

## 제8조 노예제 및 강제노동 금지

도 경 욱\*\*

### 目 次

- I. 개관
- II. 노예제 및 노예매매 금지
- III. 예속상태 금지
- IV. 강요 또는 강제에 의한 노동 금지
- V. 한국의 실행

1. 어느 누구도 노예상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제 및 노예매매는 금지된다.
2. 어느 누구도 예속상태에 놓여지지 아니한다.
3. (a) 어느 누구도 강제노동을 하도록 요구되지 아니한다.  
(b) 제3항 “(a)”의 규정은 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서, 권한 있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.  
(c) 이 항의 적용상 “강제노동”이라는 용어는 다음 사항을 포함하지 아니한다.  
(i) “(b)”에서 언급되지 아니한 작업 또는 역무로서 법원의 합법적 명령

\* <일러두기>: 공익인권법연구센터는 지난 호부터 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약』의 조문별 해설을 연재하고 있다. 이 각 조문에 대하여는 조문의 입법 연혁, 기본 내용, 주요 쟁점은 물론 한국에서의 관련 실행 등을 종합적으로 설명한다. 한국에서의 실행에서는 관련 국내법률 및 판례의 소개와 예상되는 문제점을 발굴하려고 노력할 것이다. 이 해설작업은 앞으로 수회에 걸쳐 진행될 것이다. - 공익인권법연구센터 정인섭>

\*\* 서울대학교 법과대학 박사과정.

에 의하여 억류되어 있는 자 또는 그러한 억류로부터 조건부 석방  
중에 있는 자에게 통상적으로 요구되는 것

- (ii) 군사적 성격의 의무 및 양심적 병역거부가 인정되고 있는 국가에 있  
어서는 양심적 병역거부자에게 법률에 의하여 요구되는 국민적 의무
- (iii) 공동사회의 존립 또는 복지를 위협하는 긴급사태 또는 재난시에 요  
구되는 국민적 의무
- (iv) 시민으로서 통상적인 의무를 구성하는 작업 또는 의무<sup>1)</sup>

1. No one shall be held in slavery; slavery and the slave-trade in all their  
forms shall be prohibited.

2. No one shall be held in servitude.

3. (a) No one shall be required to perform forced or compulsory labour;

(b) Paragraph 3(a) shall not be held to preclude, in countries where  
imprisonment with hard labour may be imposed as a punishment for a  
crime, the performance of hard labour in pursuance of a sentence to  
such punishment by a competent court;

(c) For the purpose of this paragraph the term “forced or compulsory  
labour” shall not include:

(i) Any work or service, not referred to in subparagraph (b), normally  
required of a person who is under detention on consequence of a  
lawful order of a court, or of a person during conditional release  
from such detention;

(ii) Any service of a military character and, in countries where  
conscientious objection is recognized, any national service required

1) 공식번역본에서는 제3항 (a)와 (c)의 ‘forced or compulsory labour’를 단순히 ‘강제노  
동’이라고만 번역하고 있는데, ‘강요 또는 강제에 의한 노동’이라고 정확히 번역하는  
것이 보다 적절하다. ‘강요에 의한 노동’과 ‘강제에 의한 노동’의 구별이 실질적으로  
필요한 경우는 거의 없으나, 전자는 직접적인 강제노동을, 그리고 후자는 간접적인 강  
제노동을 묘사하는 데 적절한 표현으로 인식되어 왔기 때문이다. 자세한 내용은 J. E.  
S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights*(Oxford,  
1987), pp.56, 57 참조

by law of conscientious objectors;

(iii) Any service exacted in cases of emergency or calamity threatening the life or well-being of the community;

(iv) Any work or service which forms part of normal civil obligations.

## I. 개관

노예제 금지는 과거와 현재에 인간에 대한 특히 견딜 수 없는 착취 현상에 대한 반응으로서 모든 일반적인 기본적 권리 및 인권 목록에서 채택되어 왔다. 노예제는 힘 있는 인간이 인간을 소유하는 극단적인 표현이며, 인간성 및 존엄성에 대한 직접적인 공격이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 노예제는 윤리적, 이성적, 경제적 이유로 계몽운동 시기에 공식적으로는 폐지되었다. 그러나 식민지주의와 신식민지주의와 관련하여 다양한 형태의 노예제와 유사한 관행으로 남아 있었다.<sup>3)</sup> 오늘날 노예제는 국제이주노동자, 제3세계 국가들에서의 성매매 관광, 마약거래와 같은 현대적 형태의 경제적 착취의 결과로서 세계의 모든 지역에서 증가 추세에 있다.<sup>4)</sup>

2) Nina Lassen, "Slavery and Slavery-Like Practices: United Nations Standards and Implementation," *Nordic Journal of International Law*, 1988, p.197.

3) 일반적으로 식민지주의라고 일컫는 구식민지주의(old colonialism)는 제국주의세력이 비교적 정치적 자각이 낮은 타민족을 지배했던 방법이다. 이는 제2차 세계대전 이전에 널리 쓰이던 것이며, 오늘날에도 잔존한 식민지의 일부에서 볼 수 있다. 식민지주의는 제국주의국가가 해당 지역의 주권을 장악하고 식민지청을 두어 그 지역을 직접 지배하는 것을 특징으로 한다. 이에 비해 제2차 세계대전 이후의 신식민지주의(neo-colonialism)는 구식민지주의가 더 이상 지탱하기 어려운 조건이 되었을 때 이루어진 새로운 제국주의적 지배방법을 일컫는다. 신식민지주의는 구식민지주의와는 달리 노골적이고 무력적인 지배가 아닌 간접적 지배방식을 취하는 것을 특징으로 한다. 즉, 제국주의세력이 식민지에 독립국가로서의 지위를 부여하나 그 독립은 형식적인 독립일 뿐 실질적으로는 제국주의적 지배를 유지하는 것이다.

4) 유엔 차별방지 및 소수자 보호 소위원회(United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)의 요청에 따라 1984년에 노예제에 관한 포괄적인 보고서가 발표된 바 있는데, 이 보고서는 전통적 형태의 노예제, 예속상태, 강제노동, 식민지주의 및 인종차별정책, 신부매매, 성적 착취 등의 상황

노예제는 비밀리에 그리고 복잡한 방식으로 행해지기 때문에 노예제와의 투쟁은 쉬운 일이 아니다. 노예제가 사적인 이익을 위한 경제적 억압 수단으로서 기능하는 만큼 노예제와의 투쟁은 관련국 정부들로부터는 지지를 받을 수 있을 것이다. 결국 노예제 및 이와 유사한 관행의 진정한 근절에 있어서 걸림돌이 되는 것은 깊이 뿌리 박혀 있는 사회문화적 전통과 비도덕적인 상업적 이익이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

법적 전지에서 볼 때 노예제 금지는 수평적 효과를 가진다. 예외적인 경우에만 노예제의 국제적 금지는 국가들이 특정 방식으로 행동하지 않을 의무를 부과한다. 동시에 국가들은 그 실현을 확보하기 위하여 모든 형태의 노예제, 예속상태, 부채노예제, 기타 형태의 노예제와 유사한 관행들을 법으로 금지하고, 이를 집행하기 위하여 효과적인 사법, 행정, 기타 조치들을 채택하는 등 그 실현을 확보하기 위해 적극적인 조치들을 취해야 한다.<sup>6)</sup> 이 과정에서 형법은 특별한 중요성을 지닌다.

노예제 및 예속상태의 금지는 단지 규약 제8조 제1항 및 제2항에서만 규정하고 있는 것은 아니다. 이것은 모든 다른 일반적 인권 문서에서도 예외 없이 인정되고 있고, 그 적용 정지는 허용되지 않는다.<sup>7)</sup> 노예매매는 국경을 넘나드는 것이므로 18세기 후반의 노예제 및 노예매매 반대투쟁은 국제적 인권 보호의 가장 중요한 역사적 선례 중 하나가 되었다.<sup>8)</sup> 초기의 노예매매의 국제적 금지는 1815년 빈 회

에서 노예와 유사한 상태에 있는 여성에 대한 주의를 환기시켰다. 또한 이 보고서에서는 현대판 노예제를 다음과 같이 언급하고 있다. '이국적인' 성매매 수요를 충족시키기 위한 북반구와 남반구 간의 여성거래, 국제적인 성 관련 사업을 위한 아동 및 마약중독자 착취, 불법이주노동자 착취, 아동 강제노동, 아동거래, 제3세계 대규모 농업에서의 부채노예제. Benjamin Whitaker, "Report on Slavery," UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/20/Rev.1.

- 5) Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Engel, 1993), p.145.
- 6) 인권이사회도 1993년 도미니카 공화국의 국가보고서에 대한 최종평가와 1996년 브라질의 국가보고서에 대한 최종평가에서 규약 제8조와 관련하여 적극적인 요소가 있음을 확인한 바 있다. Concluding Observations on Dominican Republic, 1992, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 18; Concluding Observations on Brazil, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 66.
- 7) 세계인권선언 제4조, 유럽인권협약 제4조 제1항, 미주인권협약 제6조 제1항, 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 제5조.
- 8) Nina Lassen(앞의 주 2).

의(Congress of Vienna) 시기에 생겨난 많은 양자조약에서 발견된다. 이후 1841년 오스트리아, 영국, 프러시아, 러시아 간 아프리카 노예매매 금지를 위한 다자조약(Treaty between Austria, Great Britain, Prussia and Russia for the Suppression of the African Slave Trade)이 체결되었고, 1885년 베를린 의정서(Acts of the Berlin), 1890년 브뤼셀 회의 일반 의정서(General Acts of the Brussels Conference)가 체결되었다. 그리고 국제연맹의 후원 하에 1926년 노예협약(Slavery Convention)이 체결되었는데, 이 협약은 인권 보호를 위한 최초의, 그리고 현대적 국제조약이라고 할 수 있다. 이 협약은 1953년 유엔 의정서와 1956년 추가협약에 의해 개정되었는데,<sup>9)</sup> 이 협약들은 농노제, 부채노예제 같은 노예제와 유사한 관행들을 다루었다. 이 협약들에 따르면 당사국들은 국내적으로 금지 및 제재규정을 마련해야 하며, 이 문제와 관련하여 서로 협조해야 한다. 또한 이 협약들은 노예제 및 이와 유사한 관행에 대하여 법적 정의를 내리고 있다. 노예제 금지의 절대적·보편적 특성 및 국제공동체에 의한 수락 정도를 고려할 때 노예제 금지는 강행규범으로 간주될 수 있다.<sup>10)</sup>

노예제 금지와는 대조적으로 규약 제8조 제3항의 강제노동 금지에는 예외가 인정된다. 그럼에도 불구하고 노예상태, 예속상태와 기타 형태의 강제노동 간의 경계가 명확하지 않다는 점에서 노예제 금지와 강제노동 금지를 함께 규정하는 것은 정당화될 여지가 있다. 그러나 강제노동 금지의 경우에는 예외가 인정되는 것으로 미루어 보아 이 두 표현 간의 정확한 기술은 필요하다. 규약 제8조 제3항 (c)를 통해 예외로 인정되는 경우를 파악할 수 있긴 하지만, 그러한 행위가 여전히 예속상태 또는 노예제의 한 형태에 해당될 수 있기 때문이다. 강제노동 금지는 1930년

- 9) UNGA Res. 794(VIII) of 23 October 1953; Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery of 7 September 1956.
- 10) The Judgement of the International Court of Justice in the *Barcelona Traction case* of 5 February 1970, ICJ Reports, 1970, 3 at 32; Rosalyn Higgins, "Derogations under Human Rights Treaties," *British Yearbook of International Law*, Vol. 48, 1976/77, p.282; HRC, General Comment, No. 24(1994), para. 8; Contemporary Forms of Slavery, Working Paper prepared by David Weissbrodt and Anti-Slavery International, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/3.

강제노동에 대한 국제노동기구 특별협약(Special Convention of the ILO on Forced Labour) 및 1957년 강제노동 폐지에 대한 국제노동기구 특별협약(Special Convention of the ILO on the Abolition of Forced Labour)에 의해 보완된다.

## II. 노예제 및 노예매매 금지

규약 제8조 제1항은 모든 형태의 노예제 및 노예매매를 금지한다. 세계인권선언 제4조와 유럽인권협약 제4조 제1항과는 달리 규약 제8조는 인간에 대한 경제적 착취의 가장 가혹한 두 유형 간의 근본적인 차이를 강조하기 위해서 노예제 금지와 예속상태의 금지를 별개의 항에 규정하고 있다. 규약에서는 노예상태에 대해 정의하고 있지 않으나, 준비문서에 따르면 노예상태는 인간의 법인격 파괴를 의미하는 것으로서 후술할 예속상태에 비해 상대적으로 제한되고 기술적인 개념이다.<sup>11)</sup>

이보다 앞서 1926년 노예협약 제1조 제1항은 노예제도를 ‘어떤 이에 대해 소유자가 일부 또는 전부의 권한을 행사할 수 있는 지위 또는 상황’이라고 정의하였다. 노예협약 제1조 제2항에 따르면 노예매매는 ‘노예상태로 빠뜨릴 의도로 사람을 포획하거나 획득하거나 처분하는 것과 관련된 모든 행위들, 팔거나 교환하려고 노예를 획득하는 것과 관련된 모든 행위들, 팔거나 교환하려고 획득한 노예의 매매 또는 교환에 의한 모든 처분행위들, 그리고 일반적으로 모든 노예매매행위 및 노예수송행위’를 포함한다. 프랑스는 부녀의 매매도 포함될 수 있도록 ‘노예매매’를 ‘인신매매’로 바꾸어야 한다고 제안하였으나, 제1항에서는 진정한 의미에서의 노예제 및 노예매매만이 언급되어야 한다는 이유로 수락되지 않았다.

당사국들은 효과적인 방식으로 노예제 및 노예매매를 금지해야 한다. 즉, 형법에 의해 처벌될 수 있도록 해야 한다. 그리고 당사국들은 단독으로, 또는 다른 국가들과 협력하여 노예제 및 노예매매를 방지하기 위하여 가능한 모든 조치들을 취해야 한다. 특히 선박에 탑승하여 피난 중이거나 당사국의 영토에서 피난 중인 노

11) Marc J. Bossuyt, *Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*(Dordrecht, 1987), p.167.

에는 법적으로 자유로운 것으로 간주되어야 하며, 필요한 보호를 받아야 한다.

### III. 예속상태 금지

규약 제8조 제2항은 어느 누구도 예속상태에 놓여지지 아니한다고 규정한다. 예속상태는 생각할 수 있는 모든 유형의 인간에 의한 인간의 지배를 포함하는 것으로서 노예상태에 비해 보다 일반적인 개념이다. 미국이 ‘예속상태’를 ‘채무를 갚기 위한 노역 또는 농노제’로 바꾸자고 제안하였으나, 이러한 표현은 적용 범위를 과도하게 제한할 수 있다는 우려 때문에 받아들여지지 않았다. 또한 미국은 ‘비자발적인’ 예속상태만을 금지하자고 제안하였으나, ‘어떤 사람이 스스로를 예속상태에 두는 계약을 체결하는 것을 가능하게 해서는 안 된다’는 이유로 역시 수락되지 않았다.<sup>12)</sup>

규약 제8조의 역사적 배경과 1956년 유엔 추가협약 제1조로 미루어 보아 규약 제8조 제2항을 언급할 때 노예제와 유사한 관행들도 함께 언급하는 것이 합리적인 듯하다. 여기에는 농노제<sup>13)</sup> 및 부채노예제<sup>14)</sup> 뿐만 아니라 모든 유형의 부녀 및 아동거래, 죽은 남편의 형제와의 강제혼, 아동노동 또는 아동성매매행위 등이 포함된다.<sup>15)</sup> 그러나 채무로 인한 억류는 경제적 착취의 요소가 결여되어 있기 때문에

12) 위의 주.

13) 1956년 노예제, 노예매매 및 노예제와 유사한 제도와 관습의 폐지에 관한 보충협약 제1조 (b)에서는 농노제를 ‘법이나 관습, 혹은 합의에 의해 타인의 소유에 속하는 토지에 거주하면서 대가와 관계없이 그 타인에게 노동력을 제공하고 그러한 신분을 변경하지 못하는 경우’라고 정의하고 있다.

14) 1956년 노예제, 노예매매 및 노예제와 유사한 제도와 관습의 폐지에 관한 보충협약 제1조 (a)에서는 부채노예제를 ‘채무로 인한 노예, 즉 채무의 변제를 위해 노동의 가치가 적합하게 평가되지 않거나 노동의 기간의 제한, 종류의 정의가 이루어지지 않은 상태에서 채무에 대한 담보조로 채권자의 권리 하에 개인적 노동력을 제공하기로 한 상황’이라고 정의하고 있다.

15) Concluding Observations on India, 1997, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 81; Concluding Observations on Portugal(Macau), 1997, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 77; Concluding Observations on Cambodia, 1999, UN Doc. CCPR/C/79/Add. 16; Concluding Observations on Mali, 2003, UN Doc. CCPR/CO/77/MLI; Concluding Observations on

노예제와 유사한 관행에 해당되지 않는다. 한편 유럽인권위원회는 1968년 *Sailors Boy* 사건에서 15~16세 소년들이 자발적으로, 그리고 부모의 동의를 얻어 8~12년 동안 영국 해군에 복무한 경우 비록 병역이 종료될 수 없었을지라도 유럽인권협약 제4조 제1항의 '예속상태'를 구성하는 것은 아니라고 판단한 바 있다.<sup>16)</sup>

노예제와 유사한 관행을 금지하기 위해서 당사국들은 광범위한 규정(특히 형법)을 마련하는 한편, 이를 보장하기 위한 적극적인 조치들을 취해야 한다. 앞에서 언급한 것처럼 여러 국가들에서 노예제와 유사한 관행이 급증하고 있다는 사실은 예속상태 또는 부채노예제, 부녀 및 아동거래를 법으로 금지하는 것만으로는 이러한 범죄행위들을 중단시킬 수 없음을 시사한다. 결국 구조적인 토지개혁 및 국제협력과 같은 경제 분야에서의 부가적 조치가 필요할 것이다.<sup>17)</sup>

## IV. 강요 또는 강제에 의한 노동 금지

### 1. 금지의 적용 범위

규약 제8조 제3항 (a)는 모든 형태의 강요 또는 강제에 의한 노동을 금지한다. 규약에서는 강요 또는 강제에 의한 노동에 대해 정의하고 있지 않으나, 준비문서에서는 국제노동기구협약 제29호 제2조 제1항의 정의규정 —‘강요 또는 강제에 의한 노동은 처벌의 위협 하에서 강요되고 자기의 의사에 따라 제공하는 것이 아닌 일체의 노무를 의미한다’—을 언급하고 있다.<sup>18)</sup> ‘처벌의 위협 하에서’라는 표현이 처벌 시 작업 또는 역무가 부과된다는 것을 의미하는 것인지, 아니면 작업 또는 역무의 수행을 거부하는 경우 처벌을 받을 수 있다는 것을 의미하는 것인지가 모호한데, 후자의 해석이 더 타당한 것으로 보인다. 그러나 보다 중요한 것은

Slovakia, 2003, UN Doc. CCPR/CO/78/SVK.

16) *W, X, Y and Z v. the United Kingdom*, European Commission of Human Rights, Application Nos. 3435-3438/67.

17) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.149.

18) 위의 주, p.150; Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.169.



자발적인 것인지, 또는 비자발적인 것인지를 여부이다. 수행하는 작업 또는 역무에서 자발성 요소는 강요 또는 강제에 의한 노동인지의 여부 결정에 여러 가지 면에서 영향을 미칠 수 있다.<sup>19)</sup>

제1항 및 제2항과는 달리 제3항에서는 강요 또는 강제에 의한 노동 금지의 예외를 인정하고 있다. 규약 제8조 제3항 (c)의 예외규정들은 국제노동기구협약 제2조 제2항, 유럽인권협약 제4조 제3항, 미주인권협약 제6조 제2항 및 제3항의 규정들과 대부분 일치한다. 한편 몇몇 국가들은 단지 사법적으로 부과된 형벌로서만 중노동을 허용함으로써 남용 없이 이 규정을 적용하기 위하여 노력하여 왔다.

상대적으로 넓은 범위의 예외가 규정되어 있는 것을 감안할 때 ‘강요 또는 강제에 의한 노동’은 광범위하게 해석되어야 할 것이다.<sup>20)</sup> 국가 또는 사인이 사적 작업 또는 역무를 명하고, 이 명령에 따르지 않으면 처벌 또는 유사한 제재를 가하겠다고 협박하는 경우에 요건이 충족된다. 규정의 표현이나 역사적 배경으로 볼 때 유럽인권위원회와 같이 금지의 범위를 보다 제한하는 추가적 요건(부당하거나, 압제적이거나, 특히 가혹한 노동 등)의 개입은 허용되지 않는다.<sup>21)</sup>

노예제 및 예속상태 금지와는 달리 강요 또는 강제에 의한 노동 금지는 주로 국가를 대상으로 한다. 그렇다고 해서 사인이 노예제 또는 노예제와 유사한 관행으로는 볼 수 없는 강제노동(예컨대, 일정 형태의 아동 및 청소년 노동, 그리고 몇몇 경우에는 성매매)을 시키고 있을 때, 당사국들이 법적으로, 그리고 기타 적극적 조치를 통해 이를 금지할 의무가 없음을 의미하는 것은 아니다. 본질적으로 규약 제8조 제3항은 국가가 광범위하게 노동시장을 규제하거나 경제계획의 범위 내에서 경제를 통제하는 때조차도 개인에게 자신의 의지에 반하여 일할 것을 강요하는 것을 금지한다. 전체주의 국가에서 우세한 권리에 따른 의무 개념과는 달리 근로의 권리가 필연적으로 근로의 의무를 발생시키지 않는다는 것은 경제적, 사회적, 문화

19) J. E. S. Fawcett(앞의 주 1), p.57. 비자발성을 특성으로 하는 강제노동과는 달리 노예제 및 예속상태는 자발적인 경우에도 금지된다. Yoram Dinstein, “The Right to Life, Physical Integrity, and Liberty,” Louis Henkin(ed.), *The International Bill of Rights-The Covenant on Civil and Political Rights*(Columbia University Press, 1981), p.126.

20) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.150.

21) 유럽인권위원회는 *Iversen v. Norway*(Application No. 1468/62) 사건 이래로 이와 같은 견해를 일관되게 유지하고 있다.

적 권리에 관한 국제규약 제6조 제1항에서 강조되고 있다. 이 규정에 따르면 근로의 권리에는 '자유로이 선택하거나 수락한 노동에 의하여 생계를 영위할' 개인의 요구 및 기회가 포함된다. 만일 규약 당사국이 형사상의 제재를 수반하고 있는 일반적인 근로의 의무를 국민들에게 부과한다면, 이는 규약 제8조 제3항 (a)에서 규정하고 있는 강요 또는 강제에 의한 노동 금지를 위반하는 것이다.<sup>22)</sup> 한편 자신과 맞지 않는 일을 거부한 자에 대해서 실업보조를 중단하는 것은 규약 위반이라고 볼 수 없다. 이 경우 비자발성의 강도와 제재의 강도 면에서 강요 또는 강제에 의한 노동에는 이르지 못하기 때문이다.<sup>23)</sup> 그러나 서구 국가에서는 드물지 않은 이른바 '부랑의 금지'는 문제가 될 수 있다는 견해가 있다. 예컨대 오스트리아의 몇몇 주는 경찰에게 '별이가 되는 일자리 없이 시간을 보내고, 스스로의 생계를 유지할 수 있는 수단을 소유하고 있다거나 진지하게 일자리를 찾고 있음을 증명할 수 없는' 자를 2주 동안 구금할 수 있는 권한을 부여하고 있는데, 이것은 규약 제9조 및 제17조뿐만 아니라 규약 제8조 제3항과 관련하여서도 문제가 될 수 있다는 것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 예외

### (1) 형벌로서의 중노동

모든 형태의 강요 또는 강제에 의한 노동은 금지되나, 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반한 구금형을 부과할 수 있는 국가에서 권한 있는 법원에 의하여 그러한 형의 선고에 따른 중노동을 시키는 것까지 금지되는 것은 아니다. 이 규정과 관련하여 인권위원회에서는 사법적으로 부과된 형벌의 경우에는 강요 또는 강제에 의한 노동의 금지로부터의 일반적인 예외를 허용하자는 제안들이 검토된 바 있다.

22) 예컨대 구소련의 법은 소위 기생적 생활방식을 규제하였는데, 이러한 반기생법(anti-parasite law)은 강제노동 금지와 정면으로 충돌하는 것이다. Yoram Dinstein(앞의 주 19), p.128.

23) *X v. Netherlands*, European Commission of Human Rights, Application No. 7602/76 (1976).

24) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.151.

제시된 유일한 절차적 보장은 법으로 규정된 범행에 대한 권한 있는 법원에 의한 선고였다.<sup>25)</sup> 이러한 넓은 범위의 예외는 강제노동의 금지를 완전히 훼손할 수도 있다는 우려 때문에 이 제안들은 결국 받아들여지지 않았다. 그러나 몇몇 국가에서는 구금형을 선고할 때 중노동을 함께 부과하는 것이 합법적인 것이었기 때문에 결국 다소 어색하긴 하지만 규약 제8조 제3항 (b)와 같은 형태로 규정되었다.

이러한 예외와 규약 제8조 제3항 (c)에 열거된 사항들 간의 문법적 차이는 후자의 사항들은 ‘강요 또는 강제에 의한 노동’이란 용어에 포함되지 않는 반면, 형벌로서의 중노동은 명시적으로 허용될 수 있는 형태의 강제노동으로 간주된다는 것이다. 그러나 법적 견해에서 볼 때 이런 차이는 의미가 없다.<sup>26)</sup>

따라서 규약 제8조 제3항 (b)는 권한 있는 법원에 의하여 선고가 이루어지기만 하면 국가들이 범죄에 대한 형벌로 중노동을 수반하는 구금형을 부과하는 것을 허용한다. 다만 여기서는 다음의 몇 가지에 유의해야 한다. 첫째, 예외규정은 단지 중노동을 수반하는 구금형에만 적용되며, 경노동의 선고는 여기에 해당되지 않는다. 둘째, 이 형벌은 단지 범죄, 즉 심각한 죄에 대해서만 부과될 수 있는데, 예컨대 부랑 또는 구걸은 중노동으로 처벌될 수 없다. 인권위원회에서 이 조항의 범위에서 정치범죄를 제외하지는 논의가 있었으나, 정치범죄란 용어에 대한 정확한 정의가 없고 그 해석이 국가마다 다를 수 있다는 이유로 결국 반영되지는 않았다.<sup>27)</sup> 셋째, 형벌로서의 중노동은 이런 형벌을 명시적으로 규정하고 있는 법에 근거하여 권한 있는 법원에 의한 형사상의 유죄판결에 의하여서만 부과될 수 있다. ‘선고에 따라서’라는 표현은 이 형벌이 법원에서 명시적으로 언도되어야 함을 의미한다. 그러므로 법원의 유죄판결의 결과로서 행정당국에 의해 작업장으로 보내지는 경우에는 규약 제8조 제3항 (b)가 적용되지 않는다. ‘court’라는 용어는 규약 제14조의 ‘tribunals’와는 다르므로 사법적 독립을 보장받은 형사법원이라는 엄격한 의미로

25) UN Doc. E/CN.4/SR.94, 13. 예컨대 프랑스, 과테말라, 인도, 레바논, 영국, 소련, 필리핀, 미국 대표들로 구성된 인권이사회의 초안 소위원회(Drafting Sub-Committee)는 다음과 같은 안을 제시하였다: “No one shall be held in servitude or be required to perform forced or compulsory labour, except pursuant to a sentence to such punishment for a crime by a competent court.”

26) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.152.

27) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.173.

해석되어야 할 것이다.<sup>28)</sup>

## (2) 억류 중 작업

법원의 합법적 명령에 의하여 억류되어 있는 자 또는 그러한 억류로부터 조건부 석방 중에 있는 자에게 통상적으로 요구되는 작업 또는 역무는 강요 또는 강제에 의한 노동에 해당되지 않는다. 이 규정은 재소자들로 하여금 일상적인 작업을 하게 하는 일반적인 권한을 다룬다. 그 표현과 준비문서에서 분명히 드러난 것처럼 이 조항은 규약 제8조 제3항 (b)보다 그 범위가 더 넓기도 하고 더 좁기도 하다.

이 규정은 ‘법원의 합법적인 명령의 결과로서’ 부과된 모든 유형의 억류와 관련되어 있다는 점에서 규약 제8조 제3항 (b)보다 그 범위가 더 넓다. 따라서 여기에는 법원 선고 후의 구금뿐만 아니라 재판 전 억류, 규약 제9조에 따라 사법적으로 부과된 구류가 포함된다. 비록 법 정책의 견지에서는 재판 전에 억류된 자에게 작업을 요구하는 것이 정당화될 수 없을지라도 이러한 해석은 제8조 제3항 (c) (i)의 표현 및 역사적 배경과 유럽인권협약 제4조 제3항 (a)에 합치한다. 유일한 요건은 법원의 결정에 억류의 근거가 포함되어야 한다는 것이다.

한편 이 규정은 중노동이나 특별한 노동이 아니라 억류된 자들에게 ‘통상적으로’ 요구되는 작업만을 허용한다는 점에서 규약 제8조 제3항 (b)보다 그 범위가 더 좁다. 이것은 일반적으로 교도소 내에서의 일상적인 작업과 재소자들의 사회복귀를 촉진시키는 작업을 의미한다. ‘통상적으로’라는 용어는 인권위원회에서 논쟁의 대상이었으나, 중노동과 교정당국에 의한 자의적 결정으로부터 재소자를 보호한다는 취지에서 규정에 포함되었다.<sup>29)</sup> 교도소 시설의 유형에 따라 다양한 해석이 가능할 수 있겠지만, 개개의 재소자에 대한 특별노동은 금지된다. 필리핀은 재소자에게 작업에 대한 정당한 보상을 받을 권리를 인정하자고 제안하였으나, 인권위원회에서 받아들여지지 않았다.<sup>30)</sup> 또한 국제노동기구협약 제29호 제2조 제2항 (c)에

28) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.152.

29) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.174.

30) UN Doc. E/CN.4/365.

규정된 사기업을 위한 교도작업 금지는 채택되지 않았다.

규약 제10조 제3항에 규정된 교도소 수감제도에 대한 현대적 시각과 조화를 이루어 규약 제8조 제3항 (c) (i)에 규정된 교도작업은 주로 재소자들의 사회복귀를 목표로 해야 한다. 이 목표는 조건부 석방 중에 있는 자의 작업과 관련하여서도 적용되어야 한다. 한편 대체형벌로서 자발적인 사회봉사-특히 범죄에 대한 원상회복으로서-를 이행할 의무는 당사자가 둘 중에서 하나를 선택할 수 있지만 하면 강제노동이라고는 할 수 없다.

### (3) 군사적 및 국민적 의무

군사적 의무 및 양심적 병역거부자에게 법률에 의하여 요구되는 국민적 의무는 강요 또는 강제에 의한 노동으로 간주되지 않는다.<sup>31)</sup> 인권위원회에서 ‘순수하게’ 군사적 성격의 의무로만 제한하자는 제안들이 있었으나, 이러한 표현은 채택되지 않았다.<sup>32)</sup> 따라서 이러한 예외는 의무적 군사 의무와 자원입대한 군인들에 대한 의무를 포함한 모든 형태의 군사적 의무에 적용된다.<sup>33)</sup>

그러나 양심적 병역거부권이 규약 제8조 제3항 (c) (i)에서 추론될 수는 없다.<sup>34)</sup> 양심적 병역거부가 소수의 국가들에서 인정되고 있었기 때문에 ‘양심적 병역거부가 인정되고 있는 국가에 있어서는’이라는 구절이 프랑스의 제안으로 인권위원회에서 명시적으로 채택된 것이다.<sup>35)</sup> 어느 국가가 양심적 병역거부를 인정하고 있다면 국민적 의무에 관한 법 규정은 강요 또는 강제에 의한 노동 금지로부터 면제된다. 레바논은 국민적 의무를 하는 병역거부자에 대한 최소한의 보호장치, 특히 군사적 의무를 수행하는 자들과의 동등한 처우를 이 규정에 포함시키자고 제안하였으나, 여기서 그렇게 자세히 규정하는 것은 부적절하다는 이유로 수락되지 않았다.<sup>36)</sup>

31) *L. T. K. v. Finland*, Communication No. 185/1984(1985).

32) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.177.

33) 유럽인권위원회도 *Sailors Boy* 사건(Application Nos. 3435-3438/67.)에서 이러한 입장을 취한 바 있다.

34) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.154.

35) UN Doc. E/CN.4/SR.104.

#### (4) 긴급사태 시의 의무

공동사회의 존립 또는 복지를 위협하는 긴급사태 또는 재난 시에 요구되는 국민적 역무는 강요 또는 강제에 의한 노동에 포함되지 않는다. 유럽인권협약 제4조 제3항 (c) 및 미주인권협약 제6조 제3항 (c)와 거의 유사한 이 예외 규정은 인권 위원회에서 중요한 논의 대상이 되지 않았다. 국제노동기구협약 제29호는 제2조 제2항 (d)에서 작업 의무의 도입을 허용하는 긴급사태 또는 재난의 경우에 해당되는 것으로서 전쟁, 화재, 홍수, 기근, 지진, 심한 전염병 또는 가축 유행병, 동물에 의한 침입, 곤충 또는 식물의 해충 등을 예시적으로 열거하고 있다. 규약 제4조 제1항의 일반적인 위반 규정은 국민의 생존을 위협하는 공공의 비상사태의 경우에만 적용될 수 있는 반면, 규약 제8조 제3항 (c) (i)은 공동체의 존립 또는 복지를 위협하는 긴급사태 또는 재난의 경우에도 적용될 수 있다. 이 두 규정의 표현상의 차이로 미루어 보아 규약 제8조 제3항 (c) (i)에서는 지역적 비상사태 또는 재난도 예정하고 있는 것으로 보인다.<sup>37)</sup>

#### (5) 통상적 시민의 의무

시민으로서 통상적 의무를 구성하는 작업 또는 역무는 강요 또는 강제에 의한 노동에 해당되지 않는다. 유럽인권협약 제4조 제3항 (d) 및 미주인권협약 제6조 제3항 (d)와 문자 그대로 동일한 이 예외 규정은 국제노동기구협약 제29호 제2조 제2항 (b) 및 (e)에서 그 유래를 찾을 수 있다. 그러나 국제노동기구협약 제29호 제2조 제2항 (b) 및 (e)는 통상적 시민의 의무들뿐만 아니라 ‘소규모 공동체 역무들’도 언급하고 있다. 이 역무들에는 주로 식민지 영토에서의 전형적인 역무들(예컨대 식민지 관리 수송 역무)이 포함되었기 때문에 국제노동기구 대표는 인권위원회에서 이러한 역무들을 위한 예외 규정을 두는 한편, 가능한 한 빠른 시간 내에 당사국들에게 이것을 폐지할 의무를 부과하자고 제안하였다.<sup>38)</sup> 그러나 인권위원회

36) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.178.

37) 위의 주, p.155.

38) UN Doc. E/CN.4/158.

는 이런 종류의 관행들이 규약에서 존속되어서는 안 된다고 보고, 이 규정을 대부분의 국가에서 일반적으로 인정되는 시민의 의무로 제한하기로 하였다.<sup>39)</sup>

어떤 종류의 작업 및 역무가 ‘통상적 시민의 의무’에 해당되는지는 구체적으로 적시되지 않았으나, 국제노동기구협약 제29호 제2조 제2항 (b)에 따르면 민주주의 공동체에서 국가의 기능을 이행하기 위하여 절대적으로 필요한, 그리고 힘에 의하는 것 이외의 다른 방식으로서는 이루어 질 수 없는 그러한 노동만을 의미하는 것으로 추정된다. 통상적 시민의 의무는 시민이 점하고 있는 지위나 수행할 것을 요청받은 기능으로 인해 특정 범주의 시민들에 대한 의무로 확장될 수 있다.<sup>40)</sup> 세금을 확인하고 부과하는 데 참여할 의무와 일반적으로 인정되는 전문적 의무(예컨대 의료지원을 할 의사의 특별한 의무 또는 변호인으로 활동할 변호사의 특별한 의무) 등이 여기에 해당될 수 있을 것이다.<sup>41)</sup> 그러나 소방 작업 또는 제방 작업과 같은 가장 전통적인 시민적 의무들은 긴급사태 또는 재난에 근거를 두며, 규약 제8조 제3항 (c) (iii)의 적용을 받는다.<sup>42)</sup> 한편 작업 또는 노동이 그 자체로는 ‘통상적인’ 것이라고 해도 그것을 수행해야 할 집단들 또는 개인들이 차별적인 요인들에 의해서 선택된다면 사실상 비통상적인 것이 될 수 있음에 유의해야 한다.<sup>43)</sup>

### 3. 강요 또는 강제에 의한 노동 부과의 요건 및 제한

규약 제8조 제3항은 강요 또는 강제에 의한 노동 금지를 규정하고 있으며, 모든 관련된 예외들을 열거하고 있다. 그러나 예외적인 경우들에 있어서 강요 또는 강제에 의한 노동 부과의 요건 및 제한이 무엇인지는 언급하지 않고 있는데, 이러한 규칙들은 1930년 강제노동에 관한 국제노동기구협약 제29호에 규정되어 있다. 예컨대, 제11조에서는 ‘추정연령이 18세 이상 45세 이하인 건장한 성인남자만을

39) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.181.

40) *X v. Austria*, European Commission of Human Rights, Application No. 5593/72 (1973).

41) Manfred Nowak(앞의 주 5), p.156.

42) Pieter van Dijk & Fried van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*(Deventer, 1990), p.249.

43) *Van Der Mussele v. Belgium*, European Court, 6 EHRR 163, 1983.

강제노동에 소집할 수 있다'고 규정하고 있다. 제12조와 제13조에서는 12개월 중 일정기간에 강제노동에 소집될 수 있는 최대기간은 60일을 초과할 수 없으며, 노동시간은 임의노동의 경우의 통상적인 근로시간과 동일하여야 한다고 규정하고 있다. 제14조와 제15조는 강제노동에 대한 보수 및 노동으로 인한 상해, 질병, 장애, 사망의 경우 최소한의 사회적 권리를 규정하고 있다. 한편 국제노동기구협약 제105호 제1조에서는 정치적 강제의 수단으로, 또는 경제발전을 위한 목적으로, 또는 노동규율 또는 차별의 수단으로 강제노동을 이용하는 것을 금지하고 있다.

이런 종류의 사회·경제적인 권리들은 시민적 및 정치적 권리에 관한 일반협약에서 자세히 규정될 수 없다. 이러한 이유 때문에 총회 제3위원회에서는 규약 제8조에 강제노동에 관한 국제노동기구협약 및 노예제 폐지에 관한 1956년 협약을 명시적으로 언급하자는 제안이 있었다. 그러나 오랜 논의 끝에 그러한 특별한 언급은 하지 않기로 하고, 다만 일반조항에서 규약과 다른 국제협약과의 관계 문제를 다루기로 합의하였다.<sup>44)</sup> 그러나 특별협약들이 국내적으로 적용되는 한에 있어서는 규약 제5조 제2항의 일반적인 예외 조항이 적용된다.<sup>45)</sup>

강요 또는 강제에 의한 노동의 부과와 관련된 당사국들의 의무를 해석하는 데 있어서는 앞에서 언급한 다른 협약들의 규정을 참작하는 것이 여전히 가능할 것이다. 규약이 이 점에 대해 침묵하고 있다고 해서 당사국들이 자연재난 발생 시 나 이 많고 병든 부녀들에게 일주일에 70시간씩 수개월 동안 보수 없이 일하도록 강요하는 것이 허용되지는 않는다. 즉, 예외적으로 강요 또는 강제에 의한 노동을 부과하더라도 비인간적인 처우의 금지(규약 제7조), 차별의 금지(규약 제26조)와 같은 규약의 다른 규정들을 위반하는 것이어서는 안 될 뿐만 아니라 두 개의 국제노동기구협약들에서처럼 최소한의 노동법 및 사회법의 기준을 충족시켜야 한다.

44) Marc J. Bossuyt(앞의 주 11), p.184.

45) 규약 제5조 제2항

이 규약의 어떠한 당사국에서 법률, 협정, 규칙 또는 관습에 의하여 인정되거나 또는 현존하고 있는 기본적 인권에 대하여는, 이 규약이 그러한 권리를 인정하지 아니하거나 또는 그 인정의 범위가 보다 협소하다는 것을 구실로 동 권리를 제한하거나 훼손하여서는 아니된다.



## V. 한국의 실행

### 1. 관련 규정

대한민국 헌법은 노예제 금지에 관한 조항을 가지고 있지 않으나, 노예제 금지는 개인의 존엄성, 인간에게 고유한 권리 및 인격의 자유로운 발전에 대한 권리를 선언하고 있는 헌법 제10조에 비추어 당연한 것이다. 이러한 헌법규정의 정신에 따라 형법은 폭행 또는 협박으로 의무 없는 행위를 강요한 자, 인신매매한 자, 영리의 목적이거나 국외이송의 목적으로 약취·유인한 자 또는 이러한 행위를 통해 매매·약취·유인된 자를 수수·은닉한 자 등을 징역형에 처하며(제324조, 제288조, 제289조, 제292조, 제293조), 특정범죄가중처벌등에관한법률에서 가중처벌하고 있다(제5조의2 제4항).

강제노동 금지는 대한민국 헌법 제12조 제1항에 명시되어 있는데, 헌법은 ‘법률과 적법한 절차’에 의한 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하는 노역은 일체 과할 수 없게 하였다. 이러한 취지에 따라 근로기준법은 강제근로를 금지하고 있다. 사용자는 폭행·협박·감금 기타 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하지 못하며(제6조), 그 위반에 대해서는 벌칙이 적용된다(제110조). 강제근로의 금지와 관련하여 현실적으로 특히 문제가 될 수 있는 사항으로 친권자나 법정대리인이 그 지위를 이용하여 미성년자로 하여금 강제로 근로에 종사케 하는 경우와 금전적 수단(금전소비대차 등)을 매개로 하여 근로자에게 원치 않는 근로를 강제한 경우를 들 수 있다. 전자와 관련하여 근로기준법은 친권자 또는 후견인이 미성년자의 근로계약을 대리할 수 없도록 하고 있고(제65조 제1항), 임금청구도 미성년자가 독자적으로 할 수 있도록 하고 있다(제66조). 그리고 후자와 관련하여서는 위약금예정의 금지(제27조), 전차금상계의 금지(제28조), 강제저축의 금지(제29조) 등을 규정하고 있다. 한편 직업안정법은 폭행·협박 또는 감금 기타 정신·신체의 자유에 부당한 구속을 가하는 수단으로 직업소개·근로자모집 또는 근로자공급을 한 자를 처벌하고 있다(제46조). 그리고 아동복지법은 아동에게 구절을 시키거나 아동을 이용하여 구절하는 행위를 금지하며, 이에 위반한 자는 징역 또는 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제

18조, 제34조).

규약 제8조 제3항 (b)에서 말하는 중노동을 수반한 구금형에 해당하는 형벌로 형법 제41조는 일정한 노동이 따르는 징역형을 규정하고 있으며, 형법 제70조는 재산형에 대한 환형처분으로서의 노역장 유치에 대하여 규정하고 있다. 한편 사회보호법 제7조 제1항은 ‘보호감호의 선고를 받은 자에 대하여는 보호감호시설에 수용하여 감호·교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 과할 수 있다. 다만, 근로는 피보호감호자의 동의가 있는 때에 한한다’ 라고 규정하고 있다. 따라서 사회보호법상 근로는 중노동을 수반하는 구금형이 아니다.

한편 규약 제8조 제3항 (c)와 관련하여 민방위기본법은 제27조 제1항 3호에서 민방위사태가 발생하거나 발생할 것이 확실하여 민방위를 위하여 긴급조치를 취하여야 할 긴박한 사정이 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 민방위에 필요한 범위 내에서 민방위상 긴요한 영업 기타 업무의 계속·재개를 명할 수 있도록 규정하고 있고, 제32조에서는 정당한 사유 없이 이러한 명령에 불응하였을 때 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금이나 구류에 처하도록 하고 있다.

## 2. 관련 판례 및 실무

서울민사지방법원은 근로자가 근로계약에 의하여 덤프트럭 운전사로 고용되었음에도 불구하고 사용자가 근로자를 정당한 이유 없이 일방적으로 잡부 노동에 종사하도록 하는 것은 근로기준법 제6조에 위배된다고 판시한 바 있다.<sup>46)</sup> 근로자의 해외유학이나 연수 등에 따른 소요 경비를 사용자가 부담하고 사후에 일정기간 의무적으로 근무하면 그 반환을 면제하되 그렇지 않으면 반환하는 약정의 경우에도 강제근로 여부가 문제될 수 있으나, 판례는 이러한 약정은 근로계약의무기간이 아니라 경비반환채무의 면제기간을 정한 것으로 근로기준법 제27조에서 금지하고 있는 위약금의 약정에 해당하지 않는다고 해석하고 있다.<sup>47)</sup>

46) 서울민사지방법원 1979.7.12.선고, 79가합373 판결, 이러한 판결에 대하여 “이는 근로계약 위반의 문제로서 잡부 노동에 종사토록 함에 있어 강제근로라고 볼 수 있는 ‘정신·신체를 구속하는 수단’이 있었음이 인정되는 경우에 한할 것이다”라고 보는 견해도 있다. 하갑래, 『근로기준법』((주)중앙경제, 2005), p.190.

한편 노동부의 해석에 따르면 군복무기간 동안 임금의 전부 또는 일부를 지급하기로 당사자가 정하는 것은 무방하나 이 경우 제대 후 일정기간 동안 근무하지 않으면 지급된 임금을 환수한다는 계약은 근로기준법 제6조에서 규정한 강제근로 금지 정신에 반한다.<sup>48)</sup> 그러나 단순히 불만족스러운 근로조건 하에서의 근로라는 이유만으로는 강제근로에 해당한다고 볼 수 없다.<sup>49)</sup> 그리고 업무상 긴박한 필요성이 있고, 그 근로자의 명시적인 동의가 있었던 경우에는 외형상 정신상 또는 신체상의 자유가 구속된 상태에서 행해진 근로라고 하더라도 강제근로에는 해당하지 않을 수 있다.<sup>50)</sup> 가령 시험문제의 인쇄 등 특히 기밀이 보장되어야 하는 업무수행을 위하여 특정기간 중 출입이 통제된 연금상태에서 작업을 행하는 경우도 근로자의 명시적인 동의가 있었다고 한다면 강제근로는 아니라 할 것이다.<sup>51)</sup> 또한 “퇴직 후 일정기간 근무기간 중에 취득한 비밀이 사용되는 다른 기업에 근무할 수 없으며 이를 위반한 경우 일정액의 손해배상을 한다”는 내용의 계약은 영업비밀을 보호하여 전전한 거래질서를 유지코자 하는 목적이 있고 사회통념이나 부정경쟁방지법의 취지에 부합하는 것으로서 그 자체만으로 강제근로 금지에 위배된다고 획일적으로 말할 수는 없다.<sup>52)</sup>

### 3. 파업참가를 이유로 한 처벌

규약 제8조의 국내적 실행과 관련하여 특히 문제가 될 수 있는 것은 파업에 참가한 것을 이유로 처벌하는 것이 규약 제8조 제3항 (a)에서 규정하고 있는 강제노동 금지에 위배되는지 여부이다.<sup>53)</sup> 이와 관련하여 시민단체도 한국의 제1차 국가

47) 대법원 1996.12.20. 선고, 95다52222, 52239 판결.

48) 노동부 법무담당관실 811-21256, 1980.8.22.

49) 노동부 근로기준국 근로기준과 1455-8252, 1971.8.4.

50) 김유성, 『노동법 I』(법문사, 2005), p.42.

51) 노동부 근로기준국 근로기준과 1455-36726, 1981.12.12.

52) 노동부 근로기준국 근로기준과 01254-1732, 1992.10.17.

53) 여기서 유의해야 할 점은 파업참가를 이유로 한 처벌규정의 법정형으로 규정된 징역형의 집행 자체가 문제가 되는 것이 아니라, 파업에 대하여 처벌규정을 적용함으로써 결과적으로는 근로자들이 처벌의 위협 하에 노동의 제공을 강요당하는 것이 될 수 있다는 것이다.

보고서에 대한 반박보고서에서 “수사기관과 법원이 쟁의로 인하여 그 사용자나 혹은 다른 사람들의 업무에 방해가 일어난다는 이유로 이를 넓게 해석하여 형이 보다 중한 형법의 업무방해죄(제314조, 5년 이하의 징역)를 적용하거나 쟁의 중에 연 집회에 대하여 집회 및 시위에 관한 법률에 의한 신고를 하지 않았다는 이유(제21조, 6월 이하의 징역) 또는 금지되는 집회를 열었다는 이유(제19조 제2항, 2년 이하의 징역)로 집회 및 시위에 관한 법률을 적용하여 징역형에 처하는 경우가 많이 있다”고 지적한 바 있다.<sup>54)</sup>

대법원은 쟁의행위는 근로자들이 단결하여 사용자에게 압박을 가하는 것이므로 본질적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 있다는 전제 아래 집단적 노무제공의 거부행위를 위력업무방해죄로 처벌하여 왔다.<sup>55)</sup> 즉, 파업 등의 쟁의행위는 본질적·필연적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 있으므로 정당성이 인정되어 위법성이 조각되는 등의 특단의 사정이 없는 한 위력업무방해죄로 처벌할 수 있다는 것이다. 다시 말하자면 정당하지 않은 쟁의행위는 폭행, 협박 또는 다른 근로자들에 대한 실력행사 등을 수반하지 아니하여도 그 자체만으로 위력에 해당하여 형사처벌할 수 있다는 것이며, 여기서 정당성의 한계를 지켰는가 하는 문제는 바로 형법 제20조의 정당행위가 되느냐의 문제로 귀착된다는 것이다.

헌법재판소는 1998년의 97헌바23사건에서 이와 관련된 문제를 다룬 바 있다.<sup>56)</sup> 이 사건에서 청구인들은 “기업의 근로관계는 근로자와 사용자 사이의 근로계약에 의하여 형성되는 사법상의 권리의무관계로서 근로자의 노무제공 거부행위를 형사 처벌하는 것은 결국 강제노동에 해당하여 이는 헌법 제12조 제1항 후문에 위반되

54) 민주사회를 위한 변호사모임·한국기독교교회협의회, “한국 인권의 실상 — UN인권이사회에 제출한 정부보고서에 대한 반박”, 1992. 7, para. 255.

55) 대법원 1991.1.29.선고, 90도2852; 1991.4.23.선고, 90도2771; 1991.11.8.선고, 91도326; 1996.2.27.선고, 95도2970; 1996.5.10.선고, 96도419.

56) 헌법재판소 1998.7.16.선고, 97헌바23 결정. 청구인들은 주식회사 문화방송의 직원들로서 문화방송 노동조합의 간부들이었는데, 1996.3.14.부터 같은 해 4.5까지 사이에 서로 공모하여 노무제공을 거부하는 등 위력으로써 위 회사의 방송제작업무를 방해하였다 하여 업무방해죄로 기소되어 서울지방법원 남부지원에서 재판(96고단3082)을 받던 중 위력업무방해죄를 규정하고 있는 구 형법 제314조에 대하여 위헌법률심판제청신청(96초2194)을 하였으나 기각되자 1997.3.15. 위헌심판청구를 하였다.

며, 집단적 노무제공의 거부, 즉 파업의 경우도 그 본질은 근로자 개개인의 노무 제공 거부행위와 같은 것이므로 그 과정에서 폭력이나 협박 또는 다른 근로자들에 대한 위력의 행사 등 별도의 위법행위가 없는 한 집단적 노무제공 거부행위 그 자체는 형사처벌의 대상이 될 수 없다. 국제관습법으로서 일반적으로 승인된 국제법규의 지위를 갖는 국제노동기구의 제105호 조약인 강제노동폐지조약 제1조 (d)에서 동맹파업에 참가한 것에 대한 제재를 강제노동으로 보아 금지하고 있는 이유 역시 파업은 사용자와 근로자들 사이의 근로계약상의 의무이행과 관련되는 사법상의 문제에 지나지 아니하여 평화적이고 자발적인 파업을 형사처벌하는 것은 근로제공을 강제하는 결과를 가져와 결국 강제노동에 해당한다는 데에 있다. 그리고 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제8조 제3항의 규정도 같은 취지라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대법원은 ‘쟁의행위는 근로자들이 단결하여 사용자에게 압박을 가하는 것이므로 본질적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 있다’는 그릇된 전제 하에 폭력이나 협박 등의 별도의 위법행위를 수반하지 않는 단순한 집단적 노무제공 거부행위까지 업무방해죄로 형사처벌하여 왔는데, 이는 결국 근로계약에 따른 노무제공을 강요하는 결과, 즉 강제노역에 해당한다’고 주장하였다. 이러한 주장에 대해 헌법재판소는 “대법원 판례는 비록 단체행동권의 행사가 본질적으로 위력성을 가져 외형상 업무방해죄의 구성요건에 해당한다고 하더라도 그것이 헌법과 법률이 보장하고 있는 범위 내의 행사로서 정당성이 인정되는 경우에는 위법성이 조각되어 처벌할 수 없다는 것으로 헌법이 보장하는 근로3권의 내재적 한계를 넘어서 행위(헌법의 보호영역 밖에 있는 행위)를 규제하는 것일 뿐 정당한 권리행사까지 처벌함으로써 본인의 의사에 반하여 강제노역을 강요하거나 근로자라는 신분만으로 불합리한 차별을 하는 것은 아니라고 판단되므로, 대법원의 해석방법이 헌법상의 강제노역금지원칙, 근로3권 및 평등권 등을 침해하지 않는다”고 판단하였다. 그리고 “강제노동의 폐지에 관한 국제노동기구의 제105호 조약은 우리나라가 비준한 바가 없고, 헌법 제6조 제1항에서 말하는 일반적으로 승인된 국제법규로서 헌법적 효력을 갖는 것이라고 볼 만한 근거도 없으므로 이 사건 심판대상 규정의 위헌성 심사의 척도가 될 수 없다”고 보았다. 또한 “법원의 재판에 의한 형의 선고 등의 경우를 제외하고는 어느 누구도 강제노동을 하

도록 요구되지 아니한다는 취지로 규정하고 있는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제8조 제3항은 범죄에 대한 처벌로서 노역을 정당하게 부과하는 경우와 같이 법률과 적법한 절차에 의한 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하는 노역은 과할 수 없다는 우리 헌법 제12조 제1항 후문과 같은 취지라고 할 수 있는데, 그렇다면 위 규약과 우리 헌법은 실질적으로 동일한 내용을 규정하고 있다 할 것이므로 이 사건 심판대상 규정 또는 그에 관한 대법원의 해석이 우리 헌법에 위반되지 않는다고 판단하는 이상 위 규약 위반의 소지는 없다”고 하였다.<sup>57)</sup>

그러나 대법원과 헌법재판소의 이러한 태도에 대해서는 국내적으로, 국제적으로 비판이 가해지고 있다. 국내적으로는 단순한 노무제공 거부행위는 형법상 업무방해죄의 구성요건에 해당되지 않고 그 처벌 시에는 강제노역에 해당될 수 있다는 비판이 있다.<sup>58)</sup> 또한 부작위에 불과한 단순한 노무제공 거부행위는 형법상 업무방해죄의 구성요건에 해당되지 않는 것이 아니라, 아예 그러한 구성요건 자체가 존재하지 않는 것으로 보아야 하며, 따라서 그 경우에는 형법 규범의 존재와 무관하게 용인되는 것이라는 견해도 있다.<sup>59)</sup> 국제적인 비판의 요지는 업무방해죄의 규정이 폭넓게 해석될 수 있고, 그 위반에 대한 법정형이 중하다는 것이며, 이는 궁극적으로 안정되고 조화로운 노사관계에 도움이 되지 않는다는 것이다.<sup>60)</sup> 쟁의행위

57) 이처럼 헌법재판소가 위헌결정을 내리지는 않았으나, 소극적인 노무제공 거부에 대해서 업무방해죄의 성립을 인정하는 것이 헌법위반의 문제를 낳을 소지가 있다는 점은 다음과 같은 방론에서 지적된 바 있다: “연장근로의 거부, 정시출근, 집단적 휴가의 경우와 같이 일면 근로자들의 권리 행사로서의 성격을 갖는 쟁의행위에 관하여도 정당성이 인정되지 않는다고 하여 바로 형사처벌할 수 있다는 대법원 판례의 태도는 지나치게 형사처벌의 범위를 확대하여 근로자들의 단체행동권의 행사를 사실상 위축시키는 결과를 초래하여 헌법이 단체행동권을 보장하는 취지에 부합하지 않고 근로자들로 하여금 형사처벌의 위협 하에 노동에 임하게 하는 측면이 있음을 지적하여 두고자 한다.”

58) 김형배, “단순한 집단적 노무제공거부행위에 대한 포섭의 위헌성”, 『노동법률』, 1998년 9월호, p.17.

59) 박홍규, “업무방해죄 판례의 비상식성”, 『영남법학』 제5권 제1·2호, 1999, pp.294, 295.

60) Complaints against the Government of the Republic of Korea presented by the Korean Confederation of Trade Unions(KCTU), the Korean Automobile Workers' Federation(KAWF), the International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU) and the Korean Metal Workers' Federation(KMWF). Report No. 327, Case(s) No(s), 1865;

의 방법에 대한 제한에 있어서 국제노동기준은 ‘평화적인 범위’에 머무는지 아니면 넘어서는지에 따라서 그 정당성 판단을 달리해야 한다는 원칙을 제시하고 있다.<sup>61)</sup> 그렇다면 법원이 “단순한 노무제공의 거부라고 하더라도 그것이 정당한 쟁의행위가 아니면서 위력으로 업무의 정상적인 운영을 방해할 정도에 이르면 형법상 업무방해죄가 성립될 수 있다”는 입장을 완고하게 고수하고 있는 것은 국제노동기준에 정면으로 배치되는 것이다.<sup>62)</sup> 따라서 폭력이나 협박 또는 다른 근로자들에 대한 위력의 행사 등 별도의 위법행위가 수반되지 않는 한 쟁의행위의 방법의 정당성은 인정되며, 별도의 위법행위가 수반된 경우 해당범죄의 구성요건이 충족되는 한도에서 형사책임을 지도록 하는 것이 타당할 것이다.

Document Vol. LXXXV, 2002, Series B, No. 1, paras. 491, 492.

61) CFA, Freedom of Association, Digest of Decisions, 1996, paras. 496, 497.

496. 작업도구의 방기, 태업, 준법투쟁 및 점거농성과 같이 근로자에게 금지되는 파업행위의 다양한 유형을 고려하여, 당위원회는 이러한 제한은 파업이 평화적인 범위를 넘어서는 경우에 한하여 정당화될 수 있다고 본다.

497. 비노조파업, 태업, 준법투쟁 등과 같이 비전형적인 유형의 행동을 법률이 보호하지 않는다는 주장을 검토함에 있어서, 당위원회는 이러한 제한이 파업이 평화적인 범위를 벗어나는 경우에 한하여 정당화된다는 입장이다.

62) 대법원 2003.12.26.선고, 2001도1863; 대법원 2003.12.26.선고, 2001도3380.

## 【다른 인권조약상의 관련 조항】

### 세계인권선언 제4조

어느 누구도 노예나 예속상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제 및 노예매매는 금지된다.

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms.

### 유럽인권협약 제4조

1. 어느 누구도 노예 또는 예속상태에 놓여지지 아니한다.
2. 어느 누구도 강제적 또는 의무적 노동을 하도록 요구되지 아니한다.
3. 이 조의 적용상 “강제적 또는 의무적 노동”이라고 하는 용어는 다음 사항을 포함하지 아니한다.
  - (a) 이 협약 제5조의 규정에 따라 부과된 구금 중 또는 그러한 구금으로부터 조건부 석방에서 통상적으로 요구되는 작업.
  - (b) 군사적 성격의 의무 또는 양심적 병역거부가 인정되고 있는 국가에서 병역의무 대신 실시되는 의무.
  - (c) 공동사회의 존립 또는 복지를 위협하는 긴급사태 또는 재난시에 요구되는 의무.
  - (d) 시민의 통상적인 의무를 구성하는 작업 또는 의무.

1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. For the purpose of this article the term “forced or compulsory labour” shall



not include:

- (a) any work required to be done in the ordinary course of detention imposed according to the provisions of Article 5 of this Convention or during conditional release from such detention;
- (b) any service of a military character or, in case of conscientious objectors in countries where they are recognised, service exacted instead of compulsory military service;
- (c) any service exacted in case of an emergency or calamity threatening the life or well-being of the community;
- (d) any work or service which forms part of normal civic obligations.

#### 미주인권협약 제6조

1. 어느 누구도 노예상태나 비자발적인 예속상태에 놓여지지 아니하며, 이는 노예매매와 여성매매와 같이 어떠한 형태로든 금지된다.

2. 어느 누구도 강제적 또는 의무적 노역을 요구받지 아니한다. 이 조항은 특정범죄에 대한 형벌이 강제노역으로서 자유를 박탈하는 것인 국가에서 권한 있는 법원에 의하여 부과된 형벌의 이행을 금지하는 의미로 해석되지 아니한다. 강제노역이 재소자의 존엄성이나 신체적 또는 지적 능력에 부정적 영향을 끼쳐서는 아니된다.

3. 이 조항의 목적상 다음의 경우는 강제적 또는 의무적 노역에 해당하지 아니한다.

- (a) 권한 있는 사법당국이 선고한 형벌 또는 공식적인 결정을 집행함에 있어서 재소자에게 통상적으로 요구되는 작업 또는 의무. 그러한 작업 또는 의무는 공공기관의 감독과 통제 하에서 수행되어야 하며, 그러한 작업 또는 의무를 이행하는 자가 어떠한 개인, 회사, 또는 법인의 처분에 맡겨져서는 아니된다,
- (b) 군복무와 양심적 병역거부자가 인정되는 국가에서 군복무를 대신하여 법률이 규정한 국가적 의무;
- (c) 공동체의 존립 또는 복지를 위협하는 위험 또는 재난시 요구되는 의무;

또는

(d) 통상적인 시민의 의무를 구성하는 작업 또는 역무.

1. No one shall be subject to slavery or to involuntary servitude, which are prohibited in all their forms, as are the slave trade and traffic in women.

2. No one shall be required to perform forced or compulsory labor. This provision shall not be interpreted to mean that, in those countries in which the penalty established for certain crimes is deprivation of liberty at forced labor, the carrying out of such a sentence imposed by a competent court is prohibited. Forced labor shall not adversely affect the dignity or the physical or intellectual capacity of the prisoner.

3. For the purpose of this article, the following do not constitute forced or compulsory labor:

- (a) work or service normally required of a person imprisoned in execution of a sentence or formal decision passed by the competent judicial authority. Such work or service shall be carried out under the supervision and control of public authorities, and any persons performing such work or services shall not be placed at the disposal of any private party, company, or juridical person;
- (b) military service and, in countries in which conscientious objectors are recognized, national service that the law may provide for in lieu of military service;
- (c) service exacted in time of danger or calamity that threatens the existence or the well-being of the community; or
- (d) work or service that forms part of normal civic obligations.

#### 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 제5조

모든 개인은 인간으로서의 고유한 존엄성을 존중받으며, 자신의 법적 지위를 인

정받을 권리를 가진다. 인간에 대한 모든 형태의 착취와 모욕, 특히 노예제, 노예 거래, 고문, 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 형벌과 처우는 금지된다.

Every individual shall have the right to the respect of the dignity inherent in a human being and to the recognition of his legal status. All forms of exploitation and degradation of man particularly slavery, slavery trade, torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment shall be prohibited.

## 정책위키 | 한눈에 보는 정책

## ILO 핵심협약

목차숨기기

최종수정일: 2020.02.21.

1. ILO 핵심협약이란?
2. 왜 비준해야 하나
3. 비준에 관한 정부의 약속
4. 비준을 위한 국내 노력
5. 오해와 진실
6. ILO 역사와 현황
7. 관련자료/누리집

## 1. ILO 핵심협약이란?

ILO 협약은 노동자의 최소한의 기본권리를 보장하기 위해 국제노동기구(ILO)에서 정한 국제노동기준이다. 세계 어느 노동자라도 기본적인 노동권을 보장받아야 한다는 보편적 국제 규범.

국제노동기구(ILO : International Labour Organization)는 1919년에 설립된 이후, 지난 100년간 총 189개의 협약과 205개의 권고를 채택했다.

## ILO 협약의 목록

각 회원국은 ILO의 협약을 자국의 국내적 절차에 따라 비준한다. 협약의 비준은 회원국의 자율이지만, 비준된 협약은 그 국가에 대한 법적 구속력을 갖는다.

ILO에서는 노동은 상품이 아니라고 명시한 1944년의 필라델피아 선언과 1998년의 노동자 기본권 선언을 모든 회원국이 지켜야 할 노동 분야의 규범으로 삼고, 회원국에게 관련 규약을 비준하고 준수하도록 하고 있다.

## 탄생 과정

1994년 제81차 ILO 총회에서 처음으로 기본적인 사회권(fundamental social rights)에 대한 컨센서스가 형성됐다.

1995년 코펜하겐에서 개최된 세계사회개발정상회담(World Summit for Social Development)에서는 "노동자의 기본적 권리에 대한 존중"을 보호하고 촉진하는 데 대한 합의가 이뤄졌다. 이에 따라 당시 이미 ILO 내부에서 도입되고 있었던 핵심협약과 비핵심협약 사이의 구별을 국제사회로부터 공인받게 됐다. 당시에는 결사의 자유, 단체교섭, 강제노동, 동일임금, 고용에서의 차별금지와 같은 협약을 "기본적인 인권 협약"이라고 했다. 코펜하겐 선언 이후 ILO 한센(Hansenne) 당시 사무총장은 7개 협약을 기본협약(fundamental conventions)으로서 의미를 부여하고 회원국에 대해 그 비준을 촉구하는 서한을 발송했다.

이러한 노력은 1998년 제86차 ILO 총회에서 채택된 '노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)'으로 결실을 거뒀다.

1999년에는 1998년의 선언에 대한 후속조치로 아동노동 금지 분야의 제182호 협약을 채택했다. 이로써 ILO의 핵심협약(또는 기본협약), 4개 분야의 8개 협약이 확정됐다.

## ILO 핵심협약과 비준상황

ILO 핵심협약은 △결사의 자유 △강제노동금지 △차별금지 △아동노동금지 등 4개 분야에 걸쳐 8개 협약으로 이뤄져 있다.

분야	협약	연도	비준국가	한국 비준현황
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약	1948	155개국	X
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	1949	166개국	X
강제노동금지	제29호 강제노동 협약	1930	178개국	X
	제105호 강제노동철폐 협약	1957	175개국	X
차별금지	제100호 동등보수 협약	1951	173개국	O(1997.12)
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	175개국	O(1998.12)
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	1973	171개국	O(1999.1)
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약	1999	186개국	O(2001.3)

\* 2018년 기준 ILO 회원국 187개 국가

ILO 회원국 중 76%가 8개 협약을 모두 비준했고, 85%가 7개 또는 8개 협약을 비준한 상황이다.

우리나라는 이 협약 중 차별금지(또는 균등대우)와 아동노동금지 2분야의 4개 협약만 비준이 이뤄져 있다. 나머지 결사의 자유와 강제노동금지에 관한 4개 협약은 아직 비준을 하지 않은 상황이다. OECD 36개 회원국 중에는 31개국이 8개 협약을 모두 비준했고, 우리나라는 미국(2) 다음으로 가장 적은 4개 핵심협약을 비준하고 있다.

#### 참고자료

[영상] ILO가 뭐예요? 노동자라면 꼭 알아야 하는 ILO 핵심협약 (2019.03.22. / 고용노동부)

[정책뉴스] 새로운 세상을 여는 사회적 합의로 가는 길 (2019.04.19. / 공감)

[자료집] ILO핵심협약과 사회통합 토론회(2018.10.15. / 중소기업중앙회·노사발전재단)

## 2. 왜 비준해야 하는가?

우리나라는 1991년 UN가입을 통해 ILO 회원국이 됐다. 1996년 OECD에 가입하면서 선진국 클럽에 들었으나, 국제적 수준의 노동권을 보장하지 못해 ILO 등으로부터 시정권고를 받고 있다. 한미 FTA, 한EU FTA 등 무역협정이 체결하면서 세계 10위권의 경제규모에 걸맞은 노동규범의 국제 규범 준수를 요구받고 있다.

ILO 협약 비준은 국제무역과 투자 등에서 불이익을 받지 않기 위한 기본적인 국제규범 준수이며 국내 노사관계 발전을 위해서도 중요한 과제다.

문재인 정부는 노동이 존중받는 사회실현과 차별 없는 좋은 일터 만들기를 국정과제로 삼고 있다. 노동기본권을 신장하고 어려운 현장 노동자들의 권리가 침해받지 않도록 사회적 대화를 통한 노사관계 법·제도 개선을 추진하고 있다. ILO 핵심협약 비준 또한 중요한 국정과제이다.

ILO는 설립 100주년을 맞아 새로운 미래를 준비하고 있으며, 그 일환으로 2019년 1월 22일 <일의 미래 보고서>를 발표했다. 2019년 3월 5일에는 일의 미래 보고서에 따른 10가지 권고를 발표했다.

2019년 3월 7일 프레스센터에서 열린 "ILO 일의 미래 보고서" 노사정 포럼에 참석한 이상헌 국제노동기구 고용정책국장은 발제에서 한국은 "결사의 자유와 단결권 등에 관한 ILO 핵심협약을 비준하여 노동기본권의 보장을 강화할 필요가 있다"고 강조했다.

이재갑 고용노동부 장관은 "ILO 일의 미래 보고서"의 내용이 '함께 잘사는 혁신적 포용국가'를 지향하는 우리의 정책방향과 일치하고 있음을 강조하고, 국제노동기구 핵심협약 비준과 관련하여, "우리 경제가 성장하고 국제적 위상이 높아진 만큼 이제는 국제노동기구 핵심협약 비준에 대한 국제사회와의 약속을 지켜야 할 때가 되었다"며 국제노동기구 핵심협약 비준을 위한 "사회적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 정부도 최선을 다해 지원할 것"이라고 밝혔다.

#### 참고자료

[보도자료] 국제노동기구(ILO), '더 나은 일의 미래' 대비를 위해 핵심노동기준의 중요성 강조 (2019.03.07. / 고용노동부)

[토론회 자료] 더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제 - ILO 「일의 미래보고서」가 한국에 주는 시사점

(2019.03.07. / 경제사회노동위원회)

[카드뉴스] 일의 미래가 궁금한가? 국제노동기구(ILO) 「일의 미래 보고서」 발표 (2019.03.25. / 고용노동부)

## EU의 요청

2018년 3월 4일 EU 집행위원회는 우리 정부에 ILO 핵심협약 비준을 촉구하는 내용의 서한을 보내왔다.

*"2011년 FTA의 발효이후, 유럽연합은 대한민국과 무역과 지속가능발전상의 약속 이행에 대해 수차례 논의해 왔습니다. 그럼에도 우리의 우려는 여전히 남아 있습니다. 우리는 한국 정부가 국내법과 관행에서 결사의 자유와 단체교섭의 효과적인 인정이라는 ILO의 핵심 원칙을 존중할 것을 요청합니다. 우리는 결사의 자유와 단체교섭관련 2개와 강제노동 철폐관련 2개 등 4개 미비준 ILO 핵심협약을 비준할 것을 요청합니다."*

2019년 4월 9일, 이재갑 고용노동부 장관은 세실리아 말스트롬 유럽연합 집행위원회 통상담당 집행위원을 만나, ILO 핵심협약 비준과 관련한 국내 진전 상황에 대해 논의했다.

말스트롬 집행위원은 법 개정안의 발의 등 한국에서 핵심협약 비준을 위한 그간 국내 진전에 대해 긍정적으로 평가하면서도 한-유럽연합 자유무역협정 상의 노동관련 의무인 핵심협약 비준이 수년간 지연되고 있는바, 조속한 시일에 ILO 핵심협약 비준을 위한 가시적 진전이 없을 경우 전문가 패널 개시가 불가피할 것이라는 우려를 표명했다.

ILO 핵심협약 비준을 비롯하여 국제수준의 노동규범을 확립하는 것은 국제사회의 일원으로서 반드시 실천해야 할 의무이자, 경제적 고도화를 위한 전략적 자산이다.

한-미, 한-EU FTA 등을 통해 노동조항은 포괄적 무역협정에서 단골 메뉴가 되고 있다. 노동권에 대한 보호 없이 공정한 경쟁이 가능하지 않기 때문이다. 노동권에 대한 보호를 전제로 혁신을 위해 노력하는 것이 우리의 경제 구조를 더욱 건강하게 만드는 길이다.

## 관련보도자료

제15차 한-EU 공동위 개최 (2018.12.13. / 외교부)

한국-유럽연합 자유무역협정 "무역과 지속가능발전장" 분쟁해결절차 개시 (2018.12.18. / 고용노동부)

(참고) 말스트롬 유럽연합 통상위원, 우리 정부에 ILO 핵심협약 비준 촉구 (2019.04.09. / 고용노동부)

## 3. 핵심협약 비준에 관한 정부의 약속

문재인 정부는 100대 국정과제의 63번째 과제로 노동존중사회실현이라는 과제를 설정했고, 그 주요내용에 ILO 핵심협약 비준이 포함됐다. 국정운영 5개년 계획에도 ILO 핵심 협약 비준을 통한 노동기본권 보장이라는 항목으로 포함했다.

2017년 9월 4일에는 문재인 대통령이 방한한 가이 라이더 ILO 사무총장을 만나 핵심협약 비준 의사를 밝혔다.



\* (왼쪽) 문재인 대통령, 가이 라이더 ILO사무총장 접견(2017.9.4.) / (오른쪽)한-스웨덴 정상회담(2019.6.15.) <출처=청와대>

2019년 6월 15일 스웨덴을 국빈방문한 문재인 대통령은 스테판 뢰벤 총리와의 정상회담에서 ILO 핵심협약 비준문제를 논의했다. 스테판 뢰벤 스웨덴 총리는 한-EU FTA, ILO 핵심협약 비준에 대해 "한국정부에서 해당 비준을 추진 중이라 들었다. 이는 굉장히 큰 시그널"이라고 말했다.

문 대통령은 "ILO 핵심협약 비준은 대선공약이기도 하고, 한국의 전체적인 패러다임 전환에 속한다"며 ILO 핵심협약 비준에 대한 정부 입장이 국회에 제출된 상황임을 설명했다.

## 참고자료

[전문자료] 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제 (국정기획자문위원회)

[브리핑] 한스웨덴 정상회담 관련 서면브리핑 (2019.06.15. / 청와대 대통령비서실)

## 4. 비준을 위한 국내 노력

○ 2018년 11월 22일에 경제사회노동위원회(이하 경사노위)가 출범했다.

경사노위는 문재인정부에서 노사정 합의로 탄생한 새로운 사회적 대화기구로 한국노총 위원장, 민주노총 위원장, 한국경총 회장, 대한상공회의소 회장, 고용노동부 장관, 경제사회노동위원회 위원장 등으로 구성됐다.

○ 2019년 3월 7일 경제사회노동위원회 '노사관계 제도·관행 개선위원회'(이하 '위원회') 공익위원 일동의 'ILO 기본 협약 비준 등에 대한 제안'을 발표했다. 위원회는 지난 2018년 7월부터 노사정 및 공익위원 사이에 23차례에 걸쳐 ILO 핵심협약 비준과 법 개정방안에 대한 협의를 진행했다. 논의과정에서 두 차례의 공익위원안이 마련되기는 했으나 최종적으로 노사간에 합의를 도출하지 못하고, 5월 20일 논의가 종료됐다.

노사간 합의가 이뤄지지 못함에 따라 ILO 핵심협약 비준은 정부를 중심으로 추진되게 됐다.

○ 고용노동부는 2019년 5월 'ILO 핵심협약 비준' 관련 정부입장을 발표했다(5.22). 비준하지 않은 3개 협약 비준을 위해 9월 정기국회에 비준동의안을 제출하고, 이후 비준에 따른 법과 제도개선을 단계적으로 추진하는 방향을 제시했다.

## &lt; 'ILO 핵심협약 비준' 관련 정부입장 &gt;

## ① 미비준 4개 핵심협약 중 3개 협약에 대한 비준을 추진

- 결사의 자유 제87호와 제98호, 강제노동 제29호 등 3개 협약에 대한 비준과 관련된 절차를 진행.
- 헌법상 입법사항에 관한 조약의 비준을 위해서는 국회의 동의가 필요한 만큼 관계부처와 협의, 노사 의견수렴 등 관련된 절차를 거쳐 정기국회를 목표로 비준동의안을 국회에 제출
- 강제노동 제105호 협약의 경우, 우리나라 형벌체계, 분단국가 상황 등을 고려할 때 추가적인 검토가 필요하다고 판단하여 일단 제외.

## ② 협약 비준에 요구되는 법 개정 및 제도개선도 함께 추진

- 결사의 자유 협약(제87·98호) 비준을 위한 법 개정과 관련 2019년 4월 15일 발표된 경사노위 최종 공익위원안을 포함해 사회 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하여 합리적인 대안 마련
- 강제노동 협약 제29호의 경우에는 관계부처 협의결과, 주요 쟁점인 우리나라의 보충역 제도가 협약에 전면적으로 배치되는 것은 아니라고 판단되어 협약 취지를 최대한 반영한 제도 개선 방안을 마련. ○ 고용부는 2019년 7월 외교부에 미비준 3개 협약에 대한 비준을 의뢰했다. 결사의 자유 협약과 관한 입법은 각계 의견수렴을 거쳐 경사노위 최종 공익위원안('19.4.15)을 토대로 정부입법안을 마련해 입법예고 했다.(7.31.)

○ 결사의 자유 협약 비준을 위한 △노조법 △공무원노조법 △교원노조법 등 3개 법률의 개정안은 2019년 10월 1일 국무회의에서 심의·의결했다.

- (노조법 개정안) △실업자·해고자도 기업별 노동조합 가입 허용 △노조 임원자격은 노동조합 규약으로 자율적으로 결정 △노조 전임자 급여 지급금지 규정 삭제 등
- (공무원노조법 개정안) △가입범위 6급이하 제한 직급기준 삭제, 지휘·감독자 업무총괄자 등 직무에 따른 가입제한은 유지 △소방공무원의 노조가입 허용 △퇴직 공무원의 공무원 노조가입 허용
- (교원노조법 개정안) △교원노조 가입대상 범위 확대 △고등교육법에 따른 교원은 개별학교 단위로도 노조설립과 교섭가능 △교원노조 교섭창구 단일화 절차 규정 마련

○ 2019년 12월 3일 국무회의에서 병역법 일부개정안이 심의·의결됐다. ILO 협약 중 '강제노동 협약'과 관련된 법률조항이다. 군사적 성격의 의무 병역은 ILO 협약 중 강제노동에서 제외하고 있으나 비군사적 성격의 업무는 강제노동에 해당될 수 있다. 사회복무요원 복무가 '강제노동 협약'에 위반되지 않도록 사회복무요원 대상자에게 현역 또는 사회복무요원으로 복무할 수 있는 선택권을 부여하려는 것이다.

## 참고자료

[브리핑] ILO 핵심협약 비준 관련 정부 입장 발표 (2019.05.22. / 고용노동부)

[보도자료] 고용고용노동부, 외교부에 비준 의뢰 등 ILO 핵심협약 비준 절차 추진 (2019.07.30. / 고용노동부)

[보도자료] 국제노동기구(ILO) 결사의 자유 협약 비준을 위한 노동관계 법률개정안 국무회의 의결 (2019.10.01. / 고용노동부)

[브리핑] 제51회 국무회의 결과 관련 서면브리핑 (2019.12.03. / 청와대)

## 5. ILO 핵심협약 비준 오해와 진실

### Q. 협약비준되면 공익근무요원, 산업기능요원도 군대 가야한다?

⇒ ILO 협약 제29호(강제노동)는 모든 형태의 강제노동을 금지하고 있으나, “전적으로 군사적 성격의 의무병역”에 대해서는 예외로 보아 강제노동으로 보지 않고 있음

⇒ 의무병역의 일환으로 “비군사적 복무”에 종사시키는 우리나라 보충역 제도(사회복무요원, 산업기능요원 등)가 쟁점이 될 수 있으나, 보충역 제도의 전면 폐지가 아닌 협약 취지를 최대한 반영한 제도개선(사회복무요원에 대한 선택권 부여 등)을 통해 협약비준 절차를 진행할 예정

### Q. 노조 전임자에게 사용자가 임금 지급을 금지하는 건 협약위반이다?

⇒ ILO는 노조 대표자에 대한 급여지급은 기업의 필요·규모·능력 등을 고려하여 합리적 제한을 둘 수 있고, 급여 지급 등 편의제공에 의해 기업의 효율적 운영이 저해되어서는 안된다는 입장을 함께 제시하고 있음(ILO 협약 제135호제2조 및 권고 제143호 제10조)

### Q. 철도와 항공기를 멈추고 전기와 가스를 끊는 총파업이 벌어져도 손을 쓸 수 없다.

⇒ ILO는 국민의 생명·안전·건강 등과 관련된 사업을 “필수사업(essential service)”으로 규정하고, 파업 자체의 금지를 인정하고 있음

⇒ 현행 노조법은 필수공익사업 업무 중 중단될 경우 공중의 생명·건강, 신체 안전, 공중의 일상생활을 현저히 위협하게 하는 업무는 파업 중에도 필요·최소한의 업무를 유지·운영할 의무를 부과하고 있음

산업기능요원, ILO 핵심협약 배치로 보기 어려워

1 / 6

#사실은 이렇습니다
고용노동부

**ILO 제29호 협약을 비준하게 되더라도**

**공익근무요원(현재의 사회복무요원),**

**산업기능요원, 사회복무요원 등이**

**군 복무를 해야 한다는 내용은 사실이 아닙니다.**

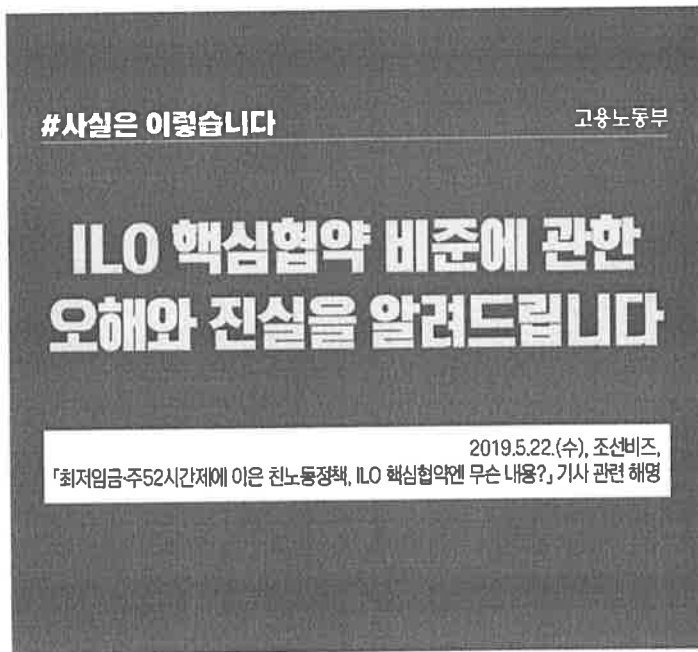
2019.5.23.(목), 중앙일보

「정부 ILO 협약 강행..비준되면 산업기능요원도 군대 가야」 기사 관련 해명

ILO 핵심협약 비준, 보충역 제도 폐지 아니다

1 / 7





고용노동부를 비롯한 관계부처는 ILO 핵심협약에 관한 쟁점 사항들에 대해 사회적 협의를 거쳐 입법과 비준을 동시에 추진하려고 한다.

#### 참고자료

ILO 핵심협약 비준의 쟁점 (2017. 11. / 월간 노동리뷰, 한국노동연구원)  
 [토론자료집] 더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제 (2019.03.07. / ILO-경제사회노동위원회)-링크없음  
 [언론보도 설명] ILO 핵심협약 비준, 보충역 제도 폐지 아니다 (2019.05.23. / 고용노동부)  
 [언론보도 설명] ILO 핵심협약 비준, 입법방식 등은 현재 미정 (2019.06.14. / 고용노동부)

## 6. ILO 역사와 현황

### 역사

2019년 100주년을 맞이한 ILO는 자본주의 산업화 과정에서 발생한 노동문제를 합리적으로 해결하기 위하여 1919년 4월 체결된 베르사유 평화조약(제13편 노동)에 따라 국제연맹 산하에 설립되었다.  
 1944년 5월, ILO의 설립 목적을 확인하는 '필라델피아 선언문'을 채택하였다.  
 1946년 12월, 최초로 국제연합(UN) 전문기구로 편입되었다.  
 2019년 3월까지 187개국이 회원국으로 가입했다.

### 기능

ILO는 세 가지의 주요 기능을 수행한다.

- ① 국제노동기준 수립 및 이행 감독 - 지난 100년간 189개의 협약과 205개 권고 채택
- ② 기술협력활동 : 양질의 고용 확산을 위한 회원국 지원
  - 실업과 불완전고용, 기술근로자의 부족, 저생산성 등 개도국의 당면문제 해결을 지원하기 위한 각종 기술협력 활동을 수행
  - 우리나라는 2003년 10월에 한·ILO 공동협력에 관한 MOU를 체결하여, 매년 약 10억원의 예산을 직업훈련, 산업 안전 협력사업 등에 지원
- ③ 연구·교육 및 출판 활동 - ILO 산하의 국제노동연구소와 국제직업훈련원 중심으로 노동문제의 체계적 연구와 교육·훈련, 자료발간 등 진행

### 조직

#### ○ 총회(International Labour Conference)

총회에 참석하는 각국 대표단은 정부 2명, 노사 각1명으로 구성된다. 총회에서는 협약이나 권고를 심의하고 채택한다. 회원국의 가입을 승인하고, 예산 및 분담금을 결정한다. 매년 6월경에 2주간 개최된다.

#### ○ 이사회(Governing Body)

정부 56명, 노사 66명으로 구성된다. 정부대표 중 10개 상임이사국(미, 영, 일 등)을 제외하고, 나머지 이사국들은 3년마다 선출된다. 이사회에서는 총회 의제를 결정하고, 사무총장을 임명하고 사무국을 감독하는 역할을 한다. 이사회는 매년 3월, 6월, 10월 등에 3회 개최된다.

#### ○ 사무국(International Labour Office)

ILO의 사무국은 스위스 제네바에 있다. 임기 5년의 사무총장과 직원 2,800여 명으로 구성된다. 사무국은 상설기구로 총회·이사회 활동을 위한 기술적 준비작업과 노동문제에 관한 정보수집 및 출판활동 등을 수행한다.

#### 분담금

ILO에서는 회계 연도별로 각국의 경제력, 인구 등을 감안하여, UN 분담율을 기초로 회원국들의 분담비를 산정한다.

2019년 분담율 1위는 미국(22%), 2위는 일본(9.684%)이다. 우리나라의 ILO 분담금은 약 775만 스위스 프랑(약 86억원)으로 총 187개 회원국 중 분담금 납부 비율 13위(2.040%)이다.

#### 우리나라의 활동

대한민국은 1991년 12월 9일, 152번째 회원국으로 ILO에 가입했다.

1992년 2월에는 처음으로 제네바대표부에 주재하는 고용노동관을 파견했다.

1996년 6월부터 2020년 6월까지 24년(3년 임기, 8회) 연속 이사국으로 선출되었다.

2003년에서 2004년까지 이사회 의장직을 맡았다.

2003년 10월에 한-ILO 기술협력사업 MOU를 체결하여, 2004년부터 매년 약 100만불을 지원하고 있다.

2006년 8월 29일부터 9월 1일까지 부산에서 제14차 ILO 아태지역 총회를 개최했다.

2003년 6월부터 2004년 6월까지 제네바 주재 대표부 정의용 대사가, 2017년 6월부터 2018년 6월까지 최경림 제네바 주재 대표부 대사가 정부그룹의장으로 활동했다.

#### 참고자료

외교부 > 주 제네바 대한민국 대표부 > 국제노동기구(ILO)

[토론자료집] 더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제 (2019.03.07. / ILO-경제사회노동위원회)

[보도자료] 경제사회노동위원회·국제노동기구, 「ILO 일의 미래 보고서 노사정 포럼」 공동 개최 (2019.03.07. / 고용노동부)

: 국제노동기구(ILO), '더 나은 일의 미래' 대비를 위해 핵심노동기준의 중요성 강조

## 7. 관련자료/누리집

[기획대담] ILO 노동기본권이 보여주는 '사회적 대화'의 가치 (2018.07.24. / 경제사회노동위원회)

[기획특집] ILO 100주년 기념, 일의 미래 보고서 『더 나은 미래를 위한 일』: 발간 배경과 그 의미 (2019.05. / 정진성, 한국노동연구원, 국제노동브리프)

• 관련누리집 : 고용노동부 / 대통령직속 경제사회노동위원회 / 노사발전재단 / 국제노동기구(ILO)