

유엔 인권 메커니즘에서 논의된 한국의 노동권 이슈와 시사점

정은주*

- I. 서론
- II. 국제인권규범 상 노동권
- III. 유엔 인권 메커니즘에서 논의된 한국의 노동권 동향
- IV. 유엔 인권 메커니즘 작동의 시사점
- V. 맺음말

국문초록

국제사회에서 노동권 이슈는 국제노동기구(ILO)의 국제노동기준을 중심으로 한 이행감독 메커니즘에서 주로 논의된다고 알려져 왔다. 그러나 유엔 인권 메커니즘도 회원국의 노동권 사안을 다루고 관련 국제규범을 채택한다. 본 논문은 유엔에서 논의된 한국의 노동권 이슈를 살펴보면, 유엔 인권 메커니즘 작동의 시사점과 이를 매개로 한 노동권 개선 방향에 대해 모색해보고자 한다. 이를 위해 먼저 국제인권조약기구가 발표한 일반논평(General Comments)을 토대로 국제인권규범이 규정하는 노동권의 내용을 이해한다. 다음으로 국제인권조약기구에서 가장 최근 시행된 한국의 국가보고(State Reporting) 심의와 개인통보(Individual Communications) 제도를 이용한 노동권 사안을 살펴본다.

국제사회가 조명한 한국의 노동권 현황의 검토를 바탕으로, 이 글은 한국의 노동 현실 개선을 위해 다양한 방식으로 유엔 인권 메커니즘이 활용될 수 있기를 기대한다.

* 서강대학교 일반대학원 법학과 박사과정, 한국국제협력단(KOICA) 사업전략기획실 과장

유엔 인권 메커니즘은 한국의 노동권 현황을 국제인권기준에 부합하도록 국내법과 정책의 개선에 영향을 끼치고 있다. 나아가 당사국의 국제인권규범의 준수를 위한 미래 방향을 제시한다. 오는 2023년 10월 제5차 자유권규약 국가보고 심의에서는 자유권규약 제22조(결사의 자유) 철회 여부에 대해 질의할 것으로 밝혀, 한국 정부의 국제규범 준수 의무 강화를 위한 자유권규약위원회의 후속적 견인이 예상된다. 그러나 한편으로는 이행 주체들의 한정된 역량과 자원, 유엔 인권 메커니즘에 내재한 운영방식의 비효율성으로 인해 규범 이행력이 저하되는 점 또한 알 수 있다. 이러한 제한 요인들을 고려하면서, 우리의 입법, 행정, 사법의 기능이 유엔 인권 메커니즘을 적절히 활용할 수 있도록 인식제고와 교육훈련, 이해관계자와의 협력 대화의 장이 더욱 확대되어야 한다. 이를 토대로 여성, 장애인, 아동 등 권리 주체와 그들이 처한 세부적인 이슈들을 교차하는 방식으로 유엔 인권 메커니즘이 적극적으로 활용될 수 있기를 바란다.

• 핵심어 노동권, 유엔 인권 메커니즘, 국제인권조약, 인권이사회, 일반논평

I. 서론

국제사회에서 노동권 이슈는 국제노동기구(ILO)의 핵심협약(ILO Core Conventions) 등 ILO가 수립한 국제노동기준을 중심으로 하는 이행감독 메커니즘에서 주로 논의된다. 실제로 ILO는 유엔 산하 전문기구로서 유엔 출범 이전에 설립, 200여 개에 이르는 국제노동기준의 수립 및 이행을 감독하는 기능을 담당한다. 그러나 유엔 인권 메커니즘에서도 국제사회의 노동 문제에 관한 이슈를 다루고 관련 규범을 채택한다. 예를 들어, 유엔 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약(이하, 사회권규약) 제6조는 생계를 영위할 권리를 포함하는 노동의 권리를, 제7조에서는 공정하고 유리한 노동조건을, 제8조는 노동조합을 결성하고 자유롭게 활동할 권리를 규정한다. 이러한 규약상 권리에 따라 사회권규약위원회는 일반논평(General Comments)

을 통해 규약의 내용을 구체화하고, 국가보고서에 대한 최종견해(Concluding observations)로써 당사국의 의무를 명확히 한다.

이러한 배경에서 이 글은 유엔 인권 메커니즘에서 검토된 한국의 노동권 이슈를 알아보고, 국내 법률과 제도에 미친 시사점을 논의하면서 인권개선을 위한 향후 방향을 모색해보고자 한다. 여기에서 유엔 인권 메커니즘이란 유엔 헌장 기반(Charter-Based)의 인권이사회와 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review), 조약 기반(Treaty-Based)의 국제인권조약기구의 절차를 아우르는 표현으로 유엔 인권 메커니즘에서 논의되는 권고, 지침 등의 내용은 국제적 표준으로 기능한다. 상기 목적을 위해 이 글은 먼저 국제인권규범이 규정하는 노동권의 내용에 대해 국제인권조약기구가 발표한 일반논평을 중심으로 살펴본다(제 II장). 일반논평은 법적 구속력은 없지만 국제기준의 해석에 관한 자료로, “국제법 존중주의라는 헌법적 차원에서 법령해석을 위한 유력한 규범적 근거(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도 10912 전원합의체 판결)”로 기능한다. 다음으로 유엔 인권 메커니즘에서 조명한 한국의 노동권 사안을 파악하기 위하여 국제인권조약기구에서 가장 최근 시행된 국가보고(State Reporting)에서의 노동권 관련 심의 내용과 더불어 개인통보(Individual Communications) 제도에서 통보된 사안을 검토한다(제 III장).

한국은 2021년 3월 ILO 제87호(결사의 자유), 제98호(단결권·단체교섭권) 협약 기준을 기점으로, 국제노동기준의 준수에 대한 감독이 더욱 강화될 것으로 예상된다. 오는 2023년 10월 제5차 자유권규약 국가보고 심의에서는 자유권규약 제22조(결사의 자유) 철회 여부에 대한 질의할 것으로 밝혀, 한국 정부의 국제규범 준수 의무 강화를 위한 자유권규약위원회의 후속적 견인이 예상된다. 이러한 배경에서 이 글은 한국의 노동 현실 개선을 위해 다양한 유엔 인권 메커니즘이 활용되리라 기대하면서, 국제사회가 조명하는 한국의 노동권 이슈를 검토하고 메커니즘이 작동하는 시사점에 대해 살펴보고자 한다.

II. 국제인권규범 상 노동권

1. 세계인권선언(1948)과 노동권

국제관습법으로 인정되는 세계인권선언은 제23조와 제24조에서 노동권과 관련한 조항을 포괄적으로 규정한다. 제23조에서는 ▲노동할 권리, 자유롭게 직업을 선택할 권리, 공정하고 유리한 조건에서 일할 권리, 실업 상태에서의 보호(제1항), ▲동일가치 노동에 대한 동일 보수(제2항), ▲존엄을 지키고 살아갈 수 있도록 정당하고 유리한 보수를 받을 권리와 보수가 부족할 경우 사회 보호 수단의 부조를 받을 권리(제3항), ▲노동조합을 결성·가입할 권리(제4항)를 다룬다. 제24조는 휴식하고 여가를 즐길 권리를 위해 노동시간을 적절한 수준으로 제한하고, 정기적인 유급휴가를 받을 권리가 있음을 확인한다.

특히 세계인권선언의 제23조 제4항에서의 노동자의 단결권은 평화적 집회와 결사의 자유에 관한 권리(세계인권선언 제20조)와도 관련된다. 결사의 자유는 “국가가 시민을 직접 통제하는 사회에서 자유를 위한 공간이 만들어져야 한다는 점”을 배경으로 하여, “어떠한 목표를 위한 도구적 개념이자 그 자체가 내재적 가치를 지니는 권리”로써, “노동자의 권리 보장 및 지위 향상을 위해 허용되는 최소한의 보호 장치 역할”을 한다.¹⁾

세계인권선언에서 규정한 노동권 관련 조항들은 선언이 수립된 1948년 이전에 이미 국제노동기구(ILO)에 의해 국제적으로 인정된 권리가기도 하다. 역사상 처음으로 노동권을 국제적으로 보편적인 권리로 선언한 규범으로 평가되는 필라델피아 선언²⁾은 세계인권선언에 중대한 영향을 끼쳤다.³⁾ “항구적 평화는 사회정의 기초위

1) 조효제, 『인권을 찾아서』, 한울, 2016, 184-185면.

2) 「국제노동기구(ILO)의 목적에 관한 필라델피아선언」(이하, 필라델피아선언)은 역사상 처음으로 노동권을 국제적으로 보편적인 권리로써 선언한 문서라 평가된다. 이 선언은 1944년 5월 국제노동기구 제26차 총회에서 만장일치로 채택, 1946년 몬트리올에서 열린 ILO 총회에서 「ILO 헌장」의 부속서로 포함되었다. 2차 세계대전 발발로 ILO 회원국들은 세계대전의 종전 시점에서 당시 시대상에 비추어 이 기구의 목적과 당사국들의 지도원칙을 재규정할 필요가 있었다. 선언은 ILO의 목적과 회원국의 정책 기조가 되어야 할 기본 원칙들을 전문과 5개의 조문으로 정의

에서만 가능하다”는 선언의 명제(필라델피아선언 II장)는, “인간이 전제와 압제에 맞서 폭동을 궁극적 대항 수단으로 취하도록 내몰리지 않도록 하기 위해서는 인권이 법치에 의해 보호받는 것이 필수적”이라고 한 세계인권선언의 정신(전문)으로 계승되었다.⁴⁾ ILO 선언이 사회정의 실현을 위해 노동권의 보장을 요청하였다면, 세계인권선언은 제2차 세계대전을 겪으면서 인종 학살과 같은 비참으로부터 인류를 지키기 위해 노동권을 포함한 인권을 법치에 의해 보호받을 수 있도록 한 것이다. 두 선언이 노동권을 보편적으로 보장하여야 할 인권으로 인정하면서, 국제적 차원에서 권리 내용을 실현해나갈 것을 요청한다는 점은 유사한 골격을 가지고 있는 셈이다.

한편 국제노동기구(ILO)는 국제노동기준과 국제인권규범 체계와의 연관성에 대하여, ILO는 이미 유엔 체제 출범과 현대인권의 성문화라 할 수 있는 세계인권선언의 수립 이전에 노동에 대한 의제설정(agenda-setting)을 통해 인권의 개념을 개척하였다고 스스로 평가한다.⁵⁾ 유엔 사회권규약위원회도 오늘날 사회·경제적 권리의 역사적 기원을 ILO의 필라델피아선언에서 찾을 수 있다고 설명한다.⁶⁾

한다. 여기에서 기본원칙이란 다음과 같다: (가) 노동은 상품이 아니다. (나) 표현 및 결사의 자유는 부단한 진보에 필수적이다. (다) 일부의 빈곤은 전체의 번영을 위협하게 한다. (라) 결핍과의 전쟁은 각국 안에서는 불굴의 의지로, 그리고 노동자 및 사용자 대표는 정부 대표와 동등한 지위에서 일반 복지의 증진을 위한 자유로운 토의와 민주적인 결정에 함께 참여하는 지속적이고도 협조적인 국제적 노력에 의하여 수행할 것을 요한다.

- 3) 알랭 쉬피오(Alain Supiot), 『필라델피아 정신-시장전체주의 비판과 사회정의의 복원을 위하여』, 박제성 역, 매일노동뉴스, 2019, 204면.
- 4) 알랭 쉬피오, 위의 책, 26면.
- 5) ILO, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (International Labour Conference 110th Session, 2022)*, para.131.
- 6) OHCHR, *Fact Sheet No. 33, "Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights (OHCHR, 2008)*, p.6.

2. 국제인권조약과 노동권

(1) 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(1966)

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약(이하, ‘사회권규약’)은 제6조부터 제15조까지 실체적 권리를 다루는데, 노동권 관련 사항은 3개 조항에 걸쳐서 규정한다. 제6조는 생계를 영위할 권리를 포함하는 노동의 권리를 선언하고, 제7조에서 공정하고 유리한 노동조건, 특히 안전한 노동조건을 향유할 모든 이의 권리를 인정한다. 제8조에서는 노동조합을 결성하고 가입, 자유롭게 활동할 권리를 확인한다. 특히 제8조는 집단적 권리로서의 노동권의 특징을 알 수 있는 조항이기도 하다.⁷⁾ 유엔 사회권규약위원회는 사회권규약 제6조가 규정하는 양질의 노동과 제7조가 언급한 공정하고 유리한 노동조건을 보장받기 위해서는 제8조 상 결사의 자유가 보장되어야 한다고 하여 세 조항 간 상호의존적 특성을 강조한 바 있다.⁸⁾

사회권규약 제6조와 관련하여 사회권규약위원회는 〈일반논평 18호(2005): 노동에 대한 권리〉을 통해 노동권에 관한 해석을 구체화하였다. 제6조가 규정하는 노동은 “괜찮은 노동(Decent work)”으로 이러한 노동이 되려면 “인간의 기본적 권리 존중과 작업 안전 및 보수 조건에 있어서의 노동자의 권리를 존중”해야 한다.⁹⁾ 위원회는 노동권에 대한 국가의 핵심 의무는 “비차별과 동등한 고용 보호를 보장할 의무를 포함한다”고 하였다.¹⁰⁾ 아울러 이러한 핵심 의무에는 “(a) 고용 접근성의 보장, (b) 공공, 민간 부문에서 소외된 개인과 집단에 대해 차별과 불평등을 초래하는 조치들의 방지, (c) 사용자 단체, 노동자 단체를 포함하는 참여적이고 투명한 절차를 토대로 한 국가 고용전략과 행동계획의 채택 및 이행”과 같은 요건들이 포함되어야

7) 사회권규약위원회, “일반논평 23호(2016): 제7조(공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021, 182면.

8) 사회권규약위원회, “일반논평 18호(2005): 제6조(노동에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021, 184면.

9) 사회권규약위원회, “일반논평 18호(2005): 노동에 대한 권리”, 위의 책, 184면.

10) 사회권규약위원회, 위의 책, 192-193면.

한다.¹¹⁾

다음으로 사회권규약위원회는 〈일반논평 23호: 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리(2016)〉에서 제7조에 대하여 “모든 사람”이라고 표현한 것이, “성별을 막론하고, 또한 젊거나 나이 든 노동자, 장애가 있는 노동자, 비공식 부문 노동자, 이주 노동자, 인종적 및 기타 소수집단 출신의 노동자, 가사노동자, 자영업자, 농업 노동자, 난민 노동자, 무급 노동자 등” 모두에게 적용되는 권리라는 점을 강조한 것이라 하였다.¹²⁾ 여기에서 “모든 사람”은 동 규약 제2조 3항의 차별금지와 제3조 상 평등권과도 관련한다. 아울러 〈일반논평 23호〉에서는 “노동조합을 구성할 권리, 결사의 자유, 파업권 등이 공정한 노동조건을 도입, 유지, 수호하는 데 필수적인 수단이라 강조”하였다.¹³⁾ 나아가 공정하고 유리한 노동조건 실현을 위한 인권옹호자(Human rights defender)의 활동은 “표현의 자유, 결사, 집회, 공공 참가 등의 방식을 통해 존중, 보호, 촉진”되어야 한다고 하였다.¹⁴⁾

한편 사회권규약위원회는 노동권과 관련한 당사국의 주요 의무에 대하여, “노동권의 실현이 점진적이며 시일이 걸리는 일이라는 사실이 당사국의 의무에서 유의미한 내용을 제거하는 것으로 해석되어서는 안 되며, 제6조의 실현은 가능하고 신속히 효과적으로 움직여야 할 구체적인 의무를 지닌다”고 하였다.¹⁵⁾ 이러한 “점진적 실현의 의무”에 대해서는 사회권규약에 관한 림버그 원칙(Limburg Principle)과 사회권위원회의 일반논평 3호(국가의 의무의 본질)을 통해서도 규범해석의 근거를 찾을 수 있다.¹⁶⁾ 림버그 원칙(1986)에서는 “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할 의무는 당사국이 가능한 한 신속히 권리의 실현으로 나아가기를 요구한다는 것이며, 국가의 실현 노력을 무제한적으로 유예할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서

11) 위의 주.

12) 사회권규약위원회, “일반논평 23호(2016): 제7조(공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리)”, 위의 책, 288면.

13) 사회권규약위원회, 위의 책, 286면.

14) 사회권규약위원회, 위의 책, 305면.

15) 사회권규약위원회, “일반논평 18호(2005): 노동에 대한 권리”, 위의 책, 189면.

16) 사회권규약위원회, “일반논평 3호(1990): 당사국 의무의 본질(규약 제2조 1항)”, 위의 책, 10-15면.

는 안 된다”고 강조하였다.¹⁷⁾

(2) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(1966)

시민적·정치적 권리에 관한 규약(이하, ‘자유권규약’)은 제22조에서 노동조합 결성에 대한 권리를 포함하는 결사의 자유를 규정한다. 이는 결사의 자유의 권리가 노동조합의 결성에 대한 권리보다 광의의 의미이지만, 노동조합의 결사의 자유가 시민적 및 정치적 권리의 성격을 가짐을 분명히 이해할 수 있는 대목이기도 하다.¹⁸⁾ 이러한 점은 1993년 비엔나 <세계인권회의>에서 확립한 인권(사회권과 자유권 간)의 불가분성과 상호의존성의 원칙을 상기시키며, 우리 법원에서 노동권을 사회권으로 분리하여 제한적으로 해석하려는 태도에 대해서도 시사점을 던져준다.¹⁹⁾²⁰⁾

자유권규약위원회는 아동, 이주노동자, 여성 등 여러 주체의 노동권에 대해서 일반논평(General Comments)을 통해 해석 기준을 제시하였다. 유엔 조약기구들은 조약 당사국이 조약을 해석하고 적용할 수 있도록 일반논평을 발간하는데, 일반논평은 그 자체로 법적 구속력은 없으나 전문가 간 숙고, 의견 수렴 과정을 거쳐 각국의 인권 실행에 관한 국제적 기준의 해석을 보여주는 권위 있는 자료로 여겨진다.²¹⁾

먼저 이주노동과 관련하여 자유권규약위원회는 <일반논평 17호 (1989): 제24조

17) UN Commission on Human Rights, Note verbale dated 5 December 1986 from the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights (“Limburg Principles”), E/CN.4/1987/17, 8 January 1987.

18) 윤애림, “국제인권법의 국내 적용과 사법부-결사의 자유와 관련된 판결, 결정 검토를 중심으로”, 『노동법학』 (65), 2018, 207~209면.

19) World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 1993, para.5.

20) 일례로 헌법재판소는 사립학교법 제55조, 제58조 제1항 제4호에 관한 위헌심판 결정(89헌가106)에서, “헌법 제32조 및 제33조에 각 규정된 근로기본권은 근로자의 근로조건을 개선함으로써 그들의 경제적·사회적 지위의 향상을 기하기 위한 것으로서 자유권적 기본권으로서의 성격보다는 생존권 내지 사회권적 기본권으로서의 측면이 보다 강한 것으로서 그 권리의 실질적 보장을 위해서는 국가의 적극적인 개입과 뒷받침이 요구되는 기본권이다”고 하여 노동권의 자유권적 성격을 소극적으로 해석한 바 있다.

21) 이해영, 『법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제』, 사법정책연구원, 2020, 41-42면.

(아동의 권리))에서, 아동은 “미성년자로서 그의 지위로 인해 특별한 보호 조치를 받을 권리를 가지며, 강제노동 등 착취로부터의 아동 보호를 위한 모든 조치가 취해져야 하고, 아동노동의 법적 연령 또한 법에 따라 명시되어야 한다”고 하여 아동의 특별한 보호를 요청한다.²²⁾ 이를 위해서는 지역사회와 가정이 아동노동에 의존하지 않도록, ILO 제182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약 제7조 2항에서도 명시된 바와 같이, 아동이 노동을 하지 않고 교육을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.²³⁾

이주노동자의 권리에 대해서도 자유권규약위원회는 〈일반논평 15호 (1986): 자유권규약에 따른 외국인의 지위〉에서, 이주노동자도 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 권리를 누린다고 하였다.²⁴⁾ 이주노동자의 결사의 자유는 1990년 채택된 이주노동자권리협약(CMW) 제26조에서 “노동조합 활동에 참여하고, 이러한 활동에 지원을 요청할 수 있으며, 법률에 규정되어있고 민주사회에서 국가안보, 공공질서를 위해 필요한 경우 외 이러한 권리의 행사에 어떠한 제한도 가해질 수 없다”고 한다. 여기에서 “공공질서”에 관한 해석은 무분별하게 제한되어서는 안 된다. 자유권규약위원회는 2011년 발간한 〈일반논평 34호(2011): 제19조 의견과 표현의 자유〉에서 손종규 개인통보 사건(Sohn v. Republic of Korea)를 참조하면서, “전국적 파업 소집과 같은 노동쟁의를 지지하는 성명 발표를 제한하는 것은 국가안보를 근거로 허용될 수 없음을 판단한 바 있다”고 함으로써 국가안보로 노동권을 제한할 수 없다는 규약의 해석방침을 명확히 하였다.²⁵⁾

〈일반논평 28호 (2000): 제3조 (여성과 남성 간의 권리의 평등)〉에서 자유권규약위원회는 노동법으로 보호되지 않는 영역에 많은 여성들이 고용되어 있으면서, 동일가치의 노동에 대한 동등한 임금을 보장받지 못하는 차별적 상황을 강조한다.²⁶⁾

22) 자유권규약위원회, “일반논평 17호(1989): 제24조(아동의 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 자유권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021, 37-38면.

23) 사회권규약위원회, “일반논평 13호(1999): 제14조(교육에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021, 101면, 187면.

24) 자유권규약위원회, “일반논평 15호(1986): 자유권규약에 따른 외국인의 지위”, 위의 책, 31면.

25) 자유권규약위원회, “일반논평 34호(2011): 제19조 (의견과 표현의 자유)”, 위의 책, 155면.

위원회는 모든 고용 영역에서 여성에 대한 차별을 제거하는 필요한 모든 조치(법령과 관행의 재검토)들을 이행하는 데 앞장서야 한다고 하였다. 특히 “가사노동 또는 기타 개인 서비스로 가장한 노예제도로부터 보호하기 위해 취한 조치에 대한 정보를 제공해야 한다”고 하여, 외국인 가사노동자와 아동의 권리 침해 예방을 국가의 의무를 강조하였다.²⁷⁾

(3) 기타 국제인권협약

양대 규약 외에도 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등에서도 노동 관련 조항을 별도 규정하거나, 타 조항과 결합한 방식을 띤다. 이주노동자권리협약의 경우, 협약의 명칭에서처럼 이주노동자의 노동권 전반의 사항을 다루고 있고, 한국이 비준하지 않은 유일한 협약이기도 하다 (23년 8월 기준). 이 글이 한국의 유엔 인권 메커니즘에서 조명된 노동권 상황을 다루기에, 한국 정부가 가입한 협약 중에서 노동권 관련 조항을 명시한 아래 협약 위주로 살펴보고자 한다.

먼저 인종차별철폐협약은 제5조에서, “(i) 근로, 직업 선택의 자유, 공정하고 알맞는 근로조건, 실업에 대한 보호, 동일노동, 동일임금, 정당한 보수 등에 대한 권리, (ii) 노동조합 결성 및 가입권”을 향유하는 데에 있어서, 인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별 없이 위 권리를 평등하게 보장하고 차별을 금지해야 할 당사국의 의무를 규정하였다. 인종차별철폐위원회는 일반논평과 같은 기능을 하는 일반권고(General Recommendations)를 수립한다. 이를 통해 위원회는 해외 가사노동자의 인권유린(일반권고 25호, 2000), 로마 공동체(일반권고 27호, 2000), 아프리카계 사람들(일반권고 34호 2011)의 노동 시장에서의 차별 관행, 고용과 노동 시장에서 혈통에 기초한 아동노동, 노예노동 관행(일반권고 29호, 2002), 미등록 이주노동자 자녀의 교육권(일반권고 30호, 2005) 문제 등의 해결을 권고하였다.²⁸⁾

26) 자유권규약위원회, 위의 책, 98면.

27) 자유권규약위원회, “일반논평 28호(2000): 제3조(여성과 남성 간의 권리의 평등)”, 위의 책, 91면.

여성차별철폐협약은 제11조에서 “1. 당사국은 고용분야에서 남녀 평등의 기초 위에 동일한 권리 특히 다음의 권리를 확보할 목적으로 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다”고 하여 노동에서의 성별 차별 금지를 강조하였다. 노동권과 관련하여 여성차별철폐협약위원회는 동일가치노동 동일임금(일반권고 13호, 1990), 도시와 농촌, 가족 기업에서의 무보수 여성 노동자(일반권고 16호, 1991), 여성 이주노동자(일반권고 26호, 2008) 등의 일반논평을 발표하여 여성 노동과 관련된 인권기준을 수립하였다.²⁹⁾

아동권리협약 제32조는 교육과 건강, 기타 사회적 발전에 유해한 노동으로부터 아동을 보호할 권리를 규정한다. 아울러 선주민 아동(일반논평 11호, 2011), 장애아동(일반논평 9호, 2006), 아동의 권리에 대한 기업부문의 영향과 국가의무(일반논평 16, 2013), 이주노동자 아동(일반논평 22호, 2017) 등을 통해 아동 고유의 정체성과 지위에 따른 취약성에 대한 고려와 권리를 보호할 것을 강조한다.³⁰⁾ 특히 위원회는 아동노동과 관련된 사항은 ILO협약 제138호(아동노동의 경우 고용허가 최저연령) 및 ILO 협약 제182호(최악의 아동노동 형태의 금지)에서 실시한 사항과 맥락을 같이한다고 하였다.³¹⁾

마지막으로 장애인권리협약(CRPD)은 제27조에서 다른 사람과 동등한 장애인의 노동권을 규정한다. 이 조항에 따르면 당사국은 “모집, 채용, 고용 등에서의 노동조건, 노동조합권, 장애인의 고용기회와 승진 등에서 입법을 포함한 적절한 조치를 취하여 장애인의 노동권의 실현을 보호하고 증진할 의무”가 있다. 장애인권리협약 위원회는 제27조에서 명시한 사항을 달성하려면, “노동 및 고용과 관련하여 장애를 사유로 한 차별이 발생하지 않도록 보장”하여야 하며, 동 협약 제5(3)조 상 적절한

28) 인종차별철폐위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 인종차별철폐위원회 일반권고, 이주노동자권리위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.

29) 여성차별철폐위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 여성차별철폐위원회 일반권고』, (국가인권위원회 편역), 2021.

30) 아동권리위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 아동권리위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.

31) 위의 책, 240면.

편의 보장과 제5(4)조 상 실질적 평등 달성을 위한 조치들을 수행하여야 한다.³²⁾ 이러한 조치들에는 노동 시장에 참여할 수 있도록 지원, 자유롭게 고용을 선택할 권리, 최저임금보다 낮은 금액을 받지 않도록 장애 수당 보장, 비차별적이고 장애인을 포용하는 직업 안전 및 보건 조치 등을 포함한다. 또한 위원회는 일반논평 4호(포용적 교육)에서, “양질의 포용적 교육을 통해 장애인이 열린 노동시장과 노동 환경에 참여하는 데 필요한 지식, 기술 자신감을 획득하여 직업생활을 할 수 있도록” 보장할 것을 확인하였다.³³⁾

III. 유엔 인권 메커니즘에서 논의된 한국의 노동권 동향

유엔 인권 메커니즘이란, 인권의 보호와 증진을 위해 유엔 헌장 기반(Charter based system)의 인권이사회(UN Human Rights Council), 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review, UPR), 특별절차(Special Procedures)와 조약 기반(Treaty based system)의 국제인권조약기구(Treaty Bodies) 등 여러 기구와 절차들을 통칭하는 용어이다.³⁴⁾ 국제인권조약을 비롯하여 법적 구속력은 없지만 국제적 표준으로 기능하는 각종 지침, 권고 등 다양한 연성 규범, 국제인권기구의 권고 등이 유엔 인권 메커니즘을 통해 수립된다.³⁵⁾

이 장에서는 주로 유엔 인권 메커니즘에서 논의되는 한국의 노동권 동향을 살펴 보고자, 한국 정부 대상 국가보고 심의(State Reporting)와 개인통보 제도(Individual Communications)에서 다뤄진 내용을 중심으로 검토한다. 독립적인 전문가로 구성된 국제인권조약기구 산하 위원회는 앞서 살펴본 바와 같이 일반논평 또는 일반권고를

32) 장애인권리협약위원회, “평등과 비차별에 관한 일반논평 6호(2018)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리협약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021, 144면.

33) 위의 책, 84면.

34) OHCHR, “Instrument & mechanisms.”, 접속일: 2023. 8. 13.
<https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>

35) 법무부, “국제인권규범”, 접속일: 2023. 8. 13.
<https://moj.go.kr/moj/335/subview.do>

통해 조약 조문의 해석 기준을 제시하고, 당사국의 이행현황 보고를 심의하는 기능을 수행한다.³⁶⁾ 위원회는 국가보고서를 심의하여 최종견해(Concluding observation)나 개인통보 사건 심의에 대한 견해(Views)를 제시하는데, 이 또한 “선례가 되면서 조약 해석과 적용을 위한 지표”로 활용된다.³⁷⁾

1. 국제인권조약기구의 대한민국 국가보고 심의

국제인권조약의 감독기구는 조약의 이행상황에 관한 보고서를 정기적으로 제출받아 심사하는 ‘국가보고’ 심의 절차를 운용한다. 심의 과정은 조약상 명시된 권리들에 대하여 국가가 존중, 보호 및 실현의 의무를 달성하기 위해 지속적으로 노력한 사항들을 담고 있어야 한다. 이러한 과정을 거쳐 국제인권조약과 국내법 및 정책과의 조화를 이루기 위해 당사국이 취한 조치들이 어느 정도로 진전되었는지를 검토할 수 있다. 아울러 조약을 실행해 나가는 데 있어서 발견된 문제와 결점을 규명하고, 이를 보완할 국가의 정책을 발전시킨다.³⁸⁾

조약기구별 국가보고 심의 운용 방식은 약간의 차이는 있지만, 일반적으로 4~5년마다 조약위원회의 심의를 받는다. 대체로 심의과정은, ①조약기구의 사전심의 회의 개최(보고 전 쟁점목록(LoIPR) 채택 및 송부), ②정부의 쟁점목록(LoIPR)에 대한 답변서 제출, ③본심의 회의 개최(최종견해 채택 및 송부), ④정부의 후속조치 보고서 제출, ⑤조약기구의 정부 후속보고서에 대한 평가의 단계로 이뤄진다.³⁹⁾

한국 정부는 2015년 제4차 자유권규약위원회 국가보고 심의를 받았고, 오는

36) OHCHR, *Fact Sheet No. 33, “Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, 2008, p.35.

37) 백법석, “국제인권법상 개인통보제도: 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약을 중심으로”, 『국제법 학회논총』 68(1), 68면.

38) Report of the Secretary-General, *Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States Parties to the international human rights treaties*, (Rev.6, 3 June 2009), para.8-10.

39) 국가인권위원회 홈페이지, “국제인권규범 (조약기구)”, 접속일: 2023. 8. 13.
<http://humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=7065&boardNo=7606995&searchCategory=5&page=1&searchType=total&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=117>.

2023년 10월 제5차 심의를 앞두고 있다. 사회권규약 심의의 경우 2017년 제4차 심의를 받았다. 이 장에서는 주로 결사의 자유와 관련하여 사회권규약위원회와 자유권규약위원회의 최종견해와 정부의 이행계획 조치에 대해 검토하고자 한다.

(1) 사회권규약위원회

사회권규약위원회는 대한민국 정부가 1990년 사회권규약을 비준한 이래, 지금까지 총 4차에 걸쳐 사회권규약 이행현황에 관한 국가보고를 심의하였다. 가장 최근 실시된 제4차 국가보고 심의는 2017.9.20.-22. 동안 개최되었다. 노동권 이슈와 관련하여 사회권규약위원회는 ▲비전형(Non-standard) 고용, ▲노동법 및 사회보장법의 적용 범위, ▲적정 보수, ▲성별 임금격차, ▲이주노동자, ▲파업권, ▲노조할 권리를 중심으로 한국 정부의 개선을 권고하였다.⁴⁰⁾

먼저 비전형(Non-standard) 노동과 관련하여 위원회는 하청노동자, 파견노동자, 독립계약자 등 비전형 노동자의 노동권에 우려를 표하면서, “비전형 고용의 남용을 억제하기 위한 효과적인 수단을 마련할 것”을 촉구하였다. 이를 위해 위원회는 “노동관계법을 모든 형태의 노동자에 적용하고, 비전형 노동자의 부당한 계약갱신 거부에 대한 제재 부과 등 입법 및 규제조치를 취하며, 비전형 고용의 근로감독을 효과적으로 수행할 것을 권고”하였다 (제4차 심의 최종견해 문단 28-29).

다음으로 노동법과 사회보장법의 적용 범위와 관련하여 위원회는 농업·어업·가사노동자들이 “근로기준법 등 우호적인 노동조건과 사회보장 관련 법으로부터 배제되고 있는 현실에 우려”를 표하였다. 또한 “농업, 어업, 가사노동 등 특정 산업에 적용되는 별도 입법이 노동자의 권리를 침해할 위험성이 증가하는 문제를 해결”할 것을 권고하면서, <공정하고 우호적인 노동조건에 대한 일반논평 제23호(2016)>을 준수할 것을 제안하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 30-31).

적정 보수와 관련하여 위원회는 최저임금 액수가 “인간다운 삶을 누리기에 충분

40) 사회권규약위원회, “사회권규약위원회의 우리나라 제4차 보고서에 대한 최종견해”, (법무부 번역), 2017.

치 않고, 다수 노동자의 임금이 최저임금에 미달하는 점을 우려”하면서, 최저임금이 “모든 분야에 적용되고, 근로 감독과 제재 조치를 통해 최저임금이 준수되도록 권고”하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 32-33). 다음으로 위원회는 성별 임금 격차가 여전히 심각하다는 점을 우려하면서, 여성 노동자의 “양육책임으로 인한 경력단절 문제와 여성 노동자가 시간제 일자리에 편중되는 현상의 근본적인 원인을 해결”할 것을 권고하였다. 아울러 “탄력근무제, 남성육아휴직할당제도 등 당사국이 취한 조치의 실효성을 점검”하고, 「남녀고용평등법」 상 “동일가치노동 동일임금노조항의 이행 여부 감독을 철저히 할 것”을 제안하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 34-35).

이주노동자에 대해서 위원회는 사업장 이동을 제한하는 고용허가제가 이주노동자를 착취에 용이한 구조라는 점과 더불어 특히 농업과 어업에 종사하는 이주노동자의 강제노동 현실에 강력한 우려를 표하였다. 이에 위원회는 “이주노동자의 이동 제한 요건 폐지”를 권고하면서, “이주노동자의 여권압수, 감금, 신체적 학대 등을 조사하고, 가해자를 처벌할 것을 촉구”하였다. 나아가 “ILO 강제노동협약 제29호와 강제노동폐지협약 제105호를 비준할 것을 권고”하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 36-37).

위원회는 파업권과 관련하여서도 파업이 “합법적으로 가능한 요건이 제한적이라는 점, 업무방해죄를 적용하여 형사처벌, 민사상 손해배상책임이 지속되는 등 단체 행동 참가 노동자에 대한 보복 조치, 파업이 금지되는 “필수 유지 업무”에 대한 광범위한 정의에 우려”를 표하였다. 이에 “합법 파업의 요건을 완화하여 파업권이 효과적으로 행사되도록 보장하고, 쟁의행위 참가 노동자에 대한 보복 조치에 대해 독립적인 조사를 실시할 것을 권고”하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 38-39).

마지막으로 노조할 권리에 대하여, 위원회는 “복수노조 제도가 노동자의 교섭력을 약화시키는 수단으로 활용될 수 있는 점, 해고자의 노조가입 금지 조항, 비정규직 노동자의 노조 결성 및 가입 권리를 적절히 보장받지 못하는 점”에 우려를 표하였다. 이에 위원회는 “복수노조를 허용하는 법률 및 제도가 교섭력 약화 목적으로 사용되지 않도록 하고 모든 부문의 노동자가 자유로운 노조 결성 및 가입의 권리를

보장받을 수 있도록 하며, ILO 제87호, 제98조 협약을 비준할 것을 권고”하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 41).

(2) 자유권규약위원회

1990년 대한민국 정부는 사회권규약과 함께 자유권규약을 동시 비준하였다. 자유권규약의 국가보고 심의도 사회권규약과 마찬가지로 총 4차례 진행되었다. 가장 최근에 진행된 제4차 국가보고 심의는 2015.10.22.-23. 동안 개최되었으며, 오는 2023년 10월 제5차 국가보고 심의를 앞두고 있다. 제4차 국가보고 심의에서 위원회는 ▲여성에 대한 차별, ▲이주노동자 및 강제노동 목적의 인신매매, ▲공무원 및 해고노동자의 결사의 자유와 관련한 사안 등에 대하여 한국 정부에 개선을 권고하였다.⁴¹⁾

먼저 자유권위원회는 여성에 대한 차별과 관련하여, 여성의 비정규직 비율과 성별 임금 격차가 현저하게 높으며, 의사 결정 지위에 있는 고위직급의 노동에 여성이 차지하는 비율이 낮은 점에 우려를 표하였다. 또한 위원회는 “성평등을 달성하기 위한 포괄적 인식개선 프로그램을 실시하는 등 성별 고정관념을 근절하고, 성별 임금 격차를 해소하기 위한 조치를 취하며, 비정규 고용에서의 성차별을 철폐할 것”을 권고하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 16-17).

이주노동자 및 강제노동 목적의 인신매매와 관련하여서도 위원회는 개선을 촉구하였다. 위원회는 한국이 “인신매매의 출발, 경유, 목적국임에도 관련 인신매매 행위자에 대한 처벌이 거의 이뤄지지 않는 것에 주목하며, 농업 이주노동자의 강제노동, 인신매매 상황에 처해있는 점에 우려”를 표하였다. 아울러 “『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』 제25조에 따라 이주노동자가 극히 제한된 상황에서만 사업장을 변경할 수 있다는 점”을 지적하였다. 이에 따라 위원회는 자유로운 작업장 변경이 가능하도록 고용허가제의 개선, 강제노동 방지를 위한 관리감독 강화, 인신매

41) 자유권규약위원회, “대한민국 제4차 정기보고서에 대한 최종견해”, (법무부 번역), 2015.

매 피해자의 보호 메커니즘의 수립 등을 권고하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 40-41).

한편 위원회는 “공무원 및 해고 노동자의 결사의 자유와 관련해서도 부당한 제한이 부과되고 있는 것에 주목하면서 해고 노동자의 가입자격을 부여하였다는 이유로 노조 설립 신고를 거부한 사건에 우려”를 표하였다. 아울러 자유권규약 제22조 유보사항을 철회할 것과 공무원, 해고노동자를 포함한 모든 부문의 노동자의 노조 가입 보장을 촉구하였다 (제4차 심의 최종견해, 문단 54-55).

(3) 기타 협약위원회

한국이 비준한 국제인권조약⁴²⁾ 중 위에서 다룬 양대 인권규약과 2023년 1월 비준하여 아직 국가보고 심의를 받은 바 없는 강제실종방지협약을 제외한, 5개의 국제인권협약 위원회에서도 한국의 노동권 사안을 논의하고 개선할 것을 요청하였다. 이를 다음의 표와 같이 정리해볼 수 있다.

비준협약	노동권 관련 한국 정부 대상 최종견해 요약 (주요 권고내용의 중심으로 발췌, 밑줄은 본고 저자 강조)
여성차별철폐위원회 ⁴³⁾	<p>고용</p> <p>39. 위원회는 이전 최종견해(CEDAW/C/KOR/CO/7, 문단 31과 33)를 재차 강조하고 당사국에 다음을 권고한다.</p> <p>(a) 남녀고용평등과 일 가정 양립 지원에 관한 법률을 엄중히 집행하여 <u>동일가치노동 동일임금 원칙을 이행</u>하고, 특히 고용노동부의 성별임금격차 사례를 조사하는 역량을 크게 증대하며, <u>동일가치노동 동일임금 원칙 위배시 엄격히 제재를 부과</u>하고, <u>공공기업 및 민간기업 대상 ‘임금공시제도’를 도입</u>할 것</p> <p>(b) <u>여성 초단시간 노동자에 대한 보호</u>를 근로기준법과 기간제 및 단시</p>

42) 대한민국 비준한 인권조약 중 국가보고 심의 현황은 ▲사회권규약위원회 제4차(2017년), ▲자유권규약위원회 제4차(2015년), ▲여성차별철폐위원회 제8차(2018년), ▲고문방지위원회 제3-5차(2017년), ▲인종차별철폐위원회 제17-19차(2018년), ▲아동권리위원회 제5-6차(2019년), ▲장애인권리위원회 제2-3차(2022년)와 같다. 아울러 2023년 1월, 대한민국은 강제실종방지협약을 비준하여 2월에 발효되었기에 아직 국가보고 심의를 받은 바 없다 (2023년 8월 기준).

	<p>간근로자 보호 등에 관한 법률에 보장할 것</p> <p>(c) <u>인식제고 캠페인을 지속적으로 실시하고 혜택을 확대하여, 남녀의 육아 휴직 제도의 혜택 수준을 제고하는 등, 육아 의무를 부모가 공동으로 부담하도록 인센티브를 제고할 것</u></p>
고문방지위원회 ⁽⁴⁴⁾	<p>이주노동자 폭력</p> <p>40. 위원회는 당사국이 다음의 조치를 취할 것을 촉구한다.</p> <p>(a) 여성 이주노동자를 포함한 <u>이주노동자들에게 착취, 폭사, 학대 및 개인문서 압수에 대한 법적인 보호 장치를 제공하고 사법제도에 대한 접근성 보장</u></p> <p>(b) <u>이주노동자들이 합리적인 시간 이내에 사업장을 변경할 수 있는 방향으로 노동법 개정 고려</u></p> <p>(c) <u>이주노동자들이 직통 전화 상담 서비스를 자신들이 이해하는 언어로 사용할 수 있도록 하고, 통역사에 대한 접근성을 보장하며 폭력 가해자들에 대해 소장을 제출할 수 있다는 정보를 제공받고, 착취와 학대 발생 시 사업장 변경이 가능하도록 하며 의료 서비스, 보상을 포함한 구제조치, 정부 지원 센터에 대한 접근성 보장</u></p>
인종차별철폐위원회 ⁽⁴⁵⁾	<p>이주노동자</p> <p>10. 위원회는 a) <u>이주노동자의 가족 결합 촉진; b) 사업장 변경 제한 폐지; c) 체류 가능 기간 연장; d) 여타 비자 취득 허용을 위하여 당사국이 고용허가제와 이주노동자에 적용가능한 법률을 개정할 것을 권고한다.</u></p> <p>12. 외국인 차별에 관한 위원회 일반권고 제30호(2005)에 비추어, 위원회는 당사국이 차별적 목적이나 효과를 가질 수 있는 고용 규정과 관행을 포함한 근로 조건과 취업 요건에 있어 <u>외국인에 대한 차별을 철폐하기 위해 이주노동자에게 적용가능한 관련 법률에 대해 필요한 개정을 할 것을 권고한다.</u> 또한 위원회는 당사국이 체류 자격과 관계없이 외국인 고용사업장에 대한 근로 감독 강화를 포함하여 <u>내국인과 외국인 노동자 간의 차별에 단호히 대응할 것을 권고한다.</u> 더 나아가, 위원회는 <u>이주노동자의 권리 침해시 적절한 구제수단에 대한 접근을 보장하며, 가해자에게 책임을 묻고 적절한 처벌로 제재가 가해지도록 보장할 것을 권고한다.</u> 마지막으로, 위원회는 당사국이 차기 정기 보고서에 <u>근로 감독 또는 여타 기관에 의한 방문, 위반사항 적발, 제재, 구제 및 처벌에 관한 통계를 포함할 것을 요청한다.</u></p>
아동권리위원회 ⁽⁴⁶⁾	<p>아동노동을 포함한 경제적 착취</p>

	<p>44. 위원회는 일하는 아동의 근로조건 개선 및 기업 감독을 위한 정책적 조치를 환영한다. 일하는 아동의 수가 여전히 많고, 그들의 노동권 침해 및 언어폭력이 빈번히 발생하는 점, <u>강제노동과 현대판 노예제, 그리고 인신매매를 근절하고, 가장 가혹한 형태의 아동노동의 금지 및 근절을 보장하기 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취하며, 2025년까지 모든 형태의 아동노동을 없애고자 하는 지속가능발전목표(SDGs) 세부목표 8.7를</u> <u>감안하여, 위원회는 당사국이 책무성과 사회복귀를 위한 메커니즘을 수립함으로써 새로운 조치의 유효성에 대한 점검과 보고를 강화할 것을 다시 한 번 강조한다.</u></p>
장애인권리위원회 ⁴⁷⁾	<p>근로 및 고용(제27조)</p> <p>56. 위원회는 지속가능발전목표 8.5에 따라 당사국에 다음과 같이 권고한다.</p> <p>(a) 개방된 노동 시장에서 장애인의 참여를 배제하거나 제한하는 <u>모든 차별적 법률을 폐지하고 모든 장애인의 일할 권리를 보장하기 위한 효과적인 조치와 특히 광고, 채용 절차, 합리적 편의제공, 재교육, 승진 등 업무 및 고용과 관련된 기타 권리에 관련한 차별을 근절하기 위한 조치를 채택할 것;</u></p> <p>(b) 「최저임금법」을 검토하여 <u>동일 가치 노동에 대한 동일 임금</u>을 보장하고, <u>법의 혜택을 받지 못하는 장애인에 대한 보상을 제공할 것;</u></p> <p>(c) 탈시설화 과정에 참여하는 장애인, 청각장애인, 심리사회적 장애인 및/또는 지적장애인을 포함한 <u>장애인이 개방된 노동 시장에서의 근로와 고용에 대한 접근성과 포용적 근로 환경에의 접근성을 보장하는 조치를 강화할 것;</u></p> <p>(d) 장애인이 보호 고용에서 개방적이고 포용적이며 접근 가능한 고용으로 전환할 수 있도록 보장하는 조치를 이행하고 개방된 노동시장에서 장애인, 특히 여성장애인의 참여 증대를 위한 할당제를 포함하여 <u>장애인 고용 촉진</u>을 위해 <u>특정적으로 고안된 적극적 우대조치를 효과적으로 이행할 것을 보장할 것.</u></p>

- 43) 여성차별철폐위원회, “대한민국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해”, (여성가족부 비공식 번역본), 2018, 12면.
- 44) 고문방지위원회, “대한민국 제3,4,5차 국가보고서에 대한 최종견해”, (국가인권위원회 번역), 2017, 14면.
- 45) 인종차별철폐위원회, “인종차별철폐협약 제17-19차 국가보고서에 대한 위원회 최종견해”, (외교부 번역), 2018, 4면.
- 46) 아동권리위원회, “대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종견해”, (국가인권위원회 번역), 2019, 20면.
- 47) 장애인권리위원회, “대한민국 제2, 3차 국가보고서에 대한 최종견해”, (보건복지부 번역), 2022,

이상을 살펴보건대 위 5개 인권협약위원회는 여성아동장애인 등 협약상 보호를 받는 각각의 권리 주체가 고유하게 처한 차별적 상황으로부터의 국가의 보호 의무를 요청하고 있는 점을 알 수 있다. 한국 정부 대상 최종견해의 주요 골자는 다음과 같다:

- (여성차별철폐위원회) 동일가치노동 동일임금 원칙 위배 시 엄격한 제재 부과, 여성 초단시간 노동자에 대한 법적 보호, 공공기업·민간기업 대상 ‘임금공시 제도’ 도입 등
- (고문방지위원회) 이주노동자 학대, 착취에 대한 보호 장치 제공, 사업장 변경이 가능하도록 노조법 개정, 상담서비스의 언어 접근성 제고, 착취 및 학대 발생 시 구제 조치 강화 등
- (인종차별철폐위원회) 이주노동자의 가족 결합, 사업장 변경 제한 폐지, 여타 비자 취득 허용 등 관련 법률 개정, 내외국인 간 차별 대응, 권리구제 수단에 대한 접근성 보장, 근로 감독 및 가해자 처벌·제재 조치 강화 등
- (아동권리위원회) 아동 강제노동, 인신매매, 가장 가혹한 형태의 아동노동 금지, 지속가능발전목표 세부목표 (SDG 8.7) 이행을 위한 아동의 사회복귀 메커니즘 수립, 관련 조치의 유효성에 대한 점검 및 보고 강화 등
- (장애인권리위원회) 노동시장에서의 장애인 차별적 법률 폐지, 채용 절차, 승진 등에서 차별 근절 조치 채택, 동일가치 동일임금 보장 및 미부합 시 보상 제공, 지속가능발전목표 세부목표(SDG 8.5)⁴⁸⁾에 부합하는 장애고용환경 촉진, 장애인 고용 촉진을 위한 적극적 우대조치의 효과적 이행 등

14면.

48) 지속가능발전목표 세부목표 8.5(SDG target 8.5)는 “2030년까지 청년 및 장애인을 포함한 모든 여성과 남성을 위한 생산적 완전 고용과 양질의 일자리 창출 및 동일가치노동에 대한 동일임금을 달성한다.”

2. 개인통보제도 (Individual Communications)

개인통보제도란 권리를 침해받은 피해자 개인이 국제인권조약기구에 사건을 통보할 수 있도록 한 제도로 당사국이 해당 조약의 개인통보제도를 수락한 경우에 한해서만 이용이 가능하다. 한국은 1992년 최초의 진정 이래 2023년 6월 현재까지 총 23건 중 고문방지위원회에 제기된 1건을 제외하고는 모든 개인통보가 자유권규약 위원회에서 다뤄졌다.⁴⁹⁾ 이 가운데 제1호 개인통보사건(Sohn v. Republic of Korea)은 노동쟁의 및 제3자 개입금지와 관련된 것으로, 전체 통보 건 중 유일한 노동권 관련 사안이다. 한국 정부가 사회권규약 선택의정서를 가입하지 않았기에 개인통보제도를 이용할 수 없고, 자유권규약의 제22조 결사의 자유 조항을 유보한 상황이 노동권 관련 진정을 유엔 인권 메커니즘에서 적극 활용하지 못하는 실질적인 어려움으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

제1호 개인통보 사건이자 유일한 노동관련 사안인 Sohn v. Republic of Korea 사건의 개요는 다음과 같다. 원고 손종규는 금호타이어노조 위원장으로서, 16대 대기업 노동조합으로 구성된 ‘연대를 위한 대기업노동조합회의(이하 연대회의)’의 충청·호남지역 대표로 활동하였다.⁵⁰⁾ 연대회의는 대우조선 노조의 쟁의행위에 지지한다는 취지의 성명서를 채택하고, 파업 중인 대우조선 노동자들에게 배포하였다. 원고는 이 행위로 구 노동쟁의조정법 제13조2를 위반한 죄로 구속 기소되어 유죄판결을 선고받게 된다. 통보인은 이와 같은 처벌이 자유권규약 제19조 제2항이 인정한 표현의 자유를 침해하였다고 보고 개인통보 제도를 이용하였다.

이에 대해 유엔 인권이사회는 위와 같은 이유로 원고를 처벌한 것은 자유권규약 제19조 제2항을 침해한다고 판단하였다.⁵¹⁾ 인권이사회는 통보인의 행위가 국가안보 또는 공공질서를 위협하는지를 정부가 충분히 정당화하지 못하고 있다고 보면서

49) OHCHR, “UN Treaty Body Database”, 접속일: 2023. 8. 13.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en

50) 법원 국제인권법연구회, 『인권판례평석』, 박영사, 2017, 233-234면.

51) UN Human Rights Committee, *Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea*, Communication No. 518/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/518/1992, 1995.

통보인의 권리가 침해되었다고 보았다.⁵²⁾ 이에 자유권규약 제2조 제3항(a)에 따라 통보인에게 적절한 배상을 포함한 효과적 구제조치를 취하고, 구 노동쟁의조정법 제13조의2를 재검토하라는 견해를 밝혔다.⁵³⁾

그러나 한국 정부가 인권이사회의 권고대로 이행하지 않자, 통보인 손종규는 국가배상의 소를 제기하였다(대법원 1999. 3. 26. 선고 96다55877). 원고는 한국 정부가 자유권규약 제2조 제3항(a)에 따라 적절한 구제조치를 제공할 의무가 있고, 피고 소속 공무원들은 구 노동쟁의조정법 제13조의2를 해석·적용·집행함에 있어 국제규약에 위반되지 않도록 하여야 할 의무가 있음에도 불구하고, 이에 위반하여 원고를 형사 처벌한 불법행위로 인하여 원고가 입은 정신적 손해에 대하여 배상할 의무가 있다고 주장함으로써 국가배상을 청구하는 소를 제기하였다.⁵⁴⁾

이에 대해 대법원은 “자유권규약 제19조 제3항에서 표현의 자유 권리 행사는 타인의 권리·신용의 존중 또는 국가안보 또는 공공질서·공중보건·도덕의 보호 등을 위하여 필요한 경우 제한하는 것을 인정하고 있다”고 보면서, “단순한 표현행위의 범위를 넘어 쟁의행위에 영향을 미칠 목적으로 개입한 행위를 처벌한 것이 자유권규약 제19조의 취지에 반하여 표현의 자유를 침해한 것이라 볼 수 없다”고 하였다.⁵⁵⁾ 또한 자유권규약 제2조 제3항은 “국제규약상 인정된 권리 침해를 당한 개인이 효과적인 구제조치를 받을 수 있는 법적 제도 등을 확보할 것을 당사국 상호간 국제법상 의무로 규정하고 있는 것”이고, 위 규정으로 “개인이 손해배상 등 구제조치를 청구할 권리가 창설되는 것은 아니라고 해석”하였다.

이러한 결정은 국제인권조약 체제에 대한 재판부의 이해 부족으로 보인다. 첫째로, 재판부는 “자유권규약 제2조 제3항 상 의무의 내용이 ‘당사국 상호 간 국제법상 의무’라고 판시하였다. 국제법상 의무가 국가 간에 의해서만 발생한다는 이해인

52) 원유민, “국제인권조약 개인통보제도 30년: 한국 개인통보사건과 국내법원 판례”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호, 78면.

53) 윤애림, “국제인권법의 국내 적용과 사법부-결사의 자유와 관련된 판결, 결정 검토를 중심으로”, 『노동법학』 (65), 2018, 201면.

54) 법원 국제인권법연구회, 『인권판례평석』, 박영사, 2017, 234면.

55) 대법원 1999. 3. 26. 선고 96다55877 판결.

데, 이는 국제인권조약이 다른 국제법과는 다른 구조라는 점을 고려하지 않은 것이다. 국가가 유일한 국제법상 주체인 전통 국제법적 질서에서는 “국가책임 추궁 주체”로 개인을 다루지 않으나, 국제인권법은 개인통보제도를 마련하고 있다는 점에서 전통적인 국제법과 차이가 있다는 점을 분명히 이해할 필요가 있다.⁵⁶⁾

두 번째로, 재판부가 인권조약감독기구의 결정이 법적 구속력을 갖고 있지 않는다는 이유 하나만으로 자유권규약위원회의 견해를 배척한 점도 재고할 필요가 있다. 앞서 밝힌 대로 인권조약감독기구의 견해는 국제인권조약의 가장 유권적이고 권위적인 해석 기준이다. 즉, 국제적 해석 기준을 신의성실하게 고려할 의무를 다 하면서, 조약과 불일치하는 국내법 규정의 사유를 들어 조약을 미이행해서는 안 된다.⁵⁷⁾ 따라서 법적 구속력이 없다는 이유만으로 위원회의 견해를 배제하는 태도는, “인권조약의 체결행위를 외교적 유희로 전락시키는 결과를 초래”한다.⁵⁸⁾

마지막으로 재판부가 규약에 의하여 개인이 손해배상 등 구제조치를 청구할 수 있는 특별한 권리가 창설된 것은 아니라고 해석한 점에 대해서도 생각해 봐야 한다. 대법원은 국제법에 반하는 법률의 집행이 국가배상의 원인이 될 수 있는지에 대해서는 판단을 유보한 채, 구 노동쟁의조정법 제13조의2가 자유권규약 제19조 제2항에 반하지 않는다고 하였다.⁵⁹⁾ 그러나 자유권규약이 제2조 제3항에서 적절한 구제 조치를 제공할 의무를 밝히고 있음에도, 재판부는 국내법에 의해서만 구제 조치를 취할 수 있다고 할뿐 국제조약상의 의무와 국내법과의 충돌 문제에 대해 충분히 검토하지 않았다.⁶⁰⁾

이상 국제인권조약 감독기구에서 유일하게 다뤄진 노동권 관련 통보사건을 소개하였다. 이 판결로부터 이십여 년이 넘게 흘렀으나, 사법기관의 태도는 크게 달라지지 않았다. 일례로 최근 동성결합의 건강보험 피부양자 자격을 인정한 보험료 부

56) 백범석(2023), 앞의 글, 61면.

57) 신윤진, “국제인권규범과 헌법: 통합적 관계구성을 위한 이론적·실천적 고찰”, 『서울대학교 법학』 제61권 제1호, 2020, 213면.

58) 윤애림, 위의 글, 213면.

59) 법원 국제인권법연구회, 위의 책, 241면.

60) 원유민, 위의 글, 80면.

과처분 취소소송(서울고등법원 2023. 2. 21. 선고 2022누32797)에서도 소수자의 권리 보호에 적극적인 판결을 내렸으나, 국제인권조약의 위반 여부에 있어서는 판단을 유보한 채 이유에 대한 설명을 제시하지 않는 등 유사한 상황이 다수 판결에서 드러난다.⁶¹⁾ 이러한 사법부의 태도는 유엔 인권 메커니즘의 이행력을 좌초시키고, 국제인권규범의 중요성을 저해하는 관행을 고착시키기에 변화가 요청된다.

다른 한편, 노동권 사안을 국제 메커니즘을 통해 제기할 때, 자유권규약위원회 외에도 한국 정부가 가입한 여성차별철폐협약(선택의정서 2006년 가입), 장애인권리협약(선택의정서 2022년 가입)의 개인통보제도를 통한 진정 제기도 고려해볼 수 있다. 협약상 보호를 받는 각각의 권리 주체가 고유하게 처한 차별적 상황으로부터의 보호를 요청하면서, 노동 문제의 사안을 권리 주체별로 세분화하여 압박, 제기할 수 있는 통로를 확대할 수 있을 것이다.

IV. 유엔 인권 메커니즘 작동의 시사점

이상 일반논평(General Comments)을 중심으로 국제인권조약기구가 해석한 노동권의 이해를 바탕으로, 한국의 노동권 사안이 유엔 인권 메커니즘 내에서 어떻게 논의되고 있는지를 살펴보았다. 국제인권조약기구의 한국 정부 대상 국가보고 심의에서는 다양한 노동권 사안들이 논의되고 있었다. 먼저 사회권규약위원회는 ▲플랫폼 노동자와 같은 비전형(Non-standard) 노동 현실 개선, ▲노동법 및 사회보장법의 적용 범위 확대, ▲적정 임금 보장, ▲성별 임금 격차 개선, ▲이주노동자의 노동권 보장, ▲파업권 보장 등을 중심으로 한국 정부의 개선을 촉구하였다. 자유권규약위원회는 ▲성별 임금 격차 및 직장내 고위 직급에서의 여성에 대한 차별 개선, ▲이주노동자의 노동권 및 강제노동 목적의 인신매매 금지, ▲공무원 및 해고노동자의 결사의 자유 등의 사안을 중심으로 논의하였다.

61) 김동현, “사회권의 사법심사 가능성 및 구체 접근성 제고를 위한 사법부 역할과 과제”, 『유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해 이행점검 및 향후 과제 토론회』 (2023.3.14.), 16면.

여러 인권협약의 위원회에서는 여성, 장애인, 아동 등 권리 주체별로 고유하게 조명된 노동권에 관한 문제를 제기하였다. 주요하게는 ▲여성차별철폐위원회의 성별임금격차 해소를 위한 관련 법·제도의 수립, ▲고문방지위원회에서의 이주노동자 학대 예방 및 사업장 변경 제한 폐지, ▲인종차별철폐위원회의 이주노동자의 차별적 고용 관행 개선, ▲장애인권리위원회의 장애인 고용 차별과 지속가능발전목표 세부목표(SDG 8.5)에 부합하는 노동환경 개선, 아울러 ▲아동권리위원회의 아동의 사회복귀 메커니즘 수립 등을 내용으로 한다. 이로 보건대 국제사회는 여성·아동·장애인 등 협약 상 보호를 받는 각각의 권리 주체가 고유하게 처한 차별적 상황으로부터의 보호를 요청하면서, 국가의 권리실현을 위한 적극적 의무를 요청하고 있는 점을 알 수 있다. 이 장에서는 한국의 노동권 관련 사안이 유엔 인권 메커니즘에서 논의되면서 국내법 제도의 개선에 어떻게 상호 영향을 미쳤는지의 시사점을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 국제기준에 부합한 국내 법률의 개선

유엔 인권 메커니즘은 국내 법률이 국제인권기준에 부합하도록 진전을 이루는데 일정 정도의 영향을 미친다. 이러한 사실은 ILO 제87호(결사의 자유), 제98호(단결권·단체교섭권) 협약의 비준을 촉구했던 사회권규약위원회의 사례를 통해 이해할 수 있다. 사회권규약위원회는 2017년 제4차 국가보고 심의 당시, ILO 제87호, 제98호 협약을 비준할 것을 권고하였다. 아울러 사회권규약위원회는 “노조할 권리”에 관한 위원회의 견해에 대하여 한국 정부로 하여금 18개월 이내로 권고 내용 이행에 관한 사항을 보고해 줄 것을 요청하였다. 이에 정부는 2019년 7월, 위원회에 제출한 심의 후속보고서⁶²⁾에서 복수노조 부작용 방지를 위해 교섭창구 단일화 제도를 도입하였으며, 노동조합들이 자율적으로 교섭대표노조를 결정할 수 있도록 보

62) 사회권규약위원회, “사회권규약 제4차 국가보고서 심의 후속보고서 문단 12-13”, (법무부 번역), 2019.

장하고, 교섭대표노조와 사용자에게 공정대표 의무를 부과하였음을 보고하였다. 또한 〈부당노동 행위 수사 혁신방안(2019)〉을 발표하는 등 부당노동행위에 대해 적극적으로 대응 중이며, ILO 핵심협약 비준 준비과정에서 단결권 보장 범위를 확대하고자 ILO 협약과 상충될 소지가 있는 국내 법·제도를 개선 중이라고 답변하였다.

사회권규약위원회에 보고한 바와 같이 정부는 ILO 핵심 비준을 위해 노동 관계법(약칭 노동조합법, 공무원노조법, 교원노조법)을 개정하고자, 2018년 4월, 노사관계 제도관행개선위원회를 발족하고 노사정 사회적 대화를 진행하였다.⁶³⁾ 그러나 2019년 5월 노사정 사회적 합의가 최종 결렬되어 노사가 추천한 공익위원들의 노조법 개정 권고안(일명 공익위원 권고안)이 도출되었고, 정부는 공익위원안을 기초로 노동관계법 개정안을 국회에 제출한다. 국회는 정부입법안과 의원입법안(11개), 이해관계자 의견 등을 함께 논의한 끝에, 2021년 1월 개정 노동관계법이 공포되었다.

한국 정부는 노동관계법 개정에 대해 “결사의 자유 원칙에 부합하는 노동관계법 개정을 통해 ILO 핵심 협약을 비준하기 위한 장애요인을 해소함으로써, 30년간 지속된 국제사회의 약속을 지켜 “노동존중사회 실현”을 위한 핵심과제가 이행되었다고 평가”하였다.⁶⁴⁾ 나아가, 한-EU FTA 분쟁해결절차에서 전문가 패널이 한국의 노동조합법 개선을 권고한 문제를 해소하는 계기를 마련하고, 향후 FTA에서 발생할 노동 분쟁에 대응할 수 있는 기반을 마련했다는 점에 의의를 두었다.⁶⁵⁾ 이를 통해 보건대 사회권규약위원회의 견해와 보고의 과정들은 국내법이 궁극적으로 지향하는 방향이 국제기준의 준수로 나아가도록 일정 정도의 견인의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

63) 고용노동부, “개정 노동조합 및 노동관계조정법 설명자료”. 고용노동부, 2021년 3월, 15면.

64) 위의 보고서, 23면.

65) 자세한 사항은 김동현·이혜영(2020), “국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점” 중 제3장 국내법원에서의 ILO 협약 적용 내 III. 통상조약과의 연계적 효과를 참조할 수 있다.

2. 미래지향적 규범준수의 방향 제시

2021년 3월 ILO 제87호, 제98호 협약의 비준에 따라 한국 정부의 자유권규약 제22조(결사의 자유) 철회 여부에 대한 기대가 높아진 가운데, 국제인권조약기구는 당사국의 국제인권규범의 준수를 위한 미래 방향을 제시하고 있음을 알 수 있다. 오는 2023년 10월 제4차 심의를 앞둔 시점에서, 2019년 한국 정부에 송부된 〈제5차 자유권규약 심의위원회의 쟁점목록〉에서는 자유권규약 제22조 유보 철회 여부와 “공무원, 교사, 해고된 직원 등 모든 부문의 노동자가 노동조합에 가입할 수 있도록 하기 위해 택한 절차”에 대해 보고해줄 것을 요청하는 내용이 포함되었다.⁶⁶⁾ 또한 노조 설립 신고의 제한을 폐지하기 위한 조치, 이주노동자의 고용허가제 관련 자유로운 작업장 변경을 위한 절차도 보고해줄 것을 요구하였다.

다가올 2023년 10월 제5차 심의를 위해 2020년 7월 정부가 기 제출한 국가보고서에 따르면, 정부는 규약 제22조 유보 철회를 위해 국내법상 공무원, 교원 등의 노동조합에 가입할 권리 제한을 개선하기 위한 노력을 기울이고 있다고 밝혔다.⁶⁷⁾ 마찬가지로 당시 기준으로 ILO 협약(제87호 및 제98호) 비준을 위한 노동관계법 개정 논의를 진행 중이며, 2020년 6월에는 교원노조법이 개정되어 대학교원의 노동조합 설립과 가입이 가능하게 되었다고 보고하였다. 아울러 2019년 4월에는 정수기 설치 기사 노동조합 설립신고증을 교부한 사례를 들면서, 향후 특수고용노동자 노동기본권 보장을 위한 제도개선 방안 논의를 진행할 예정이라고 하였다. 한편 외국인 근로자의 노동조합 활동과 관련해서는 2015년 대법원 판결 이후 합법적 체류자격 소지 여부와 관계없이 노동조합 설립 및 가입을 할 수 있게 됨에 따라 다양한 이주노동자가 활동 중이라고 보고하였다. 그러나 자유권규약위원회가 외국인 노동자의 고용허가제 관련 작업장 변경 절차에 대해 질의한 것에서는 구체적인 답변보다는, “중

66) 자유권규약위원회, “대한민국 제5차 정기보고서에 관한 보고 전 질의 목록”, (국가인권위원회 번역), 2019, 6면.

67) Republic of Korea, “The Fifth Periodic Report on the International Covenant on Civil and Political Rights Answers to List of Issues Prior to Submission”, 2020, para.179-181.

대 노동관계법 위반 사업장에 감점을 많이 부여하고 외국인 근로자 배정을 어렵게 하여 사업주의 인권 보호 노력이 강화되도록 유도”하였다고 밝혔다.

한편 아직 해결되지 않은 “자유권규약 제22조 철회 여부”에 대한 질의에 대해서 한국 정부가 2023년 10월 자유권규약위원회 제5차 심의에서 어떠한 방향으로 계획을 보고할지 주목할만하다. ILO 협약 비준을 위해 2021년 7월 개정된 노동조합 및 노동관계조정법에 대하여 학계와 노동계는, 개정 노조법이 ▲노조창구단일화제도와 관련한 소수노조 차별 정당화 우려, ▲노조 전임자의 근로시간면제와 관련, 면제 한도 초과 시 부당노동행위로 규율하는 점, ▲특수형태 고용노동자의 노동기본권 보호 장치 부재, ▲단체협약 유효기간의 3년 연장으로 인한 소수 노조 배제 문제 등의 현안을 충분히 개선하지 못하였다고 평가한 바 있다.⁶⁸⁾ 차기 심의에서는 앞서 열거한 문제를 제기하는 다양한 이해관계자의 의견서도 제출될 것으로 기대된다. 정부가 ILO 제87호, 제98호 협약 비준 후에도 남겨진 자유권규약 제22조 철회를 위해 국내 법률과 제도 개선을 위해 어떠한 노력을 기울였는지를 보고하는 과정에서, 위원회는 사전 질의목록에서 밝힌 바대로 한국정부가 유보조항을 철회함으로써 규범을 완전히 준수할 것을 권고하리라 예상된다.

위의 사례에서처럼 국가보고 심의제도는 당사국이 비준 당시 유보한 사항에 대해 검토 기능을 수행하며, 정부는 유보 사항에 대해 상당한 시간이 지나도 유지해야 한다면 그 이유를 정당화할 것을 요청받게 된다.⁶⁹⁾ 자유권규약 제22조 철회에 대한 위원회의 모니터링에서처럼, 유엔 인권 메커니즘은 당사국의 의무에 관한 정기적인 검토 과정을 통해 국제인권기준에 부합하는 국내 법률의 개선에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

68) 박은정 외, “ILO 기본협약 비준을 위한 2020년 정부 노조법 개정안 분석과 평가”, 『노동법학』 (76), 2020, 1-58면.

69) Olivier de Shutter, *International Human Rights Law-Cases, Materials, Commentary* (Cambridge 3rd ed., 2019), p.875.

3. 유엔 인권 메커니즘의 이행 책무성에 대한 비판적 고려

이 글의 제 III장에서 검토한 바와 같이 유엔 인권 메커니즘은 각 권리이슈를 국제인권조약 감독기구별로 권리 주체와 주제를 망라하여 방대하게 조명한다는 장점이 있다. 앞서 논의한 대로 이러한 과정은 유엔 회원국이 국제인권기준에 부합하는 방향으로 법과 정책을 지속 개선하는 효과를 자아낸다. 그러나 한편으로는 정부가 국제사회의 권고를 얼마나 적절하게 이행하고 있는지도 생각해봐야 한다. 실례로 제5차 국가보고 심의를 앞두고 이주노동자의 자유로운 사업장 변경을 위한 제도 개선 절의에 대해, 한국 정부는 기업에 외국 인력을 공급하고자 마련된 고용허가제의 목적 달성이 어려워질 수 있다는 점을 이유로 이동의 자유 제한이 불가피하다고 답변하였다. 이 사안에 대해 국가인권위원회는 열악한 주거환경으로 이주노동자가 동사하는 등 건강과 안전이 위협받고 있는 사건이 반복 발생하고 있음을 우려하면서, 자유권위원회가 외국인 노동자의 사업장 변경 금지 원칙의 폐지를 권고하도록 제안하였다.⁷⁰⁾

위 사례에서처럼 국제인권조약기구의 견해와 정부의 개선 노력 사이에 국제기준에 못 미치는 격차가 자주 발생한다. 이러한 원인으로 정부가 충분한 대응 역량과 자원을 갖추고 있는지도 생각해봐야 한다. 역량과 자원이 부족한 정부는 일종의 ‘보고(reporting) 피로 현상’을 겪을 수 있다. 동일한 이슈에 대해 각 국제인권조약 기구에 유사하게 보고 하는 관행을 보이기도 한다.⁷¹⁾ 이러한 정부의 태도가 고착되지 않으려면, 유엔 인권 메커니즘이 본래의 취지에 맞게 정부와의 건설적인 대화를 토대로 하는 효율적 점검체계가 될 수 있도록 정부의 규범 이행력을 제고하기 위한 방안이 모색되어야 한다.

70) National Human Rights Commission of Korea (NHRCK), “Written Submission for the UN Human Rights Committee’s Consideration of the 5th Periodic Report of the Republic of Korea on the ICCPR”, (12 September 2023), pg.15-16.

Civil and Political Rights

71) Surya P. Subedi, *The effectiveness of the UN Human Rights System: Reform and the Judicialisation of Human Rights*, (Routledge, 2017), pg.94-95.

다른 한편 유엔 인권 시스템의 운영 구조의 한계가 정부의 이행 책무성을 저하시키는지도 생각해볼 지점이다. 가령 국가보고 심의에 대한 최종견해에 대해 정부는 후속 절차 보고서(follow-up to the concluding observations)를 통해 보고할 뿐, 권고의 미이행 시 이를 강제할만한 책무성 메커니즘이 불충분하다. 또한 4~5년마다 수행되는 국가보고 심의가 회원국의 입법·행정·사법의 기능에 일상적 영향을 미치면서 국제규범 준수의 유인 효과를 적절히 가져오는지도 생각해봐야 한다. 심의 주기도 계속 늦춰지고 있어서, 한국의 자유권규약 제5차 심의는 8년만인 2023년 10월에 개최된다. 자유권위원회가 제시한 질의 목록이 2019년 8월에 작성된 것이기에 그간의 사정을 시의적절하게 고려할 수 있을지에 대한 의문이 들 수 있다. 실제 위원회에 쌓인 보고 적체는 “만성적이며, 용납할 수 없는 수준”으로 상황이 악화되어, 일각에서는 유엔 인권 시스템이 정부의 미이행과 국제인권조약 기구의 심사 지체로 인해 유지되고 있다는 지적이 있다.⁷²⁾

따라서 의무 주체들의 제한된 역량과 이행 책무성, 유엔 인권 시스템에 내재된 구조적 제한 요인들도 함께 고려하면서, 유엔 인권 메커니즘을 활용 방안이 모색되어야 한다. 입법, 행정, 사법적 차원에서의 메커니즘에 대한 인식제고, 정부, 시민사회 등 실행 주체들에 대한 교육훈련, 이해관계자와 간 정책 대화의 장을 확대하는 것도 이 메커니즘의 활용을 높일 수 있는 주요한 과제들이다.

V. 맺음말

이 글은 방대한 인권 이슈들이 논의되는 유엔 인권 시스템에서 한국의 노동권 관계 사안을 추적 검토하면서, 글로벌 기준에 비추어 한국의 노동권 현황에 어떠한 간극이 있는지를 살펴보았다. 이를 검토하는 과정에서 유엔 인권 메커니즘이 국제인권기준에 부합하도록 국내법과 정책의 개선에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

72) Surya P. Subedi, Ibid., pg.95.

나아가 한국 정부의 국제규범 준수책임의 강화를 위한 권고를 통해 당사국의 국제 인권규범의 준수를 위한 미래 방향을 제시하고 있음을 알 수 있었다. 당사국 정부가 시일이 지나도 규약과 위배 되는 정책을 유지해야 한다면, 조약기구도 그 이유에 대해 지속 질의하면서 국내 법률의 개선에 영향을 미치는 것이다. 그러나 한편으로는 정부의 한정된 자원과 역량, 유엔 인권 메커니즘에 내재한 운영방식의 비효율성으로 인해 점차 후퇴하는 국제규범 이행력을 제고하기 위한 논의도 확대되어야 하겠다.

한국의 노동권 이슈가 유엔 인권체제 하 감독 기능에 힘입어 질적 개선을 이루기 위해서는, 입법, 행정, 사법의 기능이 국제법을 존중하는 방향으로 역동해야 함은 재론의 여지가 없을 것이다. 사법부는 유엔 메커니즘에서 논의되는 권고, 지침 등을 국제법 존중주의라는 헌법적 차원에서의 이해를 토대로 법령해석 시 규범적 근거로써 국제인권규범을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 행정부는 국제인권기준을 내재화하는 법과 제도의 수립 및 개선, 인식제고 활동, 기타 프로그램 등을 최대한도로 수행해야 한다. 아울러 노동·시민사회계 등 인권옹호자와 이해관계자들은 한국 정부의 국제노동기준 준수 노력을 촉구하기 위한 일환으로 유엔 인권 메커니즘을 활용하면서 주체(여성, 장애인, 아동 등)와 주제(결사의 자유, 안전권 등)를 교차하는 다양한 방식으로 유엔 인권 메커니즘을 활용할 수 있다.

■ 참고문헌

1. 국내 문헌

- 고문방지위원회, “대한민국 제3,4,5차 국가보고서에 대한 최종견해”, 국가인권위원회 번역, 2017.
- 고용노동부, “개정 노동조합 및 노동관계조정법 설명자료”, 고용노동부, 2021.
- 김동현, “사회권의 사법심사 가능성 및 구제 접근성 제고를 위한 사법부 역할과 과제”, 『유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해 이행점검 및 향후 과제 토론회』(2023.3.14.), 16면.
- 김동현·이혜영, 『국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점』, 사법정책연구원, 2022.
- 박은정·박귀천·권오성, “ILO 기본협약 비준을 위한 2020년 정부 노조법 개정안 분석과 평가”, 『노동법학』 제76호, 2020.
- 백범석, “국제인권법상 개인통보제도: 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약을 중심으로”, 『국제법학회논총』 제68호 제1권, 2023.
- 법원 국제인권법연구회, 『인권판례평석』, 박영사, 2017.
- 사회권규약위원회, “사회권규약위원회의 우리나라 제4차 보고서에 대한 최종견해”, 법무부 번역, 2017.
- _____, “사회권규약 제4차 국가보고서 심의 후속보고서”, 법무부 번역, 2019.
- _____, “일반논평 13호(1999): 제14조(교육에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 18호(2005): 제6조(노동에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 23호(2016): 제7조(공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 3호(1990): 당사국 의무의 본질(규약 제2조 1항)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 신윤진, “국제인권규범과 헌법: 통합적 관계구성을 위한 이론적·실천적 고찰”, 『서울대학교 법학』 제61권 제1호, 2020, 213면.
- 아동권리위원회, “대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종견해”, 국가인권위원회 번역, 2019.
- 아동권리위원회, “아동의 권리에 대한 기업부문의 영향과 관련한 국가의무에 관한 일반논평

- 16호(2013)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 아동권리위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 아동권리위원회, “일반논평 11호 (2009): 선주민 아동과 협약상의 권리”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 아동권리위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 알랭 쉬피오(Alain Supiot), 『필라델피아 정신-시장전체주의 비판과 사회정의의 복원을 위하여』, 박제성 역, 매일노동뉴스, 2019.
- 여성차별철폐위원회, “대한민국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해”, 여성가족부 비공식 번역본, 2018.
- 여성차별철폐위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 여성차별철폐위원회 일반권고』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 원유민(2022), “국제인권조약 개인통보제도 30년: 한국 개인통보사건과 국내법원 판례”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호, 78~80면”
- 윤애림, “국제인권법의 국내 적용과 사법부 결사의 자유와 관련된 판결, 결정 검토를 중심으로”, 『노동법학』 제65호, 2018.
- 이혜영, 『법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제』, 사법정책연구원, 2020.
- 인종차별철폐위원회, “인종차별철폐협약 제17-19차 국가보고서에 대한 위원회 최종 견해”, 외교부 번역, 2018.
- 인종차별철폐위원회, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 인종차별철폐위원회 일반권고, 이주노동자권리위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 자유권규약위원회, “대한민국 제4차 보고서에 대한 최종견해”, 법무부 번역, 2015.
- _____, “대한민국 제5차 정기보고서에 관한 보고 전 질의 목록”, 국가인권위원회 번역, 2019.
- _____, “일반논평 15호(1986): 자유권규약에 따른 외국인의 지위”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 자유권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 17호(1989): 제24조(아동의 권리)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 자유권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 28호(2000): 제3조(여성과 남성 간의 권리의 평등)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 자유권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- _____, “일반논평 34호(2011): 제19조 (의견과 표현의 자유)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 자유권규약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.
- 장애인권리협약위원회, “대한민국 제2, 3차 국가보고서에 대한 최종견해”, 보건복지부 번역,

2022.

_____, “평등과 비차별에 관한 일반논평 6호(2018)”, 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리협약위원회 일반논평』, (국가인권위원회 편역), 2021.

조효제, 『인권을 찾아서』, 한울, 2016.

채형복, 『국제인권법 개정3판』, 높이깊이, 2020.

2. 국외 문헌

ILO, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference 110th Session, 2022.

OHCHR, *Fact Sheet No. 33, Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, 2008.

Olivier De Schutter, *International Human Rights Law-Cases, Materials, Commentary 3rd ed.*, Cambridge, 2019.

Report of the Secretary-General, *Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by States Parties to the international human rights treaties (Rev.6, 3)*, HRI/GEN/2/Rev.6, 2009.

Republic of Korea, *The Fifth Periodic Report on the International Covenant on Civil and Political Rights Answers to List of Issues Prior to Submission*, 2020.

Surya P. Subedi, *The effectiveness of the UN Human Rights System: Reform and the Judicialisation of Human Rights*, Routledge, 2017.

UN Human Rights Committee, *Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea*, Communication No. 518/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/518/1992, 1995.

UN Commission on Human Rights, *Note verbale dated 5 December 1986 from the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights (“Limburg Principles”)*, E/CN.4/1987/17, 8 January 1987.

National Human Rights Commission of Korea (NHRCK), *Written Submission for the UN Human Rights Committee’s Consideration of the 5th Periodic Report of the Republic of Korea on the ICCPR*, 2023.

World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 1993.

3. 홈페이지

OHCHR, “Instrument & mechanisms.”, 접속일: 2023. 8. 13.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms>

법무부, “국제인권규범”, 접속일: 2023. 8. 13.

<https://moj.go.kr/moj/335/subview.do>

국가인권위원회, “국제인권규범 (조약기구)”, 접속일: 2023. 8. 13.

<http://humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=7065&boardNo=7606995&searchCategory=5&page=1&searchType=total&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=117>.

OHCHR, “UN Treaty Body Database”, 접속일: 2023. 8. 13.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en

■ Abstract

Korea's Labour Rights Issues and their Implications Discussed in UN Human Rights Mechanism

Jeong, Eun Ju*

It is widely recognized that discussions on labour rights in the international community take place primarily within the framework of the mechanisms for monitoring the implementation of ILO's Labour Standards. However, the UN Human Rights Mechanisms also address labour rights issues in the international community and adopt relevant standards. This article examines labour rights issues in South Korea, which have been extensively discussed at the United Nations, and explores the impact of UN Human Rights Mechanisms and ways in which they can be used to promote labour rights. To this end, the article first examines the content of the right to work under International Human Rights Law, with particular reference to the General Comments of international human rights treaty bodies. It then analyses the labour rights issues raised in recent State Reporting procedures and Individual Communications of human rights treaty bodies.

Drawing upon the comprehensive review of labour rights issues in Korea that have been highlighted by the international community, this article looks forward to the various ways in which UN Human Rights Mechanisms can be used to improve labour conditions in Korea. UN Human Rights Mechanisms have been influential in improving domestic laws and policies to bring the labour rights situation in line with International Human Rights Standards. They also furnish invaluable guidance for States parties' compliance with international human rights norms. The UN Human Rights Committee's fifth periodic review in October 2023 is expected to ask whether the Korean government should withdraw Article 22 (freedom of association) of the ICCPR, which could lead to further pressure from the Committee to strengthen the State party's obligations to comply with international standards. However, it is imperative to acknowledge that the limited resources and capabilities of the

* Ph.D. student in Graduate School of Law at Sogang University, Manager in Department of Development Strategy and Portfolio Management at Korea International Cooperation Agency (KOICA)

government, coupled with inefficiencies in the operationalization of UN Human Rights Mechanisms, serve as impediments to the implementation of these norms. Consequently, while taking into account the structural limitations of the UN Human Rights System, awareness raising, training, and collaborative dialogue with stakeholders should be further expanded to ensure that our legislative, executive, and judicial functions can properly utilize the UN Human Rights Mechanisms. On this basis, it is foreseen that the UN Human Rights Mechanisms can achieve greater effectiveness by addressing an array of issues intersecting with rights holders, including women, persons with disabilities, and children.