 대상이 된 금속산업에서의 하청 및 파견노동자의 단체교섭을 촉진하기 위해 이루어진 어떠한 조치도 밝히지 않고 있음을 주목하면서, 위원회는 다시 한번 정부에게 이러한 목적을 위한 모든 필요한 조치, 특히 해당 사업장의 하청/파견 노동자의 노동조합이 교섭을 통해 조합원의 생활 및 노동조건을 개선할 수 있도록 단체교섭권을 실효성 있게 행사할 수 있도록 교섭 역량을 구축하기 위한 조치들을 취할 것을 촉구한다. <2015년>

■ 특수고용 노동자에 대한 권고

- 위원회는 결사의 자유 원칙에 따라 오직 군인과 경찰만을 예외로 하여 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 조직을 결성하고 가입할 권리를 가져야 한다는 점을 상기한다. 그래서 이러한 권리가 적용되는 이들에 대한 결정의 기준은 농업 노동자나, 일반적인 자기고용 노동자(self-employed workers), 혹은 자유직종을 영위하고 있는 이들의 경우 종종 부재하는 고용관계의 존재 여부에 기반하는 것이 아니다. 이들 역시 그럼에도 불구하고 단결권을 향유하여야 하는 것이다[Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, 254항 참조]. 위원회는 이러한 원칙이 대형화물트럭 운전기사들에게도 똑같이 적용된다고 판단한다. <2011년>
- 위원회는 한편으로는 자기 고용 노동자들이 단체교섭이라는 수단을 포함하여 자

신들의 권익 증진과 방어를 위한 목적으로 ILO 협약 제87호와 제98호 하의 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록, 또 다른 한편으로는 전국건설노조와 전국운수노조에 대해 조합원들이 자신들을 대표하는 노조를 통해 대표되는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 취해지지 않도록, 상호 간에 용인 가능한 해결책을 찾기 위해 모든 당사자들과 논의를 진행할 것을 한국정부에 요청한다. <2011년>

- 위원회는 화물차량 운전기사와 같은 자영 노동자(self-employed worker)를 포함한 모든 노동자들이 자신들 권익의 증진과 방어를 위해 스스로의 선택에 따른 조직을 통해, 그 어떤 사전적 승인 조치 없이 해당 조직의 규정에 따라 스스로의 선택에 따른 연맹과 총연맹에 가입할 권리를 포함하여, 결사의 자유를 전적으로 향유할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취할 것을 한국정부에 요구한다. <2011년>
- 위원회는 다시 한번 한국정부에 다음을 위한 필요한 조치들을 취할 것을 요구한다. (i) 대형화물트럭 운전기사와 같은 "자기고용" 노동자들이 특히 자신들 스스로의 선택에 따른 조직에 가입할 수 있는 권리를 비롯하여, 결사의 자유 권리를 전적으로 향유할 수 있도록 할 것. (ii) 자기고용 노동자들이 단체교섭을 통한 방식을 포함하여, 자신들의 이익을 증진시키고 지켜내기 위한 목적으로 협약 제87호와 98호에 따른 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록 하기 위하여, 상호 간에 받아들일 수 있는 해결책을 찾기 위하여 모든 당사자 간에 이러한 목적을 위한 협의를 진행할 것. (iii) 관련 사회적 파트너들과의 협의를 통해, 필요할 경우 자기고용 노동자에게 맞는 특정한 단체교섭 메커니즘의 개발을 위하여 단체교섭과 관련된 자기고용 노동자들의 특질을 구명할 것. 위원회는 또한 한국정부에 다음을 위한 필요한 조치들을 취할 것을 요구한다. (i) 대형화물트럭 운전기사들이 설립하였거나 가입한 조직이 그들 자신의 선택에 따라, 그리고 해당 조직의 규정에 따라, 그 어떤 사전적 허가 없이 연맹과 총연맹에 가입할 수 있는 권리를 보장할 것. (ii) 전국건설노조와 전국운수노조에게 차량소유 운전기사들을 조합원에서 배제시킬 것을 요구한 권고를 철회하고, 노조법 시행령 제9조 제2항 하의 조항을 포함하여, 이들 연맹들에 대해 노조 조합원들을 각 노조가 대표할 수 있는 권리를 박탈하는 그 어떤 조치도 삼갈 것. 위원회는 한국정부에 이 부분에 대해 검토하고 취하는 모든 조치들에 대해 지속적으로 알려줄 것을 요구한다. <2012년>

(3) Case No.3047 (삼성전자서비스 사건)

① 사건의 개요

ILO 제329차 이사회(2017.3.)는 삼성그룹, 삼성전자서비스 및 그 하청업체에서 벌어진 결사의 자유 탄압 건(사건번호 3047호)에 대한 중간보고서와 한국정부에 대한 권고를 채택했다. 이번 심의는 2013년 12월 민주노총과 금속노조, 국제노총(ITUC), 국제통합제조산업별노련(IndustriALL)이 ILO 결사의 자유 위원회에 제출한 공동제소에 따른 것이다. 위원회는 제소에 대한 정부와 경총의 답변을 받아 함께 심의하고 잠정결론을 내렸다. 위원회는 해당 사건을 ‘심각한 반노조 탄압’으로 보고 심의를 종료하지 않고 해결과정에 대한 진행상황을 추가로 접수해 계속 다루기로 했다.

② ILO 권고의 요지⁷⁾

- 위원회는 이 사건이 하청 및 불안정한 고용관계의 오용을 배경으로 하는 해당 기업(삼성)의 무노조정책, 삼성전자서비스 및 하청업체에서의 반노조 차별, 노동조합 조합원에 대한 괴롭힘과 협박, 노조 탈퇴 압력, 노조 가입을 이유로 한 해고, 단체교섭 회피 및 단체협약 위반 등에 관한 건이라고 본다.
- 자회사(삼성전자서비스)의 위장도급 사용 혐의에 대해, 제소단체들은 하청 업체들이 자율적으로 운영되지 않음을 보여주는 지표들을 열거하고 이러한 위장도급은 노동자들에 대한 책임을 회피하기 위한 것이라고 진술했고, 정부는 고용노동부가 일련의 근로감독을 실시한 결과, 삼성전자서비스가 하청업체들이 해당 노동자들을 감독하고 지시할 권리를 침해하지 않았으며 불법과건 혹은 부적절한 하청계약이 사용된 사실을 발견할 수 없었다고 진술했다. 경총은 위장도급 혐의를 부인하며 삼성전자서비스와 하청업체들 사이의 관련성은 필수적이고 도급계약을 수행하는데 필요한 최소한의 조치라고 주장하며 이러한 입장을 상세하게 설명했다. 경총은 금속노조가 위장도급에 관한 고소고발을 철회한 것으로 간주했으나, 제소단체들은 이를 부인하며 자신의 입장을 뒷받침하는 근거를 열거했다. 마지막으로 정부와 경총은 서울중앙지방법원이 2017년 1월 1,337명의 하청업체 직원이 삼성

7) ILO Freedom of Association Committee, Report No.381, 2017.

전자서비스를 상대로 한 근로자지위확인 소송을 기각하며 원고가 삼성전자서비스와 묵시적인 고용관계에 있다거나 해당 회사의 지휘 감독을 따르도록 고용된 파견 노동자로 보기 어렵다고 판결했다고 진술했다. 위원회는 이 정보를 충분히 확인한 가운데 특정 상태가 한국 법에 따른 “불법 파견”에 해당한다는 결론에 이르지 않았더라도 이러한 상태가 모든 노동자가 단결권과 단체교섭권을 효과적으로 누리는데 장애가 되는 지 살필 필요가 있다. 이런 점에서 위원회는 제조업체들이 삼성전자서비스가 직접적인 고용관계를 부인함에 따라 해당 회사에서 하청계약이 노동자들이 단결권과 단체교섭권을 행사하는데 장애물이 됨을 강조했다고 본다. 이런 점에서, 정규직이든, 기간제든, 하청업체 소속 노동자든 고용상 지위에 상관 없이 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 조직을 설립하고 가입할 권리를 지닌다는 점을 강조하며[Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, 255항 참조], 위원회는 정부가 이 사건에서 제기된 결사의 자유에 대한 다양한 장애물을 충분히 고려하여 정부가 노사단체와 협의하여 하청노동자들의 결사의 자유와 단결권 보호를 강화하기 위한 적절한 메커니즘을 개발하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 제공할 것을 요청한다. 위원회는 제조업체들도 해당 소송에 대해 법원에 항소한 사실 등을 포함하여 국가 기관에 의해 취해진 결정에 대해 위원회에 알려줄 것을 요청한다.

- 위영일에 대해 삼성전자서비스 및 하청업체가 노조활동을 탄압할 목적으로 협박하고 해고했다는 주장에 대해, 제조업체들은 위영일이 노조활동에 참석하고 급속 노조 삼성전자서비스지회 지회장으로 선출됨에 따라 삼성전자서비스가 위영일에 대해 표적 감사를 진행하고 차량을 수색하고, 재교육을 받고 위영일을 고용하던 하청업체와 계약을 해지하고 결국 폐업하도록 했다고 주장했다. 위원회는 위영일과 다른 1인을 제외한 모든 직원들이 같은 서비스센터 내의 다른 업체에 재고용되어 결국 위영일을 해고하는 효과를 냈다는 점을 우려한다. 정부는 위영일이 근로기준법 28조에 따른 부당해고 구제신청을 한 사실이 없으므로 정부가 사실관계와 해고에 관한 세부 내용을 확인할 수 없었다고 진술했다. 직원들이 노조에 가입한 8개 센터의 폐업과 재개업에 대해 제조업체와 정부, 경총의 견해가 불일치한다. 제조업체들은 이러한 조직화된 센터들이 폐업했다 다시 개업하여 조합원을

제외한 모든 직원들을 승계하여 재고용했고, 이와 같은 위장폐업과 노조과괴 행위가 모든 서비스센터에서 노동조건의 악화와 조합원들의 노조 탈퇴로 이어졌다고 주장했고, 경총은 8개 센터가 자발적으로 폐업했다고 주장했으며, 정부는 폐업한 8개 센터에서 조합원을 포함한 모든 노동자들이 새롭게 개업한 센터에서 일하기를 원하면 채용절차를 거쳐 채용되었고 노조과괴 행위의 존재 여부는 폐업 혹은 그에 따른 고용 종료에 관한 진정이나 고소고발이 이루어지 않았기 때문에 확인할 수 없었다고 진술했다. 반노조차별이 노동조합의 존재 자체를 위태롭게한다는 점에서 결사의 자유의 가장 심각한 침해에 해당한다는 점(Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, 769항 참조)과, 하청이 노조 지도부 해고를 동반하면 이는 노동조합 가입 및 활동을 이유로 고용에 해를 입어서는 안 된다는 원칙에 위배된다는 점(Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, 790항 참조)을 강조하며 위원회는 정부가 위영일이 노조활동을 이유로 고용이 종료된 후 같은 업무를 수행하는 하청업체에 의해 재고용되지 않았다는 제소 사실에 대해 독립적인 수사를, 가급적 사법기관을 통해 실시할 것과, 이것이 객관적이고 타당한 사유에 의한 것이 아닐 경우, 향후 이러한 반노조 탄압을 단념시키기에 충분한만큼의 적절한 보상을 위영일에게 지불할 것을 요청한다. 위원회는 제소주체들이 노조 탄압을 위해 노동자들의 고용 종료로 귀결될 서비스센터 위장폐업에 관해 정부가 철저하고 독립적인 조사를 실시하고 사실로 밝혀질 경우 적절한 조치를 취할 수 있도록 정부에 필요한 추가 자료를 제출할 것을 요청한다. 위원회는 정부가 취해진 독립적인 조사의 결과와 이에 대한 진전된 사항에 관한 정보를 계속해서 제공할 것을 요청한다.

- 금속노조 지회 및 여타 노동조합이 서비스센터에 설립된 이후 조합원에 대한 괴롭힘과 탄압이 뒤따랐다는 제소사실에 대해, 위원회는 이러한 탄압이 관리자와의 일대일 면담, 노조 조합원에 불리한 처우, 협박, 조합원 가족 압박, 일반 조합원 매수, 욕설, 노조활동을 이유로 한 징계 위협, 노조활동에 대한 사과 지시, 조합원에 대한 표적 감사, 노조 운영 방해, 해고를 포함한 징계를 뜻하며, 이 모든 행위가 노조과괴 및 조합원들이 노조를 탈퇴하도록 하기 위한 것이라는 점을 확인한

다. 제소단체들은 서비스센터 전반에 걸친 일반적인 노조탄압 관행에 대한 지적과 별도로 양산, 영등포, 양천, 동인천 센터에서 벌어진 노동자 탄압에 대해 관리자들이 부당노동행위 관정을 받았고 울산서비스센터에서 노조과과 및 모든 노동자의 노조탈퇴라는 “그린화”가 진행되었고, 핵심 조합원이 섬으로 납치되어 노조탈퇴를 강요받았다고 제기했다. 위원회는 노조과과 및 탄압의 결과로 조합원들이 경제적 정신적 고통해 처해, 최종범과 염호석은 스스로 목숨을 끊었고, 이러한 탄압이 전국적으로 나타났다는 점에 심각한 우려를 표한다. 정부는 부당노동행위는 조사를 거쳐 위법행위에 대한 조치가 취해졌다고 진술했으나, 위원회는 정부가 두 가지 사건을 제외하고는 제소 단체들이 강조한 수많은 노조탄압에 관한 정부의 조사 결과를 상세하게 제시하지 않았다고 본다. 울산 서비스 센터에서 발생한 노조 탄압 혐의에 관해 고용노동부가 조사를 실시했다는 정부의 진술에 대해, 위원회는 여러 조합원에 대한 납치와 괴롭힘을 조사를 통해 확인했음에도 불구하고 검찰이 이에 관해 기소하지 않았다는 점에 유감을 표하며, 정부가 울산 서비스 센터에서 발행한 여타 노조탄압(일대일 면담을 포함한 노조탈퇴 강요 및 표적감사)에 대해서도 조사 결과를 상세히 제공하지 않은점에 대해서도 유감을 표한다.

- 제소사실의 심각성에 대해 위원회는 노동조합의 조합원으로 하여금 노조를 탈퇴하라고 강요하는 행위는 노동자가 자신의 선택에 따라 자유롭게 노조에 가입할 수 있어야 하고 이러한 권리를 보장하기 위해 적절한 보호가 취해져야 한다는 원칙에 심각하게 위배된다는 점을 강조하는 것이 적절하다고 본다. 위원회는 노동자와 사용자의 단결권은 해당 단체의 조합원이나 지도부가 어떠한 폭력이나 억압, 협박으로부터 자유로운 환경에서만 행사될 수 있으며 정부는 이러한 원칙이 지켜지도록 보장해야 한다는 점을 강조한다. 노조가입 또는 정당한 노조활동을 이유로 한 괴롭힘과 협박은 해당 노동자의 고용을 침해하지 않더라도 자신의 선택에 의한 노조가입을 단념시킬 수 있고 따라서 단결권을 침해한다[Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, 44항 및 786항 참조. 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 해당노동자

에 대한 보상을 포함한 적절한 조치를 취해 이러한 심각한 노조탄압 행위가 추후에 재발하지 않도록 할 것이라 믿는다.

Ⅲ. 기준적용위원회의 권고

(1) 제111호 협약

- 고용형태에 따른 차별에 관하여, 위원회는 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(2006)은 기간제와 단시간 노동자에 대한 차별을 금지하고 있다는 점을 주목하였다. 위원회는 이 법률의 실행에 있어서 직면한 어려움과 차별의 희생자들을 대표하여 노동조합이 제소할 수 있는 권한이 부여되어 있는지에 관해 정보를 제공할 것을 요구했다. 위원회는 또한 고용 형태에 따른 정규직과 비정규직 사이의 임금 및 사회보장에 관한 중대한 차이를 주목하였고, 비정규직의 대다수가 여성이라는 점에 우려를 표명하였다. 기간제법이 현재 재평가 중이라는 점에 주목하여, 위원회는 노동자 및 사용자 단체와 협의하여, 고용 형태에 따른 차별-여성에게 더욱 악영향을 미치는-에 맞선 법적인 보호를 진전시킬 것을 촉구하였다. <Individual Case Discussion (CAS), 2009>
- 위원회는 정부에게 노사단체와의 협의를 거쳐, 비정규직 노동자가 실질적으로 성별, 고용형태상 차별을 받지 않도록 하기 위하여 입법적 개선의 실효성을 평가하고 그 결과에 관한 정보를 제공할 것을 요청한다. 이러한 정보는 성별 구분을 포함하며, 공공부문 비정규직 노동자의 정규직 전환을 포함한 비정규 대책의 실제적 적용에 관한 내용을 포함해야 한다. <Direct Request (CEACR), 2015>

(2) 제100호 협약

- 위원회는, 시간당·월평균 임금을 포함한 성별 임금격차에 관한 통계 정보, 공공 부문·사적 부문에서의 산업별, 직업별, 정규직/비정규직 고용형태별로 구분된 정

- 보를 정부가 계속적으로 분석하고 제공해 줄 것을 요청한다.
- 위원회는, 동일가치노동의 개념은 “유사” 업무에 대한 동일임금 뿐만 아니라 전혀 다른 성격의 업무일지라도 동일가치일 경우도 포함하는 것으로 광범한 비교 범위를 허용함으로써, 성별 직무 분리에 문제제기하는 경우에 핵심적 개념이라는 점을 강조한다.
 - 특히, 여성이 주로(predominantly) 사용되는 부문에서 상당한 성별 임금 격차가 지속되고 있는 측면에서, 위원회는 정부가 노·사단체와 협력하여, 이러한 부문에서 성별 임금 격차를 효과적으로 축소하는데 가장 시급하게 필요한 대책이 어떤 것인지에 대한 검토를 즉각 시행할 것과 이와 관련하여 이루어진 진전에 관한 정보를 제공할 것을 촉구한다. 위원회는 정부가 노·사단체와 협력하여, 여성이 집중된 직업·부문에서 임금이 (여성의) 노동에 대한 저평가에 근거하여 결정되고 있지 않은지를 포괄적인(comprehensive) 방법으로 평가하기 위해 필요한 조치를 취하고 이러한 평가의 결과를 알려줄 것을 요청한다. 위원회는 정부가, 남성과 여성이 유사한 성격의 업무를 수행할 경우뿐만 아니라 온전히 다른 성격을 갖지만 동일가치로 평가되는 업무를 수행하는 경우에도 동일임금을 보장받도록, 또한 동일가치인지를 평가할 때 그 비교 단위가 동일 사업 또는 사업장에 제한되지 않도록, 「남녀고용평등 및 일가정 양립 지원에 관한 법률」을 본 협약에 부합하는 방향으로 개정하는데 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다. <Observation (CEACR) 2013>
 - 위원회는, 성별 임금 격차를 가져오는 원인들, 특히 성별 선입견(stereotyping)과 저임금 및 비정규직 고용에 여성이 집중되는 직무 분리의 문제를 제기하는 조치들의 중요성을 환기하고자 한다. <Direct Request (CEACR) 2013>
 - 심각한 성별 임금 격차와 임금 차별에 대한 노동감독의 미비가 지속되고 있는 점을 고려하여, 위원회는 정부가 차별적 임금의 원인을 제기하고 실체법 및 절차법적 규정이 관련 진정(claims)이 실효성 있게 이루어지도록 하고 있는가를 평가하고, 관련 구체적 입법의 필요성에 관한 인식을 제고하고 근로감독관, 법관, 공무원의 역량을 강화하는 조치들을 포함하여, 동일임금 법규의 적용 수준을 개선하는데 필요한 보다 효과적 조치들을 취할 것을 촉구한다. <Direct Request (CEACR) 2013>

IV. 결론과 제언

ILO의 고용관계 권고는 제9조에서, 고용관계의 존재에 대한 판단은 주되게는 노동의 수행 및 노동자에 대한 보수 지급과 관련된 사실에 따라 이루어져야 하며, (사실과) 상반되는 계약형태 내지 당사자 간에 합의된 바와 상관없이 이루어져야 한다고 밝히고 있다. 고용관계의 존재 여부를 결정하는 것은 사실에 의거해야 하며, 당사자들이 부여한 명칭이나 형식에 의해서는 아니된다. 이것이 법에서 ‘사실우선의 원칙’(the principle of the *primacy of fact*)이라고 불리는 것이다.

우리 법원도 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약의 형식이 민법상의 고용계약인지 또는 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부를 판단하여야 할 것”이라고 전제하고 있다.⁸⁾ 그러나 실제 사건에서는 노무이용자(기업)와 노무공급자(특수고용노동자) 사이에 체결된 계약형식을 중시하는 모습을 보인다.⁹⁾ 또한 노동조합법상의 사용자를 근로계약상의 사용자와 동일한 것으로 판단하여 특수고용 노동자는 노동3권마저 보장받지 못하고 있는 것이 현실이다.¹⁰⁾

이와 관련하여 국가인권위원회는 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명」(2007. 10. 16.)에서 노동법적 권리가 보장되어야 할 특수형태근로종사자를 “근로기준법 제2조 제1호에 따른 근로자로 해석되는 자가 아니면서, 특정한 노무제공 상대방에 대하여 개인적으로 직접 노무를 제공하고, 수입의 전부 또는 상당부분을 그 사업주에게 의존하는 자로서, 근로자와 유사한 보호의 필요성이 인정되는 자”로 개념 규정하고 있다. 그리고 특수형태근로종사자에 대하여 개별적 근로관계에 있어서 계약의 존속 보호, 보수의 지급 보호, 휴일·휴가의 보장, 성희롱의 예방·구제, 산업안전·보건, 모성보호, 균등처우, 노동위원회에 의한 권리구제·분쟁해결 및 근로감독관에 의한 감독 등 규정을 마련하고, 집단적 노사관계에 있어서 노동3권을 보장하는 입법 조치가 필요하다고 권고 한 바 있다. 또한 최근에는 「특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명」

8) 대법원 1994. 12. 9. 판결 94다22859; 대법원 2006. 12. 7. 판결 2004다29736 등

9) 특수고용의 실태와 이에 관련된 관례의 문제점에 대해서는 윤애림, “특수고용노동자의 근로자성과 입법의 방향”, 『민주법학』 제23호, 2003 참조

10) 대법원 2005. 11. 24. 판결 2005다39136; 대법원 2006. 6. 30. 판결 2004두4888 등

(2017. 4. 6.)을 통해 현재 국회에 계류 중인 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안에 대한 심의 등 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위해 조속히 입법적 개선방안을 논의하는 것이 바람직하다는 의견표명을 한 바 있다.

결사의 자유에 관한 제87호 협약은 군인과 경찰을 제외하고 모든 노동자에게 스스로 선택한 단체를 조직하거나 가입할 수 있는 권리를 보장하고 있으며, ILO는 고용관계의 존재여부를 기준으로 하여 결사의 자유가 보장되는 자의 범위를 결정하여서는 아니 된다는 입장을 취하고 있다.¹¹⁾ 이러한 맥락에서 ILO는 특수고용 노동자들이 자신의 선택에 따른 노동조합에 가입하는 등 노동3권을 온전히 누릴 수 있도록 관련 법제도를 바꿀 것을 한국 정부에 수차례 권고한 바 있다.

그밖에도 외국에서 특수고용 노동자의 노동3권을 특별히 제한하는 법제를 찾아보기 힘들 뿐 아니라, 많은 국가에서 특수고용 노동자들이 노동조합을 결성 또는 가입하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결하고 있다.¹²⁾

한편 국가인권위원회는 「사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고」(2009. 9. 3.)에서 현행 노동관계법상의 ‘사용자’ 정의규정을 “근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 영향력이 있는 자”까지 포함하는 개념으로 개정할 것과 함께 상시적인 업무에 대한 직접고용원칙을 법률에 명시적으로 규정함으로써 간접고용의 남용을 억제할 것 등을 권고한 바 있다.

사내하도급 노동자들이 원사업주(원청)를 상대로 노동3권을 행사하였다라는 이유로 계약해지와 각종 부당노동행위에 시달리면서도 노동법적 보호를 받지 못하는 문제가 국내외적으로 제기되면서, ILO는 이들의 노동3권이 실효성 있게 보장될 수 있도록 정부가 각종 조치를 취할 것을 수차례 권고한 바 있다. 즉 ILO는 노동기본권을 회피할 목적으로 사내하도급과 같은 간접고용을 활용하는 것을 방지하고, 간접고용 노동자들이 노동3권을 실

11) ILO, *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO* (fourth edition), 1996, para. 235

12) 오히려 현재의 추세는 고용관계가 확인된 노동자뿐만 아니라 노동자와 자영인의 경계에 존재하는 ‘경제적으로 종속적인 노동자’에게까지 노동3권과 같은 기본적 권리를 확대하여 보장하려는 흐름이다. 일례로 독일, 이탈리아, 스웨덴, 스페인 등은 ‘유사근로자’에게도 노동3권을 보장하고 있다. 이탈리아의 경우 전국적 수준의 노동조합총연맹이 ‘지속적이고 (기업조직에) 통합된 계약관계’하의 노동자에 대한 단체협약을 체결하고 있으며, 오스트리아, 노르웨이, 스페인, 영국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드 등에서도 ‘경제적으로 종속적인 노동자가 노동조합에 가입되어 있고 이들에게 단체협약을 적용하고 있다.

질적으로 보장받을 수 있도록 적절한 메커니즘을 개발할 것, 사내하도급 등 간접고용 노동자들이 자신의 노동조건에 관해 원청과 행하는 단체교섭이 촉진될 수 있도록 정부가 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고한 바 있다. 그리고 원청을 상대로 노동3권을 행사한 것을 이유로 해고된 사내하도급 노동자들이 해고기간 동안의 임금 상당액을 보장받고 원직복직할 수 있도록 조치를 취하고, 만약 원직복직이 객관적이고 중대한 사유로 불가능한 경우 해고 노동자들이 겪은 모든 고통에 대한 보상과 차후 이러한 부당노동행위가 재발하지 않도록 하기 위해 적절한 보상을 제공할 것 등을 강력히 권고하고 있다.

이러한 국내외적 문제제기와 간접고용 노동자의 노동기본권 박탈의 현실에 대한 문제 인식이 반영되어 대법원은 2010년 노동조합법상 사용자를 종래 근로계약상 사용자와 동일시하던 태도에서 벗어나 실질적 사용자를 노동조합법상 사용자로 포섭하는 판결을 내린 바 있다(대법원 2010. 3. 25. 판결 2007두8881). 즉 대법원은 “근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자가, 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 등 행위를 하였다면, 그 시정을 명하는 구체명령을 이행하여야 할 사용자에 해당한다”고 판시하였다. 노동조합법상의 사용자란 근로계약관계의 당사자로서의 사용자에 한정되지 않고 비록 근로계약관계의 당사자가 아니더라도 간접고용 노동자의 근로조건에 관한 사항의 전부 또는 일부에 대하여 구체적·실질적 영향력 내지 지배력을 미치는 자 역시 노동조합법상 의무를 부담하는 사용자에 해당한다는 점을 분명히 밝힌 것이다.

현재 국회에는 여당 소속 한정애 의원(문재인 정부 국정기획자문위 사회분과위원)이 대표발의해 놓은 노동조합법 개정안, 즉 노동조합을 조직·가입할 수 있는 근로자의 범위를 현실에 맞게 확장하는 법안과, 노조법상 실질적인 지배력과 영향력을 행사하는 사용자의 책임을 명확하게 하는 노동조합법 개정안(이정미 의원 대표발의) 등이 계류되어 있다. 국제노동기준과 우리사회 비정규직 노동기본권의 현실에 부합하는 입법이 조속히 실현될 수 있도록, 국회와 정부, 여당이 진정성 있는 노력을 기울여야 할 시점이다.

사법부 역시도 국제노동기준을 보다 적극적으로 재판에 적용하기 위해 노력해야 한다. 우리 헌법 제6조는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 선언하고 있다. 즉 한국이 비준한 국제노동인권협약과

일반적으로 승인된 국제노동기준은 자동적으로 국내법으로 적용되어야 한다. 그러나 법원은 달리 생각하고 있다. 일례로 파업 참가자를 형법상 업무방해죄로 처벌하는 것은 형사처벌의 위협으로 노무제공을 강요하는 것이 되므로, 국제노동인권기준이 금지하는 ‘강제노동’에 해당한다는 주장이 계속 제기되었다. 그러나 헌법재판소는 파업 참가자에 대한 업무방해죄 적용은 법률과 적법한 절차에 따른 것이므로 우리가 비준한 UN의 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」을 위반한 것이 아니라고 보았다. 나아가 ILO의 강제노동철폐 협약은 우리가 비준한 바도 없고 “일반적으로 승인된 국제법규”라고도 볼 수 없어 적용하지 않는다고 판단했다.

입법보다 법원의 판례가 더욱 ‘살아있는 법’인 영미법 국가들은, 국제노동인권협약이 비준만으로 곧바로 국내법적 효력을 갖는 것은 아니고 추가적인 국내법화 과정을 거쳐야만 한다. 따라서 비준만으로 자동적으로 국내법적 효력을 갖는 우리 법체계보다 국제협약을 적용하기가 더 어려울 수 있다.

그럼에도 실제로는 국내법을 해석하거나, 국내법을 보충하는 기준으로 국제노동인권협약을 널리 활용하고 있었다. 이런 관행을 잘 보여주는 것이 영미법계의 53개 국가의 상급법원 법관들이 1988년 발표한 ‘방갈로르 원칙(Bangalore Principle)’이다. 여기서는 국내법이 모호하거나 흠결이 있는 부분을 해결하는데 국제인권협약을 활용하는 것이 사법부의 역할임을 분명히 하였다. 또한 만약 국내법과 국제인권협약이 상충하는 지점이 있다면, 국제인권법 준수 의무를 소홀히 하지 않도록 사법부가 행정부의 주의를 촉구해야 한다고 선언하였다. 우리 사법부 역시 국제노동기준 준수 의무의 부담주체가 된다는 점을 재인식할 필요가 있다.

Ⅰ 국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

토 론 문

- 〈토론 1〉 정형우 근로기준정책관 (고용노동부)
- 〈토론 2〉 최선경 국제팀장 (한국경영자총협회)
- 〈토론 3〉 류미경 국제국장 (전국민주노동조합총연맹)
- 〈토론 4〉 유정엽 정책실장 (한국노동조합총연맹)





Ⅰ 정형우 근로기준정책관 (고용노동부)

토론문



Ⅰ 최선경 국제팀장 (한국경영자총협회)

I. 들어가며

- 비정규직 문제, 엄밀히는 노동시장 양극화가 이슈화되고 있는 상황에서 이번 토론회를 통해 ILO협약과 주요국의 정책현황을 살펴보고 합리적인 고민이 이루어지는 계기가 되길 희망함.
- 우리 사회의 큰 쟁점인 양극화를 해소하고 저임금 근로자의 처우를 개선해나가는 것, 그리고 양질의 일자리 확대라는 점에 대해서는 기업들도 인식을 같이하고 공감하는 숙제임.
- “차별개선, 격차해소라는 큰 방향”에 대한 두 분 발제문의 방향에는 공감하면서, 이러한 논의에 앞서 우리가 되짚어봐야 할 몇 가지 부분에 대해 간략히 언급코자 함.

※ 다만 두 발제자께서 언급한 바와 같이 소위 “비정규직의 범위”는 객관적으로 설정하기 힘들고 다양한 이견이 존재함.
 ex) 예를 들어 제177호 협약(가내근로에 관한 협약) 내용이 비정규직이라는 문제의 범위에 포섭되는지 여부 등

※ 사업장 내에서의 불합리한 차별이라는 대명제는 발전시켜나가기야 하나 언급되고 있는 ILO 협약과 여러 주제가 “비정규직 차별”인지 “사회 전반적인 양극화 해소”인지에 대해서는 논란의 여지가 있음.

II. 우리 제도, 현실에 대한 정확한 인식 필요

- ILO 협약을 비롯한 모든 선진 제도들의 수용에 있어서는 우리의 법적 테두라가 치에 위배되는지에 대한 심사와 고민이 필요함. 국내법과 노사환경에 대한 신중한 검토를 통해 점차적으로 국제기준에 한걸음 더 다가갈 수 있다고 생각됨.

※ 예를 들어 발제문에서 언급되고 있는 ILO협약 제132조(연차유급휴가에 관한 협약)는 휴가권에 대한 다양한 규정을 두고 있음.
 ⇨ 반면에 “미사용 연차휴가에 대한 보상 금지”도 선언하고 있으므로, 우리 현실과의 미스매치와 도입 실익에 대한 고민이 선행되어야 함.

- 근본적으로 우리 법질서, 계약관계의 존재, 노사관계의 현실 등을 고려한 판단이 이뤄져야 함. 사회 취약계층 관련 이슈를 망라하여 노동법 영역으로 편입하지는 것은 재고의 여지가 있음.
 - 예를 들어 근로자성 여부와 무관하게 노동조합 설립을 허용하자거나, 적법한 도급계약이지만 더 큰 경제력을 가진 원청에 교섭의무를 부여하자는 등의 주장은 ‘비정규직 보호’ 영역의 문제가 아님.

III. 격차문제에 있어서는 근본원인에 대한 고민이 병행되어야

- ILO 협약 비준 여부와는 별도로, 불합리한 차별 해소는 지속적으로 추진되어야 하며, 합리적 노사관계, 나아가 후세대를 위해서도 꼭 필요한 사안임. 다만 이 문제에 있어 우리가 당장 눈앞에 보이는 차등적 결과에만 매몰된 채, 왜 이런 결과가 발생했는지, 그 근본원인에 대해 간과하고 있는 것은 아닌지 돌아봐야 함.
- 먼저, 기업규모-고용형태간 임금격차의 주된 원인은 대기업·정규직노조 위주의 노동운동과 이에 따른 정규직 과보호에서 비롯된 것임은 국제기관의 지속적인 지적에 비추어 보아도 쉽게 알 수 있음.

- 전통적 노동시장 패러다임에 기초한 연공급 임금체계와 획일적·경직적 고용규제는 노동시장의 진입·퇴출·이동을 억제해 노동시장 양극화를 촉발시켜 왔다는 지적에 대해서도 돌아볼 필요가 있음.
- ILO 권고는 물론 협약에 대한 진지한 논의에 앞서 이러한 양극화의 근본적 문제, 경직적인 고용규제 완화 등이 동시에 논의되어야 하는 것이 아닌가 생각함.

IV. 마무리

- 노사정 모두 선진제도에 대한 꾸준한 연구를 통해 근로자들의 대한 보호를 더욱 두텁게 하고, 각종 차별을 방지하기 위한 노력들을 지속적으로 해나가야 할 것임.
- 또한 4차 산업혁명시대를 맞이하여 다양한 고용형태를 인정하되 그 형태와 관계없이 부당한 차별을 개선하고 일자리의 양과 질을 함께 높이기 위한 노력이 필요함.
- ILO 협약 기준을 충족시키기 위해 두 분 발제자가 제시하신 제도 개선사항을 모두 실천하기에는 많은 논의가 필요할 것이고, 그만큼 시간도 오래 걸리는 문제라고 판단됨.
- 우리의 제도적 현실과 고민을 고려하면서, 차근차근 해결해 나가는 노력이 필요할 것으로 보임.

토론문



ㅣ 류미경 국제국장 (전국민주노동조합총연맹)

1. 들어가며

민주노총과 한국노총은 지난 8월 22일 “모든 노동자에게 노조 할 권리를 보장하라”는 구호아래 ILO 핵심협약 기준을 촉구하는 서명운동에 돌입했다. 서명운동을 통해 미비준한 ILO 핵심협약 (87호, 98호, 29호, 105호)를 비준하여 헌법적 권리를 제대로 보장하고 국제적으로 인정된 최소한의 노동기준을 보편적으로 실현하고자 하는 국제사회의 노력에 책임 있게 동참하겠다고 국내외에 선언할 것을 정부에 촉구하고 있다. 또 국제노동기준에 부합하지 않는 법제도를 점검하고 국제노동기구 및 유엔 인권기구의 권고를 바탕으로 노조법을 비롯한 국내 관련법을 전면 개정하기 위한 논의에 착수할 것을 국회에 촉구하고 있다. ‘노동존중 사회’를 정책 목표로 내 건 문재인 정부는 미비준 핵심협약 공약했고, 신임 노동부장관 역시 이를 재차 확인했다. 그러나 ‘ILO 핵심협약 비준’ 약속은 전혀 새로운 이야기가 아니고 1991년 ILO에 가입할 당시, 국내 노사관계 법제도를 국제 기준에 부합하도록 개정하고 핵심협약을 비준하겠다고 이미 약속했고, 그 뒤로도 역대 정부는 핵심협약, 특히 결사의 자유에 관한 두 협약의 기준을 반복적으로 국제사회에 약속했다. 1996년 OECD에 가입할 당시, 1998년 ILO 고위급 대표단이 한국을 방문했을 때도, 2006년과 2008년 유엔 인권이사회 이사국으로 출마하면서도, 한미/한EU FTA 체결과정에서도 정부는 핵심협약 기준을 약속했지만 약속일 뿐이었다.

“결사의 자유 위원회는 한국정부가 1998년 파견된 ILO 대표단과의 면담에서 가까운 장래에 87호, 98호 협약을 비준하겠다는 의향을 밝혔고 이것이 1998년 3월 이사회에 보고되었음을 상기하며(자료 GB.271/9 참조), 이 점에 대해 한국 정부가 진행상황을 지속적으로 보고할 것을 요청한다.” - 2012년 3월 ILO 결사의자유 위원회 보고서, 사건 1865호-

“한국-유럽 양측은 한국과 유럽 내 ILO 회원국이 비준한 ILO 협약을 효과적으로 이행하기 위해 노력할 것임을 확인한다. 양 측은 ILO 핵심협약 및 ILO가 ‘최신 협약’으로 분류한 여타 협약을 비준하기 위해 지속적으로 노력할 것이다.” - 한EU FTA 13.4조 3항-

협약 비준이 지체되는 동안 한국에서 일하는 노동자들은 국제적으로 인정된 인권·노동권 최소기준을 적용받지 못한 채 노동조합을 통해 노동조건을 개선할 수 있는 권리를 누리지 못하고 있다. 특히 고용이 불안한 비정규직 노동자들의 경우에는 더욱 그러하다.

두 발제문이 강조하듯 ‘결사의 자유’는 관련 협약 비준 여부에 상관없이 ILO 헌장을 수락하는 것만으로도 회원국이 그 권리를 존중하고 촉진하고 실현할 의무가 있으며, 특별감시감독절차(결사의 자유 위원회)를 통해 이 원칙과 불일치하는 국내 법·제도·관행에 대해 진정을 제기할 수 있다. 민주노총 가맹산하 조직 및 지역본부에는 많은 비정규직 노동자들이 조직되어 노동조건을 개선하고 기본 권리를 실현하기 위해 투쟁해 왔고, 이러한 활동이 국내 법·제도에 의해 가로막힐 때 ILO 기준적용위원회 또는 결사의 자유위원회, 또는 유엔 인권 메커니즘을 통해 제기하고, 두 번째 발제문에 정리된 것처럼 국제기준에 비추어 법제도가 어떻게 개정되어야 하는지에 관한 권고를 이끌어 내는 활동을 꾸준히 펼쳐왔다. 이러한 권고의 이행 점검을 넘어 정부가 핵심협약 비준을 공약한 만큼, 비준 과정에서 국제기준에 부합하지 않는 법·제도를 점검하고 오랜 기간 동안 쌓인 권고를 바탕으로 국내법 개정을 위한 논의에 착수해야 할 것이다.

2. 비정규직 노동기본권 보장을 위한 노동관계법 전면 재개정 민주노총 요구

통계청이 발표한 <경제활동인구조사 부가조사>를 토대로 한 한국노동사회연구소(김유선, 2016년 8월)의 분석에 따르면, 비정규직 수는 2015년 8월 868만 명에서 2016년 8월 874만 명으로 6만 명 증가했고, 비정규직 비율은 45.0%에서 44.5%로 0.5%p 감소했다.

그러나 사내하청 노동자들은 정규직, 특수고용 노동자들은 자영업자로 잘못 분류되고 있어, 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것으로 보인다. 차별은 더욱 확대되었는데, 우선 임금은 정규직 임금은 2015년 8월 297만 원에서 2016년 8월 306만 원으로 9만 원(3.1%) 인상되고, 비정규직 임금은 148만 원에서 151만 원으로 3만 원(1.9%) 인상되었다. 그 결과 정규직 대비 비정규직 임금은 49.8%에서 49.2%로 0.6%p 확대되었다. 이를 다시 성별로 구분하면 남성 정규직 임금을 100이라 할 때 여성 정규직은 69.4%, 남성 비정규직은 53.1%, 여성 비정규직은 35.8%로 격차가 매우 크다. 성별 고용형태별 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있다., 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 96~100%인데, 비정규직은 32~40%로 정체 상태에 빠져 있다.

비정규직 노동자들은 ‘상시적인 고용불안’, ‘노동기본권 박탈’, ‘임금과 노동조건의 차별’이라는 고통스러운 현실에 직면해 있다. 초단기계약이 비일비재하고, 하청업체 변경과정에서 해고가 빈번하게 발생하고 있다. 또한 노조가입을 이유로 해고되거나, 하청업체가 폐업되는 사례가 빈번하다. 비정규직 노동자들이 처한 현실은 현행 비정규직법과 노동관계법이 제대로 기능하지 못하고 있음을 방증한다.

민주노총은 파견법과 기간제법을 폐기하고 다음의 원칙에 따라 노동관계법을 전면 개정할 것을 요구해 왔다. ▶정규직 직접고용 원칙 확립, ▶원청 사업주 사용자책임 확대, ▶기간제 사용사유 제한, ▶차별시정제도 전면적 개선, ▶특수고용노동자 노동 3권 보장 ▶인력공급사업과 도급의 구별기준 확립, ▶파견법 폐지 등 노동관계법을 전면 재개정해야 함.

| | 주요 요구 | 세부내용 |
|----------------|---------------------------|--|
| 비정규직법 폐기 | 파견법 기간제법 폐기 | ○ 비정규직 차별과 남용을 합리화하는 비정규직법 폐기 및 근로기준법·노동조합법·직업안정법 개정 등을 통한 비정규직 노동기본권 보장 및 규제 강화 |
| 직접고용원칙 확립 | 중간착취 배제와 상시·지속업무 정규직고용 원칙 | ○ 상시·지속 업무에 대하여 직접 정규직 고용원칙 명시, 간접고용으로 인한 중간착취 배제 및 상시·지속업무 외주화 금지 명문화(근로기준법 개정) |
| 비정규직 사용 억제 | 사용사유 제한 | ○ 기간제 노동자의 ‘사용사유제한’(근로기준법 개정) |
| 차별금지 차별시정신청 개선 | 노조 차별시정 신청권 간접고용 적용 확대 | ○ 노조에 차별시정 신청권자 자격을 부여, 간접고용(외주, 용역, 도급) 노동자, 무기계약직까지 차별시정대상 포함 등(근로기준법 개정) |

| | 주요 요구 | 세부내용 |
|-------------------|----------------|--|
| 간접고용 규제 원청 사용자 책임 | 원청 사업주 사용자성 인정 | ○ 해당 노동자의 근로조건에 대한 실질적인 권한을 갖고 있는 원청사업주의 사용자 책임확대 (근로기준법 및 노조법 개정) |
| 특수고용 | 노동자성 인정 | ○ 근기법, 노조법, 근로자 정의 조항 개정 (근로기준법 및 노조법 개정) |
| 인력공급(파견)과 도급 구분 | 파견법 폐지 | ○ 중간착취, 저임금의 고착화, 사용자책임, 회피의 합법화와 노동3권의 박탈을 초래하는 파견근로자법 폐지 |

3. 국제노동기준 실현을 위해 모든 노동자들에게 보장되어야 하는 권리(enabling right)로서 '결사의 자유'

ILO는 △결사의 자유, △강제노동 철폐, △아동노동금지, △차별금지를 '일터에서의 기본 원칙이자 권리'로 천명하고 모든 회원국이 이에 관한 8개 협약을 비준하도록 하고, 비준하지 않았더라도 이를 존중하고, 촉진하고 실현해야 한다고 명시하고 있다. ILO의 주요 문헌은 "결사의 자유 원칙은 노동 조건을 개선하고 평화를 확보하기 위한 수단", "표현의 자유와 결사의 자유는 진보를 지속하는데 필수적이다"라고 명시하고 있으며, 세계인권선언과 인권규약에서도 결사의 자유와 노조 할 권리를 기본 인권으로 제시하고 있다. 또 발제문에서 강조한 것처럼 ILO는 계약의 형식이나 고용상의 지위와 관계없이 모든 노동자가 인간성과 존엄성이 존중되는 조건 속에서 기본적 권리를 동등하게 보장받을 수 있어야 함을 일관되게 요구하고 있다.

비정규직 노동자들에게도 국제적으로 보장된 노동기준이 적용되도록 하기 위해서는 자신의 권리를 스스로 방어하기 위한 '결사의 자유'가 핵심이다. 2016년 기준 비정규직 노동자들의 노조조직률은 1.8%에 불과할 정도로 이들 노동자가 '결사의 자유'를 행사하는 데에는 대단히 제약이 많다. 결사의 자유 협약 비준은 ILO 회원국으로서 의무를 다하고, 역대 정부가 국제사회에 해 온 26년 묵은 약속을 실행하는 것이기도 하지만, 전체 노동인구의 50%가 넘는 비정규직 노동자들이 평등한 권리와 노동조건을 누릴 수 있는 토대를 만드는 것이기도 하다. 이런 점에서 향후 법개정 과정에서 ILO 감시감독 메커니즘 및 유엔 인권기구가 내린 다음의 권고가 기준선이 되어야 함을 강조하고자 한다.

○ 특수고용 노동자 노동기본권 보장

민주노총은 권리의 사각지대에 놓인 특수고용노동자의 문제를 해결하기 위해 ‘노조법’과 ‘근로기준법’상 근로자 개념 조항을 확대하여 특수고용노동자들이 노동기본권을 보장할 것을 요구하고 있다. 구체적으로 노조법 제2조를 개정하여 “자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자, 실업상태에 있거나 구직중인 자, 기타 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있는 자 중 대통령령이정하는 자”를 노동자로 명문화 하여 헌법에 명시된 노동3권을 보장해야 함. 또 근로기준법 제2조를 개정하여 “독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라고 하더라도 특정 사업주의 사업에 편입되거나 특정 사업주가 상시적으로 영위하는 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주로부터 대가를 얻어 생활하는 자”를 노동자로 인정할 것을 요구하고 있다.

이러한 민주노총의 요구는 결사의자유 위원회의 권고에 부합한다.

ILO 결사의자유위원회는 지난 2008년 12월 한국 정부가 건설노조와 운수노조를 상대로 ‘덤프-레미콘-화물기사 노동자’의 조합원 자격을 문제 삼으며 자율시정명령을 내린 것과 관련하여, “전국건설노조와 전국운수노조에게 차량소유 운전기사들을 조합원에서 배제시킬 것을 요구한 권고를 철회”하고, 나아가 “이들 노조의 설립신고를 취소할 수 있는 법적 근거로 언급한 노동조합및노동관계조정법 12조 3항과 그 시행령 9조 2항은 결사의 자유 원칙에 위배되기 때문에 개정할 것”(2011.3)을 권고한 바 있다.

또 유엔 세계인권선언 및 사회권규약/자유권 규약에 명시된 평화로운 집회의 권리/결사의 자유의 이행 상황을 점검하는 역할을 하는 유엔 집회 결사의 자유 특별보고관은 2016년 1월 한국을 방문한 후 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 특수고용 노동자 기본권 문제를 다뤘다. 공공운수노조 화물연대본부 소속 풀무원 노동자들이 체결한 협약을 사용자(풀무원)가 인정하기를 거부한 사례, 건설노동조합이 특수고용 노동자(‘independent contractors’)를 조합원으로 포함하고 있다는 이유로 이들 노조를 인정하지 않으려 한 사례를 언급하면서, “오늘날의 역동적이면서도 항상 변화하는 경제 환경에서

‘고용’이 무엇인가에 대해 지나치게 원칙적이고 구시대적인 해석을 고수한다면 노동자 권리를 제대로 방어하지도 한국 경제의 미래를 제대로 구축하지도 못하는 결과를 낳을 것”이라고 지적했다.

ILO 결사의자유위원회와 유엔 특별보고관은 공히 노동조합 설립·가입을 포함하여 결사의 자유에 관한 권리는 “직업의 유무나 종류에 상관없이 모든 노동자들에게 보장”되어야 한다는 점을 강조하고, “결사의 자유를 적용받는지에 관한 기준은 고용관계의 존재 여부를 근거로 하는 것이 아니”고, “누가 노동조합에 가입할 수 있는지를 결정하는 것은 정부의 역할이 아니”라고 지적했다.

○ 간접고용 노동자 노동기본권 보장

2016년 현재 간접고용노동자 규모는 155만에 이르는 것으로 분석됨. 파견과 도급의 확대를 통해 증가하는 간접고용 노동자의 노동조건은 근로계약 체결의 형식적인 사용자가 아닌 원청사용자가 실질적 지배력을 행사하고 있다. 현행 노조법은 간접고용노동자의 실질사용자인 원청 사용자의 사용자 의무를 부정하고 있어 간접고용노동자가 노동조합을 통해 노동조건을 개선하려 해도 실질 지배력을 행사하는 원청 사용자와의 교섭이 차단되고 있다. 또 대부분 재벌 대기업의 간접고용 사용 비율은 규모가 클수록 높는데 제조업 사내하청은 정부 통계상 원청에 의해 활용되는 비정규직이 아닌 하청업체 정규직으로 분류하며, 현재 300인 이상 대기업 사업장 총 노동자 1,566천 명 중 38만 1천명(24.4%)이 파견·용역·하도급 노동자다. 1만 명 이상 대기업 간접고용 비율의 경우, 제조업 사내하청 비율이 높은 곳은 조선, 철강업, 서비스업종은 삼성물산, 삼성웰스토리 등 삼성계열 기업의 간접고용 규모가 제일 높다. ‘세콤’으로 잘 알려진 보안서비스업 에스원도 전체 고용의 61%가 간접고용이다.

민주노총은 간접고용노동자들의 권리를 보장하기 위해 원청 사업주의 노동법상 사용자 책임을 명시할 것을 요구해왔다. 구체적으로는 사용자 정의를 ‘근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 근로조건 등의결정에 대하여 실질적인 지배력 내지 영향력이 있는 자’(근로기준법 제2조), ‘근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라고 해도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수있거나 또는 근로자의 근로조건에 대하여 실질적

인 지배력 또는 영향력이 있는 자'(노동조합법 제2조)로 확대할 것을 주장해 왔다.

이러한 민주노총의 요구는 ILO의 견해와도 일치한다. ILO 결사의 자유 위원회는 민주노총 등의 제소사건 (2602호)에서 “ 한국정부에 해당 사회적 파트너들과의 협의를 통해, 노동법 상 모든 노동자들에게 보장된 바, 파견노동자들의 결사의 자유와 단체교섭 권리 보호 증진을 위해, 그리고 이들 노동자들의 결사의 자유와 단체교섭권 행사를 실제적으로 막기 위한 방법의 일환으로 하도급을 남용하는 것을 예방하기 위해, 적절한 기제를 개발할 것”을 권고했고, 또 노조 권리의 행사를 회피하기 위해 “사내하청”을 활용한다는 지속되는 혐의에 우려를 표하며 관련 노조와 하청/파견노동자의 고용기간과 조건을 결정하는 당사자 사이의 단체교섭이 항상 가능해야 한다는 점을 강조했다. 또한 삼성전자서비스 간접고용 노동자 노동기본권 관련 사건에서는(3047호) “삼성전자서비스가 직접적인 고용관계를 부인함에 따라 해당 회사에서 하청계약이 노동자들이 단결권과 단체교섭권을 행사하는데 장애물이 됨을 강조했다고 본다. 이런 점에서, 정규직이든, 기간제든, 하청업체 소속 노동자든 고용상 지위에 상관없이 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 조직을 설립하고 가입할 권리를 지닌다는 점을 강조하며 정부가 이 사건에서 제기된 결사의 자유에 대한 다양한 장애물을 충분히 고려하여 정부가 노사단체와 협의하여 하청노동자들의 결사의 자유와 단결권 보호를 강화하기 위한 적절한 매커니즘을 개발하기 위해 조치를 취할 것”을 권고한 바 있다.

4. 더 나아가

ILO는 ‘경제의 세계화’로 인해 변화한 노동 현실을 따라잡기 위해, 또 ‘디지털화’ ‘플랫폼 이코노미’를 특징으로 하는 미래의 노동 현실을 대비하기 위해 ‘양질의 일자리’ 논의를 확대하고 있다.

그 첫 번째 논의로 2016년 총회에서는 ‘글로벌 공급사슬에서 양질의 일자리’를 촉진하기 위한 새로운 기준 설정 논의를 개시하였다. 자본은 비정규직 고용 확대, 다단계 하청과 외주화, 노동력이 싸고 규제가 약한 국가로의 생산 기지 이전으로 비용은 줄이고 책임은 회피해 왔다. 신자유주의 세계화의 확대로 초국적 기업의 행위에 영향을 받는 노동자의 수는 급증했지만, 이들이 자신의 노동 조건에 대한 책임을 초국적 기업에 물을 방

법은 멀어졌다. 노동자그룹은 이러한 현실을 반영한 새로운 기준 설정을 위한 논의를 총회 의제로 다루자고 지속해서 주장해 왔다.

국제 노총은 초국적 대기업을 정점으로 하는 글로벌 다단계 하청 구조 전반에 국제 노동 기준이 적용되어야 하지만, 일국적 노사 관계, 정규직 직접 고용을 전제로 수립되어 온 현재의 ILO 협약이 더는 보편적으로 적용될 수 없다고 지적했다. 총회 개막식에서 퀴터백 노동자 그룹 대변인은 새로운 ILO 협약의 채택을 노동자 그룹의 목표로 제시했다. “장소를 불문하고 기업이 행한 권리 침해를 규율할 수 있는 법규를 제정할 국가의 의무를 이 협약의 중심에 놓아야 합니다. 더불어 기업이 자신의 활동으로 인해 발생할 수 있는 권리 침해를 예방할 의무(Due Diligence), 공급망에 관한 정보를 공개할 의무, 안정적인 고용의 촉진 의무, 비자발적이고 비전형적인 형태의 고용 철폐, 산업별 혹은 초국적 단체 교섭, 노동 기본권 보장 등을 명시해야 합니다.” 반면 사용자 그룹은 이러한 협약 수립에 반대하고 나섰는데, 사용자 그룹 대변인은 “정부의 책임을 기업에 전가해서는 안 되며 (ILO에서 새로운 협약을 수립하려는 시도가) 기업과 인권에 관한 기존에 수립된 국제적 합의에 의문을 제기하는 한편 ILO의 신뢰성을 약화할 수 있다”고 했다. 결국 ILO 내에 협약을 포함한 새로운 틀을 통해 글로벌 공급 사슬 전반에서 초국적 그룹의 행위를 규제하고 책임을 물어야 한다는 쪽으로 결론이 모였다.

채택된 결론문은 국제 공급 사슬을 규율하기 위한 정부의 역할로 △법 준수 및 노동 행정 시스템 강화 △모든 노동자에게 단결권 단체 교섭권 보장 △공공 조달에서 노동 기본권 증진 △국영 기업/공기업 인권 실사-Due Diligence 실행 △공급 사슬망 양질의 일자리 촉진 △책임 기업 경영 촉진 및 규제 △반부패 △무역 협정에서 노동 기본권 하락이 비교 우위로 활용되지 않도록 노동권 기준 포함 △국제 공급 사슬 내 모든 노동자 노동권 보장 방안 도입을 제시했다. 또 기업의 역할로는 △국제 기본 틀 협약(Global Framework Agreement, 국제 산별 노조와 초국적 기업이 체결하는 낮은 수준의 초국적 단체 협약) 촉진, △‘유엔 기업과 인권 이행 지침’ 준수 △모든 사업 관계 내(하청, 도급 등) 인권 실사 의무 준수를 제시했다.

또 다른 한편으로는 2019년 ILO 출범 100주년을 맞아 1998년 ‘작업장에서의 기본 원칙과 권리에 관한 선언’, 2008년 ‘사회정의선언’의 뒤를 잇는 선언을 채택할 것을 목표로 ‘일의 미래’를 의제로 논의를 진행하고 있다. 사무총장은 2016년 각 국에서 ‘일의 미래’와

관련된 사회적 대화를 진행하고 2017년에는 고위급 위원회를 출범시키고 2018년 논의를 거쳐 2019년에 새로운 선언을 채택한다는 것이다. 여기서는 기술변화에 따른 고용환경의 변화속에서 '정의로운 전환'을 꾀하기 위해 교섭력을 확대하는 문제, '디지털화' '빅 이코노미' '플랫폼 이코노미'의 등장으로 비전형 노동이 확대되는 가운데 노동관계에 관한 규제를 새롭게 도입하고 특히 '사용자' '노동자' 개념을 재정의 하는 논의들이 진행되고 있다.

수많은 간접 고용 노동자들이 '진짜 사장'의 책임을 요구하고 있는 현실 특수고용 노동자들이 '노동자로' 인정해달라고 요구하는 현실 등을 볼 때 이러한 논의는 우리에게 전혀 새로운 의제가 아니다. 한국은 이제야 전 세계 ILO 187개 회원국 중 33개 회원국만 비준하지 않은 87호 협약 등을 비준하기 위한 논의를 시작하는 단계지만, 국제적으로 보편적으로 인정되는 기본 권리가 한국에서 일하는 노동자들에게도 적용되고, 글로벌 사용자로서 한국 기업들이 글로벌 공급사슬에 걸친 모든 노동자들에게 사용자로서의 책임을 다하도록 하기 위해서는 국제 노동기준을 상향하는 논의에도 적극 동참해야 할 것이다.

고용차별관련 ILO 권고와 비정규직 문제 개선방안



Ⅰ 유정엽 정책실장 (한국노동조합총연맹)

1. 들어가며

- 문재인 대통령은 미비준 ILO 핵심협약 (87호, 98호, 29호, 105호)를 비준하겠다고 공약했고 최근 취임하신 신임 노동부장관 역시 이를 재차 확인함.
- ILO는 △결사의 자유, △강제노동 철폐, △아동노동금지, △차별금지를 ‘일터에서의 기본 원칙이자 권리’로 천명하고 모든 회원국이 이에 관한 8개 협약을 비준하도록 하고, 비준하지 않았더라도 이를 존중하도록 하고 있으며, 한국정부에 핵심협약 관련한 이행 및 법제도 개선에 관한 수많은 권고를 해옴.
- 특히 2009년부터 수차례 ILO총회 기준적용위원회는 한국의 교사·공무원의 정치적 의사표현의 제한문제, 비정규직, 이주노동자, 여성에 대한 고용차별 문제로 지속적인 심의와 고용차별 해소 등을 위한 이행권고를 받아 왔음. 권고요지는 “한국에서 이주노동자·여성, 그리고 정치적 의사표현에 따른 직업·고용차별 과제들이 미완의 과제로 남아 있다”라고 지적하며 “고용·차별 해소를 위해 조치했다고 언급한 정부정책들의 실질적 효과를 보고서 달라는” 등의 것이었음.
- 이런 권고조치가 있을 때마다 우리 정부의 언급은 비정규직법 관련 징벌적 손해배상제 도입, 적극적 고용개선조치 등 강화, 이주노동자의 사업장이동제한 요건의 일부 완화 등 일부 제도개선 조치를 취했다거나 공무원·교사의 정치활동 금지 등은 합헌 판결을 내렸다는 등의 보고만 하고 있음.
- ILO 협약과 권고가 요구하는 것은 한국에서의 실질적인 고용차별 개선효과, 즉 효과

적이고 실질적인 진전을 의미함. 우리나라의 경우 기간제법 등 법제도의 논의와 변화는 빈번했던 반면 우리 노동시장에서의 고용차별의 실질적 개선은 매우 미진한 상태임.

- 현 정부의 ILO 핵심협약 (87호, 98호, 29호, 105호) 비준과 이에 합당한 노조법 전면 개정, 교사·공무원의 정치적 의사표현 제한문제 해소, 아울러 비정규직, 이주노동자, 여성에 대한 고용차별 문제의 실질적 개선은 시급한 과제라 할 것이며, 본 토론에서는 고용차별 개선을 위한 법제도 개선 및 정부정책의 방향에 대해서 주로 언급하고자 함.

2. 문재인 정부의 비정규직 대책

- 문재인 정부의 출범과 함께 이루어진 ‘공공부문 비정규직 제로시대’ 선언이나 ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환 가이드라인’ 등 공공부문에서의 선도적 고용개선 조치는 법제도를 바꾸는 것보다 우리 노동시장에서 실질적 고용차별을 개선시키는 효과를 발휘하고 있음.
- 문재인 정부의 비정규직 대책관련 공약 등에 따르면 비정규직 감축 및 처우개선과 관련해서 상시·지속적 업무와 생명과 안전에 관한 업무에는 정규직의 고용을 원칙으로 하는 사유제한의 방식을 도입하고, 비정규직 차별금지를 위해 동일가치노동 동일임금을 법제도화해야 한다고 되어 있음. 기타 비정규직 고용부담금제에 대한 검토, 특수형태근로종사자의 노동기본권의 보장, 하청업체 근로자를 포함하여 간접고용으로 인해 사용자성이 분명하지 않은 경우 원청기업에게 공동사용자 책임을 인정하는 등임.
- 지금까지의 비정규직 차별해소 및 남용방지를 위한 대책들은 비정규직 고용의 원칙 문제(사용사유 제한여부, 정규직 전환 유도방안), 차별시정 방안(동일가치노동 동일임금, 동종유사업무하는 경우 불합리한 처우금지, 차별시정 주체확대, 차별시정 대상 확대), 간접고용 규제방식(도급·과견의 법적 기준 확립 등), 특수고용직 보호방안(근로자성 인정, 사회보험 적용확대) 등으로 쟁점을 정리할 수 있다. 누구나 정규직 고

용을 유도하고 차별이 개선되어야 한다는 것은 알고 있다. 우리나라 현실에서 실효적 대책이 정말 무엇인가라는 해답을 찾아야 함.

3. 비정규직 문제 관련 정책방향과 과제

○ 고용상 불합리한 차별금지

- 문재인 정부는 대선 공약집에선 ‘비정규직 차별금지 특별법’을 제정하겠다고 공약하였으나 통합된 차별금지법을 새로 제정하기보다 실제 기존 근로기준법이나 기간제법, 파견법을 개정하는 방향이 될 것으로 보임. 구체화적으로 입법기술에 있어서 비정규직의 개념과 차별의 기준 및 내용에서 정리되어야 할 것이 많아서 입법까지는 검토되어야 할 것이 많을 것임. 고용관계에서 불합리한 차별적 처우를 금지하도록 근로기준법에서 그 원칙을 명시하거나 기간제, 파견, 사내하청 등 형식적 채용경로상 차이를 이유로 한 차별의 금지를 동법 제6조(균등처우)에 명확하게 포함시키는 방안이 모색되어야 할 것임.
- 근로기준법 제6조(균등처우) 규정을 보완하여 “사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 근로자에 대하여 합리적 이유 없이 차별적 처우를 할 수 없도록” 규정하는 방안도 검토해볼 수 있음.
- 근로기준법상 균등처우 및 차별금지 원칙을 명문화하고 사업 또는 사업장내의 동일 유사업무에 종사하는 자와 차별이 있는 경우 차별시정 청구가 가능하도록 해야 함. ‘무기계약직’(종전 차별적 노동조건은 그대로 유지하면서 별도의 직군으로 근로계약 기간만 무기계약으로 하는 형태)은 형식적으로 위 파견, 기간제, 단시간근로자 등 차별시정 신청권자에 해당하지 않아, 차별시정제도에서 배제됨. 즉 종전의 차별을 그대로 유지하면서 ‘무기계약직’으로 전환시키더라도 위 차별시정제도의 적용을 받지 않고 회피할 수 있게 된다. 현행 기간제법이나 파견법에 비교대상을 벗어난 고용형태에 따른 차별시정 방안의 마련이 요구됨.

○ 기타 정책과제

- 비정규직법의 전면개정과 동시에 사내하도급 등 간접고용 노동자에 대한 보호조치도 함께 강구되어야 한다. 이를 파견법의 경우 도급과 파견의 판단 기준에 대한 엄격한 법률상 판단근거가 마련되어야 함.
- 이러한 법률상 도급 기준에 해당하지 않거나 파견 허용대상이 아닌 경우 불법파견으로 보고, 불법 파견으로 판명될 경우 즉시 사용자업주의 기간이 정함이 없는 근로자로 간주되도록 해야 함. 불법파견에 해당할 경우에도 근로감독 권한에 기초한 고용노동부 장관의 시정요구권의 적극적 활용이 요구됨.
- 불법파견에 대한 고용노동부 장관의 적극적 차별시정요구와 불응시 차별시정 절차의 즉각적 개시를 통하여 신속한 구제의 실효성 확보조치가 필요함.
- 정책적 측면에서도 비정규직의 정규직 전환 또는 간접고용노동자의 직접고용 전환시 지원금, 사회보험료 감액(저임금근로자에 대한 사회보험료 감면제도 도입) 등 인센티브 제공을 한시적으로 실시하는 한편, 비정규직 고용비율이 공시하도록 하고 비정규직 규모가 많은 기업에 대한 사회보험료 분담금 인상 등의 조치도 함께 병행되어야 함.
- 공공부문부터 상시적 업무에 종사하는 비정규직을 정규직으로 전환하고, 공공부문내의 사내하도급 근로자 고용관행 철폐 등의 솔선하는 조치가 이루어야 저야 민간부분을 선도할 수 있음.
- 마지막으로 최근 고용형태 다원화로 인하여 특수형태근로자가 꾸준히 증가하고 있다. 특수형태노동자의 규모는 최대 300만 명까지 추정됨. 헌법상 노동 3권을 보장하는 한편 노동법상의 보호범위를 넓히고, 산재보험 및 고용보험 적용의무화하는 법 개정이 시급히 이루어져야 할 것임.
- 특히 앞선 발제에서도 언급되었듯이 특수형태노동자 및 사내하도급 노동자 보호대책에 관한 고용개선 방안은 국가인권위원회의 권고내용을 정부정책에 적극 반영하도록 해야 함.
- 노동준중 사회 실현을 국정과제로 선언한 정부에서 ILO 주요협약의 조속한 비준과 이행, 그에 걸맞는 법제도 개선, 특히 노동기본권 및 고용차별 개선에 관한 국가인권위원회의 적극인 역할과 인권위원회의 권고에 대한 정부의 적극적 수용자세가 반드시 요구된다 할 것임.

국제노동기구 권고의 이행상황 점검과 한국의 비정규직 문제 개선방안 모색을 위한 토론회

| 인 쇄 | 2017년 8월

| 발 행 | 2017년 8월

| 발행인 | **이 성 호** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 국제인권과**

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340
나라키움저동빌딩

| 전 화 | (02) 2125-9886 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN 978-89-6114-554-1 93320

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포,
상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의
허락을 받으셔야 합니다.