

**Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the  
Personal Work of the Employer [PCIJ Series B No. 13]<sup>1</sup>**

**I. 개관**

**1. 배경 사실**

1924년에 개최된 제6차 국제 노동 회의(International Labour Conference) 의제에는 무엇보다도 제과점의 야간 노동 문제가 주요 이슈로 대두 되었다. 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 “ILO”) 회원국들은 상기 이슈가 회의 안건으로 포함된 것에 대하여 특별한 이의를 제기하지 않았고, ILO 사무국은 총회에서의 논의에 있어 기초 자료로 사용할 수 있도록 본건 이슈에 관한 협약을 위한 예비 초안을 준비하였다.<sup>2</sup>

이 초안은 제과점에서 야간 근무는 허용될 수 없다는 일반적인 원칙을 규정하고, 특정한 예외 상황을 규정하였다.<sup>3</sup> 해당 초안은 제6차 총회에서 잠정적으로 채택되긴 하였으나, 총회에 참석한 사용자(employer)들을 대표하는 그룹들의 많은 반대가 존재하였다. 특히, 이들의 반대는 초안이 포함하고 있는 “야간 근로 금지” 원칙이 사용자 자신에게도 적용된다는 점에 주로 있었다.<sup>4</sup>

결국, 이 초안은 1924년 제6차 국제 노동 회의에서 채택되지 못하고, 이듬해인 1925년 제7차 국제 노동 회의에 회부되었는데, 사용자들을 대표하는 그룹들의 반대에도 불구하고 최종적으로 협약 초안이 채택되었다.<sup>5</sup>

**2. 권고적 의견의 요청 절차**

초안 채택 이후에도 사용자들을 대표하는 그룹들은 “야간 근로 금지” 원칙을 사용자가 직접 근로하는 경우에까지 확대하여 적용하는 것이 과연 적절한 것인지에 관하여 여전히 의문을 가졌다<sup>6</sup>. 이들은 국제연맹 이사회에 문제를 제기하고, 이사회는 1926. 3. 17.자 결의를 통해 본건에 관하여 상설국제재판소(Permanent Court of International Justice, 이하 “PCIJ”)에 권고적 의견을 요청하였다.<sup>7</sup>

**3. 권고적 의견의 요지**

---

<sup>1</sup> Competence of the Int'l Labour Org. to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer, Advisory Opinion, 1926 P.C.I.J. (ser. B) No. 13 (July 23), 이하 “본건 의견”.

<sup>2</sup> 본건 의견, pp. 8-9.

<sup>3</sup> 본건 의견, pp. 9-10.

<sup>4</sup> 본건 의견, pp.9-10.

<sup>5</sup> 본건 의견, pp. 10-11.

<sup>6</sup> 본건 의견, p. 11.

<sup>7</sup> 본건 의견, pp. 7, 12.

PCIJ는 ILO가 특정 계층의 근로자를 보호하기 위하여 부수적으로 사용자 자신의 노동까지 규제하는 협약에 대해 초안을 작성하거나 제안할 권한이 있다고 판단하였다.

## II. 권고적 의견의 세부사항

### 1. 주요 쟁점

- 특정 계층의 근로자를 보호하기 위하여 부수적으로 사용자가 직접 수행하는 작업을 규제하기 위한 목적으로 ILO가 노동 관련 협약을 작성하고 제안하는 것이 ILO의 권한 범위 내에 있는지 여부

### 2. 문제가 된 국제법상 법원

본건에서는 베르사이유 조약(the Treaty of Versailles) 제13부(노동)가 주로 문제되었다.

### 3. PCIJ의 판단

먼저, PCIJ는 ILO가 특정 계층의 임금 근로자 보호를 보장하고 부수적으로 사용자 자신이 직접 수행하는 작업에 대한 규제를 제안할 수 있는지 여부는 명백히 법률의 해석 문제이므로 베르사이유 조약의 용어 해석에 의해 답을 얻을 수 있다고 전제하였다.<sup>8</sup>

이와 관련하여 PCIJ는 베르사이유 조약 제13부(노동)의 제387조가 ILO의 활동범위와 관련하여 “서문에 기재된 목적을 촉진하기 위해 설립되었다” 라고 규정한 데 주목하였다.<sup>9</sup> 또한 PCIJ는 서문 제2항에서, 노동 조건은 “세계의 평화와 조화를 위협에 처하게 할 정도로 심각한 불안을 야기할 정도의 다수인에 대한 불의, 곤란 및 궁핍과 관련된” 것을 의미하며 “그러한 조건은 가령 일당/주당 근로시간 상한 설정... 등에 의하여 시급하게 개선되어야 한다” 라고 규정한 점에도 주목하였다.<sup>10</sup> 마지막으로, 서문 제3항이 “어떤 나라든 인도적인 노동 조건을 도입하는 데 실패한다면 자국에서 노동 조건을 개선하고자 하는 다른 국가들에게 방해가 된다” 라고 규정한 점 또한 PCIJ의 검토대상이 되었다.<sup>11</sup> 이밖에 PCIJ는 ILO의 권한의 한계에 대해 규정하지 않고 1일 8시간 또는 주당 48시간의 근로 등의 중요성을 강조하고 있는 베르사이유 조약 제427조 또한 언급하였다.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> 본건 의견, p. 14.

<sup>9</sup> 본건 의견, p. 14.

<sup>10</sup> 본건 의견, p. 15.

<sup>11</sup> 본건 의견, p. 15.

<sup>12</sup> 본건 의견, pp. 15-16.

PCIJ는 이러한 조항 등을 살펴볼 때, ILO의 권한은 노동 문제관련 질문에 대한 조사와 토론, 제안의 입안 등에 있어서는 국내 입법이든 국제 협약이든 매우 광범위하지만, 행위 태양을 보조적인 데 그친다고 판단했다.<sup>13</sup> 즉, ILO는 입법권을 가진 것이 아니며 각 회원국들이 ILO의 제안을 자유롭게 채택하거나 거절할 수 있다는 것이다.<sup>14</sup>

한편, PCIJ는 ILO가 제안한 내용이 회원국의 독자적 권한을 침해하는 취지이거나 논쟁을 불러 일으킬 수도 있다고 하면서, 베르사이유 조약 제409조 내지 제420조의 절차에 따라 조약을 제안하거나, 사용자의 노동에 대해서도 “부수적으로” 규정하는 특정한 제안을 하는 것은 베르사이유 조약 제423조에서 언급한 “동 조약의 이 장 또는 회원국들이 동 조약상의 목적을 추구하기 위하여 체결하는 후속 협약의 해석과 관련한 모든 문제나 분쟁은 PCIJ의 결정에 따른다”는 범위에 포함된다고 보았다.<sup>15</sup>

이러한 관점에서 PCIJ는 ILO가 부수적으로 사용자의 근로에 대해서도 규정하는 특정한 협약을 작성하거나 제안하는 것은 그 권한 범위 내에 포함된다고 판단하였다.<sup>16</sup>

### III. 추후 경과

제빵업의 야간근무에 관한 협약(Convention concerning Night Work in Bakeries)은 1925. 6. 8. 체결되었다. 본건에서 문제되었던 제1조는 원안 그대로, 사용자에 대한 예외를 포함하지 않은 채 아래와 같이 확정되었다.

#### 제1조

1. 본 협약에서 규정한 예외를 제외하면, 빵, 패스트리 기타 밀가루 과자류를 야간에 제조하는 것은 금지된다.
2. 이러한 금지는 모든 사람에게 적용되며, 위와 같은 제품을 생산하는 소유주와 근로자를 포함한다. 그러나 동일 가구의 구성원이 소비하기 위하여 해당 가구 구성원이 그러한 제품을 생산하는 경우에는 적용되지 아니한다.
3. 본 협약은 비스킷의 도매 및 제조에는 적용되지 않는다. 각 회원국은 관련 사용자 및 근로자 기구와 상의한 뒤 어떤 제품이 본 협약상의 “비스킷”에 포함되는지 결정하여야 한다.

<sup>13</sup> 본건 의견, p. 16.

<sup>14</sup> 본건 의견, p. 17.

<sup>15</sup> 본건 의견, pp. 23-24.

<sup>16</sup> 본건 의견, p. 24.

동 협약은 본건 의견이 나온 후인 1928. 5. 26. 발효하였으며, 현재 총 9개국(볼리비아, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 에스토니아, 이스라엘, 파나마, 스페인)이 동 협약을 비준하였다.

#### IV. 의의 및 시사점

ILO의 권한 및 업무 범위에 대해서는 베르사이유 조약 제13장에 명시적이거나 구체적인 규정이 존재하지 않는다. 따라서 위 조약을 해석하는 PCIJ의 판단에 따라 ILO의 권한이 매우 확대될 수도 있고 반대로 매우 축소될 수도 있다는 점에서, PCIJ의 권고적 의견은 중요한 의미를 가진다.

PCIJ는 본건에 앞서 1922. 8. 12. ILO의 권한에 대하여 두 건의 권고적 의견<sup>17</sup>을 제시하였으며, 본건은 ILO의 권한에 대한 PCIJ의 세 번째 권고적 의견이다. 1922년에 내려진 두 건의 선행 의견은 농업 분야와 관련된 것으로, 각각 ‘ILO의 권한이 농업 분야에 고용된 근로자의 근로 조건에 대한 국제적 규제에까지 미친다’는 결론 및 ‘ILO의 권한이 동 기구에 대한 제안 및 농업 생산 방법의 발전을 위한 검토 및 유사한 성격의 문제들까지 포함하지는 않는다’는 결론을 내렸다.

위 두 건의 선행 의견 및 본건 의견을 종합해 볼 때 PCIJ의 입장은 아래와 같이 정리된다.

첫째, ILO의 권한이 미치는 대상, 즉 산업 범위 및 해당 산업 내의 다양한 근로자들에 대해서는 매우 관대하게 확대하여 해석하고 있다. 농업 분야나 제빵 분야와 같은 전통적인 산업 영역에 대해서도 ILO의 권한이 미친다는 판단이나 사용자(생산설비의 소유자)의 근로에 대해서도 ILO의 권한이 미친다는 판단은 PCIJ의 입장을 뚜렷하게 보여주고 있다.<sup>18</sup>

둘째, ILO의 업무 영역 내지 행위 태양에 대해서는 지나친 확대를 경계하며 보수적으로 해석하고 있다. PCIJ는 ILO가 일반적으로 생산방법의 발전에 대한 연구까지 업무 대상으로 삼는 것은 아니라고 하면서<sup>19</sup> ‘농업 생산 방법의 발전을 위한 검토’에 대해

---

<sup>17</sup> Competence of the Int'l Labour Org. in regard to Int'l Regulation of Conditions of Labour of Persons Employed in Agriculture, Advisory Opinion, 1922 P.C.I.J. (ser. B) No. 2 (Aug. 12); Competence of International Labour Organization in regard to Examination of Proposals for Organization and Development of Methods of Agricultural Production and other Questions of a like Character, Advisory Opinion, 1922 P.C.I.J. (ser. B) No. 3 (Aug. 12).

<sup>18</sup> PCIJ는 1932. 11. 15.에 내린 여성의 야간 근로 관련 1919년 협약의 해석에 대한 권고적 의견에서도, 관리 또는 경영 업무를 담당한 여성에 대해서도 협약이 미친다고 하며 ILO가 채택한 동 협약의 적용 범위를 넓게 해석하였다. Interpretation of Convention of 1919 concerning Employment of Women during Night, Advisory Opinion, 1932 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 50 (Nov.15), p. 373.

<sup>19</sup> Competence of International Labour Organization in regard to Examination of Proposals for Organization and

서는 ILO의 권한이 인정되지 않는다고 명시하였다.<sup>20</sup> 본건 의견에서도 PCIJ는 ILO가 다양한 제안 등의 활동은 할 수 있으나, 입법권을 가질 수는 없으며 어디까지나 보조적인 행위만을 활동 영역으로 할 수 있다고 판단함으로써 이러한 경향을 선명하게 보여준다.<sup>21</sup>

셋째, PCIJ는 ILO의 권한에 대한 판단은 법률적 문제(a question of law)라고 하면서 베르사이유 조약 제13장의 다양한 규정들 문언에 비추어 ILO의 권한 범위를 판단하고 있다.<sup>22</sup> 1922년에 내려진 두 건의 선행 의견에서는 PCIJ가 ILO 권한의 판단이 법률적 문제인지 혹은 사실적 문제인지에 대해 명시하고 있지 않다. 그러나 본건 의견에서 PCIJ는 ILO 권한 판단 문제의 성격을 명시하고 있으며, 베르사이유 조약의 관련 조문의 내용 및 표현을 상세하게 분석하고 있다. 이러한 추세에 비추어 볼 때 PCIJ는 추후에도 ILO 권한 판단에 관하여 베르사이유 조약의 조문들을 상세하게 검토하는 방법을 사용할 것으로 보이며, 동 조약의 내용이 변경될 가능성은 희박하므로 PCIJ의 판단 기조나 내용에도 큰 변화는 없을 것으로 예상된다.

작성자	안정혜 변호사		법무법인(유한) 율촌
	박주현 변호사		법무법인(유한) 율촌
	최호연 변호사		법무법인(유한) 율촌
감수자	이재민 교수		서울대학교 법학전문대학원

※ 본 판례 해설 내용은 작성자와 감수자 개인의 견해로 산업통상자원부의 공식견해와 무관함을 밝힙니다.

---

Development of Methods of Agricultural Production and other Questions of a like Character, Advisory Opinion, 1922 P.C.I.J. (ser. B) No. 3 (Aug. 12), pp. 55-57.

<sup>20</sup> Competence of International Labour Organization in regard to Examination of Proposals for Organization and Development of Methods of Agricultural Production and other Questions of a like Character, Advisory Opinion, 1922 P.C.I.J. (ser. B) No. 3 (Aug. 12), pp. 55, 59.

<sup>21</sup> 본건 의견, pp. 16-17.

<sup>22</sup> 본건 의견, pp. 14-17.