

UN 이주근로자 권리협약의 의의와 내용

최 홍 엽 박사(법제연구원)

1. 이주근로자 보호를 위한 국제조약
2. UN 이주근로자 권리협약의 제정경위
3. 협약의 체계
4. 협약의 주요 내용

1. 이주근로자 보호를 위한 국제조약

세계 제2차대전 이후에 이주근로자(migrant worker)의 지위에 관한 많은 국제조약이 등장하였다. 주요한 국제조약을 시간의 순서대로 배열하면, 인권에 대한 세계선언(1948), ILO 이주근로자 협약·권고(1949),¹⁾ ILO 이주근로자 보충협약·권고(1975),²⁾ 국제연합 외국인 권리선언(1985), 국제연합 이주근로자 권리협약(1990)의 순서가 된다. 특히 외국인 지위의 발전에 대해서 결정적인 계기가 된 것은 제2차 세계대전이었다. 인류는 참담한 인권유린의 현장을 목격하게 되

1) ILO 제97호 이주근로자 협약(개정)과 제86호 이주근로자 권고를 말한다. 이 협약의 영문명칭은, the Convention concerning Migration for Employment(Revised) or the Migration for Employment Convention(Revised)이다. 이 협약은 1939년의 이주근로자의 모집, 직업소개 및 근로조건에 관한 협약(제66호)을 개정한 것이다. 이 협약의 내용에 대해서는 拙稿, 『외국인 근로자의 노동법상 지위와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997, 97-8면 참고.

2) ILO 제143호 이주근로자 보충협약과 제151호 권고를 말한다. 약칭은, Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention이며, 영문 정식명칭은 「불법이주 및 이주근로자의 기회와 대우의 균등의 촉진을 위한 협약」(the Convention concerning Migration in abusive conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers)이다.

있으며, 전쟁을 전후하여 정치적 난민이 다수 발생했다. 특히 제2차 대전중의 나치스에 의한 유대인의 박해와 같이 소수민족에 대한 박해는 국제적인 분쟁으로 발전하여 국제평화를 위협할 수 있다는 인식을 하기 시작했다. 2차대전 이후 인류는 인간은 누구나 일정 수준의 권리를 보장받아야 한다고 확신하게 되었다.

2차대전 이후의 국제조약을 살펴보면, 대체로 시간이 지남에 따라 이주근로자에 대한 보호수준이 강해지고 있다. 내용상으로만 보면, 인권에 대한 세계선언과 국제연합 이주근로자 권리협약이 가장 강력하게 국적차별을 금지하는 흐름 속에 있는 것으로 보인다. 시간상으로 가장 앞선 「인권에 대한 세계선언」이 규범성이 약하고 선언적 성격이 강하다고 보아 논외로 친다면, 최근에 제정된 국제법규일수록 이주근로자의 보장정도가 높다고 할 수 있다.

노동법의 주요 쟁점을 중심으로 위 조약들을 비교하면 다음과 같다.

개별적 근로관계에서의 임금, 근로시간 등 근로조건에 대해서는, 1949년의 이주근로자 협약에서부터 이미 동등한 대우가 보장되어 다른 국제법규도 이를 당연히 인정하는 것을 규정하거나 전제로 하고 있다. 개별 사용자와 개별 근로자 사이의 개별적 근로관계에서의 균등대우 원칙은 국제적 합의수준이 매우 높다. 즉 임금, 근로시간 등에서 회원국의 국민보다 불리한 대우를 해서는 안된다는 것은 오래 전부터 확립된 국제기준이다.

노동3권을 보장하고 있는 정도를 살펴보면, 1949년의 이주근로자 협약은 이주근로자의 노동조합 가입권과 단체교섭의 이익을 향유할 권리만을 규정하는 데에 그치고 있다. 그것도 합법적인 체류를 하고 있는 근로자가 취업한 경우에 대해서 규정하고 있다. 그렇지만, 1975년의 이주근로자 보충협약의 경우에는 노동조합에 대한 권리 전반이 원칙적으로 보장되는 것으로 그 내용이 강화되었다. 그러한 흐름은 국제연합의 외국인권리선언과 이주근로자 권리협약에까지 계속된다. 국제연합의 이주근로자 권리협약의 경우에는 여기에서 한

결음 나아가 불법체류 근로자의 노동조합 가입권을 인정한다. 다만, 이 협약은 불법체류 근로자의 노동조합결성권에 대해서는 침묵하고 있다.

고용 및 직업에 대해서는 '1975년 이주근로자 보충협약이 합법체류 근로자에 대해서는 균등하게 대우하도록 하고 있다. 그 이전 1949년 이주근로자 협약과 1958년 차별대우협약이 고용 및 직업에 대한 국적차별을 명시적으로 금지하지 않은 것과 대조된다. 여기에서 고용 및 직업이라 함은 근로조건은 물론이며 나아가 직업훈련을 받는 것, 채용되는 것을 포함하는 개념이다. 고용 및 직업에 대해서도 차별을 받지 않는다 함은 이주근로자에게도 직업알선, 직업훈련 서비스 등이 제공됨을 의미하는 것이다.

이주근로자가 사업장을 자유롭게 이동할 수 있도록 하는 사업장이동의 자유도 시간의 흐름에 따라 그 보장이 강화되고 있다. 1949년의 협약은 취업목적의 거주가 적어도 5년이 되면, 사업장이동의 자유와 직업선택의 자유를 제한할 수 없다고 한다. 그 후 1975년의 보충협약에서는 2년이 되면 이를 제한할 수 없는 것으로 되었다. 아울러 국제연합 이주근로자 권리협약도 이에 대해 정하고 있다.

가족결합에 대해서 보면, 1975년 보충협약에 이르기 전에는 이주근로자 가족의 결합에 대해서는 직접적인 언급이 없었다. 그렇지만, 보충협약을 계기로 회원국은 가족의 재결합을 촉진하기 위하여 모든 필요한 조치를 취한다고 하였다. 이 협약은 합법적인 체류자격이 있는 근로자를 염두에 둔 규정이지만, 그 이후 외국인권리선언과 이주근로자 권리협약에서도 이러한 취지의 규정이 포함되어 있다.

이상에서 살펴본 대로 1975년 ILO의 이주근로자 보충협약을 계기로 하여 이주근로자의 보호수준이 매우 높아졌으며, 국제연합의 1990년 이주근로자 권리협약도 이러한 수준을 유지하면서 권리보호의 범위를 더욱 확대하였다.

2. UN 이주근로자 권리협약의 제정경위

1970년대 초에 국제연합에서 논의된 취업목적의 密入國에 관한 논의가 진전되어 이주근로자 권리협약의 제정에 이르게 된다. 1972년

에 국제연합은 취업목적의 밀입국에 대해 조사를 했는데, 작업은 그 후에 시야를 넓혀 이주근로자 생활전반을 대상으로 하게 되었다. 1974년에 경제사회이사회³⁾의 차별방지 소위원회는 밀입국문제의 특별보고자를 임명하여, 1976년에 특별보고자의 보고가 제출되고 총회에서 논의되어 인권보호의 필요성이 결의되었다.

그런데 여기에서 이주근로자의 권리보호에 관해 새로이 국제연합에서 협약을 작성해야 한다고 하는 논의가 부상하였다. 가장 큰 실질적인 문제는 1975년에 성립한 ILO 제143호 협약의 평가이다. 이 협약에 대한 평가를 놓고 선진자본주의 국가와 제3세계국가 사이에는 평가가 서로 달랐다. 선진자본주의 국가는 내용이 너무 이주근로자를 보호하는 것이라고 생각했는데 비해서, 제3세계국가에서는 너무 미흡하다고 생각하였다. 문제의 실질적인 해결을 위해서는 제143호 협약을 개정하거나 그렇지 않으면 국제연합의 장으로 옮겨서 새로이 문제를 검토하는 방안이 있었다. 선진자본주의 국가의 사이에서는 前者의 길이 고려되었지만, 제3세계국가에게는 자기의 발언권이 강한 국제연합에서 새로운 협약을 작성하는 방법이 유리하였다. 게다가 ILO의 장에서는 노동관계의 보호가 중심을 이루었지만, 국제연합의 장에서는 생활전반을 포함하여 넓은 범위에서의 구조설정이 가능하였다. 이러한 이유로 멕시코, 모로코, 알제리 등 근로자를 송출하고 있는 저개발 국가는 새로운 협약의 제정을 요구했다. 결국 그것이 원동력으로 되어 국제연합은 1979년에 총회 제3위원회에서 작업소모임을 설치하여 새 협약의 기초를 개시하였다.

작업소모임은 약 10년에 걸쳐서 심의를 진행하였고 ILO 등 국제연합 관련기관과의 협력과 국제연합 가맹국의 의견을 청취하면서 협약 초안의 작성을 계속하였다.³⁾ ILO는 처음에는 국제연합의 장이

3) 국제노동기구(ILO)는 근로자의 지위향상을 국제적 협력을 통해 도모하기 위해 제1차 세계대전 이후에 설치된 국제기구이다. 2차 세계대전 이후에 만들어진 국제연합보다도 역사가 오래된 기구이며, 국제연합의 구성기구는 아니지만 특별기구(또는 전문기구)로서 국제연합과 협력하고 있다.

근로자의 지위향상은 ILO의 전속적 관할이 아니므로, 국제연합의 기구(예를 들어, 경제사회이사회)도 이주근로자 문제를 토론하고 국제연합 총회에

아닌 ILO에서 이 문제에 대처하는 국제적인 틀을 만드는 것을 희망하였으나, 그 뒤에는 협약작성의 방향이 명확하다면 이에 협력하여 전문기관으로서의 조언을 하는 것과 함께 협약이 기존의 국제연합 및 ILO의 인권 조약들과 내용에서 저촉하지 않도록 배려하는 역할을 맡았다. 국제연합 가맹국 가운데에는 멕시코, 모로코를 중심으로 한 南의 제국이 활발히 의견을 제시하였고, 서유럽국가 중 지중해 연안의 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 그리스 등과 스칸디나비아반도 부근의 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드 등도 자격외 취업의 방지와 취업하고 있는 자의 인권보호를 원칙으로 하여 이에 참가하였다.

그후 작업소모임은 1990년 6월의 모임에서 작업을 마무리하였고 같은 해 12월 총회에서 이주근로자 권리협약이 채택되었다.⁴⁾⁵⁾ 이 협약의 발효에는 최저 20개국의 비준이 필요하지만, 최근까지 멕시코, 모로코, 필리핀, 방글라데시 등 9개 국가만이 비준을 한 것으로 알려지고 있다. 비준국의 수는 적지만, 이주근로자에 대한 지위를 정하는 포괄적인 국제법규가 탄생했다는 의의가 있다. 또한 이 이주근로자 권리협약은 보호의 정도가 철저하여, 이주근로자를 실질적으로 균등하게 대우해야 한다는 것을 분명히 하고 있다는 특색이 있다.

3. 협약의 체계

이 협약은 이주근로자의 지위에 대해서 매우 포괄적인 내용을 담고 있으며 보호의 강도도 높다. 전체적으로 보면, 전문과 제1부로부터 제9부까지 93개조로 구성되어 있다.

관련 조약의 제정을 제안할 수 있다. 다만, 노동문제에 대해서는 ILO는 오랜 역사와 권위를 가지고 활동해오고 있으므로 이에 대한 존중이 필요하다.

4) 12월 18일 제69차 총회에서 채택되었다. UN Doc. A/RES/45/158.

5) 이 협약의 원래 명칭은 「모든 이주근로자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)」이다.

제1부(제1~6조)는 협약이 적용되는 근로자의 범위와 용어의 정의를, 제2부(제7조)는 권리향유에서의 비차별의 원칙을, 제3부(제8~35조)는 증명서를 소지하지 않았거나 불법체류상태에 있는 근로자를 포함한 모든 이주근로자가 향유하는 인권을, 제4부(제36~56조)는 증명서를 소지하였거나 적법상태에 있는 이주근로자와 그 가족에게만 인정되는 기타의 권리를, 제5부(제57~63조)는 국경근로자 등 특정 범주에 속하는 이주근로자와 그 가족의 권리를, 제6부(제64~71조)는 근로자와 그 가족의 국제적 이주에 관해 건전하고 형평에 맞고 인도적이며 적법한 상태를 촉진하기 위해 필요한 조치를, 제7부(제72~78조)는 협약의 적용과 이행을 확보하기 위해 필요한 사항, 즉 시행조치를, 제8부(제79~84조)는 다른 협약과의 관계 및 권리구제에 관한 일반조항을, 제9부(제85~93조)는 협약의 효력발생, 가입, 해석과 적용을 둘러싼 분쟁의 해결 등을 각각 규정하고 있다.

4. 협약의 주요 내용

(1) 균등대우원칙(제2부)

해당 규정을 하나하나 소개하기 어렵기 때문에, 주요한 조항에 대해서만 적는다. 먼저, 이 협약의 제2부에서는 균등대우의 원칙에 대한 언급이 있다. “이 협약의 체약국은 인권에 관한 국제문서에 따라서 자국의 영역 내에 있거나 자국의 관할권에 복종해야 할 모든 이주근로자 및 가족에 대하여, 성·인종·피부색·언어·종교 또는 신조·정치적 또는 기타의 의견·민족이나 종족이나 사회의 출신·국적·연령·경제적 지위·재산·혼인상의 지위·출생 기타의 지위에 의한 어떠한 구별도 없이, 이 협약 가운데 정해진 권리를 존중하고 확보하는 것을 약속한다”고 하고 있다. 민족적 출신뿐만 아니라, 국적에 의한 차별도 금지됨을 분명히 하고 있다는 데에 특징이 있다.

(2) 불법체류 이주근로자 보호(제3부)

불법체류 근로자에 대한 적극적 인식과 보호규정은 이 협약의 한 특색이다.

① 전문 내용

이주에 관한 인권문제가 비적법 이주의 경우에 더욱 중대하다는 것을 인식하고, 그 때문에 이주근로자의 비밀 이동과 부정거래를 방지하고 제거하기 위하여, 그 기본적 인권의 보호를 확보함과 함께 적절한 조치가 장려되어야 한다는 것을 확신하고, 증명서를 소지하지 않거나 비적법상태에 있는 이주근로자가 다른 근로자보다 불리한 근로조건 아래에서 고용되어 있는 것, 그리고 사용자는 불공평한 경쟁의 이익을 획득하기 위해 그 같은 근로자를 찾고 있는 것을 고려하며, 모든 이주근로자의 기본적 인권이 더욱 넓게 인정된다면 비적법상태에 있는 이주근로자의 고용에 대한 의존을 방지한다는 것, 나아가 적법상태에 있는 이주근로자와 그 가족에게 몇 가지 추가적인 권리를 부여하게 된다면 모든 이주근로자와 사용자가 관계 체결국에 의해 정립된 법과 절차를 존중하고 준수하는 것을 조장한다는 것을 고려하며,

② 불법체류 근로자 보호규정

- 모든 이주근로자가 보호대상이므로, 당연히 불법체류 근로자도 보호받게 되는 규정들이다. 대체로 세계인권선언, 국제연합인권규약 등에서 정하고 있는 사항으로서 UN 이주근로자 권리협약은 이를 체계적, 구체적으로 정하고 있다.

- 출국의 자유

· 이주근로자와 그 가족은 본국을 포함한 어떠한 국가에도 출국하는 자유를 가진다. 이 권리는 어떠한 제한을 둘 수 없다.

· 그러나 협약에 가입한 국가가 그 국가로의 입국에 대한 기준을 제정하는 권리는 침해당하지 않으므로(제79조 참조), 이주근로자의 입국을 고용국(취업국)이 제한하는 것은 허용된다.

- 생명에 대한 권리, 고문 또는 비인도적 형벌의 금지, 노예·강제노동의 금지, 사상·양심의 자유 등

- 신체의 자유 등(제16조, 제17조 참조)

· 이주근로자와 그 가족은 자의적으로 체포되거나 구금되지 않으며, 법률에서 정해진 이유 및 절차에 의하지 않는 한, 그 자유를 침해당하지 않는다.

· 이주근로자와 그 가족이 체포, 구금된 경우에도 그의 요청이 있는 때에는, 체포나 구금의 이유를 본國이나 그 외교기관에게 지체없이 통보해야 한다.

· 이주근로자와 그 가족은 구금 또는 복역의 기간 동안 내국민과 같이 그 가족과 접견할 권리를 가진다.

- 증명서, 여권의 보호(제21조)

· 법률에 기하여 정당한 권한을 가지는 공무원에 의하는 때를 제외하고는, 신분증명서, 또는 국가의 영역 내로의 입국이나 체류, 거주를 인정하는 증명서 또는 노동허가서를 압수, 훼손하는 것은 누구에 의한 것이든 위법이다.

- 국외추방(제22조)

· 이주근로자와 그 가족은 법률에 의해 권한 있는 기관에 의한 결정에 의해서만, 체약국의 영역으로부터 추방될 수 있다.

· 이주근로자와 그 가족은 그 또는 그녀의 추방에 대해 이의를 신청하여, 국가안전상 부득이한 이유에 의해 인정되지 않는 한, 권한 있는 기관에 의해 사안의 재심사를 받을 권리를 가진다. 이 재심사중에는 국외퇴거결정의 집행정지를 요구하는 권리를 가진다.

- 사회보장에 대한 권리와 긴급의료에 대한 권리

- 자녀의 권리(제29, 제30조)

· 이주근로자의 자녀는 성명, 출생의 등록 및 국적에 대한 권리를 갖는다.

· 자녀의 교육: 이주근로자의 모든 자녀는 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 교육을 받을 권리를 갖는다. 공립의 취학전 교육시설 또는 학교에서 교육을 받을 권리는 그 부모의 체류 또는 고

용에 관한 비적법상태 또는 자녀 체류의 비적법성을 이유로 하여 거부 또는 제한되지 않는다.

- 노동조합에 대한 권리

다음으로 노동조합에 대한 권리이다. 이주근로자권리협약 제26조는 불법체류 근로자를 포함한 모든 이주근로자에 대해 노동조합 기타 단체의 회의 및 활동에 참가하는 권리를 보장하고 있다. 그렇지만, 노동조합의 결성권은 여기에서는 명시되고 있지 않으며, 결성권은 제40조에서 정하고 있다. 제40조는 적법상태에 있는 이주근로자에게 보장된 제4부에 속하기 때문에 문언상으로는 합법체류자만이 노동조합결성권이 있는 것으로 규정되어 있다.

(3) 합법체류 근로자에게 추가적으로 인정되는 권리(제4부)

아래에서 열거되고 있는 권리들은 불법체류 근로자에게는 인정되지 않는다는 사실에 유념할 필요가 있다. 불법체류 근로자는 고용국(취업국)이 체류의 자격을 인정하지 않는 사람이므로, 주거선택이나 가족결합, 직업선택의 자유를 누릴 수는 없는 것으로 되어 있다.

- 일시 출국의 권리

- 이동, 주거선택의 자유

- 결사에 대한 권리: 이주노동자와 그 가족은 그 경제적, 사회적, 문화적 및 기타의 이익의 보호 및 촉진을 위하여 단체 및 노동조합을 결성할 권리를 가진다.

- 본국의 공무에 참가할 권리

- 가족의 결합(제44조): 체약국은 이주근로자가 그 배우자 또는 적용되는 법률에 의해 혼인과 동등의 효과를 가진 관계에 있는 사람 또는 미성년자로 미혼의 피부양자인 그 자녀와 재결합하기 위해 적당하다고 생각되고 동시에 그 권한의 범위내인 조치를 취한다.

- 직업선택의 자유(제52조)

(4) 이주근로자 권리협약의 효력

① 효력발생 요건

이 협약은 체약국이 제한되어 있는 것이 아니라 모든 국가에게 개방되어 있다. 각 국가는 전권대사가 서명(signature)해야 하며 입법부 등에 의해 비준(ratification)되어야 한다(제86조).

이 협약은 20번째의 비준서 또는 가입서가 기탁된 이후 3개월이 경과한 다음달 1일부터 효력이 발생한다(제87조 제1항). 비준서는 국제연합 사무총장에게 寄託한다.

② 권리보호위원회

- 권리보호위원회(a Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)의 설치
- 위원회는 효력발생시에 10인의 전문가로 구성(41번째의 체약국에서 효력이 발생한 후에는 14인)되며, 이 위원은 체약국에 의해 지명된 사람의 명부 중에서 체약국에 의한 비밀투표에 의해 선출된다.
- 체약국(States Parties)은 이 협약규정을 실시하기 위한 입법, 사법, 행정 및 기타의 조치에 관한 보고를 협약효력이 발생한 때로부터 1년이내, 그 이후에는 매 5년마다 제출해야 한다.
- 위원회는 각 체약국이 제출한 보고를 심의하며, 체약국에게 위원회 의견을 보낼 수 있다.
- 위원회는 체약국이 이 협약의 의무를 불이행한다는 통보(communications)를 다른 체약국으로부터 수리하여 심의하며, 권리를 침해당한 개인 또는 대리인으로부터의 통보를 수리하여 심의할 권한을 가질 수 있다. 다만, 이 권한은 위원회의 위 권한을 인정하는 선언을 한 체약국에 대해서만 인정된다.