

국제노동기구 총회의 근로자 대표 및 고문 선정 문제

Problems on the Nomination of the Workers' Delegate and His Advisers of the International Labour Conference

고 호 성*
Koh, Ho-Sung

목 차

- I. 문제의 의의
- II. 근로자 대표 선정에 관한 우리나라 분쟁 사건들
- III. 국제노동기구 총회의 근로자 대표 지명에 관한
절차와 원칙
- IV. 문제의 정리 및 시사점

국문초록

국제노동기구 헌장 제3조 제5항에 의하면, 회원국 정부는 자기나라에서 사용자와 근로자를 가장 대표하는 산업단체들이 존재하는 경우, 사정에 따라 이러한 산업단체들과 합의하여 선정한 비정부 대표 및 고문을 지명하도록 규정하고 있다. 이 조문에 따라 국제노동기구 총회의 비정부 대표를 지명함에 있어, 회원국의 노동조합이 다수인 경우와 회원국에서 노동조합의 자주성이 인정되지 않는 경우, 다양한 분쟁사례들이 발생하고 있다.

우리나라의 경우에도 2006년 제14차 국제노동기구 아시아지역 총회 근로자 고문 지명거부 이의제기사건, 1992년 제79차 국제노동기구 총회 근로자 대표 지명 이의제기

논문접수일 : 2009. 9. 30.

심사완료일 : 2009. 10. 27.

게재확정일 : 2009. 10. 27.

* 법학박사·제주대학교 법정대학 법학부 교수

사건 등에서 신임장 위원회에서 국제노동기구 헌장 위반이라는 판정을 받은 바 있다.

회원국에서 노동조합의 자주성이 인정되지 않는 경우의 분쟁 사례들은, 파시즘 국가, 공산주의 국가 등의 근로자 대표 승인 문제라는 형식으로 국제노동기구의 존립 자체를 위협하는 논란으로 발전한 바도 있었다. 국제노동기구는 유연한 현실주의적 접근으로 이러한 위기를 극복하여 왔다. 최근에 문제되고 있는 미얀마 근로자 대표 승인 문제를 보면, 국제노동기구의 현실주의적 접근이 얼마나 끈질기고 유효하게 행해지고 있는지를 알 수 있다.

이러한 문제를 해결하는 국제노동기구의 원칙은 회원수 기준과 사회적 합의 존중이다. 특히 국제노동기구는 회원국 정부가 사회적 합의 형성을 위한 최선의 노력을 기울여야 한다는 점을 강조하여 왔다. 이처럼 내용적 기준보다는 절차적 기준에 초점을 두는 우회적 방법으로 문제에 접근하는 것은 국제노동기구가 지향하는 보편성 원칙을 유지하기 위한 것이었다.

국제질서와 국내질서의 차이에도 불구하고, 국제노동기구가 이런 문제에 쌓아온 경험들은 이익대표 원리를 채택한 국내법적 제도의 운용에도 유용한 시사점을 던져 주고 있다. 특히 기업 단위 복수노조 허용 및 교섭창구 단일화 문제에 봉착하여 대안 마련에 고심하고 있는 우리 노동법제의 현실적 과제에 던지는 시사점은 중대하다.

주제어 : 3당사자주의, 국제노동기구 총회, 비정부대표, 산업조직들, 신임장 위원회, 국제상설재판소 자문의견 제1호, 미얀마 사례

1. 문제의 의의

1. 3당사자적 구조와 국제노동기구의 법적 성격

주권국가를 회원국으로 하는 공적 국제기구¹⁾들은, 일정한 형태의 다수결 원리를 도입하지 않을 수 없고 어느 정도 위계적 구조도 지니지 않을 수 없다는 점 등에서, 그 성립과 존재만으로도 국가간 상호독립 또는 상호대등적 질서라는 의미의 전통 국제법 질서를 뛰어넘어 일정 정도의 초국가성을 지니는 것이라 하지 않을 수 없다. 이른바 '3

1) 회원 자격을 기준으로 국제기구를 공적 국제기구(public international organization), 사적 국제기구(private international organization)로 구분하는 것이 일반적이다. 김정건, 「국제법(신판)」, 박영사, 2004. p.983 등 참조.

당사자적 구조'(tripartite structure)를 채택한 국제노동기구(ILO)는 이런 초국가적 성질과 관련하여 국제기구 중에서도 매우 특수한 위상을 점하고 있다.

국제노동기구는 주권국가를 회원국으로 하는 국제기구이지만, 회원국의 대표 구성을 정부 대표로 한정하지 아니하고, 근로자 대표와 사용자 대표라는 사적인 이익 대표들도 회원국 대표에 참여시키도록 의무화하고 있다²⁾. 정부 대표, 사용자 대표, 근로자 대표라는 세 부분의 대표로 회원국 대표가 구성되도록 하고 있는 것이다. 이것을 국제노동기구의 '3당사자적 구조'라고 한다.

이러한 3당사자적 구조는 국제노동기구 총회 구성에 반영되는 것에 그치는 것이 아니라, 이사회(Governing Body)³⁾는 물론 국제노동기구 내의 거의 모든 심의기구 구성에서도 준수되고 있다. 총회 내의 재정위원회(Finance Committee) 정도가 예외에 속하는 것인데, 이 위원회는 정부 대표들로만 구성된다. 국제노동기구는 이런 3당사자적 구조에 의하여 내부적 의사결정이 이루어진다는 원칙을 고수하고 있는 것이다.

국제노동기구의 3당사자주의를 이해함에 있어서 함께 주목하지 않으면 안 되는 사항이 국제노동기구의 의결구조이다. 회원국 대표단이 정부 대표, 사용자 대표, 근로자 대표로 구성된다고 하여도 회원국 의결권이 3자간 합의로 단일하게, 말하자면 '단일 의사 원칙'에 따라 행사되도록 되어 있다면, 국제노동기구의 초국가성은 그다지 특별할 것이 없을 것이다. 국제노동기구의 대표 구성이 정부 대표 2명, 근로자 대표 1명, 사용자 대표 1명으로 되어 있기 때문에⁴⁾, 그런 경우 사실상 정부가 단일 의사를 지배하는 경우가 대부분이 될 것이다.

국제노동기구의 의결구조의 특수성은 그러한 '단일 의사 원칙'이 적용되지 않는다는 것이다. 회원국의 근로자 대표와 사용자 대표에게는 정부 대표의 의사와 상관없이 자신의 판단에 따라 독립적으로 의결권을 행사하는 것이 보장되어 있다⁵⁾. 국제노동기구의 3당사자적 구조는 이러한 의결권 구조와 종합되어 전통 국제법상의 주권 개념에 중대한 변형을 일으키고 있다는 점은 너무나 명백하다.

전통 국제법상의 주권 개념과 충돌되는 점을 의식한다면, 국제노동기구를 전통적인 공적 국제기구와 사적 국제조직의 중간적 성격을 지니는 것으로 파악해 보려는 입장도 없지 않을 것으로 생각한다⁶⁾. 그러나 국제노동기구의 국제법적 성격 규정문제는

- 2) 국제노동기구 헌장 제3조 제1항 참조.
- 3) 국제노동기구 헌장 제7조 제1항 참조. Governing Body를 '집행이사회'로 번역하는 것이 어떨까 싶지만, 국제노동기구헌장 공식 한국어본에 따라 "이사회"로 번역한다.
- 4) 국제노동기구 헌장 제3조 제1항 참조.
- 5) 국제노동기구 헌장 제4조 제1항 참조.
- 6) 회원자격을 기준으로 국제기구를 공적 국제기구, 사적 국제기구로 구분하는 논리에 따라, 국제노동기구를

우선, 국제노동기구가 설정하는 국제규범, 즉 국제노동기준이 회원국에 대하여 가지는 효력의 문제와 관련하여 파악하여야 할 것으로 생각한다.

국제노동기구는 회원국에 법적 구속력을 가질 것을 예정하면서 국제노동기준을 설정하고 있다. 그러한 국제노동기준이 회원국의 주권과 충돌되는 문제점을 내포하고 있는 것도 당연하다. 국제노동기구가 설정하는 국제노동기준과 회원국 주권 간의 조정은 크게 두 가지 방식으로 이루어지고 있다. 하나는 회원국에 법적 구속력을 가지는 '협약'(Convention)과 법적 구속력을 가지지 않은 '권고'(Recommendation)⁷⁾라는 두 가지 형태로 국제노동기준을 설정하는 것이다. 다른 하나는 회원국에 법적 구속력을 가지는 협약의 경우에도 개별 회원국의 '비준'(ratification)이라는 절차를 마련함으로써 조정의 계기를 마련하고 있는 것이다⁸⁾. 원칙적으로 개별 회원국의 비준을 통해 그 회원국에 협약의 구속력을 인정한다는 태도를 취하고 있는 것이다⁹⁾.

공적 국제기구와 사적 국제기구의 중간에 위치하는, 이른바 준공적 국제기구(quasi-public international organization)로 파악하는 태도가 국제법학 교과서에서 일부 나타나고 있다. 김정진, 전거서, p.983 등 참조. 그러나 회원 자격 기준으로 본다 하여도 국제노동기구를 공적 국제기구가 아닌 것으로 파악하는 것은 무리라고 생각한다. 국제노동기구도 국가를 회원으로 하는 것인데, 다만 대표 방식에서 3당사자적 구조를 취하고 있는 데 불과하기 때문이다.

7) 권고의 경우에도 국제법적 효력이 전혀 없는 것은 아니다. 총회의 권고 채택 후 회원국은 그 내용을 입법 또는 다른 조치를 위하여 권한 있는 국내 기관에 제출하고, 또한 회원국은 권고가 취급하고 있는 사항에 관하여 자국의 법률 및 관행의 입장을 국제노동기구에 보고할 의무를 지고 있다. 국제노동기구 헌장 제19조 제6항 나목, 라목 등 참조. 권고의 국제법적 효력의 문제와 국내법적 효력의 문제를 구분할 수 있을 것인가, 구분할 수 있다면 국제법적 효력과 관계없이 일정한 조건 하에서 국내법적 효력을 인정할 수도 있지 않을까 하는 의문은 추후 검토과제로 남겨두고 싶다.

8) 국제노동기구 헌장 제19조에는 총회에서 채택된 국제노동협약의 국가별 비준과 관련하여 특별한 절차를 규정하고 있다. 핵심적 내용은 제19조 제5항 나목에 규정된 "회원국은 총회 회기 종료 후 늦어도 1년 이내에 또는 예외적인 사정 때문에 1년 이내에 불가능한 경우에는 가능한 한 빨리, 그러나 어떠한 경우에도 총회 회기 종료 18개월 이내에 입법 또는 다른 조치를 위하여 그 사항을 관장하는 권한 있는 기관에 협약을 제출한다"는 것이다.

이러한 내용이 헌장에 채택된 배경에는 1919년 국제노동기구 창설 당시에 총회의 협약 채택만으로 회원국에 대한 법적 구속력을 인정해야 한다는 초국가주의적 주장과 회원국의 주권 및 의회의 권한을 증시해야 한다는 국가주권적 주장이 대립하여 그 타협으로 마련된 것이라는 사정이 있었다. 이 점에 대해서는 Valticos & Potobsky, *International Labour Law*, Kluwer, 1995, p.267-268 참조.

9) 이 원칙은 국제노동협약의 실효성과 관련하여 아직도 최대의 쟁점으로 남아 있다. 다만, 국제노동기구는 미비준협약에 대한 회원국의 의무 부여제도를 다양한 형태로 발전시켜 왔다는 점에는 주의할 필요가 있다. 특히 1998년 총회에서 채택된 "The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work" 이후, 국제노동기구 이사회는 지금까지 체결된 188개 협약(2008년 총회까지) 중에서 4대 부문에 대한 8개의 협약을 "기본협약(fundamental conventions)" 내지 "핵심협약(core conventions)"으로 지정하고, 한편으로는 국가별 비준을 촉진시켜 나가면서도 다른 한편으로는 미비준 국가에 대한 구속력을 강화하려는 노력을 기울이고 있다. Bob Hepple, *Labour Law and Global Trade*, Hart Publishing, 2005, pp.57-62 참조.

8개 기본협약은 다음과 같다. 첫째, 결사의 자유 부문에서 결사의 자유 및 단결권 보호협약, 1948 (No. 87), 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약, 1949 (No. 98), 둘째, 강제노동 금지부문에 강

이러한 조정수단에도 불구하고, 국제노동기구는 회원국에 법적 구속력이 있는 국제 규범을 설정하는 것을 목적으로 하고 있을 뿐만 아니라, 또 실제로 어떤 국제기구보다도 많은 국제규범, 국제노동기준을 설정하고 있다는 점에서 국제노동기구의 공적 국제기구로서의 성격을 부인 또는 제한하려는 것은 수긍될 수 없다고 생각한다. 더구나 국제노동기구는 개별 회원국에 대하여 미비준 협약에 대해서도 일정한 보고의무를 부여¹⁰⁾하는 등 초국가성을 더욱 강화하고 있다는 점도 주목을 요한다.

국제노동기구의 국제법적 성격 규정문제는 또한, 서두에 언급한 것처럼 모든 공적 국제기구는 그 단체적 성립과 존재 자체에서 일정한 초국가성을 갖는 것이라는 점을 전제하여 논의되어야 할 문제라고 생각한다. 대표 방식에 차이가 있더라도 공적 국제기구가 지니고 있는 초국가성이라는 본질 자체에는 변함이 없는 것이다. 이런 점에서 보면, 국제노동기구는 공적 국제기구로서의 성격을 부인 또는 제한하는 관점에서 성격 규정될 것이 아니라, 오히려 '초국가적 성질을 한층 더 강화한 공적 국제기구'로 파악하는 것이 옳을 것이다.

2. 3당사자적 구조의 규범적 쟁점

사실 국제노동기구의 국제법적 성격 규정이라는 어쩌면 형식적이고 의미론적인 문제 제기가 중요한 것은 아니다. 중요한 문제는 국제노동기구의 3당사자적 구성이라는 특수한 원칙이 전통적인 법적 개념에 던지는 영향과 그 원칙이 지니는 규범적 문제들을 해명하는 일이다.

국제노동기구의 3당사자적 구성이 실질적 관점에서 어떻게 평가되고 있는지도 중요한 문제이다. 국제법, 국내법을 막론하고 지금 현 단계에서 적어도 '노동문제'에 관한 한, 3당사자주의적 접근은 일반적으로 승인받는 법적 원칙의 하나로 취급되고 있어서, 실질적 관점의 평가 문제를 제기하는 것 자체가 적실성이 없는 것으로 생각될 수도 있다. 그러나 노동조합 조직률이 전세계적으로 극히 하향하고 있는 실정 속에서, 이 원칙에 어떤 변화가 생기지 않을지 하는 점은 중요한 관심사항이라고 하지 않을 수 없다.

이 문제에 관한 전통적 설명으로는 다음과 같은 것이 대표적이다. 국제노동기구 이사회는 1976년에 채택된 '3당사자 협의(국제노동기준) 협약'을 네 개의 우선협약(priority

제노동 협약, 1930 (No. 29), 강제노동폐지 협약, 1957 (No. 105), 셋째, 아동노동 금지부분에서 최저연령 협약, 1973 (No. 138), 가혹한 형태의 아동노동 금지와 근절을 위한 즉각적인 조치에 관한 협약, 1999 (No. 182), 넷째, 차별금지 부분에서 동일보수 협약, 1951 (No. 100), 차별(고용 및 직업) 협약, 1958 (No. 111).

10) 국제노동기구 헌장 제19조 제5항 나목, 마목, 동조 제7항 나목 등 참조.

conventions) 중 하나로 지정하여 여전히 3당사자주의의 중요성을 강조하고 있다¹¹⁾는 점도 주목할 만하다.

“3당사자 규칙을 설정할 당시, ILO 현장의 기초자들은 정부 대표에 노동문제 규제에 직접적 관련성을 가지는 주요 생산요소의 대표들을 연계하려고 하였다. 이처럼 자신들에게 적용될 결정에 사용자 대표와 근로자 대표를 대등한 입장에서 참여할 수 있도록 보장함으로써---1930년 당시에 이러한 참가는 국가적 수준에서보다 국제적 수준에서가 더욱 진보적이었다고 말해졌다---, 이 원칙은 사회 평화를 획득하기 위하여 종종 대립하기도 하는 두 당사자를 정부 활동과 연계시키고 책임을 부여함으로써 사용자 대표와 근로자 대표 간에 신뢰를 형성하려는 것이었다.

3당사자주의는 순전히 기술 관료적 정신에 따라 결정들이 내려지는 것을 막고 ILO의 활동에 대한 민주적 통제를 확보하는 데 기여하기도 한다. ILO의 3당사자 구조는 ILO의 활력의 부정할 수 없는 원천이었다. 그러한 구조로 말미암아 ILO가 회원국의 외교적 대표뿐 아니라 그 나라의 생산력의 대표들의 지지를 얻을 수 있었기 때문이다.

근로자들의 참가는 역동적 요소를 가져왔다. 사용자들에 대해 말하자면, 그들의 관심과 주의가 때때로 일종의 제어판으로 기능하기는 했지만, 그들의 참가가 ILO의 입법 활동을 부당하게 지체시키는 결과를 낳지는 않았다. 다양한 이해관계가 때때로 낳았던 지체에도 불구하고, ILO기준들이 모든 관련 당사자들의 입장을 적절하게 고려하여 채택되었기 때문에, 3당사자 구조는 ILO의 결정에 권위를 증대시켰다.

그러나 이러한 구조는 많은 어려움도 낳았는데, 가끔은 위험한 상황에 처하기도 하였다. 특히 ILO 총회에 참석하는 사용자나 근로자 대표의 신임장이 의문시되었을 때 그러하였다.”¹²⁾

더욱 최근의 동향은 EU 수준에서 채택되어 강조되고 있는 3당사자주의에 대한 다음과 같은 평가에서 알아볼 수 있다. 전적으로 국제법적 수준의 논의라고 할 수는 없는 EU 수준의 설명이긴 하지만 시사점은 많은 것으로 생각된다.

“사회적 대화’(Social Dialogue)라는 용어는 EU 수준에서 정책 및 입법을 형성하는 과정에 유럽 수준의 사용자 조직들과 노동조합들(‘사회적 파트너들’)의 대표들이 참여하는 것을 가리키는 유럽적 특수용어(Eurojargon)이다. 유럽 위원회(Commission)는 이

11) ILO 이사회는 각주 9)에서 설명한 8개 기본협약 내지 핵심협약에 덧붙여, 근로감독 협약, 1947 (No. 81), 근로감독(농업) 협약, 1969 (No. 129), 3당사자 협의(국제노동기준) 협약, 1976 (No. 144), 고용정책협약, 1964 (No. 122) 등 4개의 협약을 우선협약(priority conventions)으로 지정하여 특히 중시하고 있다. ILO, Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards, ILO, 2005, p.13 참조.

12) Valticos & Potobsky, 전게서, p.35.

원칙이 독특하게 '유럽 대륙의 역사에 뿌리 내리고' 또 유럽적 사회모델의 '핵심에' 있는 것이라고 말하고 있다."¹³⁾

"사회적 대화는 EU 가버넌스에 민주적 정당성을 부여하려는 것으로 유럽 위원회가 '변화의 적극적 관리'라 부르고 비판자들은 '초국가적 경쟁의 동력전달 벨트'라고 부르는 영역에서 역동적 요소로 기능하고 있다."¹⁴⁾

"규제기법으로 사회적 대화를 활용하는 것은 사회정책이라는 전통적 영역을 넘어 경제 및 통화정책에 관한 거시경제적 대화, 유럽경제시스템의 모든 측면에 관한 대화, 사회적 보호에 관한 대화에까지 확장되고 있다."¹⁵⁾

최근 '노·사·민·정'이라는 새로운 형태도 일부 시도되고 있지만, 우리나라 국내법 수준에서도 3당사자주의는 노동위원회 구성에 전형적인 형태로 도입¹⁶⁾되어 있고, 우리나라 노동법 개혁 등을 이끌기도 했던 '노·사·정 위원회'도 이런 원리에 따라 구성¹⁷⁾되고 있다.

규범적 관점에서 3당사자적 구조의 최대 문제는 '대표성' 구성에 있다. 두 가지 측면의 문제가 있는데, 하나는 국내법적 수준에서 분명히 나타나는 것처럼 3당사자적 구조가 전제하고 있는 '이익 대표 방식'이 전통적인 '국민 대표 방식'과 일으키는 충돌 문제이다. '전체로서의 국민' 내지 '하나인 국민'이라는 이념에 따라 구성된 민주적 대표제도 속에서 사회적 부문이익의 대표들을 어떤 근거에서, 어떤 방식으로, 어떤 범위 내에서 제도화할 수 있을까 하는 근본적 쟁점이다. 이런 측면의 문제는 국제법적 수준에서 간과되는 경향도 있지만, 어떻게 국제규범, 즉 국제노동기준을 부문적 이익대표가 참여하여 설정하고 운용할 수 있느냐 하는 근본적 의문이 국제법적 수준에서도 내재되어 있음을 부인할 수 없다.

다른 한 가지 측면의 문제는 사회적 부문이익의 참여제도를 인정한다 하여도, 국민 대표 방식과 같은 대표성 확보절차가 확립되지 않은 상태에서 제도에 참여하는 근로자 대표, 사용자 대표 등에 어떻게 전체 근로자 대표성, 전체 사용자 대표성을 확보하

13) Bob Hepple, 전계서, p.230

14) 상계서, p.231

15) 상계서, p.237

16) 노동위원회법 제6조 등 참조.

17) 경제사회발전노사정위원회법 제4조 등 참조. 경제사회발전노사정위원회법은 1999년 5월 제정되었던 '노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'이 2007년 1월 개정에서 명칭 변경된 것이다. 현재 위원회는 대통령 소속으로, 1. 근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동정책 및 이에 증대한 영향을 미치는 산업·경제 및 사회정책에 관한 사항, 2. (삭제), 3. 노사관계 발전을 위한 제도·의식 및 관행의 개선에 관한 사항, 4. 위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항, 5. 노사정 협력증진을 위한 사업의 지원방안에 관한 사항, 6. 기타 대통령이 자문을 구하는 사항에 대하여 협의하도록 되어있다. 동법 제3조 참조.

도록 할 수 있는가 하는 방법적 쟁점이다. 국제노동기구와 같은 국제적 수준에서는 사실 이런 측면의 문제에 대하여 구체적 수준에서 논란이 그친 적이 없었다. 물론 이러한 측면의 문제는 국내적 수준에서도 빈번하게 논란되고 있다.

논란의 내용도 다양했는데, 국제노동기구의 경우 기구의 존립마저 위태롭게 했던 논란은 시장경제체제와는 상이한 정치경제체제를 취하고 있는 국가의 근로자 대표와 사용자 대표를 어떻게 인정할 것인가 하는 점이었다. 특히 파시즘 국가, 사회주의 국가의 경우 근로자 대표와 사용자 대표의 대정부적 독자성을 인정할 수 없었기 때문에, 논란은 이념적 갈등으로까지 비화될 수밖에 없었다. 국제노동기구는 이러한 위기를 '보편성 원칙'¹⁸⁾과 유연한 현실주의적 접근으로 극복해 왔지만, 사회주의 국가 붕괴 이후 이 문제는 국제노동기구 존립의 위협으로까지 확대되지는 않고 있다.

또 다른 문제는, 특히 근로자 대표의 경우, 국제노동기구가 근로자 대표성을 노동조합 대표라는 방식으로 확보하려 하고 있는데, 노동조합이 복수일 경우 단일 대표의 선정을 둘러싸고 논란이 끊이지 않는다는 점이다. 우리나라를 포함하여 거의 모든 나라에서 노동조합의 전국적 총연합단체 분산화가 확산되고 있기 때문에, 이 문제는 노동조합의 조직을 저하와 함께 국제노동기구의 3당사자적 구조에 계속 위협 요인으로 작용할 것으로 생각된다.

이 논문은 이런 문제들에 대하여 국제노동기구가 어떠한 원칙과 방식에 따라 문제를 해결해 왔는지를 살펴보려는 것이다. 노동조합 총연합단체가 한국노총과 민주노총으로 양분되고, 그 외에도 총연합단체의 분산 움직임이 계속 나타나고 있는 우리나라 현실에서 국제노동기구가 그 동안 축적해 온 해결방식들은, 한편으로는 우리나라의 국제노동기구 근로자대표 선정이라는 직접적 문제에 유용한 정보를 줄 수 있을 것이지만, 다른 한편으로는 3당사자주의나 이익대표 참여제도의 운용과정상 국내법적 수준에서 발생하는 문제들에도 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

II. 근로자 대표 선정에 관한 우리나라 분쟁 사건들

제기한 문제의 실제적 중요성은 국제노동기구 총회의 신임장 위원회(Credentials Committee)에서 우리나라 문제가 제기되어 다루어진 사례들이 없지 않다는 점을 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 이런 사례들이 잘 알려져 있지는 않기 때문에 먼저 이들

18) principle of universality. 가능한 한 세계 모든 국가들을 회원국으로 받아들여야 한다는 국제노동기구의 조직원칙이다. 이에 대해서는 Valticos & Potobsky, 전제서, p.37 참조.

사례부터 살펴보기로 한다. 최근 사건부터 소개한다.

1. 제14차 국제노동기구 아시아지역 총회 근로자 고문 지명거부 이의제기 사건 (2006년, Busan)

가. 사건 개요

대한민국 정부가 한국노총, 민주노총에 대하여 제14차 아시아 지역총회에 참가할 근로자 대표 등의 합의 선정을 요구하였으나 노조간 합의가 지체되던 중, 뒤늦게 한국노총 측에서 대표를 맡기로 하는 등 노조간 합의가 이루어져 근로자 대표 및 고문 등에 대하여 한국노총, 민주노총 측에서 선정자 명단을 정부로 송부하였다. 정부는 이 중 민주노총 측에서 제출한 고문 선정자 중에 불법체류 외국인 Mr. Anwar Hossain¹⁹⁾이 포함되어 있음을 보고, 그 외국인을 배제한 대표 및 고문 임시 명부²⁰⁾를 총회에 제출하였다. 이에 대하여 민주노총이 국제노동기구 신임장 위원회에 이의를 제기하였다.

대한민국 정부는 다음과 같이 항변하였다. 첫째, 뒤늦게 제출받은 선정자 명단 중 불법체류 외국인 Mr. Hossain이 포함되어 있음을 보고 정부는 총회 대표를 맡기로 한 한국노총 측에 이의를 제기하였는데, 한국노총 측에서 민주노총 측과 협의할 시간이 필요하다고 하여 기다리고 있었다. 그러나 총회 개최 전날까지 아무런 결정도 통보되지 않아 정부는 Mr. Hossain을 제외한 임시 명부를 제출하였다. 또한 그 사이 Mr. Hossain이 ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions) 고문으로 등록하겠다고 발표한 바 있어 정부는 이로써 문제가 종료된 것으로 판단하고 있었다.

둘째, Mr. Hossain은 1996년 5월 비자 없이 입국하여 그 해 9월에 불법 체류자가 되었고, 2005년 5월 추방결정을 받았으나 불법체류자 보호소에서 치료목적으로 석방된 상태이기 때문에 질병 치료 목적이외의 어떠한 활동도 허용되지 않는다.

나. 신임장 위원회의 판단

ILO 신임장 위원회는 다음과 같은 이유에서 대한민국 정부의 지명이 위법하다고 판

19) MTU, 즉 한국 이주노동자 노동조합(The Korean Migrant Workers' Trade Union) 의장 자격으로 추천되었다.

20) 임시명부의 의미는 불확실하지만, 사건이 제기된 후 제출된 명부가 임시명부였음을 정부가 특히 주장하였기 때문에 그렇게 정리한다.

단하였다.

“본 위원회는 지역총회 규칙 제1조 제4항에 따라 사용자 및 근로자 대표와 고문들은 그러한 조직들이 존재한다면 회원국 및 관련 지역마다 사정에 따라 사용자와 근로자를 가장 대표하는 산업조직들과의 합의하여 선출되어야 한다는 것을 상기한다. 본 위원회가 과거에 강조했던 것처럼, 이것은 정부가 사용자 및 근로자 대표로 지명될 사람에 대한 가장 대표적인 조직들의 선택을 받아들여야 한다는 것을 의미한다. 정부가 지역총회 규칙 제1조 제2항 제1호에 따라 대표에 대한 고문들도 지명하기로 합의하였다면, 이 원칙은 고문들의 지명에 대해서도 꼭 같이 적용된다; 정부는 고문으로 지명될 사람에 대한 가장 대표적인 조직들의 선택을 받아들여야 한다. 본 위원회는 공평하고 투명한 지명 절차가 적시의 그리고 논쟁 없는 신임장 제출을 촉진할 수 있다고 판단한다.

정부가 제공한 조합원 수를 보면, 본 위원회는 한국노총과 민주노총이 대한민국에서 가장 대표적인 근로자 조직들임에 의문을 갖지 않는다. 또 본 위원회는 두 노동조합이 근로자 고문들을 선정하도록 요청 받았고 그래서 선정했다는 것을 인정한다. Mr. Hossain을 제외하면 민주노총이 고문으로 선정한 모든 사람을 정부가 지명하였다. 그러므로 본 위원회에 제기된 문제는 대한민국에서 불법 체류자라고 주장된 지위와 관련하여 정부가 제시한 근거에 의해서 정부가 해당자의 지명을 거부한 것이 정당한지 여부이다. 본 위원회는, 지역총회 규칙 및 국제노동기구의 신임장에 관한 원칙과 관행의 적용에 한하여 권한을 가지고 있을 뿐, 대한민국 출입국관리법의 적용에 대해 논평할 권한을 가지지 않는다. 결론을 내림에 있어서 본 위원회는 자국의 이주 정책을 결정하는 회원국의 주권과 함께, 국제노동기구와 국제연합에서 이주자들의 인권, 특히 결사의 자유와 관련된 이주자들의 권리에 관하여 이루어진 최근의 발전을 고려하였다. 본 위원회는 Mr. Hossain은 민주노총에 의하여 근로자 고문으로 선정되었고, 민주노총이 제출하고 정부도 다투지 않은 자료에 따르면 그는 MTU, 즉 한국 이주노동자 노동조합의 의장이었다는 사실을 인정한다. 자국에서 불법 체류자로 간주되는 사람을 자국의 근로자 대표로 지명하기를 꺼리는 정부의 입장을 이해하면서도, 본 위원회는 가장 대표적인 사용자 및 근로자 조직들이 행한 선정을 정부가 수용하는 것은 국제노동기구 지역총회 대표들의 3당사자적 성격의 결과이고 사실상 3당사자적인 국제노동기구의 기능 발휘를 위하여 필수적인 조건이라고 강조한다. 따라서 본 위원회는 대한민국 정부가 Mr. Hossain을 고문으로 배제해서는 안 되었던 것이고, 앞으로 대한민국 정부가 지역총회 규칙 제1조 제4항에 의하여 부과된 의무를 완전히 준수하기를 기대한다.”²¹⁾

21) ILO. Report of the Credentials Committee. 14th Asian Regional Meeting. Busan. 2006.

2. 제80차 국제노동기구 총회 근로자 대표 지명 이의제기 사건 (1993년, Geneva)

가. 사건 개요

제80차 국제노동기구 총회 근로자 대표 지명에 관하여, 첫째 전국업종노동조합회의(업종회의)²²⁾는 국제노동기구 사무국장²³⁾에게 결사의 자유위원회 Case No. 1629에 관한 보고에 비추어 결사의 자유에 관한 한국의 상황을 문제 제기하면서 사전협의 없이 대한민국 노동부장관이 국제노동기구 총회 근로자 대표단에서 업종회의 대표를 배제하였다는 내용의 통보를 제출하였고, 둘째 IFJ(International Federation of Journalists)는 전국언론노동조합연맹²⁴⁾에 대한 한국 정부의 승인 거부를 문제 제기하면서 역시 총회 근로자 대표단에서 업종회의를 배제한 한국정부의 결정을 국제노동기구 사무국장에게서 통보하였다. 국제노동기구 사무국장은 이 통보들을 신입장 위원회에 이송하였다.

나. 신입장 위원회의 판단

신입장 위원회는 다음과 같이 판단하였다.

“본 위원회는 이러한 통보들은 일반적으로 국제노동기구 집행이사회와 결사의 자유위원회에서 심사되는 결사의 자유문제에 관한 것이고, 결사의 자유위원회가 이런 문제를 다룰 권한이 있다는 점을 지적한다. 또 당해 조직들은 근로자 대표나 고문들의 신입장에 이의를 제기한 것이 아니라고 판단한다. 이들 경우에 본 위원회는 이들 통보가 위원회에 어떠한 조치도 요구한 것이 아니라는 점을 인정하는 것에 그친다.”²⁵⁾

3. 제79차 국제노동기구 총회 근로자 대표 지명 이의제기 사건 (1992년, Geneva)

가. 사건 개요

제79차 국제노동기구 총회 근로자 대표 지명에 관하여 전국노동조합협의회(전노협)²⁶⁾

22) The Korea Congress of Independent Industrial Trade Union Federation (KCIF)로 보고서에 표시되어 있다. 민주노총 창립 이전의 전국업종노동조합회의(업종회의)를 말하는 것이다.

23) Director-General. 국제노동기구 현장 공식 한국어본에 따라 사무국장으로 번역한다.

24) The Korean Federation of Press Unions(KFPU)로 보고서에 표시되어 있다.

25) ILO. Fourth Report of the Credentials Committee. Provisional Record 22. 80th Session. Geneva. 1993.

와 전국업종노동조합회의(업종회의)²⁷⁾가 요청한 협의에 대하여, 정부가 현행 노동조합법에 의하면 한국노총²⁸⁾만이 정부가 인정하는 유일한 근로자 조직이라는 이유로 협의를 거부하고 근로자 대표를 지명하였다. 이에 대하여 전노협과 업종회의는, 모든 단위 노동조합과 산업별 연명은 한국노총에 소속되지 않으면 합법적으로 존재할 수 없기 때문에 한국노총은 조합원 수 자료로 가장 대표적인 근로자 조직으로 인정될 수 없으며, 또한 자신들의 조직이 국제노동기구 총회에 고문 자격으로도 참여가 허용되지 않았음에 분노한다는 내용으로 국제노동기구 신임장 위원회에 이의를 제기하였다.

정부는 이의를 제기한 조직들은, 대한민국의 세 노동조합들 중에서 둘째 및 셋째로 큰 조직들로서 합산하여 대략 100,000명의 조합원을 지닌 것으로 추정되고 있으나, 최대의 노동조합은 한국노총으로, 가장 최근의 입수 가능한 자료에 의하면 그 조합원 수는 약 200만 명의 조직 근로자 중 1,886,000명에 달하고 있다. 그러므로 정부는 한국노총과 협의함으로써 국제노동기구헌장 제3조 제5항의 요건을 충족시킨 것으로 판단한다고 항변하였다.

나. 신임장 위원회의 판단

신임장 위원회는 다음과 같은 이유에서 대한민국 정부의 지명이 위법하다고 인정하였다.

“본 위원회는 정부가 해당국에서 압도적으로 가장 큰 노동조합으로 보이는 한국노총과 협의하였다는 점을 인정한다. 그럼에도 불구하고 이의를 제기하고 있는 조직들의 규모에 대해서는 다투어지고 있지만, 정부는 그 조직들이 해당국에서 다음으로 큰 조직들이라는 것을 진술하였다. 본 위원회는 모든 가장 대표적인 근로자 조직들은, 공식적으로 승인되었든 아니든, 총회의 근로자 대표 및 고문 등의 지명절차에서 협의되어야 한다는 점을 인정하면서, 대한민국 정부가 그 조직들을 협의에 포함시키려고 해야 한다고 판단한다.”²⁹⁾

26) The Korea Trade Union Congress(KTUC)로 보고서에 표시되어 있다. 민주노총 창립 이전의 전국노동조합협의회(전노협)을 말하는 것이다.

27) The Korea Congress of Independent Industrial Federations로 보고서에 표시되어 있다.

28) The Federation of Korean Trade Unions(FKTU). 한국노총의 영문명이다.

29) ILO. Third Report of the Credentials Committee. Provisional Record 19. 79th Session. Geneva. 1992.

III. 국제노동기구 총회의 근로자 대표 지명에 관한 절차와 원칙

1. 기본적인 절차와 원칙

가. 국제노동기구 총회의 기본구성

국제노동기구 헌장에 의하면, 총회는 각 회원국 대표(delegate) 4인으로 구성되며, 그 중 2인은 정부의 대표로, 나머지 2인은 각 회원국의 사용자 및 근로자를 각각 대표하는 자로 하도록 되어 있다³⁰⁾. 각 대표는 총회에서 심의하는 모든 사항에 관하여 개별적으로 투표할 권한이 있다³¹⁾.

비정부대표도 회원국을 대표하는 정부가 지명하는 형식을 취하는 것은 당연하다. 다만, 회원국이 지명할 권한이 있는 비정부대표 2인중 1인을 지명하지 아니할 경우, 나머지 비정부 대표는 총회에 출석하고 발언하는 것은 허용되나 투표는 허용되지 아니 한다³²⁾.

공식 대표(delegate) 이외에 고문(adviser)³³⁾들이 대표단에 참가할 수 있도록 되어 있다. 국제노동기구 헌장에 의하면, 각 대표는 고문을 대동할 수 있도록 되어 있는데, 고문은 회의의제 중 각 항목에 대하여 2인을 초과할 수 없다. 여성에게 특별히 영향을 미치는 문제가 총회에서 심의될 때에는 고문 중 최소한 1인은 여성이어야 한다³⁴⁾.

고문은 발언하지 못하며, 투표할 수 없다. 다만, 그가 수행하는 대표의 요청과 총회의장이 특별히 허가하는 경우에는 발언한다³⁵⁾. 다만, 대표는 의장에 대한 서면통고로 자신의 고문 중 1인을 자신의 대리인으로 임명할 수 있으며, 고문은 대리인으로 행동하는 동안 발언 및 투표가 허용된다³⁶⁾.

대리인 임명 통고는 회의 전에 의장 앞으로 제출되어야 하는데, 회의 중 새로운 문제가 토론되는 경우에는 예외이다³⁷⁾. 통고는 회의 또는 대리인이 활동할 회의를 특정

30) 국제노동기구 헌장 제3조 제1항

31) 국제노동기구 헌장 제4조 제1항

32) 국제노동기구 헌장 제4조 제2항

33) 국제노동기구헌장 공식 한국어본에 따라서 이 논문에서도 '고문'이라는 번역을 사용하지만, 실제의 기능과 권한을 생각하면 '기술 자문관' 또는 '전문 자문관' 정도의 번역이 타당하지 않을까 생각한다. 국제노동기구 헌장 영문본에서는 'adviser'라는 표현을 사용하고 있고, 특히 불문본에서는 'conseiller technique'라는 표현을 사용하고 있다. 영어로도 technical adviser라고 부르는 경우가 있다. technical adviser의 용어 사용례는 Valticos & Potobsky, 전게서 p.41 참조.

34) 국제노동기구 헌장 제3조 제2항

35) 국제노동기구 헌장 제3조 제6항

36) 국제노동기구 헌장 제3조 제7항

하여야 한다³⁸⁾.

나. 비정부대표 지명의 기본원칙과 신임장 심사제도

3당사적 구조를 취하는 국제노동기구 총회의 대표 구성에 있어서 가장 큰 문제는 회원국을 대표하여 정부가 지명하는 비정부대표를 어떤 방식으로 선정할 것인가 하는 점이다. 이 점에 대해서 국제노동기구 헌장은 다음과 같은 기본원칙을 규정하고 있다. “회원국은 자기 나라에서 사용자 또는 근로자를 가장 효과적으로 대표하는 산업단체³⁹⁾가 존재하는 경우, 경우에 따라 이러한 산업단체와 합의하여 선정한 비정부대표 및 고문을 지명한다.”⁴⁰⁾

이러한 원칙은 국제노동기구 총회가 택하고 있는 신임장 및 신임장 심사제도에 의하여 철차적으로 보장된다. 국제노동기구 헌장에서는 “대표 및 고문의 신임장은 총회의 심사를 받는다. 총회는 이 조에 따르지 않고 지명된 것으로 보이는 대표 또는 고문의 승인을 출석대표 3분의 2 투표에 의하여 거부할 수 있다”⁴¹⁾는 원칙적 규정만을 두고 있는데, 총회 의사규칙(Standing Orders)에 상세한 절차적 규정을 두고 있다. 특히 총회는 신임장 심사를 위하여 산하에 신임장 위원회(Credentials Committee)를 두고 있다.

총회가 회원국 대표의 승인을 거부할 경우 그 대표는 지명되지 아니한 것으로 보며, 비정부 대표 중 1인의 승인이 거부된 경우 나머지 비정부 대표는 총회에 출석하고 발언하는 것은 허용되나 투표는 허용되지 아니 한다⁴²⁾.

대표 및 고문들, 회원국 대표의 다른 모든 공인된 구성원들의 신임장은 총회 개최일로 정해진 날로부터 최소 15일전까지 국제노동기구 사무국에 기탁되어야 한다. 신임장

37) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 1. para. 3. (2)

38) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 1. para. 3. (3)

39) industrial organizations. 노동조합과 사용자단체 모두를 포괄하는 상위의 개념인데, 우리나라에는 이에 해당하는 용어가 없어 '산업단체'로 번역한다. 국제노동기구 헌장 공식 한국어본도 그렇게 번역하고 있다.

40) 국제노동기구 헌장 제3조 제5항. 이상의 번역은 공식 한국어본에 따른 것인데, 한국어 공식번역은 오해의 소지가 많다. 최소한 “산업단체”라는 번역은 복수형 '산업단체들'로 바뀌어야 오해를 막을 수 있다. 이 쟁점에 대해서는 후술하는 PCIJ 자문의견 제1호 참조. 이 조항의 영문본은 다음과 같다. The Members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organizations, if such organizations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries. 불문본은 다음과 같다. Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

41) 국제노동기구 헌장 제3조 제9항

42) 국제노동기구 헌장 제4조 제3항 참조.

들에 관한 개괄 보고서가 집행이사회 의장에 의하여 작성된다. 보고서는 신입장과 함께 총회 개최일 전일에 검토를 위해 입수 가능해야 하고 총회 개최일에는 출판되어야 한다⁴³⁾.

다. 신입장 위원회의 권한과 절차

총회에 의하여 지명된 신입장 위원회는 신입장 및 이에 대한 이의, 진정 또는 보고를 심사한다⁴⁴⁾. 총회는 1명의 정부 대표, 1명의 사용자 대표 및 1명의 근로자 대표로 구성된 신입장 위원회를 지명한다.

신입장 위원회는 의사규칙 Part II section B의 규정에 따라 다음의 사항을 심사한다⁴⁵⁾.

(a) 신입장과 대표 및 고문들의 신입장에 대한 이의 및 사용자 대표, 근로자 대표의 신입장 기탁 실패에 대한 이의(objections)

(b) 현장 제13조 제2항 위반의 진정(complaints)

(c) 총회가 요청한 경우 현장 제3조 또는 제13조 제2항 a호의 규정 준수에 대한 상황의 감시(monitors)

비정부 대표 지명과 관련하여 가장 중요한 절차는 신입장에 대한 이의(objections) 제기절차이다. 이의를 제기할 수 있는 주체에 대해서는 특별한 제한이 없으나 다음과 같은 경우에는 이의 제기가 각하(not receivable)된다⁴⁶⁾.

(a) 총회 개최일, 대표의 공식명부 잠정보고서 출판일 10시부터 72시간 전까지 명부에 특정인의 이름이나 역할의 존재 또는 부존재를 이유로 사무총장에게 제출되지 않은 경우

(b) 이의 제기자가 익명인 경우

(c) 이의 제기자가 이의 제기를 받은 대표의 고문으로 활동하고 있는 경우

(d) 동일한 사실관계나 주장에 관하여 토론과 결정으로, 총회가 이미 무관하거나 이유 없다고 토론하여 인정한 사실관계나 주장에 근거한 이의

이의가 각하될지 여부의 결정을 위한 절차는 다음과 같다⁴⁷⁾.

(a) 신입장 위원회는 각각의 이의에 대하여 제1항에 설정된 근거에 의해서 각하될지

43) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26. paras. 1 & 2

44) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26. para 3

45) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 5. para. 2

46) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para. 1

47) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 2

여부를 심사한다.

(b) 신임장 위원회가 이의의 각하에 대하여 만장일치의 결론을 내리면 그 결정은 최종적이다.

(c) 신임장 위원회가 이의의 각하에 대하여 만장일치의 결론을 내리지 못하면 위원회는 문제를 총회로 이관하는데, 총회는 위원회의 토론기록과 위원회의 다수 및 소수의견을 제시한 보고서를 제공받고, 토론 없이 이의를 심사할지 여부를 결정한다.

신임장 위원회는 심사가능(receivable)한 것으로 보이는 이의 제기에 대하여 그런 이의가 근거 있는 것인지를 심사하고 긴급사안으로 그에 관한 보고서를 총회에 제출한다⁴⁸⁾.

신임장 위원회나 그 구성원이 총회가 대표 또는 고문의 승인을 거부해야 한다는 보고서를 제출하면, 의장은 이 제안을 총회에 제출하고, 총회는 대표나 고문이 헌장의 요건에 따라 지명되지 않은 것으로 보이는 경우에는 헌장 제3조 제9항에 따라 출석 대표 3분의 2 투표로 그 대표나 고문의 승인을 거부할 수 있다⁴⁹⁾. 승인 문제의 결정이 계류 중인 동안에 해당 대표나 고문은 다른 대표나 고문들과 동일한 권리를 가진다⁵⁰⁾.

신임장 위원회가 만장일치로 이의로 제기된 이슈가 집행 이사회의 결사의 자유위원회가 이미 심사하지 않은 결사의 자유 원칙 위반에 관한 것이라고 판단하면, 위원회는 문제를 결사의 자유위원회로 이관할 것을 제안할 수 있다. 총회는 토론 없이 이 이관 제안을 결정한다.⁵¹⁾

이의의 심사에 비추어 신임장 위원회가 만장일치로 상황을 감시하는 것이 필요하다고 판단하면, 위원회는 이것을 총회에 제안할 수 있으며, 총회는 그 제안에 대하여 토론 없이 결정한다. 심사하기로 결정되면 해당국 정부는 다음 총회 회기에 대표들의 신임장을 제출하면서 신임장 위원회가 필요하다고 판단한 문제에 대한 보고서를 제출하여야 한다⁵²⁾.

2. 국제상설재판소 자문의견 제1호 (1922년)

총회의 비정부 대표 지명 문제에 대한 이의제기 사안들을 다름에 있어서 국제노동기구 총회와 신임장 위원회가 핵심적 선례로 존중해 온 것이 1922년 국제상설재판소 자문

48) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 3

49) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 4

50) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 5

51) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 6

52) Standing Orders of the International Labour Conference. Art. 26bis. para 7

의견 제1호이다. 국제노동기구 창립 초기의 선례이지만, 지금도 비정부 대표 지명 문제에 대한 기본적 법원(source of law)의 하나로 이해되고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

가. 사건 개요

네덜란드에는 네덜란드 노동조합 연합⁵³⁾, 카톨릭 노동조합연합⁵⁴⁾, 기독교 노동조합 연합⁵⁵⁾, 네덜란드 일반 노동조합 연합⁵⁶⁾, 전국 노동사무국⁵⁷⁾이라는 다섯 개의 대표적인 노동조합 총연합단체들이 있었다. 국제노동기구 제1차 총회, 제2차 총회의 경우 네덜란드 정부는 최대 조직인 네덜란드 노동조합 연합에서 근로자 대표를 지명하였는데, 이에 대하여 다른 노동조합들은 명시적인 반대도 또한 명시적인 동의도 표명한 바 없었다.

제2차 총회 근로자 대표를 지명하면서, 네덜란드 정부는 다음번에는 다른 노동조합에서 근로자 대표(delegate)를 지명하고 네덜란드 노동조합 연합에서는 고문(adviser)을 지명하겠다는 뜻을 표명하였다. 이에 따라 1921년 정부는 제3차 총회 근로자 대표 선정을 위하여 위의 다섯 개 노동조합 총연합단체들을 초청하였는데, 전국 노동사무국은 참여를 거부하였다.

참여한 네 개의 노동조합 간에도 합의가 이루어지지 않았다. 결국 최대 조직인 네덜란드 노동조합 연합을 제외한 나머지 세 개의 노동조합들은 그들끼리 합의하여 단일 후보자를 정부에 제안하였다. 이에 따라 정부는 그 후보자를 국제노동기구 총회의 근로자 대표로 지명하기로 하고, 네덜란드 노동조합 연합에는 고문을 추천하도록 요청하였다. 네덜란드 노동조합 연합은 이를 거부하고 국제노동기구 사무국에 그 지명에 항의하는 이의를 제기하였다.

이러한 이의 제기 여부에 대하여 국제노동기구 총회는 지명된 네덜란드 근로자 대표를 승인하였으나, 이러한 승인이 선례가 될 수는 없다는 유보를 달았다. 또한 총회는 국제노동기구 이사회(Governing Body)에 대하여 국제연맹(League of Nations) 이사회(Commission)에 요청하여 이 문제, 즉 그 근거 조문인 베르사이유 조약 제389조의 해석 문제에 대하여 국제상설재판소(Permanent Court of International Justice)의 의견을 구하도록 결

53) Netherlands Confederation of Trade Unions. 1921년 4월 당시 조합원수는 218,596 명으로 인정되었다. 이하 조합원수 자료는 모두 국제상설재판소 자문의견에서 인정하고 있는 내용에 따른다.

54) Confederation of Catholic Trade Unions. 1921년 4월 당시 조합원수는 155,642 명으로 인정되었다.

55) Confederation of Christian Trade Unions. 1921년 4월 당시 조합원수는 75,618 명으로 인정되었다.

56) Netherlands General Confederation of Trade Unions. 1921년 4월 당시 조합원수는 51,195 명으로 인정되었다.

57) National Labour Secretariat. 1921년 4월 당시 조합원수는 36,038 명으로 인정되었다.

의하였다. 국제노동기구 이사회의 요청에 따라 국제연맹 이사회는 이 문제에 대하여 다음과 같은 질문 형식으로 국제상설재판소에 의견을 요청하였다.

“국제노동기구 제3차 총회의 네덜란드 근로자 대표는 베르사이유 조약 제389조 제3항의 규정에 합치되게 지명된 것인가?”

나. 국제상설재판소의 법적 판단⁵⁸⁾

“국제노동기구 제3차 총회의 네덜란드 근로자 대표는 총회에 의해 승인되었기 때문에 본 법원에 제출된 질문의 유일한 목적은 베르사이유 조약⁵⁹⁾ 제389조 제3항의 해석을 얻기 위한 것이라고 본 법원은 생각한다. 국제연맹 이사회가 질문에 부여한 형식을 보면 근로자 대표의 지명을 위해 네덜란드 정부가 채택한 절차적 방법이 질문의 내용을 이루고 있지만, 그것은 단지 해석이 적용되어야 할 사실적 상태(state of facts)를 확정하기 위한 것일 뿐이다.

고려하여야 할 실질적 규정은 조약 제389조 제3항과 제7항이다.

제3항---회원국은 그러한 조직들이 있다면, 각국의 사정에 따라 사용자들과 근로자들을 가장 대표하는 산업조직들(industrial organizations)과 합의하여 선정한 비정부 대표와 고문들을 지명하여야 한다⁶⁰⁾.

제7항---대표 및 고문들의 신임장은 총회의 심사를 받으며, 총회는 출석 대표 3분의 2의 찬성으로 본 조를 준수하여 지명되지 않았다고 생각하는 대표 또는 고문의 승인을 거부할 수 있다⁶¹⁾.

본 법원에서 행해진 진술에 따르면, 네덜란드 노동조합 연합(NCTU)은 네덜란드에서 가장 조합원수가 많은 조직이다. 그렇다고 반드시 이 조직이 가장 대표적인 것이라는 결론이 내려지는 것은 아니지만, 본 의견의 목적 범위에서는 그렇다고 할 수도 있다.

국제노동기구 회원국 총회는 회원국마다 4명의 대표로 구성되는데, 그 중 두 명은 정부 대표이고 다른 두 명은 각각 회원국의 사용자들과 근로자들의 대표이다. (조약 제389조 제1항 참조)

두 명의 정부 대표를 지명함에 있어 정부의 선택의 자유에는 아무런 제한이 없지만,

58) 국제노동법에 관한 자료가 부족한 우리나라 실정을 고려하여 법률적 판단부분에 대한 전문을 번역하여 소개한다. 국제상설재판소 자문의견에는 각주가 없다. 이 부분 각주는 모두 필자가 붙인 것이다.

59) 이하 ‘조약’으로 약칭한다.

60) 현재의 국제노동기구 헌장 제3조 제5항에 해당한다.

61) 현재의 국제노동기구 헌장 제3조 제9항에 해당한다.

비정부 대표를 선정함에 대해서는 제한이 부여되어 있다. 조약 제389조 제3항에 의하면 회원국은 산업조직이 그 나라에 있는 경우, 각국의 사정에 따라 사용자들과 근로자들을 가장 대표하는 산업조직들과 합의하여 선정한 비정부 대표들을 지명하여야 한다.

제3항에 포함된 내용은 도덕적 의무에 그치는 것이 아니다. 그것은 조약의 일부이며 베르사이유 조약 체결국들이 상호간에 부담하고 있는 의무를 이룬다.

그 의무는 지명된 사람들은, 각국의 사정에 따라 사용자들과 근로자들을 가장 대표하는 조직들과 합의하여 선정되었어야 한다는 것이다. 조약에는 '대표하는'이라는 단어에 대한 개념 정의가 없다. 물론 본 사안과 같은 경우 가장 대표하는 조직들이란 각각 사용자들과 근로자들을 가장 대표하는 조직들이다. 무엇이 이러한 조직들인가는, 선정이 이루어지는 때에 각국의 사정을 고려하여 개별적인 경우마다 결정되어야 할 문제이다. 숫자가 조직들의 대표성을 판단하는 유일한 기준은 아니지만 중요한 요소이다: 다른 조건이 같다면 가장 회원수가 많은 것이 가장 대표적인 것이다. 조약 제389조는 체결국 정부에 대해서 입수 가능한 자료에 기초하여 사실적 측면에서 어느 조직들이 가장 대표적인 것인지를 결정할 의무를 부과하고 있다. 이 문제에 대한 정부의 결정은 본 조 제7항에 따라 심사될 수 있으며, 총회는 3분의 2 다수에 의하여 본 조에 따라 지명되지 않았다고 판단하는 대표의 승인을 거부할 수 있다. 그러한 승인 거부, 대표들이 본 조에 따라 지명되지 않았다고 총회가 판단하기에 충분한, 사실적 또는 법률적인 어떤 이유에도 근거할 수 있다.

이 문제에 대한 성실성(good faith)이 다투어지지 않는다고 있는 네덜란드 정부는, 카톨릭 노동조합 연합, 기독교 노동조합 연합, 일반 노동조합 연합의 세 조직들이 집단적으로 네덜란드 노동조합 연합보다 네덜란드 근로자들을 가장 대표한다는 결론을 내렸다. 그래서 정부는 그 세 조직과 합의하여 대표를 지명하였다.

네덜란드 정부가 네덜란드 노동조합 연합과 합의하지 않고 다른 세 조직과 합의함으로써 충분할까? 이 질문에 답하기 위해서는 무엇보다도 먼저 합의가 오직 한 조직과 이루어져야 하는지 여부를 판단하여야 한다.

조약 제389조 제3항은 복수형으로 조직들(organizations)을 표현하고 있는데, 이것은 단지 근로자들의 경우와 사용자들의 경우를 다루기 위한 것일 뿐이고, 그 취지는 사용자들의 대표를 지명함에 있어 정부는 사용자들의 대표 중에서 가장 중요한 하나의 조직의 견해에 맞추어 진행하고, 근로자들의 대표를 선정함에 있어서는 근로자들의 대표 중에서 가장 중요한 하나의 조직의 견해에 따라야 한다는 것이라는 주장이 제기되었다.

본 법원은 이러한 해석을 받아들일 수 없다.

네덜란드 노동조합 연합이 주장한 견해는 본 조의 문언에 의하여 충분히 근거 지워

지지 않고 있으며, 어쨌든 제3항에 내포되어 있는 관념에 따르면, '조직들'이라는 단어에 부여될 수 있는 유일한 가능한 해석은 그 복수형이 사용자들 및 근로자들의 조직들을 지칭하는 것임을 분명히 보여주고 있다는 점은 명백하다.

제389조 제1항의 문언에 따라 근로자 대표는 특정 회원국 근로자 전체를 대표한다. 대표와 고문들의 선정과 관련하여 산업조직들을 관여시킨 유일한 목적은, 가능한 한 정부가 사용자들과 근로자들 각각의 의견과 조화를 이루는 사람들을 지명하도록 하기 위한 것이다. 그러므로 특정 국가에서 근로계급을 대표하는 여러 산업조직들이 있다면, 근로자 대표와 고문들을 지명하는 과정에서 정부는 그들 모두를 고려하여야만 한다. 이렇게 함으로써 비로소 정부는, 개별적 사정을 고려하여 총회에서 관련된 근로계급의 견해를 대표할 수 있는 사람들을 선정할 수 있는 것이다.

다음의 예는 네덜란드 노동조합 연합이 주장하는 견해가 얼마나 베르사이유 조약 제389조의 정신과 괴리되어 있는지를 보여줄 것이다. 어떤 국가에 여섯 개의 근로자 조직들이 있는데, 하나는 110,000명의 조합원을 지니고 있고 다른 다섯 개 조직들은 각각 100,000명의 조합원을 지니고 있다. 본 사안에서 행해진 지명에 반대하는 사람들의 견해에 따르면, 다섯 개 조직들이 공동으로 제안한 후보가 첫째 조직의 후보를 위하여 배제되어야 할 것이다. 11만 명의 근로자가 50만 명의 근로자를 지배하는 셈이다. 이러한 결과는 그것을 가능케 한 해석을 조롱하게 할 것이고 더 명확한 용어가 채택되어야만 한다는 요구를 발생시킬 것이다. 본 조의 문언은 그러한 해석에 아무런 지지도 부여하지 않는 것이다.

대표가 상이한 정책을 지닌 일군의 조직들이 아니라 하나의 조직을 대표하도록 하는 것이 유익할 것이라는 주장도 제기되었다. 오직 한 조직이 대표되어야 한다는 것에 대한 암시는 조약 어디에서도 발견되지 않으며, 반대로 조약은 제389조 제1항에서 특정 국가마다의 근로자들의 대표라고 명시적으로 언급하고 있다는 점에만 본 법원은 주목한다.

제389조 제3항의 문언이 다수의 근로자 조직들 및 사용자 조직들을 포함하려 하고 있다고 인정한다 하여도, 최대의 조직을 포함하지 않은 세 개의 조직들과의 합의는 가장 대표적인 조직들과 합의한 것이 아니기 때문에, 대표는 문제된 조항의 규정에 따라 지명되지 않은 것이라고 네덜란드 노동조합 연합은 주장하기도 하였다. 그 취지는 문언의 복수형 해석이 채택되어도 합의는 가장 대표적인 조직들 모두와 이루어져야 한다는 것으로 보인다. 그러한 해석이 제389조 제3항의 문언과 조화된다고 인정하여도 그것은 분명히 받아들일 수 없는 것이다. 이것을 깨닫기 위해서는, 문제된 해석에 의하면 대다수 근로자의 의사에 반하여 단 하나의 조직이 합의의 달성을 방해할 수 있게 된다는 것을 지적하는 것으로 충분할 것이다. 이러한 결과를 낳을 수 있는 해석은 배

척되어야 한다.

물론 각각의 정부의 목표는 사정에 따라 사용자들과 근로자들의 모든 대표적인 조직들과 합의하는 것이어야 한다: 그러나 그것은 달성하기 극히 어려운 이상일 뿐이고 그러므로 통상적인 경우로 생각될 수 없으며 제389조 제3항에서 예상된 것이다.

정부에 요구되는 것은 그 나라 근로자들의 대표성을 확보하기 위하여 상황적으로 최선이라고 생각될 수 있는 합의를 달성하기 위하여 최선을 다해야 한다는 것이다.

이것은 가장 대표적인 것으로 생각되는 모든 산업조직들과 합의 달성에 실패한 후, 합산하면 그 나라의 조직 근로자들의 다수를 포함하는 조직들과 합의하여 근로자 대표를 지명하면서 네덜란드 정부가 행한 것과 정확히 일치하는 것이다. 이것은 세 개의 상이한 조직들의 우연적이고 일시적인 결합이, 사실상 네덜란드 노동조합 연합 대신에 네덜란드 정부에 의하여 가장 대표적인 하나의 조직으로 취급된 것을 의미하지 않는다. 정부가 취한 행동을 설명하고 정당화하기 위하여 그러한 의제는 결코 필요하지 않다.

본 법원은 국제노동기구 제3차 총회의 네덜란드 근로자 대표는 베르사이유 조약 제389조 제3항의 규정에 따라 지명되었다는 의견이며 따라서 본 법정에 제출된 질문에 긍정적으로 답변한다.⁶²⁾

3. 규범적 쟁점들

국제노동기구 총회의 근로자 대표 지명 문제에 관한 규범적 쟁점으로 가장 중심적인 것은 한 나라에 노동조합 총연합단체가 여러 개 있는 경우 전체 근로자 대표를 어떻게 지명해야 하는가 하는 문제와 결사의 자유 원칙에 반하여 노동조합의 자주성을 부인하고 있는 국가들의 경우 근로자 대표를 인정할 수 있는가 하는 문제이다. 차례로 살펴보기로 한다.

가. 노동조합이 복수인 경우

노동조합의 복수성으로 말미암아 근로자 대표성이 문제되는 경우이다. 한 나라에 노동조합 총연합단체가 여러 개 있을 경우 어느 단체에 근로자 대표성을 인정해야 하는 문제이다. 이 문제는 국제노동기구가 성립되자마자 제기되었다. 전술한 국제상설재판소 자문의견 제1호는 바로 이 문제를 다루고 있는 것이다.

62) PCIJ, Advisory Opinion No. 1 of 31 July 1922. ILO Official Bulletin Vol. VI, No. 7 16 August 1922. pp.294-298.

국제상설재판소의 입장은 다음과 같이 요약될 수 있다. 정부 대표를 지명함에 있어 정부의 선택에는 아무런 제한이 없지만 비정부 대표를 선정함에 대해서는 제한이 있다. 정부는 각국의 사정에 따라 사용자와 근로자들을 가장 대표하는 산업조직들과 합의하여 대표를 선정하여야 한다. 대표성을 판단함에 있어서 회원수가 유일한 기준은 아니지만 중요한 요소다. 다른 조건이 같다면 가장 회원수가 많은 단체가 가장 대표적인 것이다. 정부는 입수 가능한 자료에 기초하여 사실적 측면에서 회원수를 파악하여야 한다.

회원수가 최대인 단체하고만 합의하여야 할 의무가 있는 것은 아니다. 실질적인 대표성을 지니는 단체 모두와 합의하여야 한다. 그러나 완전한 합의는 달성하기 어려운 이상일 뿐이므로, 정부에 부과되고 있는 의무는 상황에 따라 최선의 합의를 달성하기 위해 최선을 다해야⁶³⁾ 한다는 것이다.

국제상설재판소는 복수 노동조합이 존재하는 경우 근로자 대표 선정의 실질적 기준을 적극적으로 설정하지 않고 있다. 몇 가지 소극적 기준만을 제시하고 있을 뿐이다. 가장 중요한 기준으로는 정부가 자의적으로 근로자 대표를 선정⁶⁴⁾해서는 안 된다는 점, 실질적 대표성을 지니는 노동조합들을 합의 절차에서 배제해서는 안 된다는 점, 특별한 사정이 없다면 조합원수 기준으로 다수성이 인정되어야 한다는 점 등을 들 수 있을 것이다.

국제상설재판소는 이러한 최소의 기준 위에서 정부가 각국의 사정에 따라 성실한 합의 절차를 거쳐 근로자 대표를 지명하도록 요구하고 있는 것이다. 국제상설재판소 자문의견이 지닌 이러한 내용적 유연성은, 가능한 한 많은 회원국과 대표를 확보해야 하는 국제노동기구의 입장과 맞아떨어지면서 구속력 있는 선례로서 확고한 위상을 차지하게 된 것이다.

이후 이러한 원칙들은 국제노동기구 총회와 신임장 위원회에 의해서 준수된 것으로 알려지고 있다⁶⁵⁾. 최소 기준과 합의 요건만 갖추어지면 국제노동기구는 근로자 대표의 신임장을 승인하는 입장을 취한다. 신임장을 무효화시키기 위해서는 총회에서 출석 대표 3분의 2라는 가중된 투표를 얻도록 되어 있는 것에도 주목할 필요가 있을 것이다.

결국 복수 노동조합이 있는 경우 합의를 위한 구체적 기준을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제는 개별 회원국의 책임으로 남아 있게 된 것이다. 이 점과 관련하여 주목되

63) PCIJ의 자문의견 자체 내에서, 당해 사안에서 네덜란드 정부의 성실성(good faith)은 당사자간에 다루어지지 않고 있다는 말로 '성실성' 요건을 암시하고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

64) 합의된 대표를 자의적으로 배제해서도 안 된다. 전술한 제14차 아시아지역 총회 근로자 고문 지명 거부 이의제기사건에 대한 신임장 위원회의 판단은 자의적 배제라는 관념에 근거한 것으로 이해할 수 있다.

65) Valticos & Potobsky, 전게서, p.36 참조.

는 사례는 1965년 프랑스에서 이루어진 합의이다. 이 합의에서 프랑스 정부는 가장 중요한 세 개의 노동조합 총연합단체 대표를 교대로 매년 국제노동기구 총회의 대표로 지명할 것을 결정하였다. 이 방식은 이후 벨기에, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등에서 채택된 것으로 알려지고 있다⁶⁶⁾.

나. 노동조합이 자주성이 없는 경우

(1) 문제의 소재

노동조합의 복수성으로 말미암아 근로자 대표성이 문제되는 것이 아니라, 단일 노동조합이더라도 그 노조가 자주성이 없어 근로자 대표성이 문제되는 경우이다. 1948년에 채택된 제87호 협약(결사의 자유와 단결권 보호 협약), 1949년에 채택된 제97호 협약(단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약)을 '기본협약(fundamental conventions) 또는 '핵심협약(core conventions)으로 설정하여, 노동조합의 자주성 보장을 최우선적 목표로 하고 있는 국제노동기구에서 이 문제는 가장 논란이 많은 문제이다.

특히 정치체제로 말미암아 결사의 자유 자체가 법률적 또는 사실적으로 존재하지 않는다고 생각되는 국가들의 비정부 대표 승인 문제에 대하여 격렬한 논쟁이 벌어져 국제노동기구를 위기로 몰아넣은 바 있었다. 파시즘 국가와 공산주의 국가의 비정부 대표에 대한 논쟁이 그것이었다.

최초의 사례는 파시즘 정권이 수립된 직후 이탈리아의 근로자 대표 승인 문제로 알려져 있다. 국제노동기구 총회는 오랜 논란 끝에 결국 대표권을 승인하는 결정을 내렸다. 이 때 국제노동기구 총회의 근로자 대표들의 반대가 특히 심했는데, 그들은 총회 산하 위원회에 이탈리아 근로자 대표를 배제하였다. 그러나 전체 총회에서는 1933년과 1934년에 그들 위원회에 이탈리아 근로자 대표를 추가 임명하였다.

파시즘 국가에 이어 공산주의 국가의 근로자 대표에 대해서도 이의가 제기되었다. 1937년 국제노동조합연합(International Confederation of Trade Unions)에 의해서 소련의 근로자 대표에 대하여 제기된 이의가 그것이다. 이 사안에 대해서도 신임장 위원회 및 국제노동기구 총회는 만장일치로 소련 근로자 대표의 신임장을 승인하였다. 소련에 근로자를 대표하는 다른 조직이 있다는 것을 보여주는 아무런 증거도 제시되지 않았다는 것이 주된 이유였다.

2차 대전 이후에도 유사한 논란이 재발되었다. 1954년 소련이 국제노동기구에 재가

66) 상계서 p.36 참조.

입한 후 소련 및 체코의 근로자 대표에 대하여 반대가 다시 제기되었다. 신임장 위원회의 다수의견(정부 및 근로자 위원)은 1937년의 결정을 언급하며, 결사의 자유의 존재 여부가 회원국 자격 또는 회원국 권한의 전제조건으로 파악되어서는 안 된다고 결정하였다. 또한 한 국가에 하나의 노동조합만이 있는 경우, 정부는 그 노동조합이 해당국 근로자 다수를 실제로 대표한다고 간주되는 한 그 노동조합과의 합의하여 근로자 대표를 지명할 권리가 있다고 선언하였다. 국제노동기구 총회 역시 다수 투표로 이 결론을 따랐다.

1956년 스페인, 1961년과 1962년 포르투갈의 경우처럼 조합국가체제(corporatist system)를 지닌 국가들에 대해서 논란 끝에 근로자 대표의 신임장을 승인하였다⁶⁷⁾.

이 문제에 대한 국제노동기구의 태도는 이중적이라고 할 수 있다. 통상적인 입장은 총회의 비정부 대표 승인 문제는 해당국에서 결사의 자유가 준수되는 정도에 따라 결정될 것이 아니라, 해당국 근로자와 사용자를 가장 대표하는 조직들과 합의하여 지명되었는지 여부와 연계하여 결정되어야 한다는 것이다. 결사의 자유 문제는 결사의 자유 위원회와 같은 국제노동기구내의 다른 절차를 통하여 해결할 수 있다는 것도 이유로 제시되고 있다.

그러나 이 문제가 총회의 신임장 심사절차에서도 제기되고 있는 이유는, 결사의 자유 문제에 대한 국제노동기구내의 절차가 강제성 측면에서 흠결이 많기 때문이라고 할 수 있다. 이런 점을 고려한다면 신임장 위원회와 총회가 이 문제를 회피할 수만은 없는 일이다.

사실 국제노동기구는 상이한 정치체제를 지닌 국가들도 회원국으로 포용하여, 가능한 한 세계 모든 국가에 적용되는 국제노동기준을 설정하여야 자신의 목적을 달성할 수 있는 조직이다. 이른바 '보편성 원칙'이 무너지면 국제노동기구는 존립이 위태로워지는 것이다. 이런 이유 때문에 국제노동기구는 현실주의적인 태도로 이런 문제에 접근하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

보편성 원칙에 위협이 없어 보이는 경우 국제노동기구는 매우 예외적으로 결사의 자유를 이유로 총회 근로자 대표의 신임장을 불승인하기도 하였다. 1950년 베네주엘라의 근로자 대표, 1965년 아르헨티나의 근로자 대표의 경우가 그런 사례다⁶⁸⁾. 이 경우는 모두 새로 성립한 신정부가 기존의 노동조합을 강제적으로 해산하거나 활동을 금지시킴에 따라 문제가 제기된 경우였다.

67) 이상 1930년대, 1950-60년대 ILO 자료의 정리는 Valticos & Potobsky, 상계서에 의한다.

68) 상계서, p.37 참조.

(2) 미얀마 사례

국제노동기구는 결사의 자유를 보장해야 한다는 이념과 보편성 원칙을 추구해야 한다는 현실 사이에서 끈질긴 조정을 거듭하고 있다. 최근의 대표적인 사례라 할 수 있는 미얀마(Myanmar) 근로자 대표의 신임장 문제를 보면, 이러한 조정이 어떤 형태로 얼마나 끈질기게 진행되고 있는지를 이해할 수 있게 된다.

1988년 미얀마에서 군부가 기존의 사회주의 정권을 무너뜨리고 새로운 군사정권을 수립하였다. 군사정권은 다당제 민주주의와 시장경제체제의 도입을 선언하고 신헌법 제정을 약속했지만, 신헌법 제정은 계속 미뤄지고 있는 상태이다. 미얀마 군사정권은 노동조합 결성을 불허하고 근로자와 사용자의 공동 협의체(Workers' Welfare Societies 또는 Workers' Welfare Associations)만을 인정하는 태도를 취했다.

1991년 국제노동기구 총회의 미얀마 근로자 대표에 대하여 ICFTU(International Confederation of Free Trade Unions)가 이의를 제기하였다. 미얀마 정부는 신헌법에서 노동조합의 자주적 결성권을 인정할 예정이고, 현재로서는 그런 노동조합들이 존재하지 않기 때문에 사업장 단위의 근로자 및 사용자 공동 협의체인 Workers' Welfare Societies들과 협의하여 근로자 대표를 지명했다는 취지의 답변을 하였다. 이에 대하여 신임장 위원회는 현재 미얀마에는 국제노동기구 헌장 제3조 제5항이 의미하는 근로자의 산업조직들이 없다는 것을 인정하고, 신헌법 제정과 관련하여 앞으로 근로자 대표성이 충분한 대표를 지명할 수 있도록 하는 조치가 취해지기를 희망한다는 선에서 결정을 내렸다⁶⁹⁾.

미얀마 신헌법 제정이 미뤄지고 노동조합에 대한 결사의 자유 불인정 상태도 계속되자, 1999년부터 국제노동기구 총회의 미얀마 근로자 대표 신임장에 대한 논란은 격화되었다. 1999년 ICFTU의 이의 제기에 따라 미얀마 정부는 Workers' Welfare Associations들과 협의하여 근로자 대표를 선정하였다고 주장⁷⁰⁾하였는데, 신임장 위원회는 이 조직들을 국제노동기구 헌장 제3조 제5항이 의미하는 근로자의 산업조직으로 인정할 수 없다고 선언하였다.

위원회는 미얀마 정부가 1991년 위원회의 결정 취지를 무시하고 있으며, 근로자 대표를 지명함에 있어 국제노동기구 헌장상의 의무도 준수하지 않았다는 점을 분명히

69) ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 14, 78th Session, Geneva, 1991 참조.

70) 미얀마 정부의 주장에 의하면, 1948년 제정된 노동조합법이 지금도 유효하고, 1962년부터 도시, 주, 연방 수준에서 몇몇 근로자조직이 존재하고 있다고 한다. 1988년 체제변경 이후 새로운 근로자 조직이 만들어졌는데, 이것이 Workers' Welfare Associations이다. 현재 소속된 협회는 2200개로 공·사 근로자 65만 명 대표한다고 주장되었다. ILO, 상계 보고서 참조.

했지만, 헌장상의 의무를 준수하기 위한 필요한 조치를 취하지 않는다면 다음 해에는 신임장 승인 거부를 총회에 요청하겠다는 수준의 결정을 내렸다⁷¹⁾.

1999년 결정에서 결사의 자유와 관련된 근로자 대표의 신임장 심사에 대하여 중요한 두 가지 견해가 표명되었다.

“본 위원회는 결사의 자유와 근로자 대표 지명 간의 연관성에 주목하였다. 그러한 연관성은 국제노동기구 헌장과 3당사자주의 기본원칙에 따라 인정되는 것이다. 결사의 자유가 충분히 존중되지 않는다면 대표적인 근로자 조직들과 협의하여 근로자 대표를 지명한 것이라고 할 수 없다는 것이 본 위원회의 견해이다. 결사의 자유는, 스스로 목적을 설정하고 추구하기 위한 조직을 만들 수 있는 완전한 자유를 가진 독립적인 근로자 대표조직의 설립을 위하여 필요한 것이다. 위원회는 이런 점에서, 독립적이고 체계적인 사용자 및 근로자 조직이 없다면 정당한 지명을 인정하기 힘들다고 판단한다.”⁷²⁾

결사의 자유가 충분히 존중되지 않고 있다면 헌장 제3조 제5항에 따라 대표적인 근로자 조직들과 협의하여 근로자 대표를 지명한 것으로 인정할 수 없다는 이러한 견해가 공식적으로 표명될 수 있었던 것은, 현실 사회주의국가 붕괴 이후 체계적 위협이 줄어들었기 때문이라고 말할 수 있을 것이다.

“본 위원회는 국제노동기구 헌장 제3조 제5항에서 의미하는 산업조직들이 없는 경우에도 정부는 여전히 헌장 제3조 제1항에 따라 ‘회원국의 사용자 및 근로자를 각각 대표하는 대표들’을 지명할 의무가 있다고 판단한다. 본 건에서 미얀마 근로자 대표로 지명된 자가 미얀마의 근로자를 대표한다는 표지는, 그가 Workers' Welfare Associations에 속하는 대략 65만 명의 근로자 중에서 가장 많은 수인 15,000 명의 근로자를 고용한 기업에 소속되어 있다는 사실, 최근 두 번의 국제노동기구 총회에서 미얀마 근로자 대표로 지명되어 활동한 적이 있다는 사실 뿐이다. 본 위원회는 이것만으로는 불충분하고, 정부는 최소한 해당국의 다른 기업들이나 다른 부문들의 근로자들과도 협의했어야 한다고 판단한다.”⁷³⁾

인용된 첫 문단에서 제시한 원칙에도 불구하고, 신임장 위원회는 다시 보편성 원칙을 고려하여 결사의 자유가 보장되지 않고 있는 국가도 헌장 제3조 제1항에 따라 근로자 대표를 지명할 의무가 있고, 이런 경우에는 노동조합을 통한 대표방식이 아니더라도 실질적인 관점에서 전체 근로자 대표성을 충분히 확보하여야 한다는 예외적 가능

71) ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 26, 87th Session, Geneva, 1999 참조.

72) 상계 보고서, paragraph 6 참조.

73) 상계 보고서, paragraph 7 참조.

성을 열어두고 있는 것이다.

2000년 미얀마 정부는 근로자 교육자(Educator of Workers)라고만 표시된 근로자 대표를 지명하였으나 ICFTU가 이의를 제기하자 그 지명을 철회하고, 새로 Myanmar Nurse Association 대표를 근로자 대표로 지명하였다. 우리나라 식으로 말하자면 노사 협의회 대표 지명 방식에서 NGO 대표 지명 방식으로 전환한 것으로 평가할 수 있다.

새로 지명된 근로자 대표에 대해서도 ICFTU가 이의를 제기하자, 미얀마 정부는 Myanmar Nurse Association은 Workers' Welfare Associations와 다른 비정부 조직으로 정부로부터 완전히 독립해 있다고 주장하였다. 또한 Myanmar Nurse Association은 20만 명의 근로자들이 조직한 300여개의 독립 비정부 조직 중 최대 규모로 12,740 명의 회원을 가지고 있다고 주장하였다.

신임장 위원회는 Myanmar Nurse Association의 성격보다는 그 단체가 지난해와 마찬가지로 숫자상 너무 적은 규모만을 대표하고 있고, 다른 조직들을 협의에 참여시키지 않았다는 점을 지적하였다. 위원회는 지난 해 결정과 마찬가지로 국제노동기구 헌장 제3조 제5항이 의미하는 산업조직들이 없기 때문에 헌장 제3조 제5항을 적용할 수 없더라도, 헌장 제3조 제1항에 의하여 미얀마 정부는 지명된 대표가 가능한 한 근로자들을 더 대표할 수 있도록 보장하는 조치를 취할 의무가 있다고 선언하였다.

신임장 위원회는 새로 지명된 근로자 대표 역시 국제노동기구 헌장 제3조 제1항의 조건을 충족시키지 못하고 있음을 인정하였으나, 미얀마 정부가 취한 일련의 변화를 고려하여 다음해에도 헌장 제3조 제1항의 기본적 의무를 충족시키지 않는다면 총회에 신임장 승인 거부 요청을 할 것이라는 결정을 내렸다⁷⁴⁾.

2001년 미얀마 정부는 지난해와 동일한 Myanmar Nurse Association 대표를 근로자 대표로 지명하였다. ICFTU의 이의 제기에 대하여 미얀마 정부는 Myanmar Nurse Association이 미얀마에서 승인된 유일한 독립적인 비정부 조직임을 인정하고, 국내의 다른 조직들은 구체제 전직 지도자들에 의하여 지배되고 있기 때문에 대표선정 협의에서 배제하였다고 주장하였다. 또한 다른 조직들은 총회 의제상의 사안들을 논의하는데 필요한 자격 있는 구성원을 가지고 있지 않다고 주장하였다.

신임장 위원회는 Myanmar Nurse Association이 진정한 근로자 조직이라고 하더라도 15,000명의 구성원으로 2천만 명의 미얀마 근로자들을 대표한다고 볼 수 없다고 지적하였다. 다만, 이번에도 미얀마 정부가 근로자 대표 지명 절차상의 장애를 극복할 수 있도록 국제노동기구에 기술적 지원⁷⁵⁾(technical assistance)을 요청하고 있다는 상황

74) ILO. Second Report of the Credential Committee. Provisional Record 22. 88th Session. Geneva. 2000 참조.

변화를 들어, 미얀마 정부가 지체 없이 가능한 한 국제노동기구 헌장 제3조 제5항에 합치하는 근로자 대표의 지명이 이루어지도록 국제노동기구 사무국의 지원을 받을 것을 전제로 총회에 대한 신임장 승인 거부 요청을 유보하였다⁷⁶⁾.

2002년 미얀마 정부는 다시 원래의 입장으로 돌아가, Workers' Welfare Associations를 기반으로 근로자 대표를 지명하였다. 그러나 이번에는 Workers' Welfare Associations의 대표회의를 소집하여 거기에서 근로자 대표를 선정하도록 하는 절차를 강화하였다. 이런 절차를 거쳐 지명된 근로자 대표에 대해서도 ICFTU가 이의를 제기하자, 미얀마 정부는 미얀마에는 Workers' Welfare Associations 외에는 근로자들의 산업조직이 없고, Workers' Welfare Associations 집행 위원회에 사용자 대표 및 정부 대표들이 참여하고 있는 것은 3당사자주의를 강화하기 위한 것이라고 주장하였다. 또한 미얀마 정부는 이번의 근로자 대표 지명은 '근로자들의 산업조직들이 대표를 선정하도록' 요청한 국제노동기구 사무국의 권고에 따른 것이라고 주장하였다.

전체 근로자 대표성에 관하여 미얀마 정부는, 2천 370만 근로자 중 30만 명이 공업 부분에 종사하고 있고 이들만이 조직화되어 있으며, 이들 중 대부분은 섬유산업 부문에 종사하고 있어, Myanmar Texcamp Industries, Ltd 소속 근로자가 대표로 지명되었다고 주장하였다. 다음 해에는 근로자 대표 선정과정에 참여하는 부문을 현재 18개에서 24개로 증대시킬 계획이라고 통보하였다.

신임장 위원회는 그간의 변화를 고려하고, 미얀마 정부와 ILO 간의 협의가 이루어지고 있는 점에 비추어 그 협의가 유용한 결과를 낳기를 기대한다면서, 이번에도 근로자 대표에 대하여 제기된 이의에 대하여 특정한 조치를 취하도록 총회에 요청하지 않는 것으로 결정하였다⁷⁷⁾.

2003년 미얀마 정부는, 지명된 근로자 대표에 대한 ICFTU의 이의 제기에 대하여 신임장 위원회의 심의가 진행되는 도중에 대표 지명을 철회하였다. 신임장 위원회에는 이에 대하여 심사 대상사항이 없어졌지만, 다음 해에도 진전이 없으면 그 때는 총회 초기에 신임장 승인 거부를 요청할 것이라고 결정하였다⁷⁸⁾ 이 사건이 있는 후, 미얀마

75) 국제노동기구의 강제적 집행력에 한계가 있기 때문에, 저개발국 등에 대하여 기술적 지원 방식으로 국제노동기구를 실현하려는 것은 국제노동기구가 특히 중요시해 온 정책방향이다. 이 점에 대해서는 Valticos & Potobsky, 전게서, pp.31-32 참조.

76) ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 17, 89th Session, Geneva, 2001 참조.

77) ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 5D, 90th Session, Geneva, 2002 참조.

78) ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 5D, 91st Session, Geneva, 2003 참조.

정부는 2006년까지 국제노동기구 총회에 근로자 대표를 지명하지 않았다.

2007년 미얀마 정부는 국제노동기구 총회에 근로자 지명을 재개하였다. 그 사이 미얀마 정부는 Workers' Welfare Association 제도 대신에 Basic Workers' Organization 제도를 도입하였다. 새로운 제도는 사용자 대표 및 정부 대표의 참여를 배제한 근로자 조직이지만, 산업지구 관리위원회(Industrial Zone Management Committee)의 승인 아래 2006년부터 사업장 단위로 조직된 것이었다. 미얀마 정부는 이 제도가 자주적인 노동조합을 형성하기 위한 전략의 일환으로 전국적 노동조합인 Myanmar Labour Organization을 설립하기 위한 초기 단계 조치라고 주장하였다.

이런 배경 위에서 미얀마 정부는, Yangon 지역의 Basic Workers' Organizations를 기반으로 선정된 대표를 국제노동기구 총회 근로자 대표로 지명하였다. 이에 대해서 ITUC(International Trade Union Confederation)가 이의를 제기하였고, 신임장 위원회는 이번의 지명 역시 국제노동기구 헌장 제3조 제5항에 합치하는 것이라고 볼 수 없다고 선언하였다.

그 이유는 첫째, Basic Workers' Organizations 역시 국제노동기구 헌장에서 말하는 산업조직으로 볼 수 없다는 것이었다. 산업지구 관리위원회가 조직에 관여하고 있고, 명문의 규약도 갖지 않고 있으며, 활동 재원 마련방법도 불분명한 점, 구성원 자격도 불분명하고 대표 선출 절차도 확립되어 있지 않다는 점 등을 근거로 하였다.

둘째, Basic Workers' Organizations는 미얀마 근로자 전체를 대표한다고 볼 수 없다고 하였다. 지명된 근로자 대표가 해당 산업지구의 14만 명 근로자들 대표로 선정되었다고 인정한다고 해도, 미얀마 전체 근로자 2천 785만 명의 0.5%를 대표하는 것에 불과하다는 점을 근거로 하였다.

신임장 위원회는 만장일치로 미얀마 근로자 대표의 신임장은 헌장 제3조 제9항에 따라 총회에서 무효화될 수 있다고 선언하였지만, 미얀마 정부에 국제노동기구 헌장의 요건에 따라 근로자 대표를 지명할 마지막 기회를 주려 한다는 이유를 들어, 총회에 신임장 승인 거부 요청을 유보하였다.

다만, 이번에는 새로 도입된 비정부 대표 지명과정 감시(monitoring)절차 활용을 결정하였다. 위원회는 총회 의사규칙 잠정규정 제26bis조 제7항에 따라, 총회가 미얀마 정부에 대하여 다음 회기에 총회 대표 신임장을 제출할 때 근로자 대표 지명 절차에 관한 자료를 첨부한 상세 보고서를 제출하도록 결정할 것을 요청하였다⁷⁹⁾.

2008년 미얀마 정부는 근로자 대표 지명을 포기하고, 총회가 요구한 상세보고서도

79) ILO. Second Report of the Credentials Committee. Provisional Record 4C. 96th Session. Geneva. 2007 참조.

제출하지 않았다. 신임장 위원회는 총회가 결정한 감시(monitoring) 절차를 이행할 수 없게 되었음을 총회에 보고했지만, ITUC가 이번에는 미얀마 정부가 국제노동기구 헌장에 따른 근로자 대표를 지명하지 않고 신임장도 기탁하지 않았다는 소극적 사실에 대하여 이의를 제기하였다.

신임장 위원회는, 회원국이 고의적으로 비정부 대표를 지명하지 않음으로써 총회 대표를 검증하는 독특한 제도를 약화시키지 못하도록 총회가 최근 신임장 위원회의 권한을 비정부 대표의 신임장 기탁 불이행에 관한 이의도 심사할 수 있도록 확대시켰음⁸⁰⁾을 지적하며 이의 제기에 대한 심사를 진행시켰다. 위원회는 해당국 정부가 반복적인 이의제기를 피할 수 있는 방법은 근로자들이 정부 간섭 없이 노동조합을 조직하고 총회 대표를 선출할 수 있도록 허용하는 것만이 유일하다고 지적하며, 미얀마 정부에 대하여 이러한 방향으로 필요한 조치를 취해서 다음 해에는 근로자의 진정한 대표를 총회 대표로 지명할 것을 촉구하였다.

특히 신임장 위원회는 2008년 3월 결사의 자유위원회가 미얀마 정부에 대하여 Federation of Trade Unions of Burma를 합법적인 노동조합으로 인정할 것⁸¹⁾을 요청한 사실을 상기시키면서, 그러한 승인이 대표적인 근로자 산업조직들과 합의하여 총회 대표를 지명하는 올바른 방향의 조치가 될 것이라는 점을 선언하였다.

신임장 위원회는 전 해에 채택된 감시 결정을 갱신하였고, 총회 의사규칙 제26bis조 제7항에 의거하여 총회에 대하여 미얀마 정부에 다음 해에 총회대표단 신임장 제출 시에는 근로자 대표 등의 지명에 관한 상세 보고서를 제출하도록 결정할 것을 요청하였다⁸²⁾.

IV. 문제의 정리 및 시사점

노동조합은 근로자 전체의 대표라기보다는 그 노동조합에 가입한 조합원들의 대표이다. 복수노조주의를 취하는 한에 있어서 노동조합의 이러한 성격은 필연적인 것이다. 그러나 노동조합을 배제하고 회원국 근로자 전체의 대표성을 주장할 만한 현실적인 실체들을 발견할 수도 없다. 3당사자적 구조라는 형식으로 이익대표 원리를 도입하고 있는 국제노동기구의 고민은 여기에서 비롯되는 것이다.

80) Standing Orders of the International Labour Conference, Art. 5. para. 2. (a)에 사용자 또는 근로자 대표의 신임장 기탁 실패에 대한 이의 제기가 신임장 위원회의 권한으로 명시되었다.

81) ILO. 349th Report of the Committee on Freedom of Association. Case No. 2591. Geneva. 2008 참조.

82) ILO. Second Report of the Credentials Committee. Provisional Record 4C. 97th Session. Geneva. 2008 참조.

이러한 고민은 국제노동기구 헌장에 다음과 같이 반영되어 있다. 즉 헌장 제3조 제1항에 따르면 회원국은 자국의 사용자 및 근로자를 대표하는 비정부대표를 각각 1명씩 총회에 참가시키도록 되어 있는데, 이 때의 근로자 대표는 회원국의 근로자 전체를 대표하는 자를 의미하는 것이다. 그러나 헌장 제3조 제5항에 따르면 회원국은 자국에서 사용자 또는 근로자를 가장 대표하는 산업조직들과 합의하여 선정한 비정부대표를 선정하도록 되어 있다. 결국 국제노동기구는 회원국의 노동조합 대표를 전체 근로자 대표로 인정하는 입장을 취하고 있는 것이다.

노동조합의 가입 조합원 대표성이라는 현실(reality)과 노동조합의 전체 근로자 대표성이라는 의제(fiction) 사이에는 당연히 충돌적 요소들이 내포되어 있다. 이러한 충돌의 틈새에서 전체 근로자 대표성을 확보하기 위해서는 강제적인 단일 근로자 조직 내지 통일 근로자 조직이 필요하다는 주장도 제기될 수 있다. 파시즘 국가, 공산주의 국가, 개발 독재 국가 등의 근로자 대표에 관한 논란은 이런 주장과 연관되는 것이라 할 수 있다.

그러나 국제노동기구가 3당사자적 구조를 채택한 기본적 취지는 사회적 부문이익의 독자성과 자주성을 인정하고, 그러한 사회적 부문간의 대화와 타협에 의하여 적정한 질서를 형성하겠다는 것이다. 사회적 부문이익의 독자성과 자주성을 보장하지 않는다면 3당사자적 구조를 채택한 취지 자체가 부정되게 되는 것이다. 국제노동기구가 '결사의 자유'라는 이름으로 노동조합의 자주성 보장을 핵심적 과제로 삼는 이유도 여기에 있다.

국제노동기구 총회의 근로자 대표 선정 또는 지명에 관한 논란들은 이처럼 복잡한 원리적 충돌의 요소를 내포하고 있는 문제이다. 국제노동기구는 이러한 논란에 대하여 가능한 한 이념적 갈등을 회피하면서 현실주의적으로 문제를 조정하려는 입장을 견지해 왔다. 그러한 현실주의적 접근이 지닌 원리적 한계는 분명하지만, 그러한 조정이 다양한 위기를 넘어 기구의 존립과 역할을 유지시켜 왔다는 점에서 나름대로 성공적이었다고 평가하지 않을 수 없다.

근로자 대표 선정 문제에 관하여 국제노동기구가 제시하고 있는 기준은 조합원수 기준과 당사자간 합의로 요약될 수 있다. 그러나 노동조합 조직률 정도, 실제적 조합원수 판정 등 조합원수 기준 자체가 확정적으로 제시되기 힘든 문제라는 점을 고려하면, 국제노동기구는 역시 당사자간 합의에 초점을 두고 가능한 한 이를 촉진하려는 입장을 취하고 있는 것으로 정리할 수 있다. 미안마 사례에서 그러한 정책적 태도를 적나라하게 파악할 수 있다.

국내법적 수준에 있어서도 국민대표 원리 이외에 이익대표 원리를 제도내로 도입하는 경우들이 늘어나고 있다. 노동법 영역만이 아니라, 예를 들어 여성, 장애인 등의 참여를 확대하는 정치적 구성 등 여러 영역에서 이런 원리들이 부분적으로 채택되고 있

다. 이런 경우에도 대표성 구성 문제는 마찬가지로 근본적 쟁점으로 남아 있다.

근로자 대표 선정 문제를 둘러싼 국제노동기구의 경험이 이러한 국내법적 문제들에 대하여 던지는 시사점은 적지 않은 것으로 생각된다. 그러한 문제들에 적어도 어떤 논쟁점들이 내포되어 있으며, 또 어떤 해결방향을 모색해 볼 수 있을지에 대하여 이해의 준거점들을 제시해 주는 것만은 분명하다고 할 수 있다.

기업 단위 복수노조를 허용하는 전제 위에서 교섭창구를 단일화하는 문제에 봉착하여 대안 마련에 고심하고 있는 우리 노동법제의 현실적 과제에 던지는 시사점은 특히 중대하다. 문제의 구조가, 각각 자신의 조합원을 대표하고 있는 복수의 노조 중에서 교섭단위 내 전 근로자를 대표하는 조직을 선정해야 하는 것으로 동일하기 때문이다. 자주성이 없는 노동조합을 교섭 대표 선정과정에서 어떻게 처리해야 하는가 하는 문제도 동일하게 대두된다.

미국식 배타적 교섭대표제⁸³⁾를 모델로 삼아 전개되고 있는 현재의 논의와 비교하면, 국제노동기구 총회의 근로자 대표 선정문제의 운영 경험은 첫째, 교섭대표 선정에 있어서 노조 간의 자율적 합의를 존중할 것, 둘째, 합의가 불가능한 경우 조합원 수를 기준으로 삼을 것, 셋째, 노조의 자주성 문제는 자주성 보장을 위한 별도의 제도⁸⁴⁾를 중시하되 교섭대표 인정 과정에서도 논의의 여지를 남겨 둘 것 등을 내용으로 하는 새로운 대안을 시사하고 있다고 이해할 수 있다.

다만, 국제노동기구가 내용보다는 절차에 초점을 두는 우회적인 방법으로 문제에 접근해 온 것에는 국제기구 특유의 제도적 한계가 작용하고 있었다는 점에는 주의할 필요가 있을 것이다. 국내법적 질서와 달리, 국제기구에는 회원국의 강제가입, 회원국에 대한 강제관할권 등이 인정될 수가 없다. 국제노동기구의 가입과 탈퇴는 주권국가의 자발적 의사에 기초할 수밖에 없는 것이다. 그러나 다른 한편 국제노동기구는 가능한 한 많은 국가들을 가입시켜 보편적 노동기준을 만들지 않으면 존립의 의의 자체가 와해될 위험에 빠지게 된다. 이런 모순적 상황에서 국제노동기구는 활동하고 있는 것이다.

이러한 위상의 차이가 국내법적 제도들과의 비교에서는 주목되지 않을 수 없다. 국제기구와 달리 주권국가는 더욱 많은 선택지와 권한을 가지고 있기 때문에, 그래서 오히려 국내법적 제도에 있어서는 더욱 실질적인 기준을 제시해야 한다는 압력에서 벗어나기 힘들 것이다. 또 그러한 압력이 이익대표 원리의 제도내적 도입에 장애가 되기

83) 고희성, 미국 노동법상의 배타적 교섭대표제도, 제주대 법과 정책연구소, 법과 정책 창간호, 1995. pp. 219-237 등 참조.

84) 우리 노동법상에서는 '부당노동행위제도'로 마련되어 있다. 노동조합 및 노동관계조정법 제6장 참조. 우리 노동법상의 '노조설립 심사제도'도 유사한 기능을 한다. 노동조합 및 노동관계조정법 제12조, 동법 제2조 제4호 단서 각목 등 참조.

도 할 것이다.

그래도 국제노동기구가 제시하고 있는 사회적 합의의 존중이라는 원칙이 지니는 의미는 중대한 것이다. 정부가 근로자 대표를 일방적으로 지명하는 것을 거부하고 있다는 것 자체만으로도 그러한 원칙이 각국의 노사현실에서 가지는 실제적 의미는 적지 않다고 할 수 있다.

다만, 노동조합의 조직률이 저하되면 필수룩 국제노동기구의 3당사자적 구조는 위기에 빠질 수밖에 없을 것이고, 그것은 동시에 이익대표 원리의 이념과 기능을 위기에 빠뜨리는 결과를 낳을 것이다. 이 위기를 노동조합운동과 국제노동기구는 어떻게 극복하여 나갈 것인가. 이것이 지금 우리에게 주어진 또 하나의 근본적 문제라고 하지 않을 수 없을 것이다.

참고문헌

- 김정건, 국제법(신판), 박영사, 2004
- Valticos & Potobsky, International Labour Law, Kluwer, 1995
- Bob Hepple, Labour Law and Global Trade, Hart Publishing, 2005
- ILO, Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards, ILO, 2005
- ILO, Standing Orders of the International Labour Conference
- PCIJ, Advisory Opinion No. 1 of 31 July 1922, ILO Official Bulletin Vol. VI, No. 7 16 August 1922
- ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 14, 78th Session, Geneva, 1991
- ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 19, 79th Session, Geneva, 1992
- ILO, Fourth Report of the Credentials Committee, Provisional Record 22, 80th Session, Geneva, 1993
- ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 26, 87th Session, Geneva, 1999
- ILO, Second Report of the Credential Committee, Provisional Record 22, 88th Session, Geneva, 2000

- ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 17, 89th Session, Geneva, 2001
- ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 5D, 90th Session, Geneva, 2002
- ILO, Third Report of the Credentials Committee, Provisional Record 5D, 91st Session, Geneva, 2003
- ILO, Report of the Credentials Committee, 14th Asian Regional Meeting, Busan, 2006
- ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 4C, 96th Session, Geneva, 2007
- ILO, Second Report of the Credentials Committee, Provisional Record 4C, 97th Session, Geneva, 2008

[Abstract]

Problems on the Nomination of the Workers' Delegate and His Advisers of the International Labour Conference

Koh, Ho-Sung

Professor, Faculty of Law, Jeju National Univ.

According to the Art. 3, para. 5 of the Constitution of the International Labour Organization, the Government of the Member States undertakes to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organizations, if such organizations exists, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries. There were many dispute cases relating to the nomination of the non-Government representatives, especially when the Member States had plural trade unions or when the Member States did not recognize the independence of trade unions.

As for our country, there were some cases such as the objection concerning the nomination of the adviser of the Workers' delegate at the 14th Asian Regional Meeting of the ILO, 2006 and the objection concerning the nomination of the Workers' delegate at the 79th Session of the International Labour Conference, 1992, in which the Credentials Committee of the ILO decided that the Korean Government did not respect the Constitution of the ILO.

Dispute cases relating to the countries such as Fascist states, Communist states where the Government did not seem to recognize the independence of trade unions had made the ILO to confront the risk of falling down. The ILO had overcome those difficulties by flexible realistic approaches. The recent Myanmar cases show how persistent and effective the realistic approaches of the ILO.

The principle of the ILO to solve these problems are the number standard of the organization members and the respect of social consensus. The ILO has especially stressed that the Government should make their best to formulate social consensus.

Such roundabout approaches that focus on procedural standards rather than substantial standards are necessary for maintenance of the principle of universality.

Despite of the differences of the inter-national order and the intra-national order, experiences of the ILO relating to these problems can give the useful suggestions to the problems concerning the national measures of interest representation.

Key words : tripartism, International Labour Conference, non-government representatives, industrial organizations, Credentials Committee, Advisory Opinion No. 1 of PCIJ, Myanmar Cases