

유엔 인권 고등 판무관실



유엔 전문교육훈련 자료 제10호

국가인권정책기본계획 안내서

Handbook on National Human Rights Plans of Action



유엔
뉴욕/제네바
2002년 8월 29일

주

본 안내서에 담긴 목적과 제시된 자료는 어느 특정 국가, 영토, 도시, 지역 또는 기관 등의 법률적 지위 혹은 그의 국경이나 경계지역에 관하여 유엔사무처의 견해를 포함하고 있지 않다.

★
★ ★

본 안내서에 포함된 자료를 자유롭게 인용하거나 재인쇄하기 위해서는, 해당 내용이 포함된 출판물의 사본을 스위스 제네바의 유엔 인권고등판무관실에 제출하여야 한다.

HR/P/PT/10

목 차

제1장 서론

1.1 배경	9
1.2 제도의 강화	10
1.3 국가인권정책기본계획의 가치	10
1.4 본 안내서의 목적	12
1.5 본 안내서의 대상	13
1.6 본 안내서의 구성	14

제 1 부: 국가인권정책기본계획의 개념과 초기 사례

제2장 국가인권정책기본계획의 발전

2.1 1993 비엔나 세계인권대회	18
2.2 국가인권정책기본계획의 내용	19
2.3 국가인권정책기본계획의 제안 이유	19
2.4 국가인권정책기본계획의 목적	21
2.5 비엔나회의 이후	22
2.6 인권교육을 위한 국가인권정책기본계획	23

제3장 국가인권정책기본계획의 세부내용 - 일반원칙

3.1 절차 및 결과	26
3.2 보편적 인권기준의 수용	27
3.3 국제인권 의무사항의 이행	28
3.4 인권의 상호의존성 및 불가분성	31
3.5 실천지향성	31
3.6 대중성	32
3.7 모니터링과 평가	33
3.8 지속적 계획수립과 이행	34
3.9 국가의 이행책임	34
3.10 국제적 차원	35
3.11 잠재적 난관	35

제4장 11개 국가의 국가인권정책기본계획

4.1 호주(1993)	39
4.2 말라위(1995)	40

4.3 라트비아(1995)	42
4.4 필리핀(1996)	43
4.5 브라질(1997)	45
4.6 에콰도르(1998)	46
4.7 인도네시아(1998)	48
4.8 멕시코(1998)	50
4.9 남아프리카공화국(1998)	51
4.10 베네수엘라(1999)	53
4.11 볼리비아(1999)	54
4.12 각국 인권정책기본계획의 공통요소	56

제 2 부: 국가인권정책기본계획의 개발

제5장 국가인권정책기본계획의 준비단계

5.1 주요 5단계	60
5.2 계획수립의 주체	61
5.3 관련부처 및 기관	62
5.4 정부와 의회의 역할	63
5.5 준비단계의 관리	63
5.6 국가정책협의회	64

제6장 국가기구와 시민사회의 역할

6.1 국가인권기구	70
6.2 시민사회	71
6.3 인권관련 비정부기구	72
6.4 경제적·사회적·문화적 권리 관련 비정부기구 및 지역사회단체	73
6.5 교사 및 학계, 연구기관, 인권전문가 대표	73
6.6 민간사업부문 대표	74
6.7 자선 및 기타 사립재단 대표	74
6.8 언론	74
6.9 일반대중	74

제7장 자문기구

7.1 절차의 중요성	76
7.2 협의회	77
7.3 공청회 및 청문회	78
7.4 기타 참여 방식	79

제8장 국가인권정책기본계획의 개발단계

8.1 국가인권정책기본계획의 개념화	80
8.2 국가인권 현황보고서의 준비 - 기초연구	81
8.3 우선순위 설정	85
8.4 취약집단	86
8.5 특별 쟁점사안	87
8.6 계획 초안작성	87
8.7 기타 국가정책 활동과의 연계	89
8.8 추진일정	90
8.9 법적 지위	92

제9장 국가인권정책기본계획의 내용과 구성

9.1 개요	93
9.2 원칙과 목표	93
9.3 적용 범위	95
9.4 구성	95
9.5 목표와 기준	96
9.6 이행책임	99
9.7 제안	99

제 3 부: 국가인권정책기본계획의 이행, 모니터링 및 평가

제10장 국가인권정책기본계획의 이행

10.1 이행체계	110
10.2 이행협력자	111
10.3 계획 수립	112
10.4 대중매체와 홍보전략	113
10.5 인권교육에 활용	118

제11장 모니터링

11.1 모니터링 및 보고의 기술과 체계	106
------------------------	-----

제12장 평가 및 후속계획

12.1 평가사항	124
12.2 후속계획 수립	125

제13장 자원

13.1 자금 문제 및 전략	128
13.2 제도적 협력체계	131
13.3 국제적 지원	132

제14장 지역적, 국제적 협력

14.1 사례 공유	134
14.2 지역 및 국제 워크숍	135
14.3 유엔	135
14.4 인권고등판무관실의 기술적 지원	136

그림 - 목록

1. 국가인권정책기본계획의 이점	11
2. 국가인권정책기본계획 절차	15
3. 일반원칙	26
4. 준비단계	64
5. 국가정책협의회 - 구성 및 기능	67
6. 시민사회의 참여	71
7. 자문기구	77
8. 개발단계	80
9. 기초조사	84
10. 국가정책간의 연계성	90
11. 국가인권정책기본계획의 구성 제안	97
12. 국가인권정책기본계획 대중매체 전략	114

제 1 장

서 론

1.1 배경

인권문제와 관련된 국제사회의 접근방식은 지난 10여 년에 걸쳐 주목할 만한 성장을 이루어왔다. 국제사회는 인권침해의 위협에 대해 목소리를 높이고 있고, 정부와 시민단체는 인권의 보호와 신장을 위해서는 잘못된 사람을 식별하고 이에 대해 정부에 개선 권고하는 것 이상이라는 인식을 갖게 되었다. 정책입안자들과 인권운동가들은 점차 실질적인 인권향상이 교육, 제도 강화, 기구 설립에 대한 자원 조달, 장기적인 노력 등을 필요로 한다는 것을 인식하고 있다.

인권에 관한 원칙을 보다 효율적으로 견지하고자 하는 열망은 세계 도처에서 점차 증대하고 있는 민주주의, 개방 및 책임의 강화로 반영되고 있다. 이것은 이러한 원칙이 개인과 지역사회의 복지에 중요한 것은 물론, 경제·사회적 발전을 위한 필연적인 요소라는 점을 인식한 결과라 하겠다. 인권에 관한 원칙의 이행의 사회적 화합과 결속력을 강화하고, 발전을 앞당기며, 정부의 책임감과 정통성을 증진시킨다는 것은 점차 기정사실로 되어 가고 있다.

이러한 활동을 지지하려는 국민적 움직임은 유엔, 특히 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights)과 국제인권규약(the International Covenants on Human Rights) 의 틀 내에서 발전된 국제법과 결의문 등에 담겨 있는 인권에 관한 원칙과 기준에 의해 강화되어 왔다. 이는 정보기술의 혁명으로 촉진되었는데, 정보매체는 인권운동가들과 언론기관들이 인권침해와 관련된 문제에 대해 국제적 관심을 효율적으로 불러일으킨 중요 수단이 되어 왔다.

이러한 문제들은 장기적인 경제 및 기타 목표의 성취를 그 사회의 개방성, 민주성, 책임성, 활발한 시민사회 그리고 법치주의의 실현에 달려있다는 현대적 관리방식과 통치원칙과 함께 고려되어 왔다.

1.2 제도의 강화

인권의 보호와 신장에 관한 제도의 강화방법은 현실적이면서도 실용적이다. 제도의 강화는 인권의 향상이 정부의 일반적인 정책과 재원할당 과정을 통해 달성될 수 있는 정책의 목표라고 인식 되고 있는 것에서 출발한다. 즉 인권의 목표를 정부의 전반적인 목표, 궁극적으로 국가 전체에 영향을 미치게 되는 국정지표로 통합시키는 것이다.

접근 방법은 “어느 국가도 완전할 수는 없다”는 것을 인정하고 있다. 모든 국가는 유엔헌장에 규정된 “보다 높은 삶의 질”로 나아가야 한다는 인권의 문제에 도전을 받고 있고, 이러한 인권문제에 성공적으로 대처하기 위해서는 정부와 국민이 협력하여 인식의 전환을 이끌어 내고 인권교육 프로그램을 강화하며 국가인권기구를 강화하여야만 한다.

그 중 정부와 시민사회가 추진할 수 있는 가장 효율적인 방안은 국가인권기구(national human rights institutions)를 설치하고 국가인권교육프로그램(national programmes of human rights education)을 개발하며, 인권보호와 신장을 위해 국가인권정책기본계획(national action plan)¹⁰을 수립하는 일일 것이다.

1.3 국가인권정책기본계획의 가치

국가인권정책기본계획은 상당한 계획과 노력을 필요로 한다. 국가인권정책의 실질적인 가치가 모든 상황에서 동일할 필요는 없을 것이다. 국가인권정책기본계획을 수립해야 하는지에 대한 판단은 각 나라의 필요와 상황에 대한 현실적인 평가를 고려하여야 할 필요가 있다. 이 안내서의 다른 부분에서 상세하게 설명하고 있는 것처럼 현재까지의 경험에 의하면 특정 정책의 효율성을 달성하기 위해 필요한 요인들은 다음과 같다.

- 정치적 지지 정도
- 투명하고 참여적인 정책의 수립
- 기본적인 인권연구에 대한 포괄적 이해
- 현실적인 우선순위와 실천에 바탕을 둔 정책수립

¹⁰ NAP(national action plan)란 용어는 나라마다 다양하게 명명되고 있다. 본 안내서에서는 ‘인권신장 및 보호를 위한 국가실행계획,’ ‘국가실행계획,’ ‘국가계획’ 등의 용어가 같은 의미로 사용되고 있다. 영어 표현에서는 ‘plan’보다 ‘programme’을 더 선호하는 나라들도 있다. (본 용어를 번역함에 있어서 여기서는 용어의 취지와 목적을 최대한 포괄할 수 있도록 ‘국가인권정책기본계획’으로 번역하였다. : 역자 주).

- 명료한 성취범주와 모니터링 및 평가를 위한 강력한 참여유도 방안
- 충분한 경제적 지원

8.7의 설명처럼, 국가개발계획(유엔개발계획의 국가개발계획, 국제통화기금, 그리고 세계은행 등의 기아감소 전략연구 등)과 보건, 교육, 법률 분야에서의 정책계획 추진간의 연계성 보장과 인권관련 분야가 별개의 분야로 보장하는 것에 특별한 주의를 요한다. 이러한 고려사항에 따라, 국가인권정책기본계획으로부터 다음과 같은 결과가 예상된다.

- 국제적 기준을 추가 비준하고, 이러한 기준을 국내법과 관행에 보다 효율적으로 적용하여 개인의 인권보호 범위를 확대
- 법치주의의 확립, 사법권의 독립성 강화 및 보안기관 등과 같은 보안기관에서의 관행의 개선
- 특히 취약계층에 대한 삶의 질 향상을 도모하는 경제·사회·문화적 권리의 이행 및 인식의 증대
- 인권과 발전간의 연계향상
- 국가인권기구의 설치 또는 강화
- 효율적인 시민사회기구
- 취약집단을 위한 프로그램의 강화
- 개인과 지역사회에서의 인권기준과 가치에 대한 이해의 강화
- 사회적 긴장의 해소

【 그림 1 】 국가인권정책기본계획의 이점

국가인권정책기본계획은 다음과 같은 기능을 하게 된다.

- 인권 취약부분에 대한 평가
- 공무원이나 보안기관, 시민단체 및 대중의 인권 인식 고취
- 폭넓은 사회 계층의 협력적 분위기 조성
- 현실적인 목표의 수립
- 성취 가능한 목표의 수립
- 기타 국가프로그램, 특히 발전과 교육분야의 프로그램들과의 연계성 촉진
- 계획 실행을 위한 지속적인 노력

국가인권정책기본계획의 결과는 다음과 같다.

- 보다 강화된 법제도, 국제인권규범으로의 접근, 국내법에 인권 차원을 효율적으로 적용, 사법권의 독립성 강화 및 효율적인 법 규정 수립
- 개인에 대한 보호강화
- 인권 친화적 문화의 조성
- 인권의 보호와 신장을 위한 국가기구의 기능 강화
- 삶의 질, 특히 취약집단의 삶의 질을 강화하는 효율적인 사회프로그램 개발
- 국가적인 통합과 조화를 향상시켜 내부적 갈등을 완화

1.4 본 안내서의 목적

유엔 인권고등판무관실(the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; OHCHR)은 인권의 보호와 신장을 위한 국가인권정책기본계획 수립에 도움을 주고자 본 안내서²를 제시하였다. 이 책은 국가인권정책의 개념에 대한 기본적인 정보, 국가인권정책기본계획이라는 아이디어가 어떻게 계발되어 왔는지 보여주고, 그리고 본 계획을 실행한 국가들의 사례를 담고 있다. 이 책은 또한 국가인권정책기본계획과 관련된 다음의 주제들에 관하여 논하고 있다.

- 개념
- 제도적인 측면
- 내용과 구성
- 개발, 이행 및 모니터링
- 국제적 활동과 사례

국가인권정책기본계획은 수많은 국가들에 대한 특별한 국가인권정책의 개발과 각각의 국제적 인권 이슈에 대한 개발을 그 바탕으로 한다.

본 안내서는 국가인권정책기본계획을 개발하는 과정에 대하여 필요한 설명을 제공

² 유엔 인권고등판무관실은 본 안내서의 저자인, 호주 국제인권사단법인(Human Rights International Pty Ltd.)의 빌 바커(Bill Barker)에게 경의를 표하는 바이다.

하고자 제시되었다. 물론 그러한 과정을 가지고 있는 모든 국가들은 자국의 법률과 정책적 환경 내에서 이를 추진하게 될 것이다. 그럼에도 우리는 본 안내서에서 제시되고 있는 국가인권정책기본계획에 관한 정보를 통해 타 국가의 사례로부터 교훈을 얻고 국제적인 차원에서 인권문제를 인식할 수 있도록 이끌며 보다 광범위하고 효율적인 정책을 개발하는데 바탕이 되기를 희망한다. 이러한 방법으로 새로운 정책들은 특별한 원칙이라기보다는 만족할만한 국제 관행으로 개발될 수 있을 것이다.

1.5 본 안내서의 대상

유엔 인권고등판무관실은 국가인권정책을 담당하거나 이에 관심을 가진 사람들을 돕고자 본 서를 제시하였다. 안내서의 대상자는 개인은 물론 정부와 시민단체, 국가인권기구, 사법부, 학계 및 기타 일반 단체와 같은 다양한 분야의 기관들을 포함하고 있다.

본 안내서는 사법부 및 외무행정부, 보건, 교육, 주거나 사회정책 등의 문제를 담당하는 공무원들을 포함하여 국가기구를 감시하고 비판하는 시민단체들에게도 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 인권분야에서 공공정책 및 법률과 관련된 이슈들에 대한 폭넓은 개관을 담고 있어 국회의원들에게도 유용하게 쓰이기를 기대한다.

본 안내서는 다음과 같은 세 부분을 담당하는 공무원과 시민단체 대표들에게 유용할 것이다.

- 새로운 국가인권정책기본계획의 입안을 담당하는 사람들에게 국가인권정책기본계획의 절차 및 원칙들을 제공한다.
- 국가인권정책을 이미 마련해 놓은 국가의 정부와 시민단체에도 유용할 것이다. 즉, 국가의 정책 마련에 대한 개념과 이행에 추가적 정보를 제공함으로써, 보다 나은 성과와 지속적인 발전에 도움을 줄 수 있을 것이다.
- 인권분야에서 전문적인 지원 프로그램을 위한 재원을 제공하고자 하는 정부와 사설기관이다. 본 안내서는 인권의 보호와 신장을 위한 포괄적인 접근방법을 제시하고 있다. 본 안내서를 통해 수립되는 국가인권정책기본계획은 정부나 사립재단으로부터 전문적인 협력 프로그램을 통해 도움을 받을 수 있는 많은 제안을 포함하게 될 것이다.

1.6 본 안내서의 구성

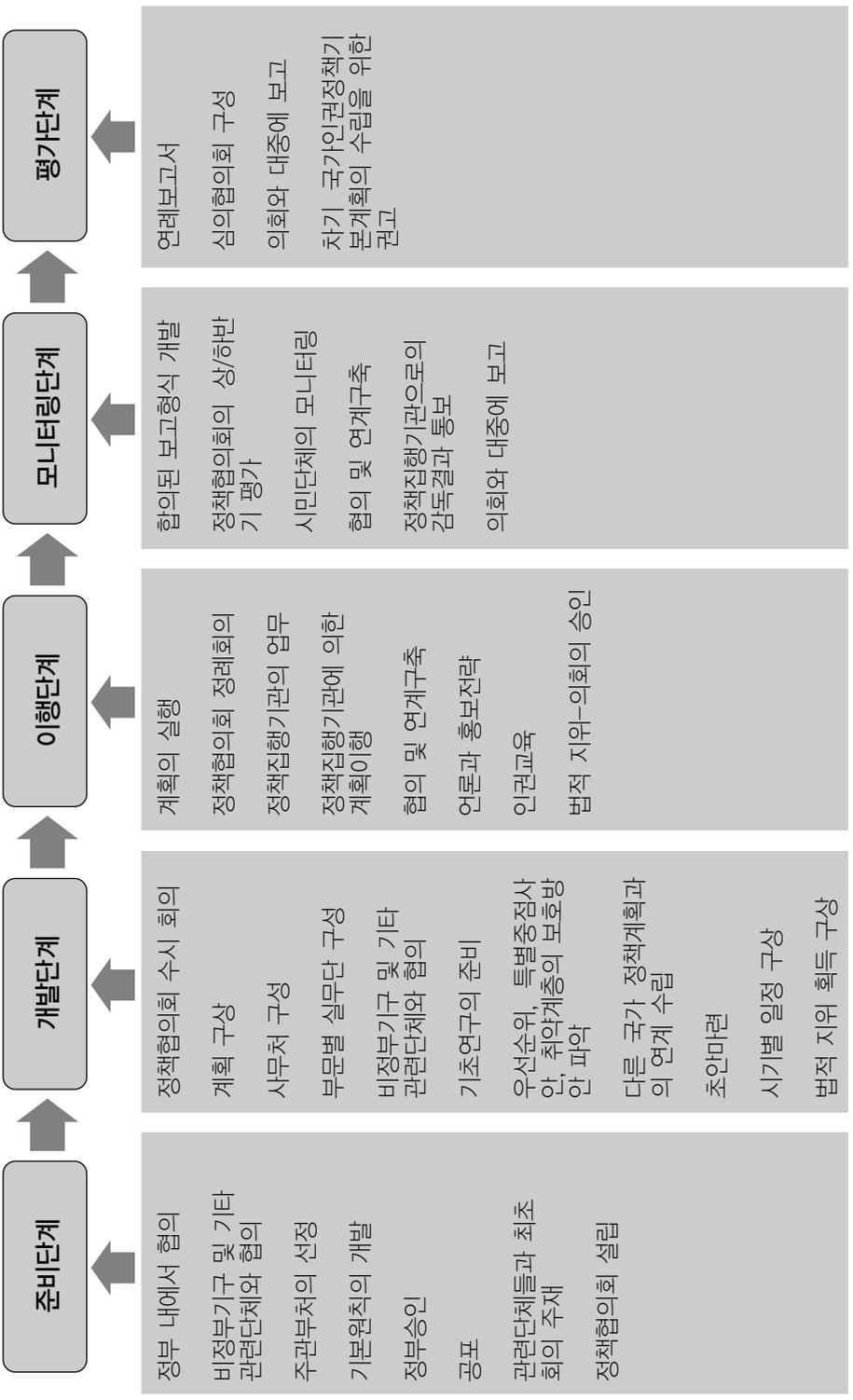
본 안내서는 국가인권정책기본계획의 목적과 혜택 그리고 국제회의와 개별국가에서의 개념 수립과 개선 등에 대한 평가를 시작한다. 이후 국가인권정책의 기본 원칙들과 실천을 위한 기본단계를 강조하고 있으며 알려진 장애요인들에 대해서도 말해주고 있다. 그리고 현재까지 개발된 국가인권정책의 일부 내용에 대한 개략적인 설명을 하고 있다.

또한 본 안내서는 국가인권정책기본계획 준비단계의 기본적인 윤곽을 제시하여 타 부처나 조직과의 협력의 중요성을 강조하고, 시민·사회단체 역할의 중요성에 특별한 주의를 기울이고 있다. 다음으로 본 안내서는 상세한 정책 내용과 초안의 작성을 담고 있는 수립단계를 설명하면서 놓치지 말아야 할 중요한 이슈들에 대하여 설명한다.

그리고 실행의 단계를 넘어가서 언론 홍보전략의 중요성에 특별한 주의를 기울이는 것으로 시작하여 재원과 국제적 활동에 대한 모니터링, 그리고 향후 국가인권정책기본계획의 개선의 제안으로 결론을 맺고 있다.

【 그림 2 】

국가인권정책기본계획 절차



제 1 부

국가인권정책기본계획의 개념과 초기사례

국가인권정책기본계획의 발전

2.1 1993 비엔나 세계인권대회

국가인권정책기본계획의 개념은 1993년 비엔나에서 열린 세계인권대회(1993 World Conference on Human Rights)에서 생겨났다. 이 회의는 1968년 테헤란에서 열렸던 최초의 인권 회의에 이은 두 번째 세계인권대회로 인권을 보호하고 신장시키고자 하는 국제적인 활동의 역사에서 매우 중요한 사건이었다.

비엔나 회의는 1948년 세계인권선언의 채택 이후 인권분야의 진보와 관련된 전분야에 걸쳐 평가를 하고 발전방향과 극복해야 할 장애요인들에 대해 검토하였다. 동 회의와 그 준비과정을 통해 인권의 보호와 신장에 대한 새로운 접근방법에 필요한 수많은 제안은 물론 기존 철학과 개념 및 방법에 대한 정밀 조사를 이끌어 내었다.

동 회의에서 채택된 문서인 “비엔나 선언과 실행계획(Vienna Declaration and Programme of Action; VDPA)”^③은 그 회의에 참여했던 모든 국가들의 만장일치로 동의했기 때문에 그 광범위함에 있어서 특히 중요한 의미를 가진다. 여기에 참여했던 모든 국가들이 이에 동의했기 때문에 그 문서는 정부와 기타 국제단체에 있는 관계자들에게 인권의 보호와 신장을 위한 정책과 관련된 많은 권고사항과 제안을 제시했다.

이 권고안들은 의무적이지는 않으나 참여한 모든 정부가 만장일치로 지지했다는 사실이 갖는 중요성으로 인해 매우 강력하고도 설득력이 있다.

③ 유엔문서 A/CONF.157/23. VDPA에 관한 내용은 유엔 인권고등판무관 웹사이트(www.ohchr.org)의 색인을 통해 확인할 수 있다.

2.2 국가인권정책기본계획의 내용

이 회의는 국가인권정책기본계획에 관한 두 가지 권고사항을 제시하였으며, 제Ⅱ부 71항에는 다음과 같이 명시하고 있다.

“세계인권대회는 각 회원국이 자국의 인권의 보호와 신장을 위해 필요한 절차를 규정하는 국가인권정책기본계획의 수립에 매진할 것을 권고하는 바이다.”

본 조항은 “인권에 대한 협력, 개발 및 강화”를 강조하고 있는 선언의 일부분이다. 이 부분은 특히 국가인권기구와 국제적인 협력과 지원을 포함한 사회제도적 구조(infra-structure)에 초점을 맞추고 있다. 또한 69항은 다음의 내용을 권고하고 있다.

“각 국가가 전반적인 인권의 유지와 법치주의 확립에 직접적인 영향을 주는 적절한 국가조직을 설립하고 이를 강화하도록 돕기 위해 유엔에서 수립한 다양한 프로그램은 각 국가의 인권 보호와 신장을 위한 정책실현에 도움을 줄 수 있어야 한다.”

2.3 국가인권정책기본계획의 제안 이유

국가인권정책기본계획의 개념은 인권에 대한 지속적인 향상이 궁극적으로 긍정적인 변화를 줄 수 있는 구체적인 활동을 결정짓는 한 국가의 정부와 국민에 달려있다는 점에 기초하고 있다. 외부의 설득 혹은 압력행위가 특정 정부에게 어떠한 행동을 취하도록 영향을 주기도 하지만 인권향상의 실현은 외부로부터 단순히 부과될 수 없는 것이다.

공공정책의 하나로 인권준수의 긍정적인 변화를 촉진하기 위해서는 많은 요인들이 고려되어야 한다. 사회적인 계획은 그에 대한 포괄적인 필요성의 인식으로 시작하여 광범위하고 점증적인 프로그램 제안과 재원의 할당 및 효율적인 평가를 포함하게 된다.

다른 모든 요소들 중에서 인권의 실질적인 향상은 태도의 변화, 교육과 훈련, 건전하고 독립적인 사법·법률제도 및 법치주의의 확립을 필요로 한다. 또한 이들 요소는 보건, 교육, 주거 및 사회복지 특히 취약집단에 대한 복지 등의 영역에서 기본적인 서비스를 제공할 수 있도록 하고 정치적 의지와 재원을 필요로 한다.

비엔나 세계회의는 국가인권정책기본계획의 개념을 제안하면서 인권계획에 관하여 광범위하게 조직화된 접근방법은 긍정적인 결과의 성취를 촉진할 것이라는 견해를 제시하였다.

국가인권정책기본계획의 개념은 모든 국가는 아닐지라도 대다수 국가에서 통용될 수 있는 일반적인 원칙들이 있다는 점을 암시하고 있다. 하지만 자체적인 정치, 문화, 역사 및 법적 환경으로부터 시작하게 되는 이들 계획은 각 개별 국가에 맞는 정책실행 계획이 중심이 되어야 한다. 따라서 모든 국가에 적용될 수 있는 유일한 접근방법은 존재하지 않는다. 각 국가는 자국의 상황을 반영해 주는 정책을 개발해야 한다. 이는 세계회의의 권고사항에서도 구체화되어 있으며 한 국가의 정책실행계획에 담긴 내용은 실천사항⁴을 결정하는 국가에 따라 다르게 된다고 말하고 있다.

국가인권정책기본계획의 개념은 어느 국가도 완벽한 인권지수를 기록할 수는 없다는 점을 인정하고 있다. 인권의 보호와 신장에 있어 미비한 부분은 필연적으로 다양할 수 밖에 없지만, 국제사회를 구성하는 각각의 공동사회는 “보다 자유롭게 사회적 진보와 삶의 질 향상을 촉진하도록 하는” 유엔헌장의 약정내용이 실현될 수 있도록 이에 필요한 실질적인 활동을 취해야 한다. 국가인권정책기본계획의 개념을 제시한 제안자들은 사회의 모든 구성원이 인권 준수 증진의 의지를 공유한다는 전제로부터 시작하였다. 이러한 전제에서, 이들은 정부와 기타 단체들이 경제개발과 같은 다른 분야와 마찬가지로 모든 이들이 어느 정도는 선의와 협력적인 자세로 협력할 것이라고 믿었다.

따라서 비엔나 회의에서 인정하고 있는 국가인권정책기본계획의 개념은 한 국가는 인권을 신장시키기 위한 문제에 직면하게 되며, 이는 문제가 무엇이든 간에 현재의 상황에서부터 출발하여 점진적으로 향상시키기 위하여 의도하고 있는 광범위하고 실질적인 활동과 관련을 가지게 된다는 점이다.

프로그램의 많은 요소들이 하루 아침에 바뀔 수는 없다. 그러나 국가인권정책기본계획을 이미 마련하여 실행한 국가들의 사례, 유엔이나 국제기구들의 의결, 시민사회 단체와 유엔 인권고등판무관실의 지지 및 기술적인 협력 등과 같은 효과적인 요소들은 절차의 일환으로 받아들일 수 있다.

2.4 국가인권정책기본계획의 목적

국가인권정책기본계획의 기본적인 목적은 특정 국가에서 인권을 보호하고 신장시

⁴ 국가인권정책기본계획은 인권의 보호와 증진을 위한 도구로서 사용되며, 이에 대해 비엔나 선언은 국가는 인권을 향상시킬 의무를 가진다고 명시하고 있다. “국가적 및 지역적 특수성이 가지는 중요성이 반영되어야 하는 동시에, 정치적, 경제적 및 문화적 제도에 상관없이 모든 인권과 기본적인 자유를 보호하고 신장하는 것은 국가의 의무이다.”(VDPA, 제 I 부, 5항).

키는 것이다. 이는 정부와 지역사회가 인권 신장을 실질적인 목표로 수립하여 목표 달성을 위한 프로그램을 개발하고, 정부와 사회의 관련분야가 이에 연계되도록 하고, 충분한 재원을 할당 받도록 한다.

이러한 접근방법은 포괄적이고 체계적인 접근이라는 측면에서 볼 때 다음과 같은 장점이 있다.

- 국가인권정책기본계획은 당사국의 필요에 대하여 포괄적 판단이 이루어 질 수 있어야 하고, 정부와 국민 모두에게 계획을 천명함으로써 자칫 간과되기 쉬운 계획 달성의 의지를 규명할 수 있다.
- 국가인권정책기본계획은 실천적인 측면에 중점을 둔다. 이러한 계획은 실현 가능한 목표를 수립하고 설정한 목표를 달성하기 위한 현실적인 활동을 지향한다.
- 국가인권정책기본계획은 건전한 행정과 통치의 수단으로 다음의 결과를 이끌어낸다.
 - √ 강력한 법치주의 확립, 시민의 권리는 물론 국가의 관리와 경제적인 성과의 강화.
 - √ 다양성이 존재하는 분야에서도 관용과 조화 및 공통 목표를 독려함으로써 국가적 결속력 강화.
 - √ 교육, 보건, 주거, 영양, 사회서비스와 사법행정의 개선으로 삶의 질 향상.
 - √ 국가와 국민에게 장기간 역효과를 초래할 수 있는 과도한 불안과 갈등 해소.
- 국가인권정책기본계획은 필연적으로 폭넓은 범주의 인권활동을 지지하는 사람들과 조직을 결집시킨다. 따라서 국내 및 광의의 사회조직 내에서 인식과 관심을 이끌어낸다.
- 포괄적이고 조직화된 접근방법은 여성, 아동, 소수민족, 그리고 토착민과 같은 특정 집단이나 취약집단에 보다 효율적으로 적용될 것이다.
- 국가인권정책기본계획은 특정 국가의 인권목표를 달성하기 위해 필요한 유엔과 기타 전문적인 기구를 통한 자원, 교육 및 전문지식의 제공을 용이하게 한다.
- 국가인권정책기본계획은 필연적으로 인권문제를 고려함에 있어 비대립적 접근방법을 취하게 된다. 인권 업무를 어렵게 하는 대립과 비난을 예방함으로써 모든 관련자들이 업무를 이행함에 있어 보다 건설적으로 협조할 수 있도록 한다.

보다 구체적인 목표는 다음과 같다.

- 인권이 효율적으로 준수되도록 하는데 필요한 업무에 관하여 공무원, 비정부기구, 전문가 그룹, 교육관련자, 인권옹호자 및 시민단체의 기타 구성원들에게 지침

을 제공하고 이들 간에 협력을 이끌어낸다.

- 인권을 다루는 국가조직이나 특정 전문기구를 설립하거나 강화한다.
- 국제인권조약의 전세계적인 비준을 촉구하고 비준에 따른 정부의 의무사항을 충실히 준수할 것을 촉구하며 국내 법률을 국제인권기준 수준으로 개정하도록 촉구한다.
- 업무상 인권침해와 관련하여 종종 비판받고 있는 경찰, 군, 교도관, 일부 정치인, 공무원 및 사회분야 종사자들에 대한 인권 감수성과 인권보호 메커니즘에 대한 폭넓은 인식을 고양시킨다.
- 인권의 준수에 대한 높은 수준의 인지도를 촉진하고 유지한다.
- 프로그램, 특히 취약집단의 인권상황을 향상시키는데 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 프로그램을 개발한다.
- 국가 발전의 차원에서 인권의 역할을 강조한다.

2.5 비엔나회의 이후

호주는 국가인권정책기본계획을 제시한 최초의 국가이다. 1994-1998년 5개년 계획을 포함하고 있는 이 계획은 1994년 초 제15차 회기 중에 인권위원회에 제출되었다. 그 이후 볼리비아와 브라질, 콩고, 에콰도르, 인도네시아, 라트비아, 말라위, 멕시코, 노르웨이, 필리핀, 남아프리카공화국, 스웨덴, 태국 및 베네수엘라 등의 정부에 의해서도 각국의 국가인권정책기본계획이 최종 승인되었다.⁵⁾ 카보베르데, 요르단, 몽고나 네팔 같은 국가들은 국가인권정책기본계획을 개발하는 절차를 수립하였다.

각 국에 의해 개발된 계획은 규모와 접근방식에서 상당한 차이가 있다. 이에 대한 내용은 본 안내서의 제4장에서 기술되어 있다.

유엔 인권고등판무관실과 정부는 국가적인 수준에서 취하는 활동과 동시에 유엔 인권프로그램의 기본 틀에 있는 정책을 취하고 있다. 인권에 관한 국가인권정책기본계획의 최초 지역별 워크숍은 1999년 7월 5일에서 7일까지 태국의 방콕에서 개최되었다. 이 워크숍에서 기본적인 문서의 중요한 부분은 유엔 인권고등판무관실에서 관심을 가졌던 계획내용을 제시해 주고 있는 “국가인권정책기본계획의 일람표(Compendium of National Plans of Action)”⁶⁾이다. 방콕 워크숍은 인권의 보호와 신장을 위한 국

⁵⁾ 이들은 유엔 인권고등판무관실에서 관심을 가졌던 국가인권정책기본계획이며 그 밖에 관심을 갖지 못했던 부분들도 있을 수 있다.

가인권정책기본계획의 발전을 촉진시킬 수 있는 일련의 가능한 요소들(Possible elements to facilitate the development of national action plans for the promotion and protection of human rights)을 포함하여 이 주제에 대한 중요한 일련의 결론들을 채택하게 되었다.^⑥ 이 “가능한 일련의 요소들”은 국가인권정책기본 계획과 계획의 개발을 위해 제안된 절차들에 대한 일반적인 지침과 목적을 수립하고 있다.

- 국가정책협의회의 설치
- 당사국의 인권 상황에 관한 기초 연구
- 국가인권정책기본계획의 요소 선정
- 우선순위와 전략의 개발
- 계획의 초안
- 계획의 실행
- 모니터링과 개선방향

2000년 3월 1일부터 3일까지 북경에서 열린 아시아-태평양 지역 인권기구의 제8차 워크숍에서는 국가인권정책기본계획을 개발하고자 하는 의지를 재확인하였으며 본 안내서의 보급을 승인하였다.

2.6 인권교육을 위한 국가인권정책기본계획

총회와 인권위원회는 각 회원국에 대하여 포괄적이고 효율적이며 중요한 국가인권 정책기본계획을 유엔의 인권교육을 위한 기간(1995-2004)내에 개발하도록 요청하였다.

유엔 인권고등판무관실은 이러한 약정사항을 지원하기 위해 유네스코와 일부 실무진 그리고 전문가들과 합동으로 인권교육을 위한 ‘국가인권교육정책실행계획 안내서(Guidelines for National Plans for Action for Human Rights Education)’^⑦의 개발을 추진하였다. 1997년에 발표된 이 안내서는 이 지역에서 인권정책을 개발하기 위한 효율적인 인권교육의 원칙들과 단계적인 전략을 포함하고 있다.

본 안내서는 ‘국가의 인권교육계획은 조직과 원칙 및 이미 실현되고 있는 프로그램

⑥ 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트인 www.ohchr.org/html/menu6/hpw.htm에서 확인 할 수 있다.

⑦ 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트인 www.ohchr.org/html/menu6/bgkcncs.htm#annex서도 확인 할 수 있다.

⑧ 유엔 문서 A/52/469/Add.1와 Add.1/Corr.1. 이 문서는 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트(www.ohchr.org)의 ‘Human Rights Education and Training’에서 확인할 수 있다.

을 포함하고 있어야 한다'고 강조하고 있다. 국가의 전략은 정부와 비정부단체 및 기구들의 창조적인 결합을 통해 발전되고 이행되어야 한다. 또한 이들 전략은 인권교육을 정규교육의 전 과정에 포함하고, 전문가와 기타 집단의 관련교육(특히, 취약집단), 국민 의식 고취를 위한 캠페인, 중요 내용의 번역·출간 및 개정, 연구와 법률개정 등 일부 실천절차를 포함하고 있어야 한다. 본 안내서는 또한 국가인권정책기본계획에 모니터링과 평가제도가 포함되어 있어야 한다고 강조하고 있다.

인권교육을 위한 국가인권정책의 계획은 다른 관련 국가인권정책기본계획, 특히 여성, 아동, 소수민족, 토착민 등에 대한 정책계획 등이 그러하듯이 총체적인 국가인권정책기본계획의 한 부분이 되어야 한다. '국가인권교육정책실행계획 안내서'에서 규정된 많은 원칙들과 전략들은 전체적인 국가인권정책의 틀 안에서 개발되고 추진되어야 한다.

제 3 장

국가인권정책기본계획의 세부 내용

- 일반원칙 -

국가인권정책기본계획은 해당 국가의 여건에 따라 각 국가 내에서 변화를 유도하는 점에 중점을 두고 있다. 따라서 국가인권정책기본계획은 변화에 대한 의지와 의지를 실현하기 위한 적절한 방법의 집대성인 것이다. 변화에 대한 의지가 다양한 방법을 통해 나타날 수 있으며 주요 요소들이 종종 복잡 미묘하다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 이러한 복잡성을 고려할 때 정부가 다른 행정부처들이 확보하고 있는 방법을 활용한다면 좀더 용이할 수 있다. 이들이 행정분야에서 적용하고 있는 방법들을 활용하는 경우 정부가 긍정적인 변화를 실현하는데 보다 용이할 수 있다. 따라서 국가인권정책기본계획의 성취는 사회적 조화와 경제적 발전과 같은 관련 국가목표의 실현과 조화를 이루게 될 것이다.

국가인권정책기본계획의 개발 절차와 그 내용은 각 국가의 특수한 환경에 따라 다르지만 모든 국가인권정책기본계획에 적용되는 다음과 같은 일반적인 원칙들이 있다.

- 절차의 중요성
- 보편적 인권기준의 준수
- 국제적인 의무사항의 이행
- 인권의 상호의존성과 불가분성
- 실천 지향성
- 국민의 참여
- 모니터링과 평가
- 지속적인 실행
- 국가적 사업
- 국제적 차원

【 그림 3 】

일 반 원 칙

- 절차와 결과 모두 중요하다.
- 시민단체 및 국민과의 포괄적이고 집중적인 협의과정이 있어야 한다.
- 동 계획은 사회의 모든 요소를 포함한 국가적 사업이어야 한다.
- 동 계획은 대중에 공표되어야 한다.
- 동 계획은 보편적 인권기준의 내용을 포함해야 하며, 이런 규정 이 효율적으로 이행되는 방법을 규정해야 한다.
- 동 계획의 범위는 포괄적이어야 하며, 인권의 상호의존성과 불가분성을 반영해야 한다.
- 동 계획은 실천지향적이어야 한다.
- 효율적인 이행을 위한 모니터링과 평가는 반드시 필요하다.
- 국가인권정책기본계획은 다른 국가정책 계획의 수립으로 연계 될 수 있도록 지속적이어야 한다.
- 국가인권정책기본계획은 국제적 차원에서 전개되어야 한다.

다음 절은 이러한 원칙들을 요약하고 있으며 본 안내서에서 보다 상세하게 논의되고 있다.

3.1 절차 및 결과

국가인권정책기본계획은 절차와 결과 모두 중요하다. 결과는 계획 그 자체와 계획 으로부터 파생되는 활동이다. 동 계획은 실질적이며 포괄적인 문서로서 개발되어야 하며 행정의 폭넓은 범위에서 추진되어야 할 활동을 포함하여야 한다. 동시에 국가인 권정책기본계획이 어떻게 개발되었는가는 그것의 목표성취에 영향을 주게 된다. 관건 은 국가인권정책실행계획이 높은 수준의 지지를 받고 폭넓은 협의를 확보하는 것이 다. 이 점에 관한 내용은 7.1에서 상세하게 설명되어 있다.

현대사회는 정책결정에 대한 참여적이며 투명한 접근방식을 요구하고 있다. 국가인 권정책기본계획은 시민단체에게 중심적인 역할을 부여하고, 인권과 관련된 다양한 비 정부기구는 물론 개인을 포함하여 사회의 폭넓은 계층을 포괄하고 있어야 한다. 이는

개개인이 계획과 그 결과에 영향을 받게 되는 인권분야에서는 특히 중요한 부분이라 할 수 있다. 정책 개발에서 효율적인 협의과정은 이에 대해 폭넓은 이해와 동의를 촉진할 것이다. 이러한 협의과정은 계획에 대한 신뢰를 높이고 궁극적으로 계획이 의도한 효과를 거두는데 매우 중요하다.

인권 관련 비정부기구와 기타 시민단체의 대표자들은 이러한 원칙 문제에 대한 관심과 더불어 인권의 보호와 인권문제의 확인에 있어 기초적 역할을 할 뿐만 아니라 위임과 활동에 대한 강력한 힘을 가진다. 따라서 이들은 종종 국가인권정책기본계획 개발 과정에서 실질적이며 건설적인 역할을 하게 된다.

정부 내부에서의 협의와 협력 또한 필수적이다. 정책계획의 개발과 이행에 있어 다양한 행정부처들의 참여는 인권이 사법부 혹은 외무부의 문제일 뿐만 아니라 전체적으로 정부의 수행책임이라는 개념을 강화시킬 것이다. 정부 공무원에 의한 계획 수립은 실질적인 인사와 재원요건이 충족되도록 하므로 매우 중요한 요소이다.

정부 고위층의 가시적인 지원은 관료계층의 활동이 보다 효율적이 되도록 하며 계획에 대하여 보다 높은 공공성을 부여하고 그 절차가 지지될 수 있도록 한다. 여러 정당의 정치적 지지도 매우 중요하다. 국가인권정책기본계획은 사회의 모든 부문이 공유하는 보편적인 기준의 반영에 기초해야 한다. 이는 정권의 교체나 정쟁의 차원을 넘어 보편적 기준의 국내 이행과정의 장기적 차원인 것이다.

3.2 보편적 인권기준의 수용

신뢰할 수 있는 국가인권정책기본계획은 국제적인 인권의 수용에 기초하고 있어야 한다. 세계인권선언의 수용은 국가인권정책기본계획의 중요한 하나의 요소이다. 그리고 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리를 모두 포괄함으로써 국제적인 인권제도의 기초를 갖추게 된다. 인권을 다루는 유엔 결의안을 통해 세계 각국은 세계인권선언을 재확인하고 있다.

1993년 세계인권대회에 참석한 171개국은 “유엔헌장과 이 국제선언에 포함된 목적과 원칙”을 비엔나 선언과 실행계획을 통해 재확인하였다. 이들 국가들은 세계인권선언 본문에서 “인류와 국가를 위하여 성취해야 할 보편적 기준”으로 명시하고 있는 점을 강조하고 있다. 이들은 또한 “모든 인권과 기본적인 자유를 증진시키는 의무사항을 모든 국가들이 준수하도록 한 엄숙한 책임”임을 재확인하였다. 나아가 이 회의는 “이러한 권리와 자유의 보편적인 특성은 의문의 여지가 없다”라고 발표하였다⁹⁾. 유엔의 각 회원국들은 1998년 이 세계선언의 50주년을 기념하기 위해, 총회와 인권위원회¹⁰⁾

의 결정 외에도 다른 많은 기념 활동에서 이 선언의 중요성을 재확인하였다.

세계인권선언의 중요성을 강조하고 있는 결의문들은 각국의 노력의 필요성을 국제 사회의 협력의 중요성만큼이나 강조하고 있다.

이러한 세계인권선언의 가치는 국가인권정책기본계획을 추진함에 있어 그 기본적인 기준으로 이 선언의 보편성과 타당성에 대한 승인으로부터 시작하도록 권장하기에 충분하다. 국가인권정책기본계획이 실질적인 방안으로서 제시되기 때문에, 각국의 국제적 인권의무사항의 실현 속도는 특히 국가별로 사용 가능한 재원에 따라 다르게 된다. 그러나 계획의 내용은 최소한 국제인권규약 등에 수립된 기준들과 어긋나지 않도록 해야 한다. 그렇지 않으면 국제사회와 이해 당사자들로부터 신뢰성을 상실하게 된다.

3.3 국제인권 의무사항의 이행

세계인권선언 채택 이후, 유엔은 이 선언을 비준한 국가들에 대한 법적 의무를 부과하는 방법으로서 세계인권선언 규정을 좀더 발전시킨 두 규약의 초안을 제시했다. 이 두 조약은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)이다. 세계인권선언과 더불어 이 두 조약은 국제권리장전을 구성하게 된다.

이후에 만들어진 규약들 또한 세계인권선언의 권리의 핵심이 되는 내용을 담고 있는 것으로 세계인권선언이 보장하고, 특정 집단, 즉 여성이나 아동, 이주노동자나 기타 고문과 인종적 차별을 받는 사람들에게 동등한 권리가 적용되는 방법을 특정하고 있다.

모든 국가는 이 규약 중 최소한 한 가지 조약에 대해서 당사국이 되며 대부분의 국가는 여러 조약을 비준하고 가입하였다. 이에 동의한 경우, 국가는 협약이나 협정과 같은 인권조약의 규정 준수와 관련 국제법에 따라 의무사항을 부담하게 된다. 인권선언은 조약과 같은 방법으로 의무사항을 부여하지는 않고 있지만 국가들이 준수해야만 하는, 자유권규약 혹은 사회권규약의 가입국인 경우 특히 준수해야 하는 몇 가지 원칙들을 규정하고 있다. 물론 상기의 두 규약과 같은 국제인권협약을 비준하는 것은 인권을 가능한 폭넓게 보증해 주려는 노력의 극히 일부이다. 비준한 국제인권규약 등이 보

⑨ 비엔나 선언과 실행계획의 서문 제3항, 제8항 및 제1(1)항.

⑩ 1998년 12월 10일 총회결의문 제53/168과 인권위원회 결의문 제1997/35(모든 총회와 위원회의 결의안 내용은 유엔 인권고등판무관실 웹사이트의 문서부분에서 확인할 수 있다).

다 효력 있도록 하기 위해서는 규약 등이 국내에서 효력을 발휘할 수 있도록 하는 입법 조치 등이 필요하다(이는 관련 국가의 법 제도에서 필수적이다). 대다수 국가의 경우, 국제인권기준은 국가의 헌법을 통해 실현되고 있다. 법률에 실효성을 주는 정책과 행정이 또한 비준을 뒷받침하기 위해 필요하다. 국제적인 의무사항에 실효성을 부여하는 절차에서, 국가인권정책기본계획은 효과적인 국내 이행을 실현시키기 위해 국가가 다루어야 할 인권문제의 범위를 검토하고, 자국만의 구체적 이행 단계를 설정해야 한다. 이 내용은 9.7.1과 9.7.3에서 설명되어 있다.

국제인권기준은 조약 당사국들에게 본질적인 규정들 이외도 관련 권리를 효과적으로 보장하기 위한 조치를 취하도록 요구하고 있다. 광범위하면서도 효율적인 국가인권정책기본계획은 국가가 의무사항을 충족시키는데 도움을 줄 수 있다. 이는 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약의 당사국의 경우 더욱 그러한데 가입국은 협약에서 인정되는 권리의 완전한 실현을 위해 모든 가능한 방법을 이용해 점진적으로 성취해야 하는 의무를 지니게 된다.

세계선언의 규정들은 인권을 가능한 폭넓게 향상시키는 방안의 하나로서 국가인권정책기본계획에 적용되어야 한다.

국제인권규약들의 범위는 매우 광범위하다. 그리고 수많은 국가가 대부분 협약을 비준하고 있다는 것은 중요하다. 언급한 국제인권규약 외에 주요 인권 협약들과 선언들은 다음과 같다¹¹.

- 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약
- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD)
- 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적인 행위 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT)
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)
- 아동의 권리에 관한 협약(CRC)
- 모든 이주노동자 및 이들 가족의 권리보호에 관한 협약
- 발전권에 관한 선언
- 국적이거나 도덕적, 종교적 또는 언어적 소수에 속하는 사람들의 권리에 관한 선언
- 종교나 신념에 대한 모든 형태의 차별과 편협행위의 철폐에 관한 선언

¹¹ 이 내용과 기타 많은 유엔의 인권협약들은 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트(www.ohchr.org/html/intinst.htm)에서도 확인할 수 있다.

- 여성에 대한 폭력철폐에 관한 선언
- 범세계적으로 인정되는 인권과 기본적인 자유를 보호하고 신장하기 위한 개인, 집단 및 사회단체의 권리와 책임에 관한 선언
- 국제형사재판소 규약

다수의 국제노동기구의 협약들도 관련을 가지고 있는데 특히 다음의 협약들은 밀접하게 관련되어 있다.

- 강제근로에 관한 협약, 1930(No.29)
- 집회의 자유와 결사의 권리보호에 관한 협약, 1948(No.87)
- 결사 및 단체교섭의 권리에 관한 협약, 1949(No.98)
- 동등한 보수에 관한 협약, 1951(No.100)
- 강제근로의 금지에 관한 협약, 1975(No.105)
- 차별(고용 및 직업)에 관한 협약, 1958(No.111)
- 최소연령에 관한 협약, 1973(No.138)
- 직업안정과 보전에 관한 협약, 1981(No.155)
- 독립국가의 원주민과 토착민에 관한 협약, 1989(No.169)

다음의 표는 협약 및 선언의 비준국 숫자를 보여주고 있다¹²⁾.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	148
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	145
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약	162
아동의 권리에 관한 협약	191
여성 차별 철폐에 관한 협약	170
고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약	130
모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 협약	19
국제형사재판소 규약	78
ILO 협약 제87조 집회의 자유와 결사의 권리에 대한 보호	141
ILO 협약 제111조 차별(고용 및 직업)	156

¹²⁾ 2002년 8월 24일 기준 비준현황. 이 내용은 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트(<http://www.ohchr.org/pdf/report.pdf>)에서 "비준현황(Status of Ratification)"에서도 확인할 수 있다.

국제노동기구 협약의 비준현황은 <http://iloex.ilo.ch:1567/english/docs/convdisp.htm>에서도 확인할 수 있다.

국제형사재판소 규약의 비준현황은 <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/part1/chapterXVIII/treaty10.asp>에서 확인할 수 있다.

이와 같이 수 많은 국가들이 국제인권협약 등을 비준하고 있는 것은 인권의 보편성과 자국내 법체계 내에 인권의 보장을 실현시키고자 하는 각국의 의지를 보여주는 증거가 되고 있다.

3.4 인권의 상호의존성 및 불가분성

국가인권정책기본계획은 인권에 대한 다양한 접근방법을 채택하여 모든 종류의 권리에 대하여 관심을 기울이도록 해야 한다. 이는 시민적·정치적 권리 뿐만 아니라 경제적·사회적·문화적 권리와 발전권을 포함한다. 계획의 포괄성은 해당 국가의 모든 국민에 대하여 적용되어야 하며, 특히 여성이나 아동 혹은 기타 취약집단에 대한 권리에 주의를 기울이도록 한다. 이러한 포괄성은 인권의 보편성과 불가분성 및 만인 평등사상으로부터 연유한다.

불가분성은 이론적 문제라기 보다는 실제적인 문제이다. 예를 들어, 주거지가 없거나 주거환경이 좋지 않은 사람들은 주거의 권리를 침해 받고 있다. 더군다나 주거의 부족은 건강을 해치는 원인이 되고 가족생활과 교육에 장애가 되며 취업의 기회를 방해하고 시민적 및 정치적 권리를 위축시킨다. 이는 차별과 사회적 소외 혹은 법제도의 문제점으로 이어질 수 있다.

이와 같은 사례는 대부분의 다른 권리에도 적용될 수 있다. 인권상황을 개선하기 위한 포괄적인 접근과 전문야에 걸친 발전을 꾀하는 것이 개인의 복지와 사회적 결속 및 국가의 발전이라는 매우 현실적인 이유로 인해 중요하다는 것은 분명하다.

국가인권정책기본계획이 인권에 대한 포괄적 방법으로 접근하는 것을 기본으로 하고 있으나 이 접근 방법을 구체적 계획에 반영하는 방식은 매우 다양하다. 이는 9.7.2에서 보다 상세하게 설명하고 있다.

3.5 실천지향성

국가인권정책기본계획은 물론 실천지향적이어야 한다. 국제조약의 비준이 해당 조약이나 비준에 포함된 원칙에 효력을 부여하기 위한 절차를 필요로 하는 것과 마찬가지로 국가인권정책기본계획의 초안은 이에 대한 이행 또한 촉구해야 한다. 국가인권정책기본계획은 단순한 요구사항이나 모호한 전제조건을 수립하기 보다는 다음과 같은 내용을 포함하도록 하여야 한다.

- 현재의 상황 명시.
- 해결되어야 할 문제 제시.
- 필요한 조치의 규정.(평가를 위한 기준을 제시하는 방향으로).
- 조치의 주체 명시.
- 조치의 구체적 추진일정 수립.
- 조치에 대한 모니터링과 평가.

계획을 이행하는 중에 포함되는 많은 내용들은 관리를 맡은 주요 책임자가 아니라 담당기구로부터 나오게 된다. 국가인권정책기본계획의 이행과 관련된 내용들은 구체적인 결과의 필요성을 충분히 포함하도록 하는 것 또한 중요하다. 이는 계획을 개발하는데 있어 포괄적인 접근방법의 필요성을 다시 한번 강조하는 것이다.

이러한 실천지향성을 유지하면서 제한된 기간 내에 성취할 수 있는 목적들과 오랜 기간이 요구되거나 계획의 궁극적 목적이 될 수 있는 내용들을 구분 짓는 것이 도움이 될 수 있다. 단기간에 성취할 수 있는 목표들은 계획을 이행하고 책임자나 계획의 영향을 받는 사람들이 계획의 목표는 무엇이며 목표를 어떤 방법으로 달성하게 되는지에 대해 분명한 이해를 가질 수 있도록 앞서 언급한 5가지 고려사항의 관점에서 설명되어야 한다.

물론 중요한 조치를 어떻게 제시하는가의 문제도 국가인권정책기본계획에 관한 본 안내서의 중요 목표라 할 수 있다. 이는 제5장 내지 제12장에 상세하게 설명되어 있다.

3.6 대중성

■ 홍보

국가인권정책기본계획은 널리 배포되고 누구나 쉽게 구할 수 있어야 하는 공개문서이다. 동 계획은 언론에 쉽게 공개될 수 있도록 높은 수준의 정치적 관련성을 가지고 수립되며 평가되어야 한다. 계획과 더불어, 가능한 다양한 계층의 국민들이 계획의 개발과 이행에 관련되고 중요성을 인지할 수 있도록 대 언론전략이 있어야 한다. 또한 본 전략의 성공적 이행을 위한 충분한 재원의 확보계획이 국가인권정책기본계획의 일부로 계획되어 있어야 한다.

■ 교육

국가인권정책기본계획의 함축적 개념은 인권교육에 있어 가장 중심적 내용을 이룬다. 국가인권정책기본계획은 자국의 인권상황에 대하여 공무원은 물론 일반 국민들에

제도 교육을 시킬 수 있어야 한다. 국가인권정책기본계획의 개별업무를 담당하게 되는 조직이나 개인들에게는 특정한 결과를 얻어내기 위하여 계획의 요건을 잘 인지하고 있어야 하고, 필요한 연수와 재원이 주어져야 한다.

■ 번역과 특수한 요구사항

소수 언어를 사용하는 계층이 있다면, 번역업무가 이루어져야 한다. 언어적인 문제와 마찬가지로 장애인이나 문맹인 사람들을 위한 특수한 의사소통의 방법도 충분히 고려되도록 하여야 한다.

10.5에서는 인권 교육에 관한 설명을 다루고 있으며, 10.4에서는 계획에 관련된 문서가 효율적으로 홍보될 수 있는 방법에 대한 설명을 하고 있다.

3.7 모니터링과 평가

중요한 계획수립 절차에서는 체계적인 방법이 강구되어야 한다. 우리는 앞부분에서 이미 그러한 절차에는 현재의 상황에 대한 평가와 분명한 목표와 성과측정 도구에 대한 내용을 제시하였다. 하지만 이는 실제로 필요한 내용의 일부에 불과하다. 전문적인 계획수립 절차와 마찬가지로 국가인권정책기본계획은 절차의 모니터링과 계획의 성취평가를 위한 방법을 포함하고 있어야 한다. 인권문제는 다른 행정분야만큼이나 중요하다. 따라서 인권목표가 처음에는 많은 관심을 통해 시작하지만 성과의 부족으로 시들해지지 않도록 많은 노력을 기울여야 한다.

이를 모니터링할 수 있는 방법은 매우 다양하지만 어떤 방법을 취하든 간에 정부기관들이 국가인권정책기본계획의 권고사항과 제안에 적절히 부응할 수 있도록 정부 내에서 높은 지지와 비중을 갖도록 하여야 한다. 모니터링 과정은 정부의 한 부서가 직접 이행하는 것이 가장 이상적이다. 모니터링은 계획의 이행을 보장하는 충분한 책임이 뒷받침될 수 있도록 정부의 모든 계층과 관련되어 있어야 한다. 평가가 보다 투명하고 객관적이 되도록 시민단체와 이해 당사자들의 대표자들이 모니터링 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 권장되어야 한다.

모니터링 방법은 계획이 이행되는 동안 적당한 간격을 두어 이루어져야 한다. 평가는 부족한 점과 장애요인을 성실하게 제시하거나 지적해 주어야 하며 목표가 달성될 수 있도록 타당한 해결방안을 제안해야 한다. 계획이 종료될 때까지 독립적인 평가가 이루어지도록 한다. 추후의 계획을 위해서 계획의 이행결과에 대한 평가가 이루어지고 권고사항이 제시되어야 한다.

모니터링과 평가는 제11장과 제12장에서 다루고 있다.

3.8 지속적 계획수립과 이행

지속적인 계획의 수립과 이행은 인권을 보호하고 신장시킬 수 있다. 어떤 국가도 모든 인권문제를 비교적 단기간 내에 해결될 것이라고 기대하지는 않는다. 이는 한 국가의 인권정책계획이 장기간의 절차를 통해 평가되어야 한다는 것을 의미한다. 그리하여 경제정책과 마찬가지로 한 계획이 종료되면 또 다른 계획으로 대체할 수 있어야 한다. 초기에 계획을 제시했던 일부 국가들은 현재도 향후 계획을 개발하고 있다.

따라서 모니터링과 평가과정은 문제가 어느 정도 해결되었는지를 파악하고 추가적인 조치가 필요한 분야에 대한 관심을 기울임으로써 다음 국가인권정책기본계획의 수립과정에 피드백 되어야 한다. 추후의 계획들은 현재 중요한 인권문제와 새로운 국제적인 기준을 고려해야 한다. 국가인권정책기본계획을 갱신하는 절차는 인권향상을 위해 애쓰는 사람들에게 힘을 주며 인권에 관한 정보의 홍보를 강화하게 될 것이다.

3.9 국가의 이행책임

국가인권정책기본계획은 사회의 모든 요소들과 연관되는 실질적인 국가의 수행책임으로 간주되어야 한다. 차이점이 있다면 전 국민들로부터 인정 받아야 한다는 점이다. 이것은 목표의 중요성과 포괄성, 실천지향성 및 대중성 등에 대한 또 다른 해석으로 볼 수 있을 것이다.

국가인권정책기본계획은 국가적인 목표의 효율적인 추구를 위한 하나의 메커니즘이 되는 것을 나타낸다. 이러한 목표의 달성을 위해 정부는 이에 관련된 사람들이 중요한 역할을 담당하도록 계획하여야 한다.

이것은 정부가 그 과정에서 한 발 물러서 있어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 사실 정부는 국가인권정책기본계획의 모든 단계를 촉진시켜야 하며 계획이 실현되도록 매우 적극적인 자세를 가지고 있어야 한다.

이와 같은 다양한 노력을 통해 국민의식강화 및 제도 강화라는 보다 나은 결과가 기대될 수 있다.

3.10 국제적 차원

국가가 국제적인 차원에서 국가인권정책기본계획을 수립하는 것이 중요하다. 국가는 국가인권정책기본계획을 개발하고 수립함으로써 자국 국민은 물론 해외에도 인권 문제에 관한 명확한 입장을 표방하게 되는 것이다. 국가는 국제적으로 인정된 지침과 최선의 관행과 일치되는 확고한 프로그램을 제시함으로써 인권문제를 극복하려는 국제사회로부터의 전문적인 원조와 기타 다른 원조, 특히 해당 국가의 전문성과 재원이 제한되어 있는 분야를 위한 원조를 요청할 수 있는 유리한 위치에 서게 된다. 이미 국가인권정책기본계획을 수립했던 국가들은 다른 국가들이 자국의 계획을 개발하는 과정에서 요청이 있는 경우 그러한 원조를 제공할 수 있는 위치에 서게 되었다. 이것은 국제적인 세미나나 기술적 도입을 통해 실현되게 된다. 국제적인 네트워크를 통해 공개적으로 확보할 수 있는 정보 또한 계획을 개발하고 이를 추진하는 사람들에게 많은 도움을 주게 된다. 그와 같은 국제적인 활동을 통해서, 인권의 보호와 신장은 보편적인 원칙의 준수를 보장하고자 하는 인류 공동의 노력으로 인식되게 된다.

국제적인 문제는 제13장에서 상세하게 설명되어 있다.

3.11 잠재적 난관

점증적인 인권의 신장을 위하여 국가인권정책기본계획을 추진하는 일은 많은 이점을 가지고 있지만 장애나 난관 혹은 그 과정에서 생길 수 있는 잠재적인 비판 등도 있기 마련이다. 본 안내서도 이러한 많은 문제점들을 설명하고 있기도 하지만 그런 문제점에 대하여 관심을 가지고 특별한 쟁점으로 고려하는 것이 적절하다고 본다.

일부 잠재적 난관들은 추상적인 반면 일부는 정치적이거나 실제적이기도 하다.

한 가지 우려되는 점은 국가간의 문화, 정치 및 경제적 차이가 너무 크기 때문에 이런 모든 문제들에게 적용될 수 있는 한 가지 지침을 정하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 그러나 인권은 점차 국제적인 협력이 필요한 문제로 인식되고 있으며 인권정책의 실행을 위한 국제적인 지침의 개발은 다른 많은 분야에서의 관행과 일치하고 있다. 국가인권정책기본계획은 한 국가에 이미 의무 지워진 원칙들을 보다 효율적으로 이행하기 위한 하나의 자발적인 메커니즘으로서 이해되어야 한다. 이런 의미에서, 국가인권정책기본계획의 개발과 이행은 국민 개개인의 지위를 강화하는 한 방법으로서 이해될 수 있을 것이다. 또 다른 문제는 일부 국가가 이미 인권에 관한 양호한 기록을 가지고 있어서 국가인권정책기본계획을 위해 시간과 노력을 투자할 필요가 없다는 견해가

있다는 것이다. 이는 모든 국가가 정도의 차이는 있지만 인권문제를 가지고 있다는 사실을 간과한 결과이다. 비록 상대적으로 양호한 기록을 가지고 있는 국가라 할지라도 차별이나 경제적·사회적·문화적 권리의 분야에서는 문제점을 가지고 있게 마련이다.

발생할 수 있는 정치적 난관들로는 국가인권정책기본계획이 현 정부나 기관에 대한 정치적 반발을 위한 토대를 제공할 수도 있다는 생각이다. 이에 대하여는 다음의 두 가지 반론이 가능하다.

- 국가인권정책기본계획의 목표가 국민들의 삶의 질 및 기준의 향상과 국가적 결속력의 강화 등과 같은 정부의 다른 많은 중요한 목표들과 일치하고 있다는 점이다. 또한 국가의 행정과 제도가 보다 효율적으로 기능하도록 하는 법제도의 강화, 정부와 국민간의 신뢰성 향상 및 국가의 국제적 신임의 강화도 포함된다. 계획이 적절히 실현되었다면 이제 동 계획은 국가의 제도를 강화하고 폭넓은 지지를 얻을 것이다.
- 국가인권정책기본계획이 포괄적인 방법으로 이행된다는 점이다. 계획의 내용은 활발하게 논의되는 주제이어야 하며, 그 목표는 사회의 모든 부문과 다양한 정치적 단체들도 포함하도록 하여 모두를 통합하고 공동의 노력으로 보여져야 한다.

다음의 내용은 국가인권정책기본계획을 이미 채택했던 일부 국가들이 경험한 실제 문제들의 일부 내용이다.

- 기존 인권 요구사항의 평가에 대한 기초연구의 중복
- 제한된 재원의 고려시, 목표의 분명한 우선순위 수립의 어려움
- 전반적으로 모호하고 매우 비현실적인 목표들
- 복잡한 계획, 과도한 재정과 인적재원을 필요로 하는 준비과정
- 기존의 주도적인 단체들, 특히 시민단체에 대한 고려의 부족
- 이행과 모니터링 책임에 대한 합의의 부족
- 모니터링 이행의 책임을 갖는 기구설립에 대한 기대의 미부합
- 책임자들간의 협조 부족과 자격미달 및 책임자들간의 비효율적인 업무분배
- 주요 기부자 위치에 비성공적인 비용집중적 제안의 강조

국가인권정책기본계획을 개발하고 이행하는 데에는 많은 문제점들이 있다. 본 안내서의 이후 부분에서는 재원의 결집, 계획이행 조직의 규정, 국민적 인식의 증대, 모니터링 등의 문제에 대하여 논의하며 대안을 제시하고 있다. 만일 한 국가가 충분히 실

용적인 방법에 초점을 맞추고 있다면, 계획을 이행하는 과정에서 그런 문제들이 존재하지 않을 수도 있다. 계획을 이행하며 일부 실제적인 문제점들을 극복하는 방법을 고려하고 있는 국가들에게 중요한 자원 중의 하나는 다른 국가들이 겪었던 사례라고 할 수 있다. 국제사회는 국가인권정책기본계획에 수립하고 있는 국가에게 전문적 조언과 재원을 제공하려 하고 있다. 그리고 일반적인 지침과 재원을 제공함은 물론 당면할 수 있는 문제들을 피하도록 돕거나 이에 대처할 수 있도록 도울 수도 있다.

제 4 장

11개 국가의 국가인권정책기본계획

본 안내서가 완성 이전에, 다음의 15개 회원국가¹³는 국가인권정책기본계획¹⁴을 수립하였다.

- 호주(1993)
- 말라위(1995)
- 라트비아(1995)
- 필리핀(1996)
- 브라질(1997)
- 에콰도르(1998)
- 인도네시아(1998)
- 멕시코(1998)
- 남아프리카공화국(1998)
- 베네수엘라(1999)
- 볼리비아(1999)
- 노르웨이(1999)
- 콩고(2000)
- 태국(2001)
- 스웨덴(2002)

15개국의 계획 중 11개국의 채택과정은 본 장에서 상세하게 논의되고 있다. 이들 계획은 각각 분량이나 형식, 범위에 있어 매우 다양하지만 많은 공통점을 보유하고 있

¹³ 유엔 인권고등판무관실이 알지 못하는 다른 나라 사례도 있을 수 있다.

¹⁴ 이들 계획에 대한 모든 내용은 유엔 인권고등판무관실의 웹사이트(http://www.ohchr.org/html/menu2/plan_action.htm)에서도 확인할 수 있다.

다. 다음은 이들 11개국의 국가인권정책기본계획을 요약하고 있으며, 이들의 공통요소를 기술하고 있다.

4.1 호주(1993)

호주의 “국가인권정책기본계획”은 127페이지로 구성되어 있다. 호주의 동 계획은 최초의 국가인권정책기본계획이며, 그 내용으로는 호주가 인권에 관한 비엔나 국제회의에서의 개념을 정하는데 실행한 주도적 역할도 담고 있다. 이 계획자체가 어떻게 제시되었는지에 대한 내용을 알려주고 있지는 않지만, 외교통상부와 법무부가 주도적으로 참여한 정부 부처간 협의회를 통해 1993년에 작성되었다. 그 과정에는 비정부기구와의 협의과정이 포함되어 있다. 이 계획은 처음에는 언론을 통한 홍보가 없었지만 가능한 공개적으로 이루어졌다.

호주의 국가인권정책기본계획에 대한 초안은 수 개월간의 뻑뻑한 일정 속에서 마련되었으며, 1994년 제15차 인권위원회 회기에 제출되었다. 이 문서는 호주의 총리대행이 계획안에 대해 “국가적인 차원에서 인권의 보호와 신장을 위한 호주 정부의 수행책임에 관한 진술서”에 기재되었던 전언도 포함하고 있다. 그는 “본 서는 현재의 문제점과 호주 정부의 향후 대책을 적시하고 있다”고 언급하였다. 이 문서는 추진일정에 대해서는 언급하고 있지 않지만 호주 정부의 다른 문서에서 이 문서가 1994년에서 1998년까지 5개년을 목표로 하고 있다고 전하고 있다.

호주의 국가인권정책기본계획은 비호주인들을 위한 호주의 정부제도에 대한 안내서로서도 유용할 것이라는 서문으로 시작하고 있다. 동 계획의 범위는 포괄적이며 경제적·사회적·문화적 권리와 취약집단의 권리에 특별한 관심을 가지고 있다. 또한 호주가 국제적 기준에 일치하도록 강화하는 방법, 국제적 기준을 국내법에 보다 효율적으로 적용할 수 있는 방법, 인권기구를 강화할 수 있는 방법, 인권교육을 촉진할 수 있는 방법 및 인권분야에서 국제적인 관계를 강화할 수 있는 방법 등을 설명하고 있다.

호주의 국가인권정책기본계획은 자국 내에서 인권의 향상을 이룰 수 있는 방법에 관한 제안을 제시하고 있으며, 이러한 접근방법을 제공하기 위해 각 장의 서두에 다음과 같이 기술하고 있다.

- (a) 호주가 비준하려고 하는 유엔이나 기타 지역별 인권협약을 제시하고, 이러한 목표가 달성될 수 있는 구체적인 방법을 요약한다.

.....

(e) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 분야에서 호주를 위한 목표를 개발하고 이러한 성취의 발전사항을 제시한다. 예를 들면,

.....

(ii) 보건의 권리

.....

(vii) 삶의 질, 특히 주거에 관한 권리

.....

(i) 학교 교육과정과 직장 등을 포함하여 호주를 위한 인권정보와 교육에 관한 프로그램의 정의를 정의한다.

각 장은 다음의 세 가지를 포함하고 있다.

- 현 정책의 특징 : 관련분야에서 지금까지 행하여진 방안에 대한 설명.
- 당면 문제 : 현 상황에서 미진한 점에 대한 일부 평가 제시.
- 국가적 실행방안 제안 : 문제를 해결하기 위해 취할 예정이거나 취할 수 있는 방안으로 인권을 신장시킬 수 있는 방안 제시.

호주의 계획안은 모니터링이나 평가과정을 위한 규정을 갖고 있지는 않다. 하지만 호주 정부는 계획의 목표를 달성하기 위한 내용을 포함하고 있는 두 가지 보고서를 인권위원회에 제출하였다. 최초 계획 기간 동안, 호주의 공무원들은 계획에 대한 평가가 있을 거라는 암시를 통해 추후 계획에 대한 언급을 하고 있다. 이후 호주 정부는 1998년 12월 10일을 새로운 계획이 제시될 인권의 날로 공포하였다. 본 안내서의 초안이 제시되는 시점에도 이 프로젝트에 대한 업무는 계속되고 있다.

4.2 말라위(1995)

말라위의 “1995-1996 인권분야에 대한 국가인권정책기본계획”은 4페이지로 구성되어 있으며, 서두 부분에서는 해결 방안을 제시하고 있다. 이 계획은 말라위의 “법률에 따라 보호되는 민주주의와 인권 및 기본적 자유에 따른 국가수립의 위임”이라고 하는, 1994년 말라위가 최초의 민주적, 다당제 선거를 치른 사실에 대한 반영이라는 점을 제시하는 서언으로 시작되고 있다. 이 서언은 또한 국제적 지원과 협조의 중요성을 강조하고 있으며, 비엔나 선언과 실행계획의 권고안을 언급하고 있다.

말라위의 계획은 인권과 민주주의를 위한 정부 부처간 협의회에서 처음 제시되어 채택되었다. 동 협의회는 대통령실의 고위공무원과 내각이 주재하며 입법, 사법 및 경

찰의 대표자는 물론 인권과 직접 관련된 부서의 모든 실무차관(Permanent Secretaries)들로 구성된다. 말라위의 계획은 내각이 채택하였으며 국립언론기관이 공포하였다.

말라위의 계획은 다음의 5개의 장으로 구성되어 있다.

- A. 인권의 보호와 신장을 위한 효율적인 법률제도의 수립
- B. 실행기구의 권한강화
- C. 정보의 공개와 교육
- D. 국가의 모니터링 역량 강화
- E. 국가인권정책기본계획의 이행

A장에서, 국가인권정책기본계획은 말라위가 비준한 국제인권조약이 헌법을 통해 국내법에 일치하도록 하고 있다. 동 계획에서 정부는 이러한 조항에 대한 인식이 확산 되도록 하고, 말라위가 참여하고 있지 않은 협약의 비준을 검토하도록 하고 있다. 또한 정부는 국제적 기준에 일치하도록 국내법과 관습을 검토할 책임을 갖고 있음을 명시하고 있다.

B장에서는 인권협약의 관련 조항들이 정책에 반영되도록 할 수행책임을 포함하고 있다. 정부는 인권에 관한 주요 내용을 관련 부서에 규정해 줄 수행책임을 지니며, 이들 기관은 조약이 요구하는 보고서를 작성할 책임을 가진다. 이는 관련 비정부기구와의 협의를 통해 가능하도록 하고 있으며, 말라위의 법률제도를 개혁하고 강화할 절차들을 취하도록 한다.

“정보의 공개와 교육”에 관한 C장에서는 정부가 국민들을 위해 조약의 내용을 홍보하고 특정 내용을 개발할 수행책임을 부여하고 있다. 또한 본 장에서는 관련 학교와 전문교육기관을 개발하도록 제시하고 있으며, 비정부기구의 참여를 언급하고 있다.

“정부의 모니터링 권한의 강화”에 관한 D장에서는 정부가 인권조약에 대한 효율적이고 독립적인 모니터링을 행하도록 하고 있으며, 옴부즈맨 및 인권위원회의 설립을 지원하도록 하고 있다. 본 장은 특히 말라위 비정부기구를 강화하기 위한 국제적 지원과 협력을 촉구하고 있다.

E장은 계획의 목표달성을 촉구하기 위해 인권과 민주주의에 관한 부서간 협의회 설립을 위한 국제적 원조 요청을 암시하고 있다. 또한 본 장에서는 장애요인과 문제점을 파악함으로써 추후 계획의 기준을 제시해 주고 있다. 1996년에 관련 부서와 정부산하 단체들의 대표들, 언론, 기부단체 등으로 구성되는 국가 워크숍이 개최되어 계획에 따라 이행된 발전내용을 평가하고 있다. 소수의 우선순위 목표를 갖는 비교적 단기간의

계획으로 말미암아 비록 2년의 기간이 초과되기도 하였지만 많은 목표가 달성되었다. 본 서를 작성할 때에 말라위 정부는 2차 계획의 채택을 검토하고 있었다.

4.3 라트비아(1995)

“라트비아의 인권 보호와 신장을 위한 국가 프로그램”은 30페이지로 구성되어 있다. 말라위의 국가인권정책기본계획의 경우와 마찬가지로, 라트비아의 국가인권정책 계획은 1994년 7월 라트비아를 방문한 국제사절단에 상당한 영향을 받았다. 문서는 프로그램이 어떻게 개발되었는지는 기술하고 있지 않지만, 국제사절단은 다양한 정부 대표자, 정치인사, 공무원, 비정부기구 및 기타 인사들과 접촉하였었다. 그리고 정부가 이 계획을 채택하기 전에 비정부기구와 두 차례의 포럼이 열렸다.

동 프로그램은 라트비아의 인권상황에 대한 체계적인 분석을 제공하고 있지는 않으나, 계획이 필요한 요소들을 설명하고 있다.

이 프로그램의 또 다른 특징은 국민들에게 정보를 제공하고 인권문제에 관한 보고서를 제시하며, 개인 소송을 검토함으로써 인권을 보호하는 독립 기관의 설립에 대한 설명을 하고 있다는 점이다. 결론부분은 이런 기관으로서 라트비아 인권위원회를 프로그램의 중요한 부분으로 설명하고 있으며 위임과 권한에 대한 필요한 내용들을 상세하게 기술하고 있다. 결론은 또한 이 협의회에 필요한 우선순위 중의 하나로 인권교육에 관한 국가 프로그램을 설명하고 있다.

프로그램은 다음의 5개 장으로 구성되어 있다.

1. 교육, 훈련 및 정보

본 장은 라트비아의 국제인권 의무사항에 관한 정보를 포함하여 인권요소의 정규교육과정 도입, 교사교육 과정, 법률 인력을 위한 교육 및 국민을 위한 정보에 대한 필요성을 설명하고 있다.

2. 취약집단의 권리보호와 관련된 문제

본 장은 아동, 종교단체, 비시민권자, 재소자, 난민 및 신체적·지적·정신적 장애인 등과 관련된 요구사항과 조치에 관하여 설명하고 있다. 동 프로그램은 비시민권자의 문제가 논의되어야 하며 가능한 빠른 시일 내에 법률 제도를 도입하여 비시민권자의 권리와 지위에 관한 폭넓은 정보 홍보를 전개해야 하는 일이 중요하다고 언급하고 있다.

3. 기존의 국가제도

본 장은 관련 국가기관에 대한 진술을 하며 필요한 절차가 취해져야 하는 분야에 대해 관심을 기울이고 있다. 예를 들어, 동 프로그램은 국회의원들이 라트비아의 국제인권 의무사항에 대한 조언이 이루어지도록 하고, 국민들은 문제의 해결을 위한 방법을 알도록 하며, 비정부기구가 효율적으로 운영되는 환경으로 발전되는 것이 중요하다고 언급하고 있다.

4. 언론

본 장에서는 언론의 자유 및 독립성의 중요함과 교육의 필요성을 언급하고 있다.

5. 국제적 구조 (라트비아의 국제조약 의무사항)

본 장에서는 라트비아가 유엔, 유럽안보협력기구(OSCE) 및 유럽회의의 협정에 따른 국제적인 의무사항을 가지고 있다는 점을 설명하고 있다.

동 프로그램이 비록 모니터링과 실행기관에 대한 언급을 하고 있지는 않지만, 라트비아는 대부분 계획의 목표가 달성되어야 한다는 점을 고려하고 있다. 현재는 비정부기구들과 함께 인권에 대한 의식이 점차 높아지고 있다. 더불어 인권교육 프로그램이 관련부문에 제시되었고, 독립적 국가기관의 설립, 국내 법안의 채택 및 국제조약을 비준하였다.

동 프로그램은 이행을 위한 기간을 설정하고 있지 않지만, 동 문서가 새로운 목표와 전략을 포함하도록 개정되거나 갱신되어야 한다는 점을 인식하고 있다.

4.4 필리핀(1996)

“1996-2000 필리핀 국가인권정책기본계획”은 몇 가지의 문서를 포함하여 20페이지로 구성되어 있다. 이 계획의 특징은 실행과 관련하여 필리핀 인권위원회(the Philippines Commission on Human Rights; PCHR)에 부여된 중심적인 역할을 들 수 있다. 또 다른 특징은 채택 이전에 이루어진 정부와 비정부기구 간의 포괄적인 협의를 들 수 있다.

비엔나 세계회의의 권고안에 관하여 필리핀 인권위원회는 국가인권정책기본계획을 제안하기 위해 1994년 자체적인 활동에 착수하였다. 이는 계획을 제시하기 위한 정부와 비정부기구 대표자들로 구성된 태스크포스(실무기획단)를 설립하도록 1995년 초반에 발행된 대통령 보고서에 제출되었다.

이 태스크포스는 인권의 보편성과 취약집단에 중점을 두어야 할 필요성, 다양한 단

체로부터의 지지의 중요성 등을 설명하고 있는 안내지침을 제시하였다. 이 계획을 개발하면서, 정부는 취약하거나 특별한 관심이 요구되는 13개 집단 또는 계층(이후 16개)에 중점을 두고 있다. 협의와 심의 과정에는 국가의 폭넓은 분야에 관한 다양한 제안의 제시와 지역별 운영 계획 등이 포함되어 있다. 필리핀 국가인권정책기본계획의 또 다른 특징은 예산과 관련된 사안에 관심을 두고 있다는 점이다. 이 태스크포스는 계획에 의해 제안된 활동에 필요한 재정을 심의하며 재원을 파악하는 특별위원회를 두고 있다.

일체의 모든 활동은 계획을 수립하고 폭넓은 분야를 다루는 대통령 직속 태스크포스에 보고된다. 1995년 9월 동 계획의 초안이 대통령에게 제출되었으며 수 차례의 개정 이후, 1996년 6월 채택되었다. 동 계획은 1996년부터 2000년까지 5년을 기간으로 정하고 있었으나 이후 2002년까지 연장되었다.

동 계획에서 정의된 취약집단은 여성, 아동, 청소년, 토착 문화집단, 이슬람교도, 노인, 장애인, 정신장애인, 재소자, 구금자, 이주노동자, 공공근로자, 민간기업 근로자, 비정규직 근로자, 도시빈민 및 농촌근로자 등이다. 각 부문별로 일정 문서가 채택되었다. 동 계획의 요약부분은 각 부문별 상황에 대하여 체계적인 분석을 하고 있지는 않지만, 당면한 중요 사안에 대하여 요약하고 있다. 동 계획은 정부와 비정부기구의 현재 프로그램에 대한 요약과 각 부문별 권리에 대한 간략한 논의 내용도 포함하고 있다. 이후 동 계획은 각 부문에 관련된 사람들의 권리에 영향을 미치는 문제들을 처리하는 법적, 행정적 및 기타 활동을 위한 방안을 제안하고 있다.

동 계획에 포함된 한 가지 예로서 여성에 관한 문제를 살펴보면 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

- 차별적 법률
- 여성에 대한 폭력
- 건강권, 출산권, 고정관념, 성차별, 교육과 취업에 대한 제한 등과 같은 여성의 권리 침해

제안된 법률 제도는 다음과 같다.

- 차별적 법률의 폐지
- 인신매매, 강간 및 가정폭력 등과 같은 여성폭력 피해자의 요구사항에 부합하지 않는 법률의 개정
- 차별을 철폐하기 위한 법률제정

행정제도는 다음의 사항을 포함하고 있다.

- 여성의 정치 참여를 증진시키기 위한 방안
- 여성 폭력 피해자 지원단체 및 프로젝트의 조직
- 성희롱에 대한 조치
- 이주노동자를 보호하는 장치
- 모든 교육과정과 보건제도에서 성인지적 관점의 반영

동 계획은 또한 확인된 문제점들을 완화시키기 위하여 타 분야에서의 지원활동도 고려하고 있다.

이 계획은 필리핀 인권위원회가 관련 행위를 조사하기 위해 운영하는 기관간 “부문별 실무그룹”의 설치를 포함하고 있다. 필리핀 국가인권정책기본계획의 또 다른 중요한 특징은 필리핀 인권위원회의 모니터링과 평가과정에 중요성을 부여하고 있다는 점이다. 이와 같은 지속적인 계획의 평가는 진행상황과 장애요인에 대한 투명한 평가를 포함하고 있으며, 계획의 전체적인 효율성에 기여하고 있다.

동 계획은 인권교육에 대하여 특별한 관심을 두고 있지는 않지만 필리핀은 이미 이 분야에 다양한 프로그램을 가지고 있으며, 필리핀 인권위원회는 인권교육에 관하여 유네스코로부터 수상 경력이 있다. 또한 필리핀 대통령은 1998년부터 2007년까지를 인권교육기간으로 공포한 바 있다. 이러한 제도의 틀 안에서, 필리핀 인권위원회는 선도적인 교육프로그램과 정부 부처간 협력체계를 구축하였다.

4.5 브라질(1997)

17페이지로 구성된 브라질의 “국가인권정책기본계획”은 대통령의 발안으로 마련되었다. 브라질 국가인권정책기본계획은 일부 시민단체들과 법무부가 세미나와 토론회로 2년에 걸쳐 마련하였다.

브라질의 국가인권정책기본계획은 전문과 도입부로부터 시작하고 있으며 이 부분은 국가의 존립차원에서 인권의 기본적 중요성을 강조하고 있으며 계획이 개발되는 절차를 설명하고 있다. 동 계획은 시민적 권리에 초점을 두고 있지만 포괄적인 접근방법을 가지고 있다. 동 계획은 이러한 목표를 실현시키고자 하는 의지를 표명하고 있다. 현재의 인권문제에 대한 체계적인 평가를 시도하고 있지는 않지만 다양하게 제안된 방안들에 관하여 자주 언급하고 있다.

동 계획은 정부의 활동에 대한 제안으로 구성되어 있으며 이러한 제안들은 주요 문

제들 및 취약집단과 관련되어 있고 단기적 제안들과 중장기적 제안들로 나뉘어 있다. 브라질 계획에는 130개 이상의 독립적 제안들이 있다. 이들 대부분은 청소년과 여성, 흑인과 토착민, 외국인, 재외국민, 노인 및 장애인들의 요구사항을 다루고 있다. 기타 제안들은 개인 신변이나 형벌, 자의적 체포나 강제근로 등과 같은 시민적 권리의 문제를 다루고 있다. 또한 인권교육이나 국제적 활동에 관한 부문도 포함되어 있다.

일부 단기적 제안의 선정에는 접근방법에 대한 일부 개념을 부여하고 있다.

- HIV/AIDS를 가진 사람들의 처우향상
- 아동 노동력 착취를 방지하는 법률의 제안
- 여성 폭력 피해자를 위한 보호소 마련
- 국제노동기구 협약 제160호(원주민과 토착민에 관한 협약)의 비준
- 근무시간 이외에 경찰관의 무기사용 및 무기나 탄약의 습득의 엄격한 통제에 관한 법률 제안

이 계획은 모니터링이나 평가제도에 관한 언급을 하고 있지는 않다.

4.6 에콰도르(1998)

에콰도르의 “국가인권프로그램”은 토착민의 언어인 케추아(Quichua)를 포함한 5개 언어로 된 50페이지 분량의 출판물로 되어 있다. 이 프로그램은 1년간 정부와 시민단체, 교회 및 군대 등을 포괄하는 다양한 에콰도르 사회부문과 행정부간의 집중적인 협상과 협의를 거쳐 외무부의 발안으로 개발되었다. 이 프로그램은 또한 국제적인 지지를 얻었다. 계획의 내용은 집행규정으로서 입법화되었으며, 그 내용은 프로그램 문서에 기술되어 있다.

프로그램은 현재의 인권문제에 대한 평가를 포함하지 않으며 특정한 시한을 두고 있지도 않다.

에콰도르의 국가인권 프로그램은 서문과 의무에 대한 진술로 시작하고 있으며, 여기에서는 국민생활에서 인권의 중요성을 강조하고 있으며 국제적 기준의 협약에 포함된 권리를 인정하고 있다.

프로그램의 내용은 법률제정의 개발, 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리 및 총체적 권리라고 하는 네 가지 “전략적 축”으로 구성되어 있다. 총체적 권리는 다시 취약집단을 중심으로 하여 다음과 같이 세부적으로 나누어 진다.

- 환경
- 통신
- 토착민의 국적
- 흑인
- 아동
- 청소년
- 여성
- 노인
- 성적 소수집단
- 구금자
- 장애인

법률제정의 개발 부문에서 이 프로그램은 에콰도르의 인권을 신장시키기 위한 국내 외적인 방안을 모색하고 있다. 예를 들어, 국제협약에 규정된 모든 인권에 관한 내용을 반영하는 헌법 및 국내 법률의 채택과 법제도를 고려하도록 하고 있으며, 이러한 원칙의 집행을 보장하도록 하고 있다.

세 가지 전략적 축에 따라 프로그램은 ‘일반 목표와 전략적 지침(General Objectives and Strategic Guidelines)’을 수립하고 있으며, 전략적 지침의 경우 실현을 위한 폭 넓은 제안을 규정하고 있다. 예를 들어, “시민적·정치적 권리”의 부문은 법률제도에 따른 공평함과 정당한 절차에 중점을 두고 있으며, 네 가지 목표의 하나로 다음을 수립하고 있다.

“구금, 조사 및 교도 체제에서 조사 및 처벌 수단으로 사용되는 고문과 신체적, 도덕적 학대를 근절하기 위함”

또한 이러한 서두 내용에 따른 다섯 가지 전략적 지침의 한 가지는 다음과 같다.

“법률 체계 내에서 계획과 프로그램 및 변화를 통해 현재의 구금, 조사 및 교도 제도를 개혁하기 위함”

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 분야에서, 이 프로그램은 사회적 정책 내에서 보건과 교육 및 사회보장제도에 대한 평등과 비차별을 에콰도르 정부에 위임하고 있다. 에콰도르의 국가인권정책기본계획은 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약의 이행을 모니터링할 협의회의 설립을 암시하고 있다.

프로그램의 절반 이상은 “총체적 권리”에 할당하고 있는데, 특히 취약집단에 관련된

것이다. 이 부문의 전략적 지침은 각 집단에 대한 12가지의 구체적인 제안을 제시하고 있다. 이 제안들은 법과 관행 모두에서 취약집단에 포함된 사람들의 권리를 증진시키며 이들의 존엄성을 강화하고 삶의 질을 향상시키기 위한 행정적 조치와 이들 집단에 대한 조치를 제시하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다.

프로그램은 제도와 국제정책, 시민관계, 재정 및 운영계획 등의 추가적인 부문을 포함하고 있다. 이 부분들은 에콰도르 정부가 프로그램의 효율적 이행을 촉진하는 방법을 설명하고 있다. 이행에 따른 주요 요인은 시민단체와 더불어 국가기구가 이행하는 운영계획에 대한 개발이다. 이는 구체적인 검증과 제안된 활동의 세부 내용을 제시하고 있으며, 이행 책임자, 활동 계획, 자원 요건 등을 규정해 주고 있다. 주목할 만한 특징은 재원이 요구된다는 사실이다. 또한 운영계획은 상임후속평가위원회(Standing Follow-up and Assessment Committee)가 발전과정을 모니터링하고 필요한 지침 내용을 수정하며 프로그램에 대한 준수를 보장하도록 하고 있다.

4.7 인도네시아(1998)

“1998-2003 인도네시아의 국가인권정책기본계획”은 21페이지로 구성되어 있다. 인권에 관한 정부 부처간 상임협의회는 인도네시아 국가인권위원회와 협력하여 이 계획을 제시하였다. 계획에 포함된 대부분의 내용은 1994년 말에 열린 제2차 국가인권 워크숍에서 나온 것들로 공무원, 군 관계자, 학계, 국회의원, 국가위원회의 대표와 시민단체 대표로 된 300명이 참석하였다. 계획의 수립은 1996년까지 효율적으로 완성되었으나 1998년에 시작된 정치개혁 이후 공개되었으며, 인도네시아의 변화환경을 고려하여 계획이 조정될 수 있는 지침내용들이 있었다. 예를 들어, 시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약이 2003년에 비준되도록 한 국가의 수행책임에 관한 부분은 이후 2000년으로 앞당겨졌다.

이 계획은 비엔나 선언과 실행계획의 채택 5주년이 되는 1998년 6월 25일 인도네시아 대통령에 의해 실시되었다. 계획의 수립에 따른 대통령 발표에서 인도네시아 대통령은 “성공의 핵심은 개혁과 인권문화의 강화에 있다”고 언급하였으며 “실행계획의 실제적인 의미는 실천에 달려 있다”고 덧붙였다.

1998-2003 인도네시아의 국가인권정책기본계획은 매우 구체적인 문서로서, 인권 문제를 인도네시아의 상황에 맞게 배치하고 있는 전문으로 시작하고 있다. 이 전문의 내용은 개인과 단체의 권리간 균형과 권리와 책임간의 균형은 물론 인권의 공통성과 불가분성을 주장하고 있다. 이 계획은 4가지의 주요 적용분야의 각각에 대한 일반적

인 접근방법에 대한 서술부분과 표로 제시되어 있는 활동프로그램 부분을 포함하고 있다. 인도네시아의 국가인권정책기본계획은 진술된 수 많은 활동에 대한 국가기관의 수행책임에 관한 정보를 담고 있으며 국제적 원조가 필요한 부분을 제시하고 있다.

인도네시아의 국가인권정책기본계획의 주요 4대 분야는 다음과 같다.

1. 국제인권협약의 비준 준비

계획이 수립되던 당시, 인도네시아는 6가지 주요 국제인권협약 중 두 가지를 비준했었다. 이 계획은 국제인권협약의 비준이 인권에 관한 국내법률제도의 개발을 강화하며 증진시킬 것이라는 내용을 진술하고 있다. 표로 제시된 부분에서는 4가지의 주요 국제인권조약, 기타 협약 및 국제노동기구 협약 등의 다수 협약비준에 대하여 5개년 프로그램을 규정하고 있다. 이 부분은 현행 법률제도 및 필요한 새로운 법률의 초안에 대한 규정과 집행인력의 지침수립에 대한 내용을 포함하고 있다. 또한 여기에서는 보고 의무를 효율적으로 이행하는 능력개발을 위한 요구사항을 설명하고 있다.

2. 정보의 홍보와 인권에 대한 교육

동 계획은 광범위하고 적절한 인권교육의 접근방법에 대한 필요성을 강조하고 있다. 이 부분은 다음과 같다.

- 유엔 10개년 인권교육의 틀 내에서 이행
- 법률집행 공무원과 교육과정을 포함한 대학, 기타 고등교육기관에서의 인권 과정 개설
- 교원교육을 포함한 학교교육에서의 교육과정 개발
- 비정규단체와 가정교육
- 매체를 통한 교육

3. 인권에 대한 우선순위 문제의 이행

이 부분은 법률집행 공무원들의 고문 및 자의적 구금, 인도적인 법률에 관한 정보, 판사와 검사를 위한 전문 프로그램, 취약집단의 보호와 경찰의 군중진압 훈련 등에 대한 국제적 차원의 정보홍보의 중요성을 강조하고 있다.

4. 인도네시아가 비준했던 국제인권조약의 이행

이 부분은 인도네시아가 동 계획이 수립될 당시에 비준했었던 두 가지 주요 국제인권조약인 아동의 권리에 관한 협약(the Convention on the Rights of the Child)과 여성 차별 철폐에 관한 협약(the Convention on the Elimination of

All Forms of Discrimination against Women)에 초점을 맞추고 있다. 인도네시아 계획은 국가기관의 활동, 국제적 협력, 사회적 결속, 법률 개정, 법 집행, 교육 및 모니터링 등을 고려하고 있다.

또한 동 계획에 따른 프로그램 활동을 위한 실행기관으로 국가인권위원회의 설립에 관한 점도 고려하고 있으며, 동 위원회는 공무원과 지역사회의 대표자들로 구성된다. 계획은 정기적인 평가를 통해 현재의 계획에 포함되지 않고 있는 인권에 관한 점들이 최초실행에 대한 평가에 이어 새롭게 갱신될 때 다루어질 수 있도록 기술하고 있다.

4.8 멕시코(1998)

외무부와 내무부가 국가인권위원회의 도움으로 착수된 멕시코의 “국가인권의 강화와 증진을 위한 국가 프로그램”은 23페이지로 구성되어 있다. 프로그램은 시민단체가 활동을 지지하고 참여할 수 있도록 요청하고 있으나, 실행을 위한 구체적인 기간은 규정되어 있지 않다.

프로그램은 멕시코의 특성에 대한 구체적인 위임사항을 제시해 주고 있다. 또한 외무부의 협조를 얻어 정부의 행정조직의 발안으로 개발되었다. 프로그램은 정부의 다른 부문(입법, 사법 및 행정)에도 책임 영역별로 보완적인 조치를 제시하고 있다.

프로그램의 서론 부분은 멕시코 역사상 인권의 위치를 요약하고 있으며 참여적이고 민주적인 정치문화의 발전에 대해 설명하고 있다. 그리고 국가인권위원회의 설립과 1995-2000 국가발전계획에서 인권의 위치를 기술하고 있다.

프로그램은 인권에 대한 문화의 강화, 제도적 방법의 통합, 무사안일주의 근절, 인권 모니터링 메커니즘의 개발, 국민정보활동의 강화, 국제적인 위임사항을 충족시키고 시민단체의 협력을 증진시키는 노력 등 다양한 목표를 수립하고 있다. 멕시코 프로그램은 이후 국가기구가 이러한 목표를 위해 이행해야 할 일련의 세부적 활동을 제시하고 있다.

표제에 제시된 “강화활동”에서는 공무원을 위한 세미나, 교육훈련 과정 및 인권교육 프로그램의 실행 등을 규정하고, “증진활동”에서는 국민홍보운동, 인권신장 및 정보홍보기관의 설립을 규정하고 있다. “보호활동”에서는 인권이 침해되는 경우에 법률집행의 강화와 국제적인 의무사항을 충족시키며 취약집단의 권리 보호를 위한 평가활동의 강화를 규정하고 있다. 프로그램은 폭력과 고문, 무사안일주의, 인권보호에 관한 시청각 자료의 재생과 홍보 등을 포함한 단기간에 추진되는 일부 폭넓은 범위의 활동

을 나열하고 있다.

- 전과자에 대한 불법행위 근절, 아동 포르노그래피의 생산 및 판매를 처벌하는 형벌규정 도입(내무부)
- 국제협약에 대한 유보의 검토(외무부)
- 교원교육에서 아동의 권리에 대한 부분의 강화(교육부)
- 의료권리에 대한 세미나 개최(보건부)

멕시코 프로그램은 모니터링과 평가문제에 대해 설명을 하며 전문적인 관리위원회의 설립을 제시하고 있다.

4.9 남아프리카공화국(1998)

남아프리카공화국의 “인권보호와 신장을 위한 국가인권정책기본계획”은 151페이지의 소책자 형태로 되어 있다. 동 계획은 만델라 대통령, 법무부 장관 및 차관, 그리고 남아프리카공화국 인권위원회 의장의 전언부분을 포함하고 있다. 계획은 3년의 기한을 가지며 국제적 협조로 개발되었다고 진술되어 있다.

매우 포괄적인 문서로 남아프리카공화국의 인권역사에 관한 간략한 설명과 현황을 포함하고 있으며, 국가인권정책기본계획이 남아프리카공화국의 인권을 신장시킬 수 있는 방법을 제시하고 있다. 주목할 만한 특징은 개발에 대한 세부 설명이다. 이 과정은 1997년 5월 남아프리카공화국 인권위원회가 개최한 국가인권대회에서 시작되었으며, 매우 의식적인 참여와 협력적으로 이루어졌다. 그 이전에 워크숍과 협의회가 있었으며 계획을 위한 국가정책협의회가 설립되었다. 만델라 대통령은 유엔 인권고등판무관인 메리 로빈슨(Mary Robinson)의 참석 하에 인권의 날인 1997년 12월 10일에 국가인권정책기본계획과정을 착수하였다. 계획의 기본내용에 관한 내각의 승인과 국내 모든 지역에서 협의를 위한 워크숍 개최를 포함하여 이 작업은 1998년까지 계속되었다. 이 워크숍의 중요한 특징은 지역단위로 인권에 관한 기본교육을 제공하도록 하는 기회를 제공하였다는 점이다. 1998년 11월 내각은 계획의 초안을 논의하였으며 이를 승인하였다. 이어 의회에 제출되어 마침내 비준되었고, 1998년 세계인권의 날인 12월 10일에 착수되었다.

남아프리카공화국 국가인권정책기본계획의 또 다른 특징은 계획의 사용자에게 친숙하도록 노력하고 있다는 점이다. 따라서 문서의 구성과 인권에 대한 다양한 국가책임기관을 제시함으로써 보다 실천지향적이라는 내용을 담고 있다. 또한 이 계획은 휴

대하기 쉬운 소책자로 발간되어 있다. 계획과정에는 언론정책과 워크숍 및 팸플릿 배포 등 국민들의 인지도에 관한 계획이 포함되어 있다.

이 계획은 범위와 접근방법이 포괄적이며 다음과 같은 세 가지 주제를 중심으로 특정 권리와 문제를 고려하고 있다.

시민적 및 정치적 권리

- 평등
- 생명
- 개인의 자유와 안전
- 사생활
- 근로권
- 참정권
- 재판권
- 행정조치
- 시민
- 외국인
- 난민
- 표현
- 체포, 구금 및 기소된 자의 권리

경제적 · 사회적 및 문화적 권리

- 취업
- 주거
- 보건
- 식량
- 물
- 토지
- 사회보장
- 교육
- 문화 · 종교 및 언어의 자유
- 아동 및 청소년의 권리

개발·자결·평화 및 환경보호에 관한 권리

- 개발
- 환경보호

또 다른 주목할 만한 특징은 설명된 각 분야별로 적용될 수 있는 권리에 대한 구체적인 설명이라고 할 수 있다. 위의 각각의 부제목에 따라 계획은 다음의 내용을 논의하고 있다.

- 헌법에 따른 의무
- 국제적 의무
- 정책·입법 및 행정적 단계에서 행해진 내용
- 후속 목표
- 목표의 제시
- 평가와 모니터링
- 재원과 예산

동 계획은 계획의 이행과 모니터링의 책임을 갖는 국가인권협회의포럼의 설립을 언급하고 있다. 법무부장관 혹은 차관은 포럼을 개최할 수 있다. 동 계획의 이행과 모니터링의 수행책임을 갖는 국가기구는 포럼의 진행에 따라 정기적으로 보고서를 제시한다. 동 계획은 3년의 기간 중에 중간진행상황에 대한 총체적인 평가과정을 규정하고 있으며, 이에 따라 개정과 재채택을 하게 된다.

4.10 베네수엘라(1999)

베네수엘라의 국가인권정책기본계획은 이전 대통령이던 라파엘 칼데라(Rafael Caldera)가 “인권의 해”로 선언했던 1997년에 정부, 비정부기구 및 시민단체의 대표자들과의 협의과정을 거쳐 제시되었다. 일부 발안과 권고내용은 비정부기구가 제출하였다. 대통령은 국가인권위원회가 모든 발안내용을 수집하고, 논의를 위한 포럼을 주최하며, 비정부기구 및 시민단체와의 커뮤니케이션을 유지하도록 하였다. 이에 따라 베네수엘라 전역에서 수 차례의 세미나와 워크숍이 개최되었다. 그리고 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리 그리고 환경과 인적 발전을 위한 세 개의 실무그룹이 조직되었다. 이 세 그룹의 논의에서는 성의 평등적 관점, 목표집단의 연령 및 취약집단에 대하여 고려하고 있다. 최초 초안이 작성되고 이에 대한 협의를 위해 500여 개 정부 및 비정부 단체에 제출되었다. 차후논평과 권고내용이 포함되었다.

베네수엘라의 국가인권정책기본계획은 1997년 하반기에 승인되었으며 베네수엘라의 차베스(Chavez) 대통령이 1999년 1월 대통령실에서 발표한 결의문을 통해 채택하였다.

베네수엘라의 국가인권정책기본계획은 비엔나 선언과 실행계획에 있는 다수의 개념들을 수용하고 있다. 이는 다음과 같은 분야에 대한 전략적 목표와 부가적인 행동지침을 보여주고 있다.

- 시민적 및 정치적 권리
- 표현의 자유
- 교육
- 보건
- 근로권
- 사회보장
- 재산권
- 휴양
- 환경과 인적 개발

동 계획은 아메리카 인권위원회 및 아메리카 인권기구 등과 같은 국제인권단체와의 보다 강력한 유대 및 방법 등을 규정하고 있다.

계획의 이행에 관한 관점에서, 국가위원회는 일부 사전조치들을 제시하고 있다. 이들 조치들은 인권을 확고히 하고 동 계획을 이행하기 위해 국가기구, 특히 국가인권위원회의 법적, 행정적 및 재정적 권한 강화를 목표로 하고 있다. 특히 계획의 이행을 모니터링하는 정부와 시민단체 대표자로 구성된 위원회의 설립을 강조하고 있다.

4.11 볼리비아(1999)

볼리비아의 “중장기 인권보호와 신장을 위한 국가인권정책기본계획”은 19페이지로 구성되어 있다. 동 계획은 볼리비아가 역사적으로 과도기를 겪고 있으며, ‘제도, 특히 인권의 보호 및 신장과 관련된 제도를 강화시키고 있다’ 라고 언급하며 시작하고 있다. 이는 다민족 및 다문화적 가치가 국내정치에 핵심요인이 되었다는 점을 인정하는 것으로 풀이된다.

동 계획은 현재 볼리비아의 인권 상황에 대한 체계적인 분석을 포함하고 있지 않지만 가정폭력, 여성차별, 토착민의 권리에 대한 심각한 상황 및 약물 거래와 같은 문제

를 강조하고 있다. 또한 인권에 대한 접근방식이 매우 포괄적·실질적·진취적이며 예를 들어 새로운 국가기구의 설립에 관한 문제 등을 다루고 있다. 이 문서는 계획을 개발한 절차에 대한 설명과 시민단체의 역할에 대한 언급도 포함하고 있지 않다. 또한 이행에 따른 기간을 특별히 정해두지 않고 있다.

볼리비아의 국가인권정책기본계획의 주요 목표는 다음의 5가지로 분류되어 있다.

- 인권의 존중, 보호 및 신장
- 시민교육
- 제도의 강화
- 입법개혁
- 시민사회의 강화

동 계획은 다음의 포괄적인 세 가지 주제에 따라 활동의 이행을 규정하고 있다.

1. 제도의 강화

볼리비아의 국가인권정책기본계획은 인권차관실 내에 인권을 다루는 새로운 부서인 인권문서자료센터(Human Rights Documentation Center)와 인권교육훈련센터(Human Rights Education and Training Center) 등의 설립과 헌법집행 및 인권과(Department of Constitutional Affairs and Human Rights), 국가관선변호부(the National Public Defender Department) 등의 강화 및 국가기관간 협력의 증진 등의 방법을 통해 법무부를 강화시키려는 의도를 표명하고 있다.

2. 입법개혁

볼리비아의 국가인권정책기본계획은 최근 다민족 및 다문화적인 국가의 특성을 위한 헌법조항을 포함한 입법개혁의 중요성에 대해 언급하고 있다. 이는 중장기적으로 볼리비아의 제도를 국제적인 인권개념과 조화시키려 하고 있다. 또 균형잡힌 법 제도와 법률 인력에 적용되는 행동지침의 채택을 규정하고 있다. 이 부문은 현실적인 접근방법을 강조하며, 가능한 폭넓은 국민여론의 수렴과 효율적인 개혁을 조화시키고 있다.

3. 교육, 훈련, 정보 및 문서화

볼리비아의 국가인권정책기본계획은 교육과 훈련에 상당한 중요성을 부여하고 있다. 이에 따라 인권센터(Human Rights, Documentation, Publications and Information Center)가 주도적인 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 인권차관실

과 인권교육훈련센터는 국민과 특정 전문가집단을 대상으로 한 전략을 추진하고 있다. 이는 인권의 존중을 위한 “관례화”를 달성하고자 하는 것이다. 이런 프로그램들은 사법집행과 관련된 인력에 중점을 두고 있다. 훈련은 특히 여성, 아동, 토착민에 대한 관심과 함께 시민단체와 기구로 확장할 예정이다. 모든 정규교육 과정에서 인권교육을 증진시키기 위한 절차가 제시될 예정이다.

동 계획은 모니터링과 평가를 포함하지 않고 있다.

4.12 각 국 인권정책기본계획의 공통요소

각 국의 인권정책들은 많은 차이점을 가지고 있다. 문서의 분량도 4~150페이지에 이르기까지 다양하며, 계획기간도 2~5년까지로 다양함은 물론 각 조항의 특성도 다양하다. 하지만 일부 눈에 띄는 공통적인 특성이 있다.

1. 국제기준의 중요성

각 국의 계획들은 이행하고자 하는 기준으로서 세계인권선언과 기타 협약들을 참고하고 있으며, 또한 더 많은 국제협약의 비준에 대해서도 고려하고 있다.

2. 시민사회

모든 계획들은 계획과 관련된 과정에서 폭넓은 국민적 참여의 중요성을 강조하고 있다.

3. 포괄적 범위

대부분의 계획들은 시민적·정치적 권리 및 경제적·사회적·문화적 권리를 포괄하는 폭넓은 접근방법을 고려하고 있다. 일부 계획의 경우 소위 “제3세대”의 권리로 불리는 건전한 환경에 관한 권리 등을 고려하고 있다. 대부분의 계획들은 주요 관심사안들은 물론 취약집단을 위한 우선순위들도 고려하고 있다.

4. 목표

모든 계획들은 일종의 목표를 수립하고 있다. 일부에서는 매우 구체적인 용어를 사용하며 한편으론 매우 일반적인 용어로 제시되어 있다. 대부분의 계획은 특정 문제에 대하여 해당 계획이 처리해야 할 특정 업무로서 설명하고 있다.

5. 준비절차

일부 계획들은 계획이 개발된 절차를 언급하고 있다. 어떤 경우에는 국가정책협

의회의 설립도 포함하고 있다.

6. 고도의 정치적 연관성

대부분의 계획은 고도의 정치적 연관성을 언급하고 있으며, 이는 계획의 개발이나 이에 대한 비준과 승인에 관련되어 있다.

7. 국가인권기구

일부 계획들은 이행과정을 주도적으로 모니터링할 국가인권기구를 제시하고 있다. 국가인권기구가 설립되어 있지 않는 경우, 국가인권정책기본계획은 동 기구의 설립을 요청할 수도 있다.

8. 지역적 특수성

대부분의 계획들은 채택한 일반적인 접근방법에 지역적 특수성을 고려하고 있다.

9. 기초연구

일부 계획은 현재 자국의 인권상황을 매우 인상적으로 설명하고 있으나, 최종보고서에서는 어느 계획도 이에 대해 체계적인 평가를 하거나 이를 포함하고 있지는 않다.

10. 모니터링과 평가

대부분의 계획은 이행에 대한 모니터링과 계획이 종료될 때까지 달성한 결과에 대한 평가의 필요성을 언급하고 있다. 일부 계획은 목표를 위해 구체적으로 기구의 설립에 대해 언급하고 있으며, 다른 계획들은 이러한 기능을 국가인권위원회와 같은 기존의 인권기구에 위임하고 있다.

제 2 부

국가인권정책기본계획의 개발

국가인권정책기본계획의 준비단계

5.1 주요 5단계

국가인권정책기본계획을 제시하는 일은 매우 중요하다. 이의 이행을 위한 포괄적인 단계는 다음과 같다.

- **준비단계:** 주요 기관과 기구가 계획을 위한 제도적인 구성을 설명하며 초기의 협의과정에 착수하는 단계(본 장에 포함되어 있음)
- **개발단계:** 주요 기관과 기구가 자국에서 적용될 수 있는 국가인권정책기본계획을 제시하고 협의과정을 강화하며 초안을 수립하는 단계(제8장 및 제9장)
- **이행단계:** 관련 기관이 계획을 이행하는 단계(제10장)
- **모니터링 단계:** 이행단계와 함께 진행되는 단계로 상황을 반영한 계획의 목표와 활동의 조정과정을 포함(제11장)
- **평가단계:** 규정된 목표의 성취내용이 추후 계획의 토대를 제시하는 관점에서 체계적으로 평가되는 과정(제12장)

모든 단계에서는 체계적인 협의의 필요성을 가진다. 이는 제6장과 제7장에서 설명되고 있다.

각 국이 가진 헌법, 법률제도, 정치적 문화, 인권상황 및 기타 요인들은 국가별로 상이하다. 따라서 국가인권정책기본계획의 개발을 위한 단일모형은 존재하지 않는다. 본 장은 모든 국가들에게 도움이 되는 것으로 알려지거나 폭넓은 인권의 원칙에 기반하여 중요할 수 있는 일반적인 요소들을 규정해 주고 있다. 본 안내서를 활용하고 있는 사람은 새로운 국가인권정책기본계획을 개발하거나 현재의 계획을 개정할 때 그와 같은 요인들을 참조할 수 있을 것이다.

5.2 계획수립의 주체

■ 정부의 중심적 역할

국가인권정책기본계획은 중요한 국가적 노력으로서 접근해야 한다. 계획을 개발하기 위한 토대가 되는 발현은 인권을 보호하고 신장시키고자 하는 국가적 의무로서 이루어지게 된다. 대다수의 경우, 국가인권정책기본계획은 민주주의를 개혁하려는 보다 폭넓은 절차의 한 부분이 되고 있다. 일반적으로 이러한 계획의 효율적인 이행이 사회적 결속력 강화, 국민 복지의 향상 및 선진 정치와 같은 국가적 목표의 달성에 도움이 된다는 인식이 저변에 깔려 있다.

이러한 계획은 정부의 책임을 구체화시키고 있으므로 정부는 계획의 개발에서 중추적인 역할을 하게 된다. 국가인권정책기본계획은 정부의 다른 중요한 활동과 마찬가지로 개발되어야 한다. 그와 같은 자극은 정부의 가장 높은 수준에서 비롯되거나 정책을 결정하는 실무적인 수준에서 비롯될 수도 있다. 물론, 이러한 정부의 활동은 시민단체, 특히 인권에 관한 비정부기구의 역할에 의해 영향을 받고 있다. 어떤 경우에는 이러한 비정부기구가 정부로 하여금 그런 계획을 개발토록 하는 주체가 되기도 한다.

이에 대한 중요한 자극은 국내적으로 발생하기도 하지만 국제적인 활동도 그러한 과정에서 형태나 방향을 제시해 줄 수 있다. 비엔나 선언과 실행계획은 중요한 참고사항이 되며 이는 국제적으로 정의된 인권개념이 자연스럽게 국가인권정책기본계획의 기본 틀로서 사용되도록 하고 있다. 그리고 남아메리카, 아프리카 및 아시아-태평양 지역에 있는 유엔 인권고등판무관실이 주재하는 국가인권정책기본계획에 관한 지구별 워크숍 등과 같은 국제회의가 자극을 줄 수도 있다.

■ 주관부처

처음 이와 같은 자극을 발생시킨 실제 위치가 어디이든지 간에 초기단계에서 그러한 활동을 이행할 수행책임기관으로서 국가의 특정기관이나 부서를 결정하는 것은 중요하다. 그리고 이런 기관은 법무부, 외무부, 대통령 비서실 혹은 기타 적절한 기관일 수 있다. 이러한 업무의 이행책임은 항상 정부가 가지고 있어야 하겠지만 어떤 경우에는 국가인권위원회가 계획을 수립할 수도 있다.

수행책임기관은 자발적으로 설정될 수도 있으나, 일반적으로 국가기관, 시민단체 및 기타 관련 기관들과의 협의과정에서 결정된다. 이 과정에서 최종적인 목표는 업무를 이행할 기관을 공식적으로 선정하는 정부가 직접 개입하는 것이다. 어느 국가기구가 수행책임기관으로 선정되든지, 수행책임을 효율적으로 이행할 수 있는 권한과 재

원이 제공되어야 한다. 정부에 대응하는 비정부기구의 조정위원회나 가능하면 이에 관련이 있는 비정부기구가 시민단체와 함께 의견을 교환할 수 있도록 하는 것이 바람직하다(6.3 참조).

5.3 관련부처 및 기관

계획의 수립과 이행의 모든 단계에서 폭넓은 참여가 이루어지지 않는다면 계획은 결국 수사로 끝나거나 이행절차조차 공지에 빠질 위험이 있다. 폭넓은 참여는 계획의 목표가 다양하게 공유되도록 하며 그 과정이 투명하도록 해준다. 다수의 사람들이 참여함으로써, 폭넓은 참여는 효율적인 이행을 위한 추진력을 유지하는데 큰 도움을 줄 것이다.

수립된 계획의 규모, 범위 그리고 재원에 따라 계획과정은 다음과 같은 사람들이 참여되거나 관련될 수 있다.

- 정부와 책임기관의 장
- 국회의원
- 외무부, 법무부 또는 국가조정기구 등의 수행책임기관
- 경찰, 사법기관, 내무, 노동, 교육, 보건, 여성, 사회복지, 국방, 재무 및 기획개발 부서 등의 기타 관련 국가기구의 장
- 군경 등의 보안기관
- 관련 준국가기구
- 독립된 국가인권위원회 등의 국가인권기구
- 여성과 아동의 인권에 중점을 둔 전문기관 등의 인권 관련 비정부기구
- 취약집단의 대표자들
- 지역단체, 특히 일반적으로 인권기구로 간주되지 않은 비정부기구로서 보건, 주거, 교육, 발전, 소수자, 종교, 피난인, 토착민 등의 문제를 다루는 단체
- 판사 혹은 변호사
- 교사, 변호사, 기자 등의 노동조합 및 전문가 집단
- 인권전문가
- 학자 및 교육자
- 연구기관의 대표자
- 언론

- 산업 및 기업연합 등의 대표자
- 사립재단

또한, 국제적 전문 협력을 요청하는 경우 국제기구의 대표자들이 계획의 개발과 이행 단계에 참여시 국가인권정책기본계획은 보다 효율적일 수 있다.

5.4 정부와 의회의 역할

효율적인 계획의 이행을 위해서는 정부와 시민단체간의 협력, 정치적 의지의 결집, 국가기구 간에 효율적인 협력, 중요기간 중에 지속적인 노력, 충분한 재원의 할당 및 공정한 모니터링 과정 등이 요구된다. 이들 각각의 요소는 실행하기 어려울 수 있다. 이들 모든 요소의 이행을 위해서는 관련 국가기구들의 중심적 역할을 하는 책임자들에 대한 문제가 제기된다.

정당과 의회의 역할 또한 강조되어야 한다. 민주화 과정의 일환으로 정부는 때로 변화를 겪게 된다. 그럼에도 국가인권정책기본계획은 지속적으로 유지되어야 한다. 따라서 계획이 모든 정당으로부터 지지를 받아 정부가 변화를 가진다 하여도 이행과정에서 반발이 없도록 하는 일이 중요하다. 이를 촉진하기 위해서, 야당이 협의과정에 참여하도록 한다. 그리고 인권문제에 관심을 가진 모든 정당의 의원들이 참여하도록 많은 노력을 경주해야 한다. 인권 문제를 다루는 의회 위원회는 이를 실천하기 위해 유용한 장치라고 할 수 있다.

5.5 준비단계의 관리

앞서 5.3에 제시된 모든 참여자들이 관련되는 일은 거의 현실적이지 못하다. 따라서 대표책임기관과 관리구조에 대한 필요성이 제기되며, 이에는 관련 기관을 효율적으로 가능하게 할 수 있는 충분한 재원이 뒷받침되어야 한다.

다음은 일반적으로 계획의 준비단계와 관련된다. 이들 요소들이 실현되는 방법, 각 상황에 따른 절차 그리고 활동을 취하는 절차 등은 물론 국가마다 상이할 수 있다.

- 가능한 인권위원회나 비정부기구의 포럼을 통한 권고를 통해서 정부와 시민단체 간의 협의
- 정부가 계획을 추진할 수 있도록 하는 의회의 결의
- 활동을 담당하는 정부 수행책임기관의 규정과 선정

- 계획을 개발하는 준국가기구는 물론 국가기구간의 커뮤니케이션
- 사법부, 비정부기구 및 학계나 교육기관 등의 주요 관련 기관간의 커뮤니케이션
- 책임기관의 계획에 대한 개발 초기단계에서 예비(초안)원칙의 개발. 이는 시민단체나 기타 기관들과의 협의로 진행해야 한다. 예비원칙들은 확정된 것이 아니며 주로 과정에 참여할 기관과 활동과정을 수립하는데 필요한 초기 회의를 규정한다.
- 절차가 모두 마련되지 않은 경우, 정부 기관의 장이나 관련단체의 책임자에 의한 승인과 지시
- 국가인권정책기본계획의 개발을 위한 최초의 대언론전략의 일환으로 공포
- 최초 국가 조정위원회나 다양한 관련기관들의 참여를 위한 회의 등의 조직활동. 이 회의는 국가인권정책기본계획의 개념을 논의하며 개발단계의 세부 내용을 완성한다. 이 단계에서 중요한 문제는 국가정책협의회(아래 참조)의 조직과 구성원이다. 최초 조정위원회에서 논의되는 다른 문제들에는 계획의 범위, 기간, 자원, 언론과 교육 및 국제적 협력 등이 포함될 수 있다.

【 그림 4 】	준 비 단 계
<ul style="list-style-type: none"> • 정부내 협의 • 비정부기구와 기타 이해집단과의 협의 • 계획이행을 위한 정부의 결정 • 주관부처의 선정 • 주관부처의 국가기구와 시민단체에 대한 통보 및 고지 • 시민단체와의 협의를 통한 주관부처의 초안원칙 제시 • 정부의 승인 • 국가인권정책기본계획의 개발의의에 대한 공포 • 국가 협의회의 조직 • 국가정책협의회 구성 	

5.6 국가정책협의회

계획을 수립하는 준비단계에서 중요한 것은 국가정책협의회의 설립이다. 이 기관 대신 태스크포스 혹은 정책협의회 등으로 명칭을 둘 수 있으나 본 안내서의 목적에 따라, 우리는 “국가정책협의회”, “정책협의회” 또는 “국가위원회”로 칭하기로 한다. 준

비단계로서, 수행책임기관은 필요한 후원기관이나 재원에 따라 정책협의회의 구성, 규모 및 업무방법 등에 대한 권고안을 제시할 수 있다. 이 권고안은 시민단체 대표들과 기타 앞서 언급했던 초기 국가위원회에 참여한 대표자들이 제시할 수 있다. 일반적으로 정부는 주요 관련단체의 지원이 필요하겠지만 협의회와 관련사안을 최종결정하게 된다.

■ 규모

협의회는 국가기구와 이해관계자, 이해집단 등을 만족할 만한 수준의 규모가 되어야 하며, 그와 동시에 의사결정을 효율적으로 할 수 있으며 비용에 대한 측면도 고려해야 한다. 이러한 목적을 위해 구성원의 수는 10~20명 정도가 적합하다.

■ 구성

효율적인 이행과 다수의 폭넓은 지지라는 두 가지 목표를 달성하기 위해서, 구성원은 주요국가기구의 책임자들과 시민단체의 대표자들로 구성되어야 한다. 성별 균형과 윤리적, 종교적, 지역적, 소수집단 등의 자격을 갖춘 대표성 등도 물론 고려되어야 한다. 국가기구는 계획이행에 수행책임을 갖는 기관을 반드시 포함해야 한다. 시민단체는 취약집단의 대표자는 물론 노동조합의 대표자들과 경제나 사회문제에 대한 관련단체의 책임자들을 포함해야 한다. 일부 기업부문의 대표자들도 참여도 바람직하다. 어떤 경우, 협의회는 영화나 방송, 음악이나 스포츠 분야의 유명인사를 포함했을 때 보다 강화될 수 있다. 또한 계획이 상당한 국제적 협력을 통해 개발되어야 할 경우에는 국제적인 옵서버를 참여시키는 것도 바람직할 수 있다.

■ 의장

협의회의 의장은 국가인권정책기본계획의 이행과 인권향상에 대해 전반적으로 영향력 있는 대표자가 되어야 한다. 의장은 계획의 모든 준비과정에서 중요한 역할을 가진다. 정책협의회의 의장은 협의 회의 다른 구성원에 의해 뽑힐 수도 있고 지명될 수도 있지만, 국가인권정책기본계획을 개발·착수·이행하기 위해서는 정부내 경력과 연륜을 가지고 있는 현직의 정치적 인물이 되는 것이 바람직 할 수도 있다. 또한 협의회의 부의장은 시민단체로 부터 선출되는 것이 바람직하다.

■ 부문별 실무그룹: 기타 협의회

관련 단체들로부터 대표성을 보증하며 전문성을 결집시키기 위해서는 계획에 포함

된 특정 문제만을 다루는 소위원회 혹은 ‘부문별 실무그룹(sectoral working groups)’이 필요하다. 계획을 이행하는 중에는 다수의 국가기구와 비정부기구들이 관련되며 정책협의회만으로 폭넓은 수행책임을 떠안는 것은 그다지 현실적이지 못하다. 특정주제를 다루는 위원회들은 해당과정에 실무적인 업무를 다루도록 하며 이들의 업무가 정책협의회와 직속으로 연결되도록 할 수 있다. 따라서 이와 같은 부문별 실무그룹을 조직하는 것이 바람직하며 이들 그룹이 필요성에 대한 평가의 책임을 갖게 되어 계획의 초안을 제시하고 국가인권정책기본계획에 포함된 특정주제에 관한 모니터링을 할 수 있게 된다. 특정 주제들은 보건, 교육, 주거, 소년재판, 재소자 관리, 난민 및 기타 문제들이 포함될 수 있다.

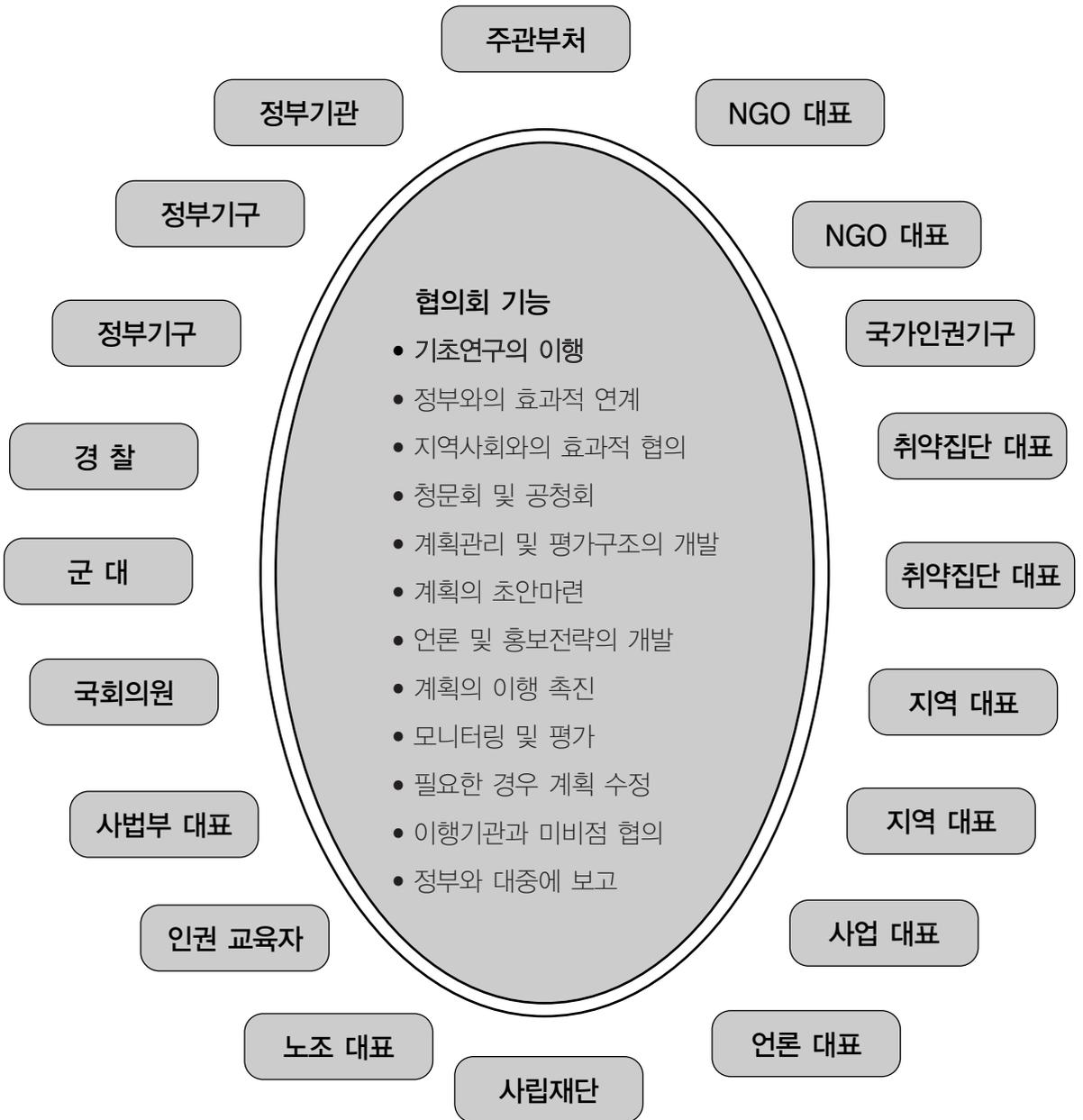
부문별 실무그룹들은 정책협의회의 모니터링을 받으며 보고서를 제출하도록 한다. 계획의 개발을 위해 설립되는 협의회의 범위는 제도적인 구성이 업무 요구사항과 맞도록 지속적인 평가업무를 이행해야 한다. 여건이 변화하게 되면 새로운 조직을 구성하거나 기존의 조직을 해체시킬 필요가 있다. 따라서 정책협의회는 재원 및 시간의 낭비를 막기 위해서 이들 기구들을 모니터링하여야 한다.

계획을 개발하는 최초단계에서, 정책협의회는 매우 강력한 관리 역할을 수행함으로써 그러한 과정이 추진력을 가질 수 있도록 해야 한다. 정책협의회는 국민들은 물론 직접 당사자들에게 정확한 정보를 홍보함은 물론 시민단체와 국가기구에 충분히 제공하여야 한다.

정부와 비정부기구는 각각 독립적인 별도의 협의회를 구성하여 해당 활동범위에서 특정사안을 처리할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이런 업무는 정부의 경우 각 부처에 대한 권고사항의 제시와 재원요청 등을 포함할 수 있다. 한편 비정부기구의 경우, 동 기구의 지위향상과 최종사용자에게 정보의 홍보 등이 포함될 수 있다. 국가별 상황과 계획의 필요성에 따라, 지역별 혹은 권역별 협의회를 설립하는 일이 중요할 수 있다.

협의회의 요구사항과 기타 구조적 메커니즘은 과정의 초기단계에서는 제시되지 않을 수 있다. 이 과정은 협의와 정부위원회의 설립으로 시작되어야 하지만, 새로운 요소를 수용하거나 구조상의 변화를 인정할 수 있도록 충분히 유연해야 한다.

【 그림 5 】 국가정책협의회 - 구성 및 기능



■ 기능

협약회의 주요 기능은 다음과 같다.

- 국가인권정책기본계획을 국제적 차원, 국내법 및 지역적 환경의 결합으로 개념화한다.
- 국가의 인권상황을 정립하기 위한 기초연구를 이행한다.
- 국가기구의 연구나 보고서 등과 같은 기존의 관련 인권정보를 평가하여 국가인권기구, 국제인권조직 및 비정부기구에 보고한다.
- 개발계획이나 여성의 권리, 아동의 권리 및 교육분야의 계획 등 기존의 정책계획을 고려한다.
- 목적과 전략, 요소, 우선순위, 취약집단, 계획 및 활동, 모니터링, 평가 및 개정과 같은 내용을 규정하여 국가인권정책기본계획의 초안을 제시한다.
- 국가인권정책기본계획의 반응을 평가하고 개정 및 최종결론을 위한 포럼/공청회 등을 개최하여 수집된 내용을 검토하도록 한다.
- 정부의 승인을 얻기 위해 계획안을 제출한다.
- 채택된 국가인권정책기본계획을 각 정책 및 활동계획의 이행과 통합에 관련된 부문에 배포한다.
- 관련자료의 홍보를 포함한 언론정책을 개발하고 이행하여 모든 관련자들이 과정에 참여하고 계획에 대하여 국민들의 의식을 높이도록 한다.
- 국가인권정책기본계획을 모니터링하며 평가한다.
- 적절한 방식으로 정부, 의회 및 국민에게 보고한다.

일부 국가의 경우, 국가인권정책기본계획을 확장하는 기능을 가진 하나의 기구로서 정책협의회를 상설화하는 것이 유용할 수 있다. 동 협약회는 국가기구 내부에 인권문제를 통합하는 업무를 담당할 수 있다. 그러한 활동은 인권교육, 역량의 제시와 행사, 인권과 관련된 활동을 위한 재원의 결집 등이라 할 수 있다.

■ 추진일정

정책협의회는 기능과 폭넓은 업무의 완수를 위한 시한이 명시적으로 수립되어야 한다. 협의회 자체는 조직적인 구조에 맞추도록 한다.

계획을 적절히 수립하는 일이 중요하기도 하지만 정책협의회는 업무는 과도하게 확대되지 말아야 한다. 왜냐하면 이는 계획과정이 체계적이지 않을 경우 효율적인 계획 수립을 위해 더 많은 노력이 요구되기 때문이다. 따라서 정책협의회는 지속적으로 업

무를 추진하며 과정이 시작되면 계획에 수립하기까지 12개월 내지 18개월 정도로 일정을 설정하여야 한다.

■ 사무처와 자원

정책협의회를 지원하고 협의회의 회의 사이에 국가인권정책기본계획과 관련된 활동을 관리해 주는 사무처가 필요하다. 사무처의 핵심직원은 파견근무의 원칙을 적용하여 책임기관의 직원이 수행하도록 해야 한다. 이로써 사무처의 인권에 관한 전문적인 능력이 배가되며 새로운 아이디어나 접근방법을 발전시키게 된다. 이때 협의회에 직원을 파견하는 기관은 국가인권위원회, 인권 비정부기구, 사법기관, 로펌 및 기업연합 등일 수 있다. 사무처의 상급직원은 정책협의회가 자체적으로 수립한 기준에 따라 선발하도록 한다.

사무처의 규모는 과도하게 클 필요가 없다. 왜냐하면 과도하게 비대한 경우 국내에서 충당할 수 있는 자원이 부족하고 국제적인 기부단체에 지원을 요청할 시에 해당 사무처가 부적절하며 낭비적이라는 평가를 받게 될 수 있기 때문이다. 사무처 활동의 권한은 계획의 기간에 따라 다양하다. 개발단계에서는 높은 수준일 수 있으나 이행단계에서는 활동의 중심이 정책협의회와 사무처로 이양될 수 있고 활동의 수준은 매우 낮아지게 될 것이다.

정부는 충분한 자원을 할당하여 협의회 회의와 공청회가 개최될 수 있도록 하고 사무처에 필요한 경비를 충당하며 언론활동에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 해야 한다.

국가기구와 시민사회의 역할

6.1 국가인권기구

대다수 국가들이 국가인권위원회나 옴부즈맨(일부 국가에서는 관선변호사 혹은 검사로 알려져 있다) 같은 국가인권기구들을 설립하고 있다. 이들 기관은 인권문제에 관한 정보와 전문지식의 창고역할을 함과 동시에 인권침해와 문제점들을 모니터링하는 역할을 함으로써 정부에 입법과 같은 문제를 건의하며 인권교육프로그램 등의 활동도 담당하게 된다. 이들 기구의 구성과 기능은 국가마다 상이하지만, 인권의 보호와 신장을 위해 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 국가인권정책기본계획을 제시하고 이행하는데 중요한 역할을 하며 국가정책협의회와 폭넓은 협의활동에 참여해야 한다. 국가인권기구가 없는 국가에서는 일반적으로 계획의 중요한 목표 중의 하나가 바로 이런 기관의 설립이 되기도 한다(8.5.6 참조).

현재 국가인권기구를 가진 국가에서 국가인권정책기본계획을 수립하는 경우에는 이들 기구들이 과정을 계획하는데 매우 깊숙이 관련되어 있다. 남아프리카공화국의 인권위원회는 국가인권정책기본계획의 초안을 제시하는 데 중요한 역할을 하고 있는 좋은 예이다. 필리핀과 같은 국가에서는 국가인권기구들이 계획이행을 관리하는 주도적인 역할을 하고 있다. 이런 경우, 계획에 따른 위임사항이 정부의 의무사항으로서 적절한 조치를 취하고 계획 목표달성이 비정부기구로 이관되지 않도록 명시하여야 한다.

이와 같이 정부로부터 독립적인 지위를 가진 경우, 국가인권기구들이 계획의 이행을 관리하는 일이 어렵게 된다. 국가인권기구들의 역할은 필연적으로 실행을 모니터링하고 전문지식을 제공하며 적절한 조치에 관하여 정부에 권고안을 제시하는 것이다. 이와 같은 일반적인 역할에도 불구하고 국가인권조직이 자체적으로 계획의 한 가지 이상의 영역, 이를 테면 대국민인권교육과 같은 업무를 수행하는 기관이 되기도 한

다. 또한 일부 국가인권정책기본계획의 목표들은 국가인권기구들의 기능 향상을 그 목표 중 한가지로 설정하기도 한다.

국가인권기구의 활동이 원래의 기능을 초과하는 경우, 정부는 이에 필요한 충분한 재원을 확보해 주어야 한다.

6.2 시민사회

“시민단체”란 일반적으로 정부와 직접 관련이 없는 모든 단체와 개인들로 간주된다. 과거 20년 이상 시민단체는 공공정책의 결정시에 점차 중요한 역할을 담당하고 있다. 정보기술과 교통의 발달로 이러한 발전이 더욱 가능하게 되었다. 국민들은 보다 더 많은 정보를 얻게 되고 자신들의 의견을 표현할 수 있게 되었다.

【 그림 6 】 시민사회의 참여

- 다음을 포함한 인권 비정부기구
 - 노동조합
 - 관련 전문기관
 - 법조계
 - 여성
 - 아동과 청소년
 - 취약집단의 대표
- 경제·사회·문화적 권리관련 비정부기구 및 지역사회 단체
- 국가인권기구
- 교사 및 학계, 연구기관, 인권전문가의 대표
- 사기업분야의 대표
- 자선단체 및 기타 사립재단의 대표
- 언론
- 일반대중

일반적으로, 시민단체의 규모는 매우 광범위하다. 인권분야에서 인권 비정부기구들은 주도적 역할을 수행하며 국가인권정책기본계획의 수립과 이행에 깊숙이 관련될 수

있다. 하지만 국가인권정책기본계획은 다양한 활동분야에서의 증진을 추구하기 때문에, 이러한 과정에서 책임 있는 사람들은 일반적으로 “인권단체”를 구성하는 것으로 알려진 사람들과의 협의과정을 확대하기 위해 전력을 다해야 한다. 이는 특히 윤리적으로나 지리적으로 복잡한 국가에 적용되고 있다. 따라서 자문이나 협의체로 인정되는 조직들은 규모와 자원, 관심이나 지리적 범위에서도 매우 다양하다. 많은 정황을 볼 때 국가인권정책기본계획에 관련된 다양한 여러 관심사를 포괄하기 위해서는 “비정부기구”라기 보다는 “비국가활동가(Non-State actors)”로 언급하는 것이 적절할 것이다. 국가별로 차이점이 있으나 다음과 같은 사회부문은 국가인권정책기본계획의 개발과 이행에 참여하도록 해야 한다.

6.3 인권관련 비정부기구

많은 국가들은 1개 이상의 비정부기구라고 하는 “포괄적 조직(umbrella)”을 가지고 있으며 이들은 비정부기구를 대표하고 정책실행에 협력하며 정보를 홍보할 책임을 가지고 있다. 정부는 이들 비정부기구들을 국가인권정책기본계획을 이행하고 개발할 중요한 동반자로 바라보아야 한다. 이와 같은 협력적인 조직들과 공조함으로써 정부는 시민단체와의 협의과정이 보다 효율적으로 관리되도록 할 수 있다. 비정부기구에 대한 보다 다양한 견해를 통해 이들이 다양한 임시적 활동으로 노력을 소요하는 것이 아니라 대표자를 통한 계획에 따라 자신들의 활동을 충실히 이행하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 비정부기구의 협력 조직들에 대한 역할은 정부가 협의를 중요하게 생각하지 않고 있다거나 그러한 과정을 무시하고 넘어가고 있다는 생각을 갖지 않게 될 것이다. 효율적인 협의는 곧 효율적인 계획을 위한 비용의 한 부분으로 정부는 충분한 재원을 할당하여 이들의 기능이 원만히 수행되도록 해야 한다. 비정부기구에 관련된 비용은 경비와 커뮤니케이션, 자료의 준비와 홍보 그리고 회합 경비 등을 포함한다.

정책협의회는 인권의 보호와 신장에 관련된 수 많은 단체들과의 협의과정에 참여함으로써 중요 비정부기구들의 협력 및 역할을 보조해 주는 것이 바람직하다. 여기에는 노동조합, 전문가협회, 변호사, 여성이나 아동, 소수집단, 토착민, 장애인, 도시 거주자 등을 대표하는 관련단체 등이 포함된다. 정책협의회는 국가별로 다소 상이할 수 있는 취약집단에 대하여 이들을 대표하는 사람들과의 효율적인 협의에 특별한 관심을 기울여야 한다.

6.4 경제·사회·문화적 권리 비정부기구 및 지역사회단체

정책협의회는 경제적, 사회적 문제와 관련된 비정부기구와 지역사회단체는 물론 이들과 관련된 국가기구들과의 협의과정에서 효율적인 참여가 이루어지도록 특별한 노력을 기울여야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 중요성과 인권의 특성은 계획에 따라 완전하게 규정되어야 하는 중요한 주제이다. 보건이나 주거, 교육의 권리와 개발권과 같이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관련된 분야의 사람들은 물론 국민의 인식 증대는 가치 있는 결과라 볼 수 있다. 이는 이러한 문제에 대하여 정치적, 행정적 및 예산에 관한 고려사항에 중점을 두는 보편적인 접근방법과 개인과 단체에 자격부여를 중심으로 한 권리에 기반한 접근방법으로 발전시킨다. 국가인권정책기본계획에서 이러한 문제에 대한 업무는 관련 인권조약에 따른 보고 등과 같은 상황에서도 사용될 수 있는 기준의 개발에 도움을 주게 된다.

6.5 교사 및 학계, 연구기관, 인권전문가 대표

인권의 보호와 신장은 국가의 교육제도가 중요한 역할을 하게 되는 장기적인 활동이다. 국가인권정책기본계획에 따라 교육자와 교육기관의 대표자들은 다음의 역할을 이행한다.

- 교육제도와와의 효율적 관계 촉진
- 인권교육 증진
- 교육제도 내에서 계획의 이행 조장

연구기관과 관련된 사람들과의 협의는 계획의 효과가 보다 광범위하고 장기적으로 이루어질 수 있도록 한다.

대다수 국가에는 비정부기구의 대표, 법률전문가 혹은 학자의 자격으로든지 간에 인권문제에 관하여 특정한 전문지식을 발전시키는 사람들이 있다.

비록 이들이 단체에서 공식적인 역할을 수행할 수 없을지라도 이들은 인권문제에 대한 정보와 지혜의 보고라 할 수 있다. 예를 들어, 정책협의회는 기초연구를 준비하는 과정에서 도움을 주는 등 가능한 협의과정에서 이들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

6.6 민간부문 대표

세계화를 지향하는 추세로 인해, 사회적 성과가 기업을 포함한 사회 내부에 존재하는 비정부단체에 일부 의존하게 된다는 인식이 증대하고 있다. 일부 국가에서는 광업이나 기타 산업의 기업들이 사회기반시설, 교육 및 의료시설과 같은 사회적 혜택을 제공하기 위한 중요한 실질적 혹은 잠재적 경로를 구성하게 될 수 있다. 기업들 사이에서는 자신들의 임무가 주주들에게 이윤을 가져다 주는 일 뿐만 아니라 환경에 대한 책임과 특히 이해당사자들을 위한 사회적 가치의 증진에 대한 책무를 증명해 보이는 것이라는 인식이 증대하고 있다. 물론 의심스럽거나 문제의 소지가 있는 인권에 대한 관행을 가진 것으로 알려진 기업의 대표나 기업들과는 관심을 갖지 않고 있다.

6.7 자선 및 기타 사립재단 대표

기업부문의 중요성에 대한 증대와 함께 사립재단조직은 사회적 혜택을 전달하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 그런 조직들은 주로 지역사회에서 신망이 두텁기 때문에 국가인권정책기본계획에 공헌을 하고 있다고 생각되는 사람들이 운영하고 있다. 이와 같은 조직들은 일반적으로 국가인권정책기본계획에 주도적인 역할을 하고 있는 동시에 특히 정보의 제공을 통해 협의과정에 관련되도록 할 수 있다.

6.8 언론

국가인권정책기본계획의 성공은 국민의 의식과 지원에 상당히 좌우된다. 따라서 언론은 두 가지 중요한 역할을 통해 계획과정에 참여하도록 하고 있다. 한 가지는 인권과 국가인권정책기본계획에 대한 정확한 정보를 국민들에게 전달하는 것이며, 다른 한 가지는 계획과정에서 인권, 특히 정보의 자유에 대해 직접적인 이해를 가짐으로써 참여하는 것이다.

6.9 일반대중

계획에 대하여 비정부기구 및 기타 시민단체의 대표들과의 협의에 참여할 기회와 더불어 협의에는 국민들이 참여하는 특정한 메커니즘을 고려해야 한다. 이에는 쌍방향으로 의사소통이 가능한 웹사이트, 청문회, 개별적 제안을 하는 국민대표의 참여,

라디오 등에서 논평을 제시하는 등의 미디어의 활용 등이 포함될 수 있다. 이는 제7장 내지 제10장에서 자세히 설명되어 있다.

제 7 장

자문기구

7.1 절차의 중요성

국가인권정책 기본계획을 개발하는 절차는 그 문서만큼이나 중요하다. 이는 그 절차가 다음을 결정하기 때문이다.

- 정치적 지원의 범위
- 관련 국가기구와 비정부기구의 효율적 참여 범위
- 다양한 관련자들 간에 충분한 상호작용이 있는지의 여부
- 일반대중으로부터 인지도 및 지지도 정도
- 모니터링의 효율성 정도

계획이 최적의 목표를 달성하도록 하기 위해 계획의 내용과 수단은 물론 절차 자체가 결과를 산출해 내도록 조직되어야 한다. 국가, 비정부기구 및 핵심 관련자들은 최초 협의과정에서 참여해야 한다. 만일 정부 주도의 실행보다는 정부와 시민단체간의 협력의 결과로 생겨난다면 그 최종결과는 훨씬 더 효율적일 것이다. 결국 계획에 대한 의무는 대체로 정부에 부여된다는 것은 사실이며 그런 관점에서 정부가 계획을 이행할 수 없거나 이행하지 않으려 하는 방안을 고려하고 있는 계획을 제시하는 것은 비현실적이다. 하지만 실제 협의과정은 폭넓은 사회적 지지를 받는 현실적인 계획의 기준에 따라 정부와 사회단체간에 이해하도록 해야 한다.

정부와 사회단체의 대표간에 정기적인 회의와 같은 수단은 협의를 위해 중요한 매개체가 되겠지만 그 과정에서 중심이 되는 관련자들은 항상 계획에 대한 협의를 확대할 수 있는 새롭고 효율적인 방법을 찾아야 한다. 이에 지표가 되는 원칙은 항상 국가인권정책기본계획이 국가적인 책임이며 협의가 더욱 광범위해 질수록 계획의 결과는 더욱 효율적이며 오래 지속된다는 것이다.

그와 같은 포괄적인 협의는 중심적 역할을 이행하는 사람들이 보다 나은 결과를 위해 더 많은 협력과 조화를 이루는 환경을 조성할 수 있도록 정기적인 비공식적 인적 및 통신을 이용한 접촉을 유지하여야 한다. 이들은 또한 쌍방향으로 의사소통이 가능한 웹사이트, 청문회, 공청회, 서면으로 된 문서의 제공 및 미디어에 참여하는 등의 방법을 포함할 수도 있다. 그에 따라 지역별로 순회하는 주요 관련자들이 수혜자들에게 보다 가까이 다가갈 수 있는 효과를 얻을 수 있게 된다.

【 그림 7 】

자 문 기 구

- 국가정책협의회
- 부문별 실무그룹
- 정부와 시민단체의 대표들간의 회의
- 시민단체 내부 혹은 단체들간의 협의
- 비공식적 인적 접촉 및 통신을 통한 접촉
- 웹사이트
- 공청회
- 서면 자료의 제공
- 라디오 토론의 활용

7.2 협의회

과정에서 처음 중요한 단계는 국가정책협의회의 설립이다(5.6 참조). 협의회의 일반적인 구성은 이미 설명한 바 있으나 시민단체 참여자의 숫자는 규모에 따라 다르게 된다. 성공적인 계획에서 다양한 이해단체들의 충분한 대표성을 보장하기 위해서는 협의회 구성원의 수가 20인 경우 이들의 수는 8~10명이 바람직하다. 절차와 방법에 대한 협의회 규정이 상호 조화를 이루는 환경과 생산적인 결과를 유도하는 노력이 필요하다.

비정부기구들과 기타 전문성, 특히 사회활동의 분야에서 전문적인 비정부단체들은 해당 단체가 정책협의회에 직접적인 역할을 하는지에 여부에 관계없이 계획의 특정 사안을 다루는 부문별 실무그룹에 참여하게 된다.

부문별 실무그룹은 협의과정에서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 이들은 정책협의회가 미치는 영향력을 전문단체와 지역 및 사회 각 분야로 확대하는 필연적인 매개체

가 된다. 이들은 정책협의회가 계획의 수준을 상당히 강화하도록 하고 전문성을 더욱 확보하도록 해준다.

정책협의회와 부문별 실무그룹의 범위를 넘어 보다 폭넓은 협의과정이 되어야 한다. 이러한 과정은 다음과 같다.

- 시민단체간의 협의
- 정부와 시민단체간의 협의
- 시민단체 내부의 협의
- 국민과의 대면 협의

예를 들어 정책협의회에 참여하고 있는 비정부기구는 계획을 논의하기 위해 지역사회단체와 함께 회의를 조직할 수 있다. 비정부기구들은 실제 국민의 의견을 파악하기 위한 일정한 단계를 취할 수도 있다. 또한 정부 혹은 다양한 시민단체들간에 협의가 있을 수도 있다. 다양한 계층의 이해관계자들과 개인들에 공개되는 공청회를 통해 국민이 자신의 의견을 제시할 수 있는 많은 기회가 제공되도록 하는 것도 중요하다.

7.3 공청회 및 청문회

관련자들과의 협의는 사회의 모든 계층과 국민들에게까지 알려질 수 있도록 해야 한다. 계획이 정부와 시민단체의 일부 특권층을 위해 실행되는 상황을 피하기 위한 노력이 요구된다.

청문회는 협의과정과 계획의 개발에서 폭넓은 지지를 받도록 많은 기여를 할 수 있다. 또한 청문회가 시민단체와 협력적으로 조직되고 충분한 재정이 뒷받침된다면 더욱 효율적이다. 국민을 대상으로 한 공청회를 열게 되는 많은 상황이 있다. 예를 들어, 취약집단에 속한 많은 사람들은 도시와 멀리 떨어진 곳에서 살고 있을 수 있다. 취약집단에 속한 다른 많은 사람들은 자신들의 단체나 조직에서 공청회가 열리게 되면 보다 신뢰를 가질 수도 있다. 또한 국민들은 평범한 시민들에게 직접 접촉하고자 하는 노력이 있다면 그 과정에서 많은 신뢰를 갖게 된다. 청문회와 관련되는 문제는 회의가 참가자의 여비와 홍보비 및 회의장소의 대여 등을 충당할 충분한 자금을 필요로 한다는 점이다.

공청회는 청문회와 다소 차이가 있으며 이는 국민, 시민단체 및 공무원들로 하여금 관련 문제에 대한 정보를 제공할 수 있도록 한다. 공청회는 의회, 의회의 협의회, 국가인권기구 그리고 기타 법률기관들에게 부여된 법적 임무의 부분일 수도 있다. 이러한

공청회는 문제를 체계적인 방법으로 조사할 수 있어서 증인의 출석이나 중재를 요청하고 제공된 정보를 분석하도록 하며 권고안을 작성하도록 한다.

인권에 관한 공청회가 지역의 시민들을 대상으로 열리게 된다면 매우 효율적일 수 있다. 예를 들어, 1998년 남아프리카공화국의 국가인권위원회, 남녀평등위원회 및 남아프리카공화국 비정부기구연맹(South African NGO Coalition : SANGOCO)은 기아에 대한 대국민 공청회를 개최하였다. 이 공청회는 극빈자들이 자신들의 어려운 점을 말하도록 하며 이를 의사결정자와 국민들에게 직접 전달될 수 있도록 하였다.

공청회와 청문회의 중요한 장점은 국가인권정책기본계획 과정에 대한 활발한 언론의 전달에 초점을 둘 수 있다는 점이다. 그와 같은 전달효과는 계획에 대한 국민정보 전략을 위해 잠재적으로 매우 중요하고 비용절감요소가 된다. 국민인식의 효과는 시골과 지방에서 특히 분명해진다.

취약집단이나 인권침해의 피해자들은 공개적으로 자신의 의견을 발표하는 것이 항상 편하지는 않을 것이다. 만일 그런 경우, 국민들과의 협의에 참석한 사람들은 매우 개인적인 대화를 주고 받을 수 있는 시설을 제공해야 하며 어떤 경우에는 비공개로 이루어지도록 하여야 한다. 필요하다면 이들의 변호인이나 법적 대리인이 출석할 수 있도록 할 필요가 있을 수도 있다.

7.4 기타 참여방식

공청회, 청문회 및 기타 회의를 통한 협의과정이 효율적이라고 해도 직접적인 커뮤니케이션은 잠재적으로 이를 필요로 하는 국민들에게는 일부 극소수의 사람들만 가능한 일 일수도 있다. 따라서 계획에 대한 정보를 다양한 계층의 국민들에게 홍보하도록 하여 논평 혹은 투고 등을 접수하거나 이를 반영하도록 해주는 일이 중요하다. 이는 10.4에서 세부적으로 설명되고 있는 대화형 미디어 전략의 한 부분이라고 할 수 있다.

제 8 장

국가인권정책기본계획의 개발단계

준비단계에서 초기의 구조를 수립하고 나면 다음 단계는 계획 자체와 그 내용을 실질적으로 개발하고 이행, 모니터링 및 평가를 위한 체계를 실제 개발하게 된다.

【 그림 8 】 개 발 단 계

- 정책협의회 회의 주재
- 국가인권정책기본계획의 개념화
- 사무국 설치
- 비정부기구 및 기타 관련단체와 협의
- 청문회 및 공청회 개최
- 기초연구 준비
- 우선순위 수립
- 취약집단에 관심부여
- 특별 쟁점사안
- 기타 국가정책과 연계
- 계획초안 작성
- 추진일정
- 법적 지위

8.1 국가인권정책기본계획의 개념화

정책협의회가 가장 먼저 수행해야 할 중요한 업무의 하나는, 그러한 계획에 관련된 국제적인 추진활동에 기반하고 또한 해당 국가의 상황에 적합한 국가인권정책기본계

획 개념의 모델을 개발하는 것이다.

정책협의회에 소속된 사람의 다수가 국가인권정책기본계획의 개념에 익숙하지 않을 수도 있다. 또한 일부는 광범위한 인권체제 내에서의 업무에 관한 원칙이 전혀 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 계획의 이행 의무가 있는 다양한 단체, 국가기구의 대표, 그리고 인권전문가 등으로 구성된 포괄적인 기반을 가진 협의회를 구성하는 것은 효율적인 계획의 기반으로 활용될 아이디어의 실질적인 통합체계의 개발을 용이하게 하는 장점을 가지고 있다.

주관 부처는 다음과 같이 협의회의 개념적인 논의를 위한 방안을 준비하여야 한다.

- 본 안내서를 비롯하여 국제인권기준, 국내 규범 및 국가인권현황에 관한 정보를 포함하는 국가인권정책기본계획에 관한 적절한 기초 자료 제공
- 지역적 상황에 적합한 계획의 이행을 위한 다양한 시나리오를 제공하는 선택 보고서(options paper) 준비
- 정책협의회 및 기타 관련 기관, 기구와의 워크숍, 세미나 개최 등과 같이 이미 다른 나라에서 이러한 개념적 업무 또는 개발에 관해 충분한 경험이 있는 국제전문가 초빙(이 사항은 국제기술협력계획의 자금지원을 받을 수도 있다).

이러한 계획의 개념은 국제규범과 지역상황을 모두 고려하여야 한다. 일련의 회의에서, 정책협의회는 의욕적이면서도 현실적이고 또한 실제로 추진일정 내에 달성할 수 있는 실질적인 인권 관련 사항을 포함하는 계획의 개요를 개발하도록 하여야 한다. 이러한 개요는 정부의 평가와 관련 단체와의 협의를 위한 기초로 활용될 수 있다.

8.2 국가인권 현황보고서의 준비 - 기초연구

8.2.1 기초조사의 일반적인 접근방식

종합적이고 정확한 기초조사는 국가인권정책기본계획의 개발에 관한 체계적인 접근에 있어서 주요 요소 중 하나이다. 어느 국가가 인권 향상을 추진하기 위하여는 현재 상황을 파악하는 것이 중요하다. 현재까지 발간된 다수의 국가인권정책기본계획은 일부 경우에는서는 유엔이 시행하기도 한 종합적인 인권 평가에 기반하고 있다. 그 결과로서 일부 국가인권정책기본계획은 평가가 요구되는 인권문제에 관한 대략적인 설명, 그리고 현행 정책의 소개 및 이러한 문제를 평가하기 위하여 시행하였거나 시행중인 활동에 관한 개요만을 포함하고 있다.

상세한 인권 기초조사는 국가가 착수하기를 꺼리는 정치적으로 민감한 문제로 인식할 수도 있다는 사실을 인식하여야 한다. 기초조사는 그 성격상 미비점에 관하여 조직의 책임을 암시할 수도 있는 단점들을 규명하게 될 것이며, 이는 따라서 부정적인 의미를 가지게 될 수 있다. 그러나 국가기구가 인권평가를 시행하려는 의지는 그 자체로도 효율적인 국가인권정책기본계획 과정에 필요한 정치적인 의지의 표시이다. 또한 현재 급박한 인권 문제의 정확하고도 솔직한 평가는 해결방안의 모색에 필연적이다.

또한 철저한 기초조사는 그 자체로도 주요 활동의 하나가 될 수 있다. 인권의 모든 분야에서 현재 상황에 관한 세부적인 결론을 도출하기 위한 기초조사는 의료보건, 교육체계, 기타 서비스 제공분야, 그리고 사법행정 및 차별적 태도 등의 조사를 필요로 하게 된다. 국가는 자주 현안에 관한 조사를 실시하며, 원칙에 의하면 단 한가지 사안에 관한 종합적인 조사는 상당한 시간을 소요하게 되며 상당한 규모의 재원을 필요로 한다. 이는 상세한 기초조사를 완료하는 데에 수 년이 소요될 수 있으며 상당한 규모의 자금도 필요로 하게 된다는 것을 의미하고 있다.

만약 기초조사가 불합리하게 많은 비용이 소요되거나 연장이 된다면 전반적인 국가인권정책기본계획과정을 훼손시킬 수도 있다. 대부분의 경우에 그 해결방안은 조사의 준비에 대한 상식적인 접근방식을 추구하는 것이다. 가용재원을 포함하여 각각 처한 상황에 비추어 어떻게 추진해야 하는가는 각 국가가 결정할 일이다.

정치 지도자, 공무원, 시민단체의 구성원 그리고 국민은 모두 현재 문제점이 무엇이며 또한 어떤 조치를 취해야 되는가에 대해 어느 정도 이해를 하게 될 것이다. 이러한 이해는 대중 매체의 보고, 개인적 사례, 공공부문에서의 정보와 기존 조사 등에 기반하게 될 것이다. 이러한 기초조사는 단지 이미 알려진 사실을 규정하고 체계화 시켜야 한다. 이는 또한 국가인권정책기본계획 과정의 일부로서 인식되어야 한다. 특히 이 기초조사는 쟁점사안에 관한 구체적인 조사를 대체하는 것은 아니다.

일부 국가에서는 어떤 난관에 부딪히게 된다 하더라도 국내 인권상황에 대한 세부평가를 원할 수도 있다. 실제로 진정한 인권의 향상은 도전적인 문제에 부딪치지 않고 달성하기는 쉽지 않다. 어떠한 상황에서는 심각한 인권침해에 대한 심층 조사가 필요할 수도 있다. 그러나 그러한 경우는 구체적인 조사의 대상이 되어야 하며 기초조사의 일부가 되어서는 아니 된다는 것이다.

보고서는 숨김없이 진실하여야 하나 불필요하게 길어야 할 필요는 없다. 보고서는 경제적·사회적·문화적 권리, 발전권, 그리고 시민적·정치적 권리를 포함하는 종합적이어야 한다. 보고서는 기존 조사에 의존하여야 하며 적합한 경우에는 유엔의 인권협약기구에 제출한 국가보고서, 유엔 협약기구와 특별보고관의 결론, 비정부기구가

작성한 기존의 분야별 보고서 등에 기반하여야 한다. 보고서는 실행계획에 기여할 수 있는 방안의 중점을 두어야 하며 정치적인 옹호, 의무에 대한 소급, 또는 구체적인 문제에 관한 질문 등에 중점을 두어서는 아니 된다.

8.2.2 기초연구의 내용

이러한 조사에 대한 정해진 모델은 없으나 일부 요소들은 일반적으로 적합하다. 이 조사는 법적 체제, 인권보호 제도, 인권 교육 및 의식의 상황을 평가하여야 한다. 특히 보고서는 국가가 인권 의무조항을 충족할 시에 문제점이 발생하는 주요 분야를 규명하여야 한다.

또한 보고서는 취약 집단의 상황과 사회적 지표가 제시하는 전반적인 현황에 중점을 두어야 한다. 공공분야에서 수립된 주요 인권문제를 강조함으로써 조사의 긴박성과 적합성이 향상된다.

■ 법적 체제

법적 체제는 세계인권선언의 규정과 적용이 가능한 인권협약의 준수 물론 모든 주요 국제인권조약에 대한 정부의 비준 현황을 포함하는 국제적 체제를 포함하여야 한다. 국제적 규범의 국내 법규도 반영하여야 하며, 인권분야에 관한 국내법의 전반적인 조사도 포함되어야 한다. 아마도 인권문제는 국가 헌법에 어떤 형태로든 포함이 되어 있을 것이며 국내법에 다양한 조항으로 나타날 수 있다. 이 조사에서 법적 체제의 효과, 사법제도의 독립성과 역량을 제공하는 것이 중요하다.

■ 국가인권기구

본 조사에서는 인권보호를 위한 국가기구를 조사하고 그 효율성에 대하여 언급하여야 한다. 조사에는 국가인권위원회가 수립되어 있으면 동 위원회는 물론 여성, 아동 또는 원주민의 권리 보호 또는 인권교육을 증진하기 위하여 수립된 기타 기구 또는 기타 인권문제에 연관되는 기구를 포함하여야 한다. 또한 본 조사는 비정부기구가 효율적으로 활동하기 위한 기본 조건도 평가하여야 한다.

■ 사회적 지표

본 지표는 특히 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관련하여 인권 준수 상황에 대한 중요한 지표로서 작용한다. 인종, 성별, 또는 기타 기준을 포함하는 개별적인 자료를 제

【 그림 9 】

기 초 조 사

《 국가정책협의회의 모니터링 》

시민단체와 협의

초안수립의 주체:

- 사무국
- 국가인권기구
- 국회 위원회
- 인권전문가
- 기타 자문가 및 자문기구
- 비정부기구와 협의



내용:

- 법적 체제
- 인권 기구
- 사회적 지표
- 취약 집단
- 인권 문제
- 기타 관련 사항

추진일정

초안수립에 2개월 소요



의견수렴에 2개월 소요

공하는 것이 중요한데 이는 차별이 발생하는 것을 명확하게 보여 주기 때문이다. 그러한 지표와 정보가 없는 경우에는 국가인권정책기본계획은 궁극적으로 필요한 자료를 정기적으로 수집하기 위한 계획을 포함할 수도 있다.

■ 취약 집단

이 조사는 취약하다고 판단되거나 어떠한 형태의 특별한 관심이 필요한 사회내의 집단을 열거하여야 한다. 그러한 집단의 인권상황에 대한 평가가 반드시 포함되어야 한다.

■ 인권 문제

국가조사, 국회, 비정부기구, 유엔 협약기구, 특별 소송, 대중매체에 의해 최근에 수립된 주요 인권문제를 열거하는 것은 유용할 것이다.

8.2.3 기초연구의 초안 작성과 홍보

기초연구의 초안 작성을 위한 가능한 접근방식은 다음과 같다:

- 정책협의회가 사무국에 작성하도록 요청할 수 있다.
- 협의회는 적절한 개인, 단체 또는 기구에 업무를 용역을 주거나 또는 여러 기구들로 실무단을 구성할 수도 있다. 여기에는 국가인권기구, 국회, 비정부기구, 사법 공무원, 국제인권기구의 대표 또는 저명한 인권전문가 등이 포함될 수 있다.
- 대안적인 모델로는 정부와 시민단체간의 협력에 의한 협의과정의 결과로서 기초연구가 진행될 수 있다. 이 작업은 분야별 실무단의 의견제시와 함께 정책협의회 활동의 하나로서 운영될 수도 있다. 정부와 시민단체간의 협의회가 적절히 조직되고 자금운영이 원활하여 잘 준비된다면 서면제출과 기타 비공식적인 정보수집 활동이 수반된 수일 간에 걸친 단 한번의 회의에서도 원하는 평가를 얻을 수가 있다. 만약 영토가 거대하거나 인구가 밀집한 국가의 경우와 같이 현지 사정으로 이러한 회의가 불가능할 경우에는, 협의과정을 각각의 지역에서 회의를 개최하는 방식으로 운영할 수도 있다.

어떠한 접근방식을 채택하든지 이 조사의 완료 이전에 적절한 협의를 확보하는 것이 중요하다. 만약 시민단체와 협동으로 준비를 하는 경우에도 이해단체나 국민이 의견을 제시할 수 있도록 초안을 작성하는 것이 바람직하다. 이 초안은 협의과정에 있는 모든 집단에게 배포되어야 한다. 또한 웹사이트에 기록하여야 하며 국민이 의견을 제시하는 것이 가능하여야 한다.

본 조사의 준비가 초안작성이나 그 계획의 착수를 연기시키지 않는 명확한 추진일정을 수립하여야 한다. 이로 인하여 본 조사는 독창적인 새로운 연구를 제시하거나 장기적인 것이어서는 아니 되며, 2개월의 기간이 초안 조사 준비기간으로 제시되고 있으며 논평을 위해 추가로 2개월이 제시되었다. 이 조사가 진행되는 동안 정책협의회는 당연히 기타 활동을 계속 추진하여야 한다.

8.3 우선순위 설정

인권실행계획은 매우 폭넓은 분야의 활동을 포함하고 있다. 모든 인권문제를 한 번에 극복하는 것은 불가능하다. 자원과 교육의 필요성이 중요한 제약으로 작용하고 있다. 결과적으로 우선순위를 결정해야만 한다. 착수해야 할 업무량에 비하여 이용 가능

한 재원이 한정되어 있기 때문에, 우선순위를 결정하는 것은 필수적이며 중요하다. 또한 삶의 권리, 고문, 신변의 안전 등과 같은 일부 인권문제에는 우선권을 부여하여야 한다. 마지막으로 우선순위의 결정은 실질적인 평등의 개념과 긴밀하게 연관되어 있다. 실질적이며 형식적이 아닌 평등의 증진은 인종, 성별 및 국제 기준에서 수립된 기타 기준에 의거한 차별의 철폐에 크게 기여한다.

우선순위의 결정은 협력기반에서 이행하여야 하며 국가정책협의회의 주요 임무의 하나가 되어야 한다. 다음은 우선순위의 임무를 결정하기 위한 기준의 일부이다.

- 인권 영향의 측면에서 수립된 문제의 심각성
- 재원의 활용가능성을 고려 가능한 인권 해결방안에 소요되는 비용
- 목적 달성이 기타 계획의 목적에 미치는 영향
- 문제에 관한 국민의 관심도

인권 신장에 연관된 관계자에게는 우선순위의 필요성에 의해 일정한 위험이 제기된다. 그들은 우선순위를 논의하지 않고, 어떤 유형의 권리가 타 권리가 실현되기 이전에 실현되어야 할 필요가 있다고 결론을 내리는 것을 피하도록 주의하여야 한다. “만인에게 모든 인권을” 제공하고 모든 분야에서 개선되도록 하는 필요성에 대한 인식이 종합적인 접근방식에 필연적이다.

그렇다면 무엇이 우선적인가? 분명히 이는 국가마다 서로 상이할 것이나 기초조사 과정의 결과로서 명확하게 나타나야 한다. 그 계획은 필요성 평가에서 수립된 가장 시급한 문제를 적절하게 분명히 표현해야만 한다. 생명권이 위험에 처하거나 고통, 두려움, 불안정하게 생활하는 사람, 경제적·사회적·문화적 권리를 박탈당하여 비참하게 사는 사람 또는 차별로 고통받는 사람이 있는 곳에는 적어도 일부 우선권이 있음이 명백하다. 국가인권정책기본계획의 추진일정과 재원이 그러한 심각한 문제의 해소에 우선권을 주도하도록 분명하게 설계되어야 한다. 이는 정책협의회에게 일부 어려운 선택일 수 있다. 우선권의 고려에 있어서 우선적인 목적의 달성을 위한 단기, 중기, 또는 장기 추진일정을 분명하게 설정하여야 한다. 그리하여 그 계획의 투명성을 향상시키게 될 것이다.

8.4 취약집단

본 계획에 평등과 비차별에 관한 기본규범을 효율적으로 통합해야 하는 필요성을 감안할 때, 우선권의 고려에 있어서 중요한 문제는 취약집단의 인권상황에 관한 것이

다. 그러한 집단이 직면하고 있는 인권문제는 국가의 전반적인 인권 상황에 중요한 경우가 많다. 그러나 취약집단의 불리한 지위 때문에 관심을 받지 못할 수 있다. 우선순위를 결정할 때는 이러한 집단의 필요성에 특별한 관심을 가져야 하며, 그들을 추진과정에 참여시키기 위한 특별한 노력을 기울여야 한다.

인권분야에서 활동하는 사람에게는 일부 취약집단은 명백하게 드러난다. 원주민, 인종적·언어적·종교적 소수민족, 장애인, 그리고 난민들은 현재까지 작성된 대부분의 계획에 포함되어 있는 사례들이다. 또한 여성과 아동도 “취약” 집단으로 구분되어야 하는가에 관한 논란이 있지만, 특별한 관심이 필요한 집단으로 항상 언급되어 있다. 에이즈 감염자, 정신병자, 노년층, 그리고 동성애자 등 기타 집단도 특별한 관심을 필요로 한다.

또한 취약집단은 다른 관점에서 볼 수도 있으며, 이는 조직적 또는 결합적인 집단이 아니라 특별한 관심을 필요로 하는 경제적 또는 사회적 집단을 의미한다. 예를 들면 필리핀 국가인권정책기본계획에서는 도시빈민과 농촌노동자를 의미한다. 또 다른 고려사항은 취약집단의 일부 구분은 일부 국가에는 적합하나 다른 국가에는 적합하지 않다는 것이다.

8.5 특별 쟁점사안

중점을 두고자 하는 문제를 설정하는 것은 각 국가가 할 일이다. 그러나 대부분의 국가가 인권의 보호와 신장을 위한 법적, 제도적 체계와 인권 교육프로그램의 강화 필요성에는 인식을 같이 하고 있다. 그러한 이유로 국가인권정책기본계획은 아직 국가인권위원회가 설립되어 있지 않는 국가에게 동 위원회를 설립하도록 자주 권고하고 있다.

8.6 계획 초안작성

각 국은 이러한 계획의 작성에 관한 각각의 방안을 가지고 있다. 어떤 접근 방법을 채택하여도 그 계획의 성공에 기여하는 여러 요인들이 있다. 우선, 8.1절에서 설명한 바와 같이 국가정책협의회가 그 계획의 구조를 결정하여야 한다. 이는 국제규범과 현지 상황의 특성 모두를 반영한 가장 적합한 방법에 관하여 초기 논의에서 도출되어야 한다.

■ 내용

협약회의 위원들은 내용에 관한 구체적인 제안을 작성하기를 원하게 된다. 이러한 제안의 대다수는 시민단체 또는 국가기구이든 간에 위원들이 대표하는 조직의 견해를 반영하게 된다. 협약회는 원한다면 제9장의 지침을 따를 수도 있으며 이미 국가인권정책기본계획을 작성한 타 국가의 사례에 기반할 수도 있다.

협약회가 수립한 공식적, 비공식적 협의체계를 통하거나 또는 문서로 제출함으로써, 협약회의 위원들이 직접 작성하는 제안 이외에도, 국민들이 작성할 수도 있다. 이러한 국민의 제안을 계획에 어떻게 통합시킬 것인가를 결정하는 것은 협약회의 책임이다.

■ 초안 작성자

계획의 실질적인 작성을 추진하는 방안에는 여러 가지 방법이 있다. 초안작성은 다음과 같은 단체가 작성할 수 있다.

- 사무국
- 각 분야별 실무단(각 실무단의 의견을 사무국에서 취합한다.)
- 외부 전문가
- 정부부처와 시민단체(해당 정부부처가 관련된 부분에 의견을 낸다.)

어떠한 접근방식을 채택하여도 협약회 사무국이 그 실행에 관한 주요 책임을 가지게 된다. 추진중인 작업의 초안은 협약회의 모든 구성원들이 정기적으로 참조할 수 있어야 하며, 특히 전문지식을 보유한 협약회 위원들이 초기 단계에서 본문에 대한 의견을 제시할 기회를 주어야 한다.

■ 초안작성 추진일정

초안 작성과정에 대한 명확한 추진일정이 수립되어야 한다. 제5.6절에서 설명된 바와 같이, 정책협약회는 그 과정이 시작된 후 12-18개월 사이에 그 계획을 수립하는 것을 목표로 하여야 한다. 초안작성을 시작하기까지 그리고 협의와 최종안의 평가에 시간이 소요되는 것을 감안하면, 초안작성자와 정책협약회는 다소 빠빠한 추진일정을 가지게 된다. 만약 구체적인 임시 최종시한과 초안작성의 목표를 수립한다면 그 업무는 처리하기가 용이할 것이다.

■ 홍보와 협의

계획의 초안은 논평과 의견을 수렴하기 위하여 이메일과 발간 책자의 형태로 국민이 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 방법으로 동 계획의 개발에서 다수 시민단체의 의견을 수렴하게 됨으로써 커다란 도움을 받을 수 있을 뿐만 아니라 국민들로부터 신뢰성을 향상시킬 수 있다. 그 계획 내용은 더욱 효율적으로 지원을 받게 될 것이다. 초안형태로 그 계획을 공개하는 것은 또한 대중매체를 통한 국민의 인식을 증진시키는데 도움을 준다. 어느 경우에는 해당 국가에서 사용하는 다른 언어로의 번역이 필요할 수도 있다. 제출된 원문에서와 마찬가지로 협의회는 계획의 최종안에 대한 일반 국민의 논평을 어떻게 통합할 것인가를 결정하여야 한다. 이는 대중매체를 통한 배포, 기타 홍보, 및 하나 또는 그 이상의 모임을 통하여 협의를 할 수 있게 된다.

계획의 최종안에 관하여 협의회와 정부간에 협의가 필요하게 된다. 정책협의회에는 이미 정부의 입장이 상당히 반영이 되었겠지만, 그러한 협의는 정부의 충분한 인식과 동의의 하에 추진되어야 할 것으로 기대된다. 그러나 때때로 최종안이 작성되어 평가될 시점에서야 어떤 문제에 정부가 상당한 관심을 표시하는 경우가 있다. 계획의 최종안이 정부의 승인을 받고 또한 적극적인 지원을 받는 것은 매우 중요하다. 그러한 계획의 목표를 달성하기 위하여는 적절한 자원, 정부 고위층의 지속적인 관심과 지속적인 지도가 필요하게 된다. 따라서 그 계획의 본문을 지속적인 정부의 지원 대상이라는 권고안과 함께 정부에 제출하는 것이 중요하다.

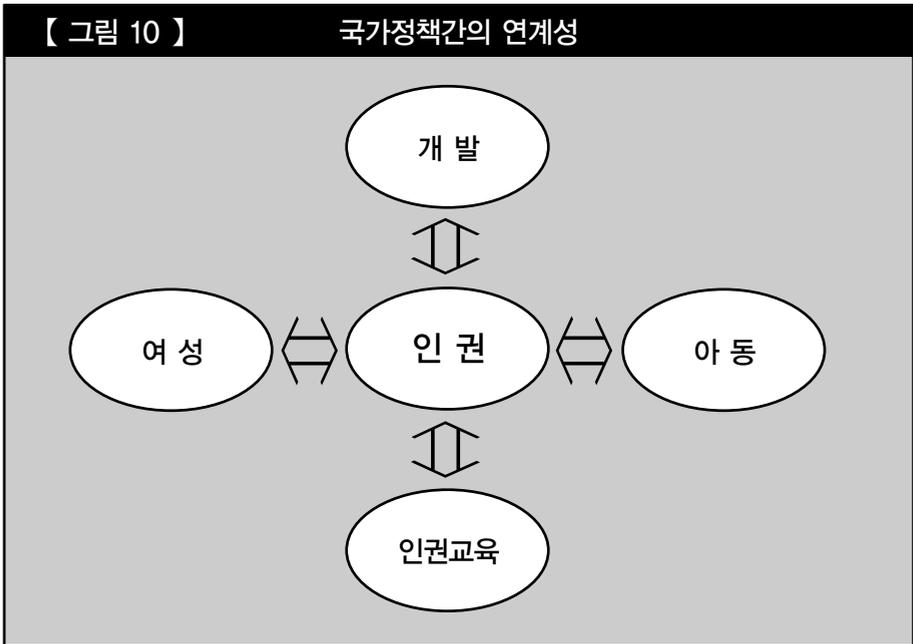
8.7 기타 국가정책 활동과의 연계

국가인권정책기본계획은 정부활동의 대부분의 분야에 관련이 되고 개개인에게 혜택을 줄 수 있을 뿐만 아니라 국가 전체에도 이익을 줄 수 있기 때문에, 그 계획은 무엇보다도 중요하다. 개념적인 관점에서 볼 때, 인권을 실현하기 위하여는 사회적, 법적 분야의 모든 정부활동을 실질적으로 통합해야 하는 것이다. 이러한 개념적인 접근 방식을 유념하면서도, 현실적으로 정부는 그러한 연계를 인권계획과 추진할 가능성이 있는 기타 계획활동간을 조정하는 문제로 보는 관점도 수용하여야 한다. 정책협의회는 국가인권정책기본계획이 여타 국가정책기본계획과 일관성이 있도록 유지하여야 한다. 이와 반대로 협의회는 계획의 인권 목표를 기타 계획활동에 반영하여야 한다.

이는 특히 개발단계에 적용이 된다. 국제인권기준은 인간중심적인 개발과정을 효율적으로 추구하기 위한 체계를 제공하여 주고 있다. 국가인권정책기본계획은 개발과정에서 국민의 참여를 촉진하고 모든 인권의 중요성을 유지하기 위한 가장 좋은 기회를

제공할 것이다.

폭넓은 국가인권정책기본계획에 부가하여, 개발관련 계획, 아동 보호 또는 여성차별 철폐, 정부의 사회정책 등이 비록 공개적이지는 않더라도, 계획의 목표로서 표현되는 것이 일반적이다. 예를 들면, 국가의 보건담당 기관은 예방적인 보건관리의 이용가능성을 증진시키거나 또는 특정 질병의 발생을 감소시키기 위한 계획을 수립할 수 있다. 그러나 이러한 계획은 주로 해당 국가기구의 내부적인 사항일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 인권목표의 달성을 위한 실질적인 과정은 궁극적으로는 다른 계획의 내용과 실행에 의존하게 된다. 정책협의회가 국가인권정책기본계획의 목적이 표현형식에 관계없이 사회분야 국가정책의 목표에 반영되도록 하는 것은 중요하다.



8.8 추진일정

추진일정은 국가인권정책기본계획 과정에 두 가지 방법으로 표시된다. 하나는 전체 계획을 위한 추진일정이고, 다른 하나는 각각의 개별적인 구성요소에 대한 추진일정이다.

■ **전체 추진일정**

현재까지 국가인권정책기본계획의 추진일정을 보면 2년, 3년, 5년, 10년 또는 기간

이 정해져 있지 않은 것까지 있다. 국가인권정책기본계획의 수립 목적이 인권정책의 더욱 체계적인 접근방식을 증진하고 행동을 촉구하기 위한 것이므로 목표의 달성을 위하여 계획에 구체적인 추진일정을 제시하는 것이 바람직하다. 또한 전체 계획을 위한 추진일정도 수립하여야 하며, 그리하여 정부와 시민단체가 그 계획의 성과와 단점을 평가하기 위한 지구차원의 체계를 가질 수 있게 된다.

전체 추진일정에서 어떠한 목표를 달성하기 위해 소요되는 행정적, 경제적, 교육적, 그리고 하부구조적 조치의 투입에 필요한 충분한 시간을 감안하여야 한다. 따라서 추진일정은 너무 단기적이어서는 아니 된다. 마찬가지로 추진일정은 지속성이나 전반적인 전망에 대한 감각을 유지하기 어려울 정도로 장기적이어서도 아니 된다. 5개년이 경제계획에 자주 이용되고 또한 이 기간이 국가인권정책기본계획에도 적합할 것으로 생각된다. 국가인권정책기본계획의 추진일정을 경제개발계획의 추진일정과 명확하게 연계시키는 것이 바람직할 수도 있다. 각 국가는 이에 대한 견해를 달리 할 수도 있다. 중요한 것은 추진일정을 수립하여야 한다는 것이며, 그럼으로써 관계자들이 활동을 조직하고 모니터링과 최종 평가를 시행하기 위한 최종기한을 갖게 된다.

■ 세부활동 실행 추진일정

가능한 계획에 제시된 구체적인 활동도 또한 구체적인 추진일정을 수립하여야 한다. 그러한 목표가 수립되어야만 계획실행의 관계자들이 그 계획의 실행에 관한 업무를 명확하게 조직하고 모니터링을 위한 기반을 갖게 될 것이다. 그러한 추진일정은 현실적이어야 한다. 일반적인 용어로 목표(이하 “목적”으로 표시)가 표현이 되어 있거나 또는 너무 장기간인 경우에는, 좀더 구체적인 추진일정을 갖는 목표를 제시하는 것이 바람직할 수 있다.

구체적인 추진일정의 이용에 관한 하나의 사례는 인도네시아의 국가인권정책기본계획이 있다. 전체적으로 그 계획은 5개년 계획으로서, 5년 후에 평가하고 개정할 예정이다. 국제인권조약의 비준에 관련된 구체적인 목표에 대하여 그 계획에서는 5개년 계획기간 동안의 순차적인 비준계획을 수립하였다. 이러한 계획은 각 단계에 책임이 있는 국가기구에게 명확한 목표를 제시해 주고 있다. 이는 또한 최소한 이 분야에서는 이행과정의 평가를 상당히 수월하게 하여 준다.

추진일정은 계획의 필연적인 부분으로서 계획안에서 명확하게 설명되어야 하며 별도의 활동으로 분리되어서는 아니 된다.

8.9 법적 지위

국가가 국가인권정책기본계획을 평가할 때에 논점의 하나는 그 계획이 법적 지위를 보유해야 하느냐의 여부에 관한 것이다. 이 부분에서 무엇이 가능하고 무엇이 불가능한가는 해당 국가의 법률과 정책에 크게 좌우된다. 다음은 계획이 법적 지위를 보유하게 되었을 경우 얻게 되는 장점들이다.

- 일정 형태의 법적 지위 획득은 그 계획에 대한 폭넓은 정치적 지원을 가져오게 된다.
- 인권의 보호와 신장에 대한 국가의 의지를 표현하는 중요한 상징이 된다.
- 시민단체를 장려하고 정부와의 협력관계를 증진시킨다.
- 법적지위의 획득은 그 업무를 수행하는 공무원의 의지를 강화하는 실질적인 효과를 가져온다.

만약 법률 제정이 바람직한 방향이라면 정책협의회는 그러한 결정에 효과를 부여하기 위한 절차를 실행해야 한다. 법률 제정은 때때로 어렵고 장시간이 소요되는 과정으로서 상당한 의지를 가지고 적절한 절차를 이행하여야만 할 것이다. 그 계획의 내용을 포함하는 수단 또는 조치들을 제정하는 것은 복잡한 업무인 동시에 타 국가 법률과의 적절한 관련성을 유지하여야 한다. 분명히 정부는 그러한 제안을 적극적으로 지원해야만 하며, 가능한 다양한 지원을 확보하기 위하여 의회에서 타 정당과의 협의과정을 거치는 것 또한 바람직하다.

더 용이한 방법의 하나로는 그 계획을 정부 법령이나 대통령령으로 구체화시키는 것이다. 해당 국가에 따라서 이는 아마도 법률과는 상이한 법적 효력을 가지게 될 것이다. 이는 국가 수반이나 정부의 승인 이상으로서 어느 경우에는 계획의 개발과 이행 과정에 필연적인 것으로 간주된다.

이 분야에서의 세 번째 접근방식은 구체적인 입법 대신에 그 계획에 대한 국회의 승인을 구하는 것이다. 물론 이는 공공선언문에서 적절한 정치적 지도자의 승인 이상으로서, 그 계획에 대한 의회의 구체적인 논의와 승인을 포함하기 때문이다. 이러한 조치는 계획에 효력을 부여하기 위해 법률을 제정하는 것보다 법률적인 측면에서 더욱 용이하다. 만약 가능하다면 정책협의회가 그러한 조치를 제시하는 것이 바람직하며, 이는 그 계획의 효율적인 이행에 상당한 자극을 부여할 것이기 때문이다.

국가인권정책기본계획의 내용과 구성

9.1 개요

계획의 내용을 결정하고 표현하는 것은 아마도 국가인권정책기본계획 과정에서 가장 중요한 부분일 것이다. 협의나 실행과 같은 기타 요소도 물론 중요하지만 행동에 대한 정부의 실행 의지를 구체화시키고 실행의 기반을 제공하는 것은 바로 그 내용이다. 게다가 이렇게 서술된 의지는 달성 정도를 측정하기 위한 기준으로 작용하게 될 것이다.

계획은 명확하고 체계적이며 논리적인 구조를 가지고 있어야 한다. 그리하여 국민이 그 계획을 수용하고 이해하기가 용이하며, 구체적인 실행기관의 계획과 모니터링 및 평가 과정에 통합하기가 쉽다.

9.2 원칙과 목표

모든 국가는 “만민에게 모든 인권”이라는 공통의 궁극적인 목적을 가지고 있으나, 실질적인 측면에서 그 목적을 위한 방안은 각 국가마다 서로 상이하게 나타난다. 따라서 상이한 국가인권정책기본계획은 포괄적 원칙과 구성 측면에서 공통 요소를 가지고 있으나, 구체적인 측면에서는 서로 상이하다. 국가인권정책기본계획은 해당 국가의 상황에 적합하게 작성하여야 하며 따라서 각 국가는 서로 상이한 출발점을 가지게 된다. 그러나 그 출발점이 어디든지 간에 각 국은 인권을 신장시킬 수 있는 구체적인 조치를 마련하여야 한다.

■ 사명서(mission statement)

국가인권정책기본계획의 개발과정에서는 개념적 근원과 이행하고자 하는 일반 목

적을 고려함으로써 도움을 받을 수 있다. 현재의 다수 계획들은 서론부분에 다양한 목적과 개념적인 사항에 관한 설명을 포함하고 있다. 때때로 이는 “사명서(mission statement)”으로 묘사 되기도 한다. 그러한 선언은 그 계획에 관하여 업무를 이행하는 관계자에게 유용한 방향을 제시하여 주고, 또한 국민에게는 지침을 제공하기도 한다. 다수의 그러한 선언은, 이행 촉구를 위한 요인과 실행의 구체적인 지침으로서 사용되는 국제인권기준에 대한 이행의 중요성을 강조한다.

■ 포괄적 목표

국가인권정책기본계획의 작성을 고려할 때는 제2장에서 설명한 목적들이 3개의 서로 상이한 분야로 구분될 수 있다.

- 인권준수에 있어서 진실되고 실질적인 향상
- 국민과 관할 기관의 인권에 대한 인식 증진
- 다양한 국가기구와 비정부기구간의 인권활동 증진

다양하게 연관된 기관의 관계자들이 경제적·사회적·문화적 권리를 포함하는 모든 인권에 대한 인식을 개발하는 것은 중요하다. 조정도 또한 중요하다. 그러나 그 계획의 가장 중요한 목표는 모든 분야에서 가시적으로 인권의 준수를 향상시키는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 그 계획의 개발과 이행에 참여하는 관계자를 홍보활동으로만 한정시키지 말아야 하는 것은 중요하다. 예를 들면, 단순히 관련 분야에서 현재 추진중인 프로그램을 포함하고 그러한 프로그램을 인권프로그램으로 다시 포장하고 싶은 충동이 있을 수 있다. 이렇게 하면 인권에 대한 인식을 증진하고 사회적 개발 계획에 있어서 권리에 기반한 접근 방식을 촉진함으로써 어떠한 이득이 있을 수도 있겠지만, 만약 그것이 해당분야에서 계획의 유일한 또는 주요 내용이 될 경우에는 국가인권정책기본계획의 체계를 활용하여 달성할 수 있는 수준에 상당히 부족할 것이다.

따라서 바람직한 접근방식은 포괄적인 원칙을 수립하고 또한 구체적이고 이행가능한 목표를 설정하는 것이다. 이리하여 과정을 증명하고 또한 국가인권정책기본계획과정에 투입한 노력의 효과를 얻을 수 있다.

9.3 적용 범위

인권의 불가분성을 유지하기 위하여 그 계획은 폭넓은 범위를 가져야 한다. 동시에

일부 분야에 있어서 그 계획이 어느 정도 세부적일 수 있는지 또는 세부적이어야만 되는지를 고려하여야 한다. 이는 다른 분야에서도 고려사항이지만, 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 있어서는 고려되어야 한다. 그 계획에 포함된 다수 사항들이 정부의 일반프로그램의 일부로서 현재 진행중인 인권중심적 활동을 대표하게 된다. 이미 상당한 활동이 실행된 분야에서는 그 계획의 실질적인 이득에 관심을 집중시킬 필요가 있다. 정책협의회는 현재 진행중인 작업에 국가인권정책기본계획에 의해 부가해야 할 사항을 명확히 하여야 한다. 만약 동 계획이 기존의 목표 및 프로그램을 다시 작성하는 것에 그친다면, 행정업무를 추가하고 공식적인 지원을 손상하는 위험을 초래하게 된다. 다수의 분야에서는, 정부활동의 대부분에서 인권 측면을 제시하려고 시도하기 보다는 관련 프로그램의 이행에 책임이 있는 관계자들에게 특정 사항에 있어서의 인권 측면에 대한 인식의 증진을 강조하는 것이 더 중요할 것이다.

법률제도 내에서의 시민적 권리와 차별과 같은 관습적인 사항에 더하여, 동 계획은 인터넷에서의 여성과 아동의 성매매와 같은 최근에 등장한 인권문제와 같은 사항을 고려하여야 한다. 예를 들어, 동 계획은 아동에 관한 인권정보의 확산을 향상시키는 긍정적인 측면과 착취를 위한 매체를 제공하는 부정적인 측면 모두에서 인권에 영향을 미치는 정보기술에 관한 문제를 고려하여야 한다.

9.4 구성

문서로서 국가인권정책기본계획의 형식도 또한 고려하여야 한다. 이는 정치인, 공무원, 시민단체 등 실무자는 물론 국민을 대상으로 하는 것이다. 따라서 국가인권정책기본계획은 이용자를 장려하고 격려하는 문서여야 한다. 그것은 실질적인 지침을 제공하여야 하나 너무 장황해서는 아니 된다. 그 체계는 명확하고 이해에 용이하도록 고려하여야 한다.

그러한 계획을 수용한 국가 중의 일부는 관련 문제들의 현황과 변화를 위한 제안들을 명확하게 표시하고 있기 때문에 유용하다는 것을 발견하였다. 제목들은 다음과 같다.

- 국제적 의무와 국내 법령
- 현재까지 이행실적
- 현재의 상황 (기초연구에 기반)
- 단기, 중기, 장기의 다양한 추진일정내에서의 행동계획
- 행동계획에 대한 제도적 책임 및 자원 설정
- 모니터링과 평가

그 계획의 목표 달성을 위한 정부의 의지를 명확하게 하는 것이 중요하다. 국가나 정부 수반의 방침은 구체적으로 포함되어야 한다. 그 계획이 실무 문서로서 활용될 수 있도록 하기 위하여는, 각 분야에서 주요 기구의 상세한 연략망을 포함하는 것이 유용할 것이다. 그리하여 시민단체나 국민이 그 계획의 이행에 더욱 용이하게 참여할 수 있게 된다. 이는 또한 정부와 시민단체간의 더 나은 협력관계를 조장하는 역할을 할 수도 있다. 그 문서는 또한 국제인권 규범과 국내 법률에 대한 적절한 관련 사항을 포함하여야 한다.

9.5 목표와 기준

현실적이기 위해서는 목표가 상당히 정확하고 합리적인 추진일정 내에서 달성 가능하여야 한다. 일부 기관에서는 어떤 조항으로 목표를 설정하여야 할지의 판단이 필요하게 된다. 예를 들면 사법행정, 인권위원회의 설립, 국제기준의 비준 및 인권교육 등의 일부 분야에서는, 계획 자체에 상세한 목표를 포함하는 것이 바람직하다. 경제적, 사회적, 문화적 권리의 경우에는, 그 계획은 문맹률, 사망률, 질병률, 또는 노숙자의 감소와 취학률 증진 및 영양개선 등 포괄적인 목표를 포함할 수 있다. 그러나 이전의 절에서 설명한 견해에 의거하여, 예를 들면 교육이나 보건과 같은 분야로 확장시켜, 사회정책의 모든 분야에서 세부적인 활동을 추구하는 그러한 계획을 수립하는 것은 아마도 바람직하지 않을 것이다. 바람직한 접근방식은 개별적인 실행기관들이 국가인권정책기본계획의 보다 일반적인 인권 목표를 각각의 별도 계획문서에 통합하여 자신들의 목표와 일관성을 유지하는 것이다.

이는 각 기관들이 그러한 인권 목표를 실행하기 위하여 자신들의 정규 프로그램 추진 또는 수정방법을 스스로 결정하는 것이다.

■ 목적

동 계획의 개발에 참여하는 관계자는 매우 부정확한 용어를 사용하여 일반적이거나 또는 고무적인 목적을 표현하기를 원하는 경우가 종종 있다. 그러한 일반적인 제정 절차를 따르는 것은 목적들이 체계적인 구성 내에 통합이 된다면 반드시 문제가 되는 것은 아니다. 예를 들면 (일부 개발지원계획에서 활용한 방법을 이용하여) 그 계획의 가장 광범위한 목표들을 목적으로 서술할 수도 있다. 그러한 목적은 “인권에 대한 폭넓은 국민의 인식 증진” 또는 “국가인권기구의 역량 강화” 등의 용어로 표현될 수 있다. 이렇게 표현하게 되면 상세한 분석을 할 수 없을 뿐만 아니라 정부의 의도를 명확하게

【 그림 11 】

국가인권정책기본계획의 구성 제안

목적	목표	활동	관련 기관	목표달성 일자	이행지표
1. 인권에 대한 폭넓은 인식 증진	1. 사회적 취약 집단의 인권 필요성 인식 증대	1. 취약집단의 인권에 관한 라디오 및 TV 프로그램 2. 취약집단의 인권 필요성에 관한 전문가 보고서 의뢰 및 발간 3. 취약집단의 인권 필요성에 관한 지도적인 정치 적 인물의 언급	해당 관계 기관 명칭을 삽입 한다	해당 완료 일지를 삽입한다.	활동 완료 국민인식 증진 조사
	2. 국제인권 협약에 대한 국민 인식 증대	1. 교육기관, 비정부기구, 정부부처에 국제인권 협약에 관한 정보 배포 2. 경찰 및 군대를 포함한 관계 공무원에 위한 세미나 개최 3. 협약기구에 보고서 및 권고안 공포 4. 대중매체 이벤트 조직(예: 세계인권기념일 등)			활동 완료 국민인식 증진 조사
2. 국제 기준 이행 확산	1. 국제협약 기준	1. 관련 합의 추진 2. 필요한 행정적, 법적 단계 추진 3. 실행 공포			비준조치
	2. 유보조항 철회	1. 관련 합의 추진 2. 필요한 행정적, 법적 단계 추진 3. 실행 공포			유보조항 철회를 유언에 통보
	3. 이행법령 제정	1. 관련 합의 추진 2. 필요한 행정적·법적 단계 추진 3. 실행 공포			법령제정

제시하지도 못하게 된다. 그러한 전반적인 목적은 개수가 적어야 한다. 만약에 장황하게 열거하게 되면 그 계획을 막연한 수사적인 용어로 수식하는 위험을 초래하게 된다.

■ 목표

그 다음의 하위 단계에서 국가인권정책기본계획은 더욱 구체적인 목표를 수립할 수 있다. 이들은 목적을 단순하게 다시 열거하는 것이 아니라, 목적이 달성되는 증거를 제시하는 조건들을 나열하여야 한다. 예를 들면, 국민의 인식이라는 주제를 추구할 경우에는 그 목표는 “사회 취약집단의 인권 필요성에 대한 인식 확산” 등이 될 수 있다. 이처럼 구체화 시킴으로서 더욱 효율적인 모니터링과 평가를 용이하게 하여 중요한 목적을 달성할 수 있다.

■ 활동 및 이행 지표

그 다음 하부 단계에는 그 계획의 실질적인 내용으로서 제시된 폭넓은 활동 목록이 있다. 이들은 해당 정부가 실행하겠다는 의지를 표명한 구체적인 활동들이다. 위의 사례에 해당하는 활동으로는 “사회 취약집단의 인권에 관련한 일련의 라디오 및 텔레비전 프로그램의 제작 및 홍보” 등이 있을 수 있다. 폭넓은 활동의 완료는 계획의 상위단계에서 수립한 목표의 달성을 의미하게 된다. 그 계획의 논리적인 특성을 보면, 이러한 활동은 구체적인 이행지표로서 통합될 수 있으며, 이러한 지표로 인하여 더욱 효율적인 이행과 모니터링을 이행할 수 있다. 이행 지표들이 명확하고 그러한 지표를 이용할 필요가 있는 사람들이 충분히 이해하는 것은 매우 중요하다. 일반적으로 지표들이 간단하고 정확할수록 더욱 양호하다. 정책협의회 및 관련 실행기관들이 이러한 지표들은 합의된 목표들의 달성 여부를 평가하기 위해 활용되는 기준을 의미한다고 동의하는 것도 또한 중요하다.

달성하기 위한 진정한 의지가 있고 성공가능성이 있지 않은 한 계획의 목표로 포함하지 않는 것이 아마도 바람직할 것이다. 수사적으로 목표를 수립하는 것은 단지 전체 계획과정을 손상시킬 수가 있으며 또한 그 계획의 신뢰성을 감소시킴으로서 현실적인 목적의 달성을 어렵게 만들 수 있다.

그 계획을 준비하는 것이 기계적인 업무로 만들기 위한 의도는 없지만, 만약 서술적인 문장에 부가하여 다양한 요소간의 상호연관성을 제시하는 표의 형태로 그 계획을 준비하게 되면 그 과정이 더욱 명확하게 될 것이다. 그러한 표는 목적, 목표, 실행, 담당 기관, 추진일정, 계획에 의거하여 어느 활동이 이행되었는지의 여부 판단에 사용될 수 있는 이행지표의 설명 등을 구체화 시킬 수 있다. 발간된 문서가 표의 양식인가의

여부에 상관없이, 그러한 표는 그 계획의 개발, 실행, 모니터링에 책임이 있는 기관들의 “내부” 문서로서도 매우 유용할 것이다.

9.6 이행책임

그 계획은 문서에 포함된 폭넓은 활동의 이행에 책임을 지는 기관들을 구체적으로 열거하여야 한다. 이는 확대하여 시민단체와 같은 이행 협력자도 구체적으로 제시하는 것이 바람직하다. 또한 적절한 경우에는 일정 분야에서 궁극적인 책임을 지는 지방 또는 지역 자치단체도 포함하여야 한다. 이 사항은 제10.1 및 2에 더욱 상세하게 설명되어 있다.

9.7 제안

다음의 개요는 규정적인 것은 아니다. 각 국의 여건에 따라 상이할 것이며 또한 안내서의 이용자도 최대한으로 자신의 국가 상황에 적합하게 제안된 각 분야의 기반을 고려하여야 한다. 또한 개요에 포함된 제안은 모든 것을 포함하고 있는 것은 아니다. 아마도 그 계획에서 활동으로 제안되어야 할 각 개별 국가에 적합한 기타 요소들이 있을 것이다. 국가인권정책기본계획의 내용에 관한 더욱 세부적인 지침은 이미 여러 국가가 개발한 계획을 안내서의 이용자들이 참조하면 된다(제4장 참조).

9.7.1 국제적 · 국내적 법규체계

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 당사국이 추진해야 할 구체적인 조치의 개요를 포함한 유엔 또는 기타 국제인권협약의 비준
- 추진일정 수립과 더불어, 당사국의 이행 보고 의무조항 준수를 저해하는 모든 지체사항 극복
- 국제인권협약에 대한 당사국의 유보조항의 철회
- 개인통보제도 등 인권협약의 선택의정서에 가입
- 적절한 연구 및 이행조치와 더불어 국제인권기준을 국내 법령 및 관습에 통합

50여년 이상의 기간동안 국제인권 법규체계는 인권의 준수 향상을 추구하는 모든

국민과 국가에게 격려와 지침을 제공하여 왔다. 국제체제의 효율적인 운용과 가능한 폭넓은 참여는 기본적인 목표들이다. 따라서 국제사회는 특히 비엔나 선언 및 실행계획¹⁵ 등 국제인권조약에 대한 모든 국가의 비준을 목표로 수립하였다. 모든 주요 협약의 보편적인 의무조항의 하나는 다양한 위원회에 보고서를 제출하는 것이다. 대부분의 당사국에서 정해진 기한 내에 이 의무조항을 충족시키는 것은 어렵다. 협약체제의 효율성을 증진하기 위하여 당사국이 이 부분에 대한 그들의 성과를 향상시키도록 추구하는 것이 중요하다.

본질상 인권협약에 대한 유보는 이러한 협약의 이행을 제약하게 되고 따라서 효율성을 제한하게 된다. 따라서 이러한 유보의 제한이나 철회를 촉진하는 것은 국제사회의 또 하나의 목표이다¹⁶. 여러 국제협약은, 협약의 궁극적인 수혜자인 개인에 대한 협약의 적용을 규정하는 소송절차를 포함하는 선택의정서를 보유하고 있다. 국제연합 총회는 정기적으로 당사국이 이러한 선택의정서의 채택을 고려하도록 권장하고 있다.

9.7.2 경제적 · 사회적 및 문화적 권리

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 경제 · 사회 · 문화적 권리의 인식과 준수를 유지하기 위하여 법적 · 행정적 조치를 촉구하는 정책수립계획
- 경제 · 사회 · 문화적 권리의 침해를 예방하기 위한 효율적인 조치에 대한 정책수립계획
- 국가의 인권의무조항에 부합하는 경제 · 사회 · 문화적 권리의 실현을 위한 기준 수립 및 다음과 같은 분야에서 연관된 목표의 달성을 위한 구체적인 프로그램의 개발
 - 영양 및 주거를 포함하는 인간다운 삶에 대한 권리
 - 건강권
 - 교육권
 - 사회보장권
 - 문화생활 영위권

¹⁵ 비엔나 선언 및 실행계획, 제 I 부 제26항, 제 II 부 제4항

¹⁶ 비엔나 선언 및 실행계획, 제 II 부 제5항

- 근로권

- 정당하고 편리한 근로 조건과 노동조합 결성 및 가입에 대한 권리

- 경제·사회·문화적 권리의 준수에 있어서의 차별 철폐
- 경제·사회·문화적 권리의 준수 및 비준수를 정기적 모니터링 체계 개발
- 경제·사회·문화적 권리 분야에서 조직적인 문제에 대한 연구조사 실행
- 관련 공무원, 근로자 및 일반국민의 경제·사회·문화적 권리에 대한 인식 프로그램 제안
- 경제·사회·문화적 권리에 관한 연구 및 논의 촉진

본 안내서는 국가인권정책기본계획에서의 종합적인 접근체계의 필요성을 강조하고 있다. 특히 그 계획은 인권의 보편성과 불가분성에 기반하여야 한다. 그 계획에 이처럼 폭넓은 범위를 반영할 수 있는 다양한 방안들이 있다. 인권 원칙의 범위에 대한 중요한 결론은 그러한 원칙이 인간활동과 정부 프로그램의 대부분의 분야에 적용이 된다는 것이다.

경제적·사회적·문화적 권리의 중요성에 관심을 갖게 하기는 어려운 것으로 나타났다. 많은 정부 활동이 경제적, 사회적, 문화적 분야에 중점을 두고 있지만 이러한 분야에서의 활동이 인권에 관련되는 정도에 대해서는 다수의 실행자가 잘 이해를 못하고 있다. 중요한 것은 경제적·사회적·문화적 분야에서의 권리 인식은 정책 입안자나 서비스 제공자가 전통적인 복지 접근방법을 초월하도록 요구된다는 점이다. 그들의 업무 추진 체계는 더 이상 기존 예산과 정책 내에서 정부가 제공하려고 준비하는 것에 기반하여서는 안되며, 권리보유자의 자격에 기반하여야 한다. 이렇게 하여 행동의 강화를 촉진하게 될 것이다.

예를 들어 만약 정부가 인종 집단간의 불평등, 즉 영아사망 등을 해소하기 위하여는, 그 취약집단이 전체 사회에 비하여 불리하지 않은 결과에 대한 권리가 있다는 인식에서부터 출발하여야 한다. 그럼으로써 일정 수준으로 영아사망률의 감소는 이 분야의 인권준수에 대한 기준점의 하나로 될 수 있다.

본 안내서는 이미 국가인권정책기본계획이 경제적·사회적·문화적 권리의 증진을 목적으로 하는 활동을 어느 정도까지 구체화 할 것인지에 관한 실질적이고 중요한 문제를 언급하였다. 그 하나는 국가인권정책기본계획에서 경제적·사회적·문화적 분야의 모든 범위에 걸쳐 구체적인 활동을 수립하는 것이다. 본 안내서는 그러한 폭넓은 접근방식이 여러 난관들에 봉착하게 된다는 견해를 보여주고 있다. 국가인권정책기본계획이 모든 관련분야에서 모든 기능을 담당하는 것은 불가능하다. 국가인권정책기본

계획과정에 참여하는 관계자는 대부분이 그러한 업무에 대한 전문가도 아니며 담당할 의무도 없으며, 따라서 불가피하게 중복되거나 비효율적인 것이 될 것이다. 만약 그 계획이 단지 기존 프로그램의 반복에 그친다면, 기존의 다양한 프로그램에 어떠한 가치도 부가할 수 없기 때문에 국가인권정책기본계획 과정의 가치를 손상시킬 것이다.

동 계획은 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 법률 제정, 시정, 기준, 모니터링과 인식 및 이해의 증진에 중점을 두는 것이 바람직하다. 또한 동 계획은 경제적·사회적·문화적 분야에 책임이 있는 기관들의 프로그램과 협력적인 연계에 중점을 두어야 한다. 동 계획은 계획과정에 그러한 기관을 참여시켜 기관의 프로그램 목표가 경제적·사회적·문화적 권리의 준수를 증진하도록 하여야 한다.

인식증진 프로그램은 공무원, 국회의원, 사회활동가, 학자, 대중매체, 국민에게 이러한 분야의 활동이 인권준수 향상 노력의 일환임을 깨우쳐 주어야 한다. 동 프로그램은 각 분야에 구체적이어야 하고 전반적인 인권 교육활동의 부분으로 구성되어야 한다. 인식증진 활동은 또한 연구도 포함하여야 한다. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(이하 사회권위원회)의 공헌을 포함하여, 유엔 체제 내에서 실행된 활동은 정확한 이해 증진에 매우 중요하다.

9.7.3 시민적·정치적 권리

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 여성폭력과 아동착취 등과 같은 사항을 다루는 법률을 포함하여 시민적·정치적 권리를 보호하는 법률 제정 정책수립계획
- 형사소송법과 기타 주요 법적 행위를 관련 인권협약에 일치하도록 하기 위한 법률 개혁
- 사법 독립성의 강화를 목적으로 제안된 조치
- 사법, 경찰, 교도 관계자와 보안기관을 위한 인권 문제에 관한 훈련
- 재판 체계와 일반 사법행정이 효율적으로 운용되고, 경찰이 시민의 권리를 충분히 고려하도록 하고 교도소가 재소자의 권리를 더욱 준수하도록 하기 위한 적절한 재원 제공
- 특정사안에 대한 조사 및 권고가 필요한 경우, 상설감시체계(교도소 감시관) 및 조사위원회의 설립
- 사형제도의 폐지 또는 제한

- 국제적으로 승인된 인권 기준에 의거하도록, 사법, 경찰, 교도 관계자와 보안기관에 대한 운영정책 및 지침 수립
- 국제인권기준 및 국제적 실행규정에 의거, 정기 선거를 확보하기 위한 선거체제 강화 조치
- 인권침해 시정을 위한 공공 행정과 효율적인 조치에 관련된 고충처리 과정을 포함하여, 무죄처분 기소사례의 근절을 위한 효율적인 체계 수립
- 국영 방송매체의 활용을 포함하는 정보의 자유 증진
- 종교의 자유 증진
- 법률 지원 규정의 제정 및 강화

국가인권정책기본계획은 특히 소수집단에게 심각한 인권문제를 자주 야기하는 원인이 되는 사법행정 사안에 중점을 두어야 한다. 이에는 경찰, 법원, 교도소 등에 연루되는 사람들의 인권의 보호와 신장이 포함된다. 법률 개혁은, 다수의 입법활동이 정부가 적용가능한 국제인권 의무사항에 부합하지 않았기 때문에 시민적·정치적 권리에 자주 연관이 되는 분야이다. 때때로 인권협약의 수용은 법률에서 새로운 정의를 요하게 된다(고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 제4조에 정의된 “고문” 등). 일정한 행동의 범죄화(모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제4조에 의거한 인종혐오와 폭력의 선동 등) 또는 최소 기준의 수립(여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제16조에 의한 결혼 최소 연령 등).

9.7.4 특수집단 · 취약집단

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 다음과 같은 집단의 인권준수 향상을 위한 입법적, 행정적 활동의 표시:
 - ✓ 여성
 - ✓ 아동
 - ✓ 원주민
 - ✓ 인종, 민족, 종교, 언어 등 소수자
 - ✓ 극빈계층
 - ✓ 장애인
 - ✓ HIV 보유자/에이즈 감염자
 - ✓ 노년층

- ✓ 정신지체장애인
- ✓ 난민 및 피난민
- ✓ 이주노동자

• 차별방지를 위한 조치 표시

국가인권정책기본계획은 국가의 통합, 불평등 해소, 빈곤구제 등 폭넓은 국가적 목적을 향상시켜야 한다. 만약 실질적인 평등을 달성하고자 한다면, 형식적인 평등을 제공하는 법적, 그리고 기타 조치로부터 혜택을 받지 못하는 취약집단을 포함하는 구체적인 집단의 필요성을 목표로 하는 계획을 개발하는 것이 필요하게 된다. 현재까지 개발된 대부분의 계획은 그러한 집단의 권리 보호와 신장을 추구하는 특수 조치에 중점을 두었다.

9.7.5 집단적 인권

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 집단적 인권에 관한 연구 및 논의 활성화
- 인권교육 프로그램에 집단적 인권 포함
- 정부의 국가인권정책기본계획 또는 개발지원기관 내에서의 발전권에 관한 인식증진
- 경제문제를 다루는 국제포럼에서 개발과 인권문제에 대한 권리의 고려
- 개발과정에 인권을 통합시키는 정책 개발
- 원주민과 소수자의 독특한 정체성을 유지, 개발하고 그들에게 영향을 미치는 사안에 관해 결정할 수 있도록 권한 강화
- 원주민과 소수자의 경제와 문화를 파괴하는 정책으로부터 보호
- 원주민과 소수자의 정치적·사회적 자치기구의 설립

집단적 인권 또는 단결권은 타 권리들이 변영하도록 하는 체계를 제공하는 경우가 자주 있다. 원주민과 소수민족의 자치를 강화하기 위한 조치를 참고하는 것은, 특히 국가통합에 관한 유엔헌장의¹⁷⁾ 기본 원칙과의 불일치를 의도하는 것은 아니다.

¹⁷⁾ 유엔헌장에 따라서 국가간의 우호 관계와 협력에 관한 국제법의 원칙에 관한 선언에 의거한, 비엔나 선언 및 실행계획은 자결권에 관한 인용은 국민의 평등과 자결의 원칙에 따르고, 그리하여 어떠한 차별도 없이 영토에 거주하는 전 국민을 대표하는 정부의 보유 원칙에 의거하여 활동하는 주권이 있는 독립국가의 영토의 통일과 정치적 통일체를 전체 또는 부분적으로 해체 또는 손상하는 행동을 승인하거나 권장하는 것으로 해석하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

9.7.6 국가기구

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- “파리원칙”¹⁸⁾에 부합하는 국가인권기구(NHRI - 국가인권위원회 또는 옴부즈맨 등)의 설립
- 기존 국가기구의 권한 위임 확대 또는 강화
- 특히 국가인권기구에 국가인권정책기본계획의 실행에 관한 부가 기능을 부여할 경우에, 국가인권기구에의 가용재원 증대

국가인권기구, 특히 인권위원회는, 국내에서 인권의 보호와 신장에 매우 중요한 역할을 이행할 수 있다. 따라서 강력한 국가인권정책기본계획은 국가인권기구의 설립, 또는 그러한 기구가 이미 설립이 된 경우에는, 권한 위임의 확대와 가용재원의 증대를 통하여 강화시키는 기회를 제공하게 된다. 국가인권기구가 정식 기능의 범위가 아닌 계획의 실행에 역할을 하게 되면, 그 임무를 효율적으로 이행하기 위하여 추가 재원이 제공되어야 한다.

9.7.7 인권 교육

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 인권교육에 관한 국가인권정책기본계획의 유엔 지침에 따라 종합적인 인권교육 프로그램에 대한 정책수립
- 경찰, 교도 공무원, 재판관, 치안관, 변호인에 대한 인권교육 훈련
- 모든 교육 과정(초등, 중등, 고등교육)에서 인권 교육 개발
- 홍보 및 인식 캠페인

인권교육은 인권문화가 발달할 수 있는 근본적인 수단이다. 이러한 문화는 근본 태도를 변화시키고 인권 규범을 강화시키며 장기적으로 인권준수에 대한 기반을 조성할 수가 있다. 유엔 인권교육 10개년 캠페인이 1994년에 공포되어 2004년까지 실행되고 있다. 인권고등판무관실(OHCHR)은 1996년도에 “10개년 실행계획”¹⁹⁾을 개발하였다.

¹⁸⁾ “파리 원칙”은 1991년 10월 파리에서 개최된 국제 워크숍의 결과인 “국가기구의 지위에 관한 원칙”의 보편적인 명칭이다. 이 원칙은 이후에 1993년 12월 20일자 결의안 48/134로 총회에서 승인되었다(<http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19.htm> - annex).

¹⁹⁾ 유엔문서 A/51/506/Add.1.

이 실행계획의 제11항은 다음과 같다:

정부는 인권교육에 관한 국가인권정책기본계획을 개발하여 10개년 프로그램의 이행에 주도적인 역할을 하여야 한다.

유네스코(UNESCO)와의 협력으로, 인권고등판무관실(OHCHR)은 이미 “인권교육에 관한 국가인권정책기본계획 지침”²⁰을 개발하였으며, 본 지침은 일련의 효율적인 인권교육 원칙과 이 분야에서 국가인권정책기본계획을 개발하기 위한 단계적 전략을 포함하고 있다. 이 지침은 다음의 사항을 수립하고 있다.

- 인권교육계획의 목표
- 국가인권정책기본계획의 개발·이행·평가를 위해 수립된 국가협의회 조직과 기능에 관한 제안
- 기초연구에 대한 규정
- 우선순위 설정
- 계획의 개발 및 이행에 관한 제안
- 계획의 평가 방법에 관한 권고

9.7.8 시민단체

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 비정부기구의 활동 촉진을 위하여 제안된 법적, 행정적 조치
- “인권옹호자의 보호를 위한 선언”²¹의 규정 이행을 위한 정책수립
- 계획의 이행 및 모니터링에 대한 시민단체 대표의 참여에 관한 정책수립

정부 및 비정부기구 모두 동일하게 인권분야의 거의 모든 관계자는 인권 보호와 신장을 위한 조치에 있어서 시민단체의 적극적인 참여는 필연적임을 인정하고 있다. 따라서 동 계획은 이러한 참여를 조장하는 방안을 제시하고 있다.

²⁰ 유엔문서 A/52/469/Add.1 및 Add.1/Corr.1. 이는 고등인권판무관실 발행물 “1995-2004 유엔 인권교육 10개년 계획: 삶을 위한 교육”, 제네바, 1998에 실려 있다.

²¹ 보편적으로 인정된 인권과 기본적 자유의 보호와 증진을 위한 사회단체, 조직의 권리와 책임에 관한 선언, 총회 결의안 53/144, 1998년 12월. 이 문서는 인권고등판무관실 웹사이트(www.ohchr.org)의 “협약”, 그 다음에 “인권옹호자”에서 찾아볼 수 있다.

9.7.9 국제적 활동

국가인권정책기본계획 내용 제안:

- 지역적·국제적 인권기구와의 협력강화를 위한 조치
- 국가인권정책기본계획의 이행 원칙을 포함하여, 인권문제에 관한 타 국가와의 협력을 위한 조치
- 제출기한이 지난 보고서를 유엔 협약위원회에 제출
- 협약위원회의 최종평가와 권고에 대한 적극적인 후속조치 추구
- 협약위원회에 제출한 보고서를 일반국민이 이용할 수 있도록 하는 조치
- 유엔 인권위원회 특별보고관과의 협력강화
- 특별보고관의 최종평가 및 권고안의 후속조치 방안
- 국가인권정책기본계획 요소의 이행을 위한 국제자금 및 기술지원에 의지
- 타 국가의 인권 보호 및 신장을 위한 자금 및 기술지원 제공

인권활동은 국제협력의 주요 분야로 대두하였다. 유엔과 기타 국제적, 지역적 기구는 모니터링, 기준수립, 기술지원 및 연구 분야에서 프로그램을 이행하고 있다. 인권 문제에 관한 국제적인 관심은, 각 국의 인권 보호 및 신장을 용이하게 하며, 그러한 국가는 국제사회의 활동으로부터 격려와 기술적 지침을 받아 왔다. 인권의 향상을 추구하는 국가는 국제인권 활동에 어떻게 기여할 수 있는지를 고려하여야 한다. 그러한 노력은 다른 국가에서의 인권 향상을 지원할 수 있고 관심있는 국가가 타 국가의 사례, 기술지원 및 재원의 혜택을 받을 수 있도록 하여 준다.

개발지원 프로그램을 가지고 있는 국가는 인권의 향상을 프로그램의 중요한 요소로서 포함하여야 한다. 국가인권정책기본계획은 지원프로그램의 개발과 이행을 위한 체계를 제공하는 매우 중요한 목적을 이행하게 된다. 자체 재원이 한정된 국가는 타 국가로부터 기술지원을 받기 위하여 합의를 원하는 경우도 있다. 현재까지 국가인권정책기본계획을 수립한 다수의 국가들이 기술지원에 합의한 바 있다. 일부의 경우에는, 국제적 지원의 실행을 위하여 특별하게 구체적인 계획실행을 지정하기도 하였다. 다른 경우에는 단순하게 계획의 실행에 대한 지원을 받기를 원한다는 보편적인 관심을 표명하기도 하였다.

9.7.10 모니터링 및 평가체계 제안

동 계획은 사업의 중요성을 강조하기 위하여 자체적인 모니터링 및 평가체계를 포

함하여야 한다. 세부사항은 제11장 및 제12장에서 설명하고 있다. 모니터링 및 평가 과정에서 중요한 부분은 전체 계획과 개별적인 활동 모두에 대한 추진일정을 수립하는 것이다. 동 계획은 또한 모니터링 및 평가의 실행 방법에 관한 내용도 포함하여야 한다. 이는 이후 단계에서 모니터링 또는 평가 과정을 실행하는 최선의 방법을 시작 단계에서 미리 예측하는 것이 항상 가능한 것은 아니기에 상세하게 수립할 필요는 없다. 평가체계의 세부사항은 그 계획의 종료 단계에서 설정할 수도 있다. 이 단계에서 중요한 사항은 모니터링 및 평가에 대한 명확한 의지를 표명하는 것이다.

제 3 부

국가인권정책기본계획의 이행, 모니터링 및 평가

국가인권정책기본계획의 이행

10.1 이행체계

만약 국가인권정책기본계획이 현실적인 목표, 명확한 목표, 폭넓은 범위, 포괄적인 참여에 기반하여 개발되었다면, 효율적으로 실행하기 용이할 것이다. 그렇다고 해서 계획이 저절로 실행되어 결과로 나타나는 것은 아니다. 잘 개발된 계획은 이행단계에서 체계적으로 이행되어야 한다. 그 계획의 개발을 관리하기 위하여 설립된 정책협의회는 계획이 시작되었을 때에 꼭 해체되어야 할 필요는 없다. 대신에 그 협의회를 존속시켜 이행의 모니터링에 대한 책임을 부여할 수도 있다. 본 장에서는 그러한 경우에 정책협의회가 이행할 수 있는 기능의 가능한 모든 범위에 대하여 설명하고자 한다.

■ 기관 이행체계

이행 방법은 국가마다 서로 상이할 것이다. 계획 개발단계에서 서로 다른 분야의 활동을 책임지는 폭넓은 국가기구로부터 정책수립계획을 받은 경우에는, 각 기관별로 효율적으로 운용될 것으로 기대되는 자체적인 이행체계를 수립하였을 가능성이 높다. 이는 전반적인 이행에 커다란 도움을 주게 될 것이다. 그러나 개별 기관들이 자체 이행체계를 작성하도록 완전히 방치하는 것보다, 정책협의회가 기관들의 개별적인 접근 방식은 물론 계획에 관여하는 모든 관계 기관간에 통일성을 부여하고 조정체계를 제시할 수도 있다. 물론 이는 관계 기관들과의 협의를 통하여 실행되어야 한다.

■ 기관 보고서

이러한 조정 방식의 일부로서, 각 이행기관이 그들의 활동에 대한 진행보고서를 조정협의회에 제출하는 것이 바람직하다. 정책협의회는 이러한 보고서를 평가하고 다양한 이행기관의 활동이 그 계획에서 제시된 정책과 일치하는지를 모니터링하기 위하여

정기적으로 회의를 개최하여야 한다. 불일치하는 경우에 정책협의회는 이 사실을 관계 기관에게 통보하여 계획의 원래 목표를 달성하기 위하여 추가적 노력을 하여야 한다. 만약 협의회가 광범위하게 구성되어 있고 의장이 효율적으로 영향력을 발휘할 수 있으면 그러한 행동을 취하기가 더욱 용이하다. 모니터링 및 평가 과정은 다음 장에 더욱 상세하게 설명되어 있다.

■ 지방자치단체의 책임성

계획 이행의 책임은 정부의 여러 기관으로 분산되는 경우가 많으며, 국가가 연방 헌법적 구성을 가진 경우에는 특히 그렇다. 일부 경우에는, 예로서 사법행정, 경찰, 보건, 교육, 주거문제 등에서 지방자치단체가 상당한 책임을 지고 있다. 따라서 이러한 하위 차원의 정부가 조정과정에 참여하도록 특별히 배려해야 한다. 계획의 특정 분야에 책임을 지는 중앙정부 기관은 지방자치단체 기관에게 요약보고를 하고 협의해야 할 책임이 있다. 정책협의회는 국민에 대한 책임을 담당하는 기관들이 국가인권정책 기본계획 과정에 충분히 참여하도록 세미나를 주최하고 요약보고회 또는 기타 직접적인 대화 등의 방법을 고려하여야 한다.

10.2 이행협력자

국가기구는 국가인권정책기본계획의 이행에 주된 책임을 지고 있으며, 이에 따라 폭넓은 활동의 이행에 관한 책임을 사법부, 외무부, 국방부, 교육부, 보건부 등에 배정하게 된다. 기관별 책임소지에 관한 논의는 그 계획 개발과정의 일부로서 고려되어야 한다. 각 기관들에게는 물론 이해관계자나 국민에게도 각 기관의 책임관계가 명확하게 인식될 수 있도록 계획에 명확하게 규정하는 것이 중요하다.

이행협력자의 개념은, 계획의 폭넓은 분야의 이행을 책임지는 국가기구 그 이상으로 확대되어야 한다. 계획에 포함되어야 하는 사항의 범위는 매우 광범위하며 폭넓은 분야의 참가와 참여의 필요성이 매우 크기 때문에 이행의 접근방식은 혁신적이고 포괄적이어야 한다. 따라서, 정책협의회와 그 사무국 그리고 계획에 책임을 지는 다양한 국가기구는 관심을 가지고 목표의 추진능력이 있는 가능성이 있는 협력자를 찾아야 한다.

예를 들면, 인권교육 분야에서 교사, 작가, 교재나 기타 출판물 발행자의 전문협회, 인터넷 검색엔진과 서비스 제공자, 미디어 관계자 및 기구 등과 협력관계를 맺을 수 있다. 사법행정 분야에서는 변호사 협회, 경찰 및 보안 관계자, 사회사업가, 지역사회

기구와 협력관계를 맺을 수 있다. 또한 유엔 기구와 같은 국제기구와 협력관계를 고려할 수도 있을 것이다. 모든 분야에서 동 계획은 관련 비정부기구, 노동조합, 기업체, 자선재단과의 생산적인 협력관계의 형성을 고려하여야 한다.

이행협력자는 다음과 같은 폭넓은 범위의 활동에 참여할 수 있다.

- 경찰, 법관, 교도관, 그리고 체포되거나 구속된 자의 권리보호를 목적으로 하는 법률지원기구와의 협력사업 개발
- 취약집단의 건강상태 또는 취업기회의 증진을 목적으로 하는 기업체 또는 자선재단의 기금 제공
- 대중매체와 저명 인사를 통한 에이즈환자, HIV보유자, 아동근로 또는 여성매매 등의 문제에서 인권 측면에 관한 인식 향상
- 노동조합과 사용자에 대한 근로권 인식 향상

만약 정부행정의 기본 과정이 다양한 기구와 개인이 참여하는 지원활동에 의하여 향상된다면, 그 계획의 이행이 더욱 커다란 영향을 미치게 될 가능성이 높다. 그러한 이행협력자는 지역사회, 여성, 청소년, 근로, 직업 및 기업과 같은 다양한 사회 구성요소에 더욱 가까워질 가능성이 높다. 현대의 통신체계를 활용하는 것은 동 계획을 더욱 긴박하고 타당하게 만들고, 목표에 대한 더욱 강력한 지원을 촉구하며, 그 효과를 향상시킬 가능성이 높다.

10.3 계획 수립

본 안내서는 국가인권정책기본계획에 대한 높은 수준의 정치적인 승인이 중요함을 강조하고 있다. 정부 지도자는 그들의 승인이 추진과정의 본질적인 부분이 되도록 하기 위하여 계획을 주도하는 경우가 종종 있기도 하며, 비록 그 계획이 정부행정의 실무급 차원에서 실시되었더라도 정부 지도자의 참여와 승인이 궁극적인 효과를 달성하기 위해서는 필수연적이다.

이러한 수준의 승인이 과정의 일부로 포함된 경우에는, 국가인권정책기본계획의 수립은 매우 효율적으로 실시될 수 있을 것이다. 강력하게 착수가 시작되면 모든 관계자가 그 계획과 주요 구성요소, 특히 그 이행을 담당하는 구체적인 분야에 대한 주요 요소의 영향을 인식하게 될 것이다. 이와 같은 강력한 착수 단계를 통해 국민들 또한 국가인권정책기본계획을 더욱 강하게 인식하게 될 것이다.

국가인권정책기본계획의 수립에 대한 구체적인 사항은 관련 국가의 전통이나 사회

적 관습에 따르게 되지만, 효과를 최대화할 수 있도록 모든 노력을 기울여야 한다. 접근방식에 무관하게, 그 수립은 주목할 만한 대중매체의 이벤트가 되어야 한다. 국가 또는 정부 수반과 관계 장관, 기타 정당이나 다른 정부 계층의 대표를 참여시키는 것이 바람직하다. 또한 중요한 기념일자에 수립을 하는 것도 유리할 것이다. 다수의 계획이 세계인권기념일인 12월 10일에 연관되어 있다.

인간중심적인 측면을 강조하기 위하여, 그 이벤트는 폭넓게 아동, 청소년, 장애인, 원주민 등 취약집단 또는 목표그룹의 대표를 참여시켜야 한다. 그들의 참여가 의미가 있도록 하여야 하며 단순히 형식으로만 인식되지 않도록 주의하여야 한다. 국제체제와의 연관성은 유엔 또는 기타 국제적, 지역적 기구의 대표가 참석함으로써 강화될 수 있다. 위에서 설명한 바와 같이 이행협력자의 참여는, 특히 대중매체 관계자의 참여는 그 효과를 향상시킬 수 있다.

효율적 관리를 위하여 정부는 적절한 재원을 할당해야만 할 것이다.

10.4 대중매체와 홍보전략

국가인권정책기본계획이 효율적이기 위하여는 관계자는 물론 국민이 그 계획을 인식하고 지원을 제공하는 것이 필연적이다. 이러한 인식을 증진하기 위하여 그 계획은 2가지 측면의 접근방식에 기반하여야 한다. 첫째, 그 계획의 개발과 이행을 위하여 설립한 핵심조직 내에서의 의사교환과 정보확산을 위한 효율적인 체계가 있어야 한다. 둘째, 그 계획의 메시지를 강화하고 국민에게 인식을 확산하기 위하여 핵심조직을 초월한 대중매체와 국민홍보전략이 수립되어야 한다.

10.4.1 핵심기관 및 기구간의 의사교환

국가기구, 정치조직, 비정부기구, 보안기관, 지역단체, 국가인권기구, 기타 계획의 개발단계에 참여한 기구들을 연결하기 위하여, 정책협의회는 관련 정보의 교류를 위한 명확하고 효율적인 대책을 수립할 필요가 있다. 이것도 또한 복수의 접근방식을 필요로 한다. 그 하나는 협의회가 계획과정에 참여한 관계자와 효율적인 의사교환 방법을 갖도록 하는 것이며, 다른 하나는 참여기구가 내부 의사교환 채널을 보유하여 모든 관련 임직원에게 정보를 홍보하도록 하는 것이다.

정책협의회는 단순히 문서를 작성하는 것 이상의 정보홍보 역량을 보유하여야 한다. 계획의 개발과 이행에 관여되는 기관과 기구와의 의사교환에 주된 책임을 지고 있기 때문에, 정책협의회는 팸플릿, 소책자, 정기적인 회보를 작성하고 관계자들을 위한

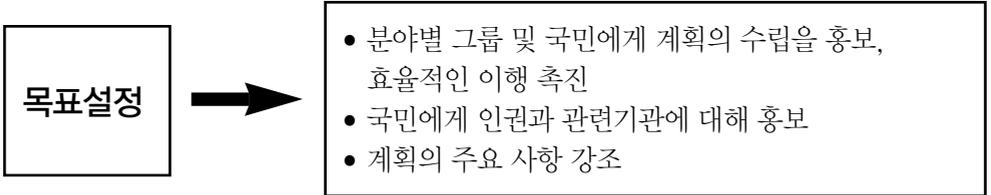
세미나와 워크숍을 개최할 수 있어야 한다. 협의회 사무국은 대중매체에 숙련된 직원을 포함하는 것이 바람직하다. 또한 협의회는 그 계획에 대한 인식 확산을 위한 훈련 프로그램을 제공할 수 있는 능력을 보유하여야 한다.

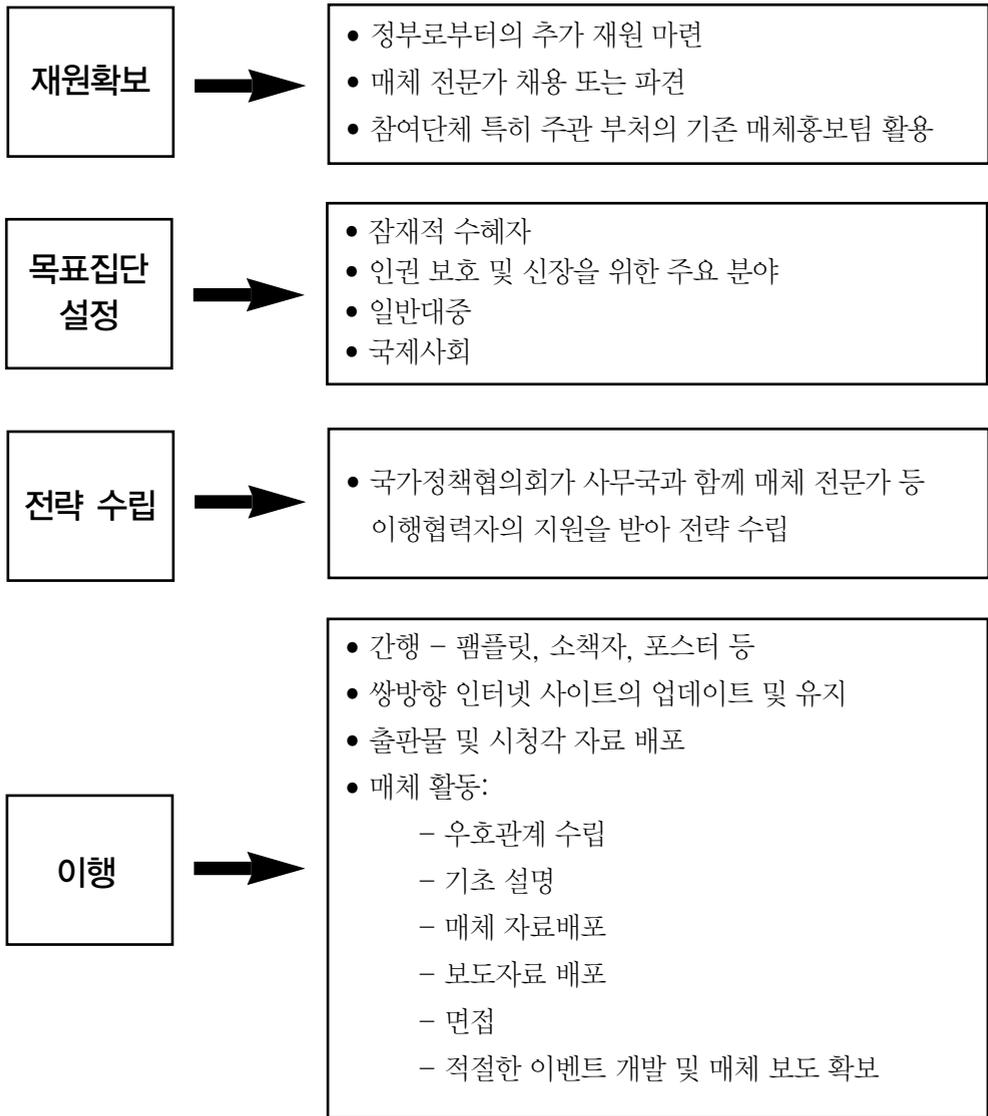
참여하는 기관과 기구의 내부 의사교환 채널에 관하여는, 각 기관이 직원에게 효율적으로 정보를 확산할 수 있도록 하는 조정 활동을 하여야 한다. 이는 보안기관이나 의료 및 교육 기관들과 같이 대규모 조직의 경우에는 특히 중요하다. 사무국은 관계 기관의 주요 관계자를 위한 훈련관의 연수 등과 같이 일부 지원을 제공할 수 있는 역량을 보유하여야 한다. 비록 사무국이 요청에 따라 지원할 수 있어야 하지만, 인권관련 연수는 관계 기관의 핵심 사업의 일부라는 원칙에 따라 지원하여야 한다. 연수 및 정보 홍보에 소요되는 경비는 각 기관들의 정규 프로그램의 일부로서 각 기관들이 부담하게 되며, 이와 같은 방법으로 인권연수는 향후에도 효율적으로 실행되게 될 것이다.

10.4.2 대중매체 전략

정책협의회는 그 계획의 개발과 이행 과정의 일부로서 의사교환 채널과 체계를 수립하여야 하는데, 이는 핵심기관과 기구에 영향을 주기 때문이다. 이외에도 협의회는 국가인권정책기본계획의 효율적인 홍보와 지원을 위한 대중매체 전략을 보유하여야 한다. 이 매체 전략은 의사교환의 기본 채널을 향상시키는 것이지 이를 대체하는 것은 아니다. 효율적인 대중매체 전략은 효율적인 방법으로 정보를 광범위하게 확산시킴으로써 그 계획에 대한 인식을 크게 증대시킬 수 있다. 국가인권정책기본계획 안에 매체프로그램을 실행하기 위하여 사무국에 대중매체 전문가를 보유하게 되면 “기관내부” 정보홍보프로그램의 질을 향상시키게 되고, 출판물과 기타 자료를 더욱 비용 효율적으로 활용할 수 있게 된다. 물론 대중매체 상황은 국가마다 서로 상이할 것이며 이러한 제안사항은 아마도 현지 여건에 적합하게 수용되어야 할 것이다.

【 그림 12 】 국가인권정책기본계획 대중매체 전략





정책협의회가 계획의 개발과정 초기단계부터 매체의 효율적인 활용에 관한 최선의 방안에 관심을 기울이는 것이 바람직하다. 또한 협의회는 적합한 사람을 채용하거나 기존의 매체 홍보팀, 예를 들면 그 계획의 운영을 책임지는 중심 기관의 매체 홍보팀을 최대한 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 협의회는 구체적인 매체 전략을 수립하고 인권정책기본계획의 타 분야와 동일한 방법으로 이행하고 모니터링 하여야 한다.

매체 전략은 다음과 같은 사항을 이행하게 된다.

- 분야별 그룹과 국민에게 국가인권정책기본계획을 홍보하고, 경우에 따라서는 그 이행을 장려하거나 또는 이행책임을 지는 정부 및 기관에 영향을 행사
- 국민에게 그들의 인권이 무엇이며, 그 인권을 보호하고 신장하기 위한 정부의 활동, 그리고 인권을 향상시키기 위하여 스스로 어떠한 행동을 취할 것인가를 홍보
- 국민에게 인권 보호 및 신장을 위한 국내 기관의 홍보
- 중요한 인권관련 이슈를 강조하여 홍보

10.4.3 목표 집단

대중매체 전략은 목표로 하는 집단을 설정하여야 한다. 국가인권정책기본계획은 보통 4개의 주요 목표 집단을 설정한다.

- 인권준수의 향상으로 인한 잠재적 수혜자. 광의의 의미에서 이는 사회 전체를 포함할 수도 있지만, 매체 전략의 관점에서 본 주요 목표 집단은 취약집단과 권리가 실제적 또는 잠재적으로 위협을 받고 있는 집단
- 인권 보호 및 신장에서 주요 역할을 이행하는 자 - 사법 및 보안 공무원, 국회의원, 교사 등
- 당장 권리가 위협 받지 않더라도, 모든 시민들의 안전과 복지를 향상시키는 국가 인권정책기본계획이 수립되어 있다는 사실을 인식함으로써 만족을 느끼는 국민
- 기술협력의 잠재적 공급자 및 해당 국가와 상호 작용하는 국제환경의 일부로서의 국제사회

10.4.4 매체 활동

매체 전략은 다음 사항을 포함할 수 있다.

- 대중매체와의 우호관계 수립
- 출판물 및 기타 매체를 통한 배경 설명
- 보도 자료 배포
- 매체 회의
- 인터뷰
- 국가인권정책기본계획 관련 이벤트의 보도
- 대중매체를 대상으로 한 이벤트 개발

- 출판물의 준비 및 배포
- 시청각 자료 개발

혁신적이고 유연한 접근방식은 대중매체에 대한 전략의 효율적인 이행을 촉진하게 될 것이다. 새롭거나 관심을 유발하는 이벤트는 대중매체는 물론 국민에게도 흥미를 유발하게 될 가능성이 높다. 가능한 매체프로그램은 매체 메시지의 절박성과 적합성을 높이기 위하여 지역사회, 비정부기구, 전문가, 근로, 기업의 협력자를 참여시켜야 한다. 계획을 준비하는 단계에서 준비된 자료를 뉴스나 대중매체에서 활용하는 방안을 강구하여야 한다.

10.4.5 홍보 활동

제10.4.1절은 그 계획의 개발과 이행에 관련된 기관 및 기구의 핵심집단을 구성하는 관계자 사이의 의사교환에 관한 사항을 정리하고 있다. 바라는 것은 이와 같은 설명이 사회의 폭넓은 면을 인식하게 되고 정보를 널리 확산시키게 되는데 사용될 것이다. 이러한 사실과 매체의 활용에 부가하여, 사무국은 국민에게 폭넓게 정보를 확산시키는 역량을 보유하여야 한다. 소책자, 팸플릿, 포스터 등을 제작하여 국가기구나 비정부기구를 통하여 국민들에게 홍보하거나 또는 요청에 의하여 학교, 지역사회 단체, 국민에게 직접 송부할 수도 있다.

이외에도 홍보프로그램은 현대 정보기술을 가능한 한 최대한도 활용하기 위하여 노력하여야 한다. 여기서 무엇이 가능한가는 가용 자원, 정보기술환경, 국가의 규모 등에 따라 국가마다 상이할 것이다.

자료를 전자 형식으로 제공하고, 계획과 그 이행에 관한 견해를 밝힐 수 있는 기회를 국민에게 제공하는 대화식의 인터넷 웹사이트를 보유함으로써 얻게 되는 이득은 매우 크다. 이 웹사이트는 관련 국가기구, 국가인권위원회, 옴부즈맨 사무실, 인권고등판무관실, 지역 인권단체, 주요 인권관련 비정부기구 등과 같은 타 사이트에 연결될 수도 있을 것이다.

웹사이트의 활용 정도는 이용 가능한 자원에 의존하게 된다. 웹사이트의 개발과 업데이트, 대화식 페이지 설계, 모니터링과 이용자 접속에 대한 응답 등이 필요하게 된다. 사용자가 많은 경우에 웹사이트 관리를 전담하는 직원이 필요할 수도 있을 것이다. 만약 대화식의 웹사이트를 개설하는 것이 불가능할 경우에 정책협의회는 자료요청자에게 최소한 계획에 관한 기본 문서만이라도 전자양식으로 송부할 수 있도록 하여야 한다.

10.5 인권교육에 활용

인권 실무자는 장기적인 인권준수의 향상을 위한 교육의 중요성을 인식하여야 한다. 이를 위해 유엔 인권교육에 관한 국가인권정책기본계획 지침이 참고로 활용되어 왔다²⁾. 이 지침은 일반적인 인권정책기본계획에 관한 업무와는 별도로 개발되었으나, 그것과 연관이 되는 것은 분명하다. 세계 도처에서 개발된 다수의 인권교육자료는 인권고등판무관실에서 목록을 작성하였으며, 인권고등판무관실 웹사이트의 홈페이지에서 사용이 가능한 인권교육 데이터베이스에 등재되어 있다.

그 중요성에도 불구하고, 교육은 몇 가지 점에서 인권 향상에 장애가 되고 있다. 국가교육체계는 주로 대규모의 관료조직과 장기간의 계획을 포함하고, 많은 비용을 필요로 하는 과정이다. 따라서 변화나 새로운 아이디어는 대대적인 변화가 아니면 수용하기가 어렵게 된다. 이러한 복잡함 때문에 인권교육은 때때로 매체와 홍보이벤트와 같은 부차적인 일에 중점을 두게 된다. 이는 핵심 교육과정에 인권을 도입하는 것보다 비용 효율성이 낮으며 교육활동 분야에서의 장기적인 영향을 저하시킨다. 따라서 인권교육에 관한 국가인권정책기본계획을 계획하고 실행하는 때만 아니라 구체적인 인권교육활동을 이행하는 경우에 또한 이러한 점을 고려하여야 한다.

국가인권정책기본계획 그 자체가 인권교육프로그램의 하나의 요소가 되어야 한다. 일반적인 인권교육을 수립하는 것은 국가인권정책기본계획의 구성요소가 해당 국가에 인권 기준을 적용하는 것에 긴급성을 부여하게 할 것이다. 국가인권정책기본계획 과정은 하나의 계획이 다른 계획을 형성하게 하는 지속적인 과정이기 때문에, 국가인권정책기본계획은 일개 이벤트가 아닌 인권교육의 일관성이 있는 주제가 될 수 있으며, 교육과정의 지속적인 개발을 유도하게 된다. 중심적인 정보와 가치를 보충하기 위하여, 대중 매체 및 홍보프로그램의 일부로 제작된 자료가 교육프로그램의 효율성을 추가로 제공할 수 있을 것이다. 출판물은 당연히 각급 학교에 배포되어야 한다. 시청각 자료는 인권학습의 활성화를 위하여 활용될 수 있으며 학생들은 인터넷 웹사이트의 활용에 필요한 컴퓨터 기술을 익히게 될 것이다.

물론 교육활동은 정규 학교와 대학 체계를 초월하여 실시되어야 한다. 인권교육 계획은 경우에 따라 그 내용과 인권에 관한 정보가 직업교육과 연수프로그램에 포함할 수 있다. 출판물이나 기타 정보의 홍보는 단순히 자료의 물리적인 이동이 아니라, 모

²⁾ 제2장 및 제9.7.7절 참조.

든 종류의 교육 및 국민 의식고양을 위한 프로그램에서 자료의 효율적인 활용을 위한 전략의 일부가 되어야 한다. 제10.2절에 설명한 잠재적인 이행협력자와의 작업은 이러한 점에서 특히 적합하다.

제 11 장

모니터링

국가인권정책기본계획은 정부의 기타 프로그램과 거의 동일한 방법으로 접근해야 한다. 즉, 국가인권정책기본계획은 목표, 전략, 이행프로그램, 자원제공, 평가체계를 포함해야 한다. 이상적이고 수사적인 인권활동을 실천적이고 일상적인 범주로의 전환이 국가인권정책기본계획에 있어서 주된 관심사의 하나이다. 이는 이상과 수사가 인권증진에 필요가 없다는 것이 아니라, 실은 그 반대이다. 그러나 인권이 일상적인 정부 업무과정이 아닌 방법으로 결과를 이끌어 내는 한, 그러한 과정은 인권을 보호하고 신장하는데 효율적으로 활용될 수 없다. 볼리비아의 인권정책기본계획은 다음과 같이 언급되어 있다,

“[인권의 목표]는... 국가 정책의... 영구적인 구성요소가 되어야만 한다.”

어떠한 조직의 인권실행프로그램에 있어서 핵심적인 구성요소는 정기적이고 철저한 평가 과정이다. 다양한 분야의 사례에 의하면, 목적과 평가가 없는 활동은 비효율적이며 자체적으로 존속하려는 경향이 있다. 목표를 수행하기 위한 활동 평가과정이 수반되지 않는다면, 목표는 그 무엇을 달성할 수가 없다. 대부분의 현대 조직들은, 공적이나 사적 분야 모두에서, 이러한 잠재적인 문제점을 인식하고 있다. 프로그램은 다수의 목표를 포함하는 세부 실행계획을 수립하고 정기적인 모니터링을 함으로써 효율적이도록 하는 방안을 모색하고 있다. 필요에 따라서는, 모니터링 및 평가과정에서 계획이나 이행활동을 수정하기도 한다.

실행중인 계획절차와 전체 계획 모두를 평가할 필요가 있다. 본 안내서에서 “모니터링”은 계획의 결과를 평가하는 현재 진행중인 과정을 의미하며, 그 반면에 “평가”는 전반적인 평가와 결과를 의미하고 있다.

다음은 모니터링을 전담하는 기구로 국가정책협의회를 언급하고 있다. 그러나 사례에 의하면, 이미 설립된 인권위원회, 부처간 협의회 또는 인권관련 부처 등의 기능에

맡기는 것이 보다 더 적절하고 비용 효율적이다.

11.1 모니터링 및 보고의 기술과 체계

국가인권정책기본계획이 제안되고 착수되는 시점에서부터, 모든 관계자들은 모니터링 및 평가체계가 필연적인 요소로서 계획에 통합되어야 한다는 사실을 인식하여야 한다.

국가정책협의회나 기타 지정된 후속조치 기구는 효율적인 모니터링 과정을 유지하기 위한 주요 체계가 되어야 한다. 모니터링 과정은 실행기관이 협의회를 통하여 폭넓은 행동을 제안하고자 할 때, 계획의 초기 단계에 나타나게 된다. 협의회는 이러한 과정을 공식화하고 프로그램의 이행 과정동안 유지하여야 한다.

■ 효율적인 평가

보고 과정은 다양한 기관과 기구에 계획을 수립하고 목표 달성을 위한 책임을 할당하는 것에 기반한다. 효율적인 평가작업을 위해서는 표준화된 보고형식을 개발할 필요가 있다. 이는 목표와 목적, 완료 일자, 이행지표를 수립하며, 관련 기관이나 기구로부터 해당 기간동안 목표 달성을 위한 활동의 이행에 관한 간단한 정보를 제공하게 될 것이다. 특정 활동이 성공적으로 진행되었는지의 여부를 평가하기 위해서는 목표를 완전히 이해할 필요가 있을 것이다. 따라서 명확하고 실현가능한 이행지표를 수립하기 위한 계획을 수립할 때, 시간을 충분히 갖는 것이 중요하다는 것 또한 강조한다. 제 9.5절에서 제시한 표 형식의 접근 방법은 그러한 측면에서 특히 유용할 수도 있다.

■ 모니터링 및 보고 체계

모니터링은 계획 실행을 평가하는 정책협의회의 회의에서부터 시작된다. 각 국가는 그 나라 상황에 맞는 자체의 체계를 수립하겠지만 매년 주요 평가회의를 시행하고 매 6개월마다 간단한 평가를 시행하는 것이 유용하다. 그 때, 계획 실행을 담당하는 기관이나 기구는 관련 목표, 성과지표, 목표 달성을 위한 실행기관의 실적, 활동이 과정의 초기에 합의한 성과 지표의 충족도를 포함하는 문서의 형태로 협의회에 보고서를 제출하여야 한다. 만약 성과지표, 즉 특정 목표가 충족되지 않았다면, 보고서에는 실행 결과 평가와 향후 대책을 정확하게 설명하여야만 하고, 모니터링을 전담하는 협의회의 회의에서 보고되어야 한다. 이러한 모든 과정은 체계적이어야 하며 관계자들이 그것을 미리 충분히 숙지하여야 한다. 모니터링 과정은 그 계획의 전반에 걸쳐 지속되어

야 한다.

이 모든 접근방식은 시간이나 재원의 측면에서 경제적이어야 하며, 따라서 보고과정이 통제하기 어렵거나 스스로 침체되는 분위기이어도 아니 된다. 만약 그 보고서의 준비과정이나 평가가 부담이 된다면, 효율적으로 그것을 관리하는 관계자들의 의욕 또한 감소될 것이다. 따라서 보고서는 몇 장 이상을 초과해서는 안 된다.

협의회가 인권관련 기관에 신속하게 이행하도록 권고함으로써, 평가의 결과가 체계적일도록한다. 예를 들어, 특정 기구 및 기관에 대한 특별한 주의를 요청하고 적절한 추가정보를 요청하는 것 등이다. 그 과정은 협의된 실행에 기반하여 본 계획의 목표가 조기 달성되도록 하여야 한다.

일정 수준의 활동에 대한 결과가 목표와 다를 때에는, 보완하여 실행을 취할 필요가 있다. 만약 평가과정에서 목표가 이미 달성됐거나 초과 달성되었을 경우, 정책협의회와 관련기관은 대중 매체와 정보 홍보프로그램을 통해 이를 알려야 한다. 이러한 방법으로 계획은 광범위하게 수용이 되며 더 많은 지원을 받게 될 것이다. 목표 달성에 실패하였을 경우에는, 현실적인 접근을 시도하여야 한다. 비난은 가급적 삼가고 단점에 대한 원인을 정확하게 파악하여 조치를 취하도록 한다. 그러한 이유로서는 추진일정이 비현실적이었다든지, 부적절한 재원을 활용했다든지, 정치적 지원이 부족했다든지 혹은 조직의 구성이 부적절 했다든지 등이다. 평가 이후, 이는 원래의 목표가 너무나 모호하였거나 본래부터 달성이 불가능하였다고 판단될 수도 있다. 단점의 원인에 대한 평가가 무엇이든 간에, 정책협의회와 관계 기관 모두 이를 극복하기 위한 제안을 개발하여야 한다.

일부 기구들은 인권 성과의 외부 평가 방안이 불합리하다고 생각할 수 있다. 이에 관한 논의에서는, 평가가 관련 기구 자체적으로 추진하기로 계획에 합의한 사항만을 대상으로 한다는 사실을 명심하여야 한다. 그럼에도 불구하고, 일부 정책협의회는 평가의 결과로 단점이 규명된 분야에 충분한 관심을 갖도록 유도하는 것에서 난관들에 봉착할 수도 있다.

■ 비공식적인 평가

중점적인 모니터링 접근방식에 더하여, 관계자들은 실행계획의 효과를 세밀하게 조사해야 하며 단점이 명백히 드러나는 분야에서는 주저 없이 행동을 취하여야 한다.

정책협의회 또는 담당 부처의 의장과 위원과 같은 중요 인사는 계획의 이행에 관여함으로써 그 과정의 성공과 실패를 충분히 인식하고, 계획실행의 향상을 위해 논의하여야 한다.

공식적인 평가과정에 더하여, 폭넓은 활동과 이벤트는 그 계획의 성공을 이해하는데 도움을 주게 된다. 각 기관들은 자체 평가와 보고체계를 통하여 정보를 제공할 것이다. 비정부기구, 지역사회 단체, 대중매체, 정치조직 등은 국가인권정책계획의 실행에서 드러난 문제점을 주저 없이 지적하여야 한다. 이러한 비공식적인 평가는 무비판적으로 수용하여야 한다.

■ 인권계획의 완료 이전 수정

계획이 진행됨에 따라, 적어도 몇몇 기관에서는 변화가 아마 필요하게 될 것이다. 목표가 달성되지 않은 기관 및 기구에서는, 재원의 추가요구, 업무방법의 변경, 시산 계획 수정, 또는 목표 수정 등과 같은 제안된 활동의 변경이 필요하게 된다. 상기에서 언급하였듯이, 이는 정책협의회의 소관이 될 것이다. 실행계획이 목표를 달성하지 못했으면서도 이에 대한 보충 활동을 취하지 않는 그런 상황이 발생하지 않도록 협의회는 주의하여야 한다.

목표와 제안된 활동이 평가 과정 또는 여타의 이유로 인하여 수정이 불가피한 경우, 정책협의회는 그 변경을 적절하게 문서화시키는 조치를 취해야 한다. 원래의 계획은 공식적이고 언론의 관심을 끌 것이며 널리 홍보될 것이기 때문에, 어떠한 변경 및 수정이 있을 경우 정책협의회가 적어도 관련 기관의 실무자나 기구에 통보하여야 한다. 이러한 사항은 또한 정책협의회의 매체 및 홍보프로그램에 포함되어야 한다.

평가 및 후속계획

12.1 평가사항

본 안내서는 전체 계획을 위한 구체적인 추진일정을 수립하도록 권고하고 있다. 비록 그것은 각 국가의 상황과 기구에 따라 상이하지만, 5년 기간이 적합할 것으로 사료된다. 기간에 상관없이, 전체적으로 그 계획에 대한 좀더 실제적이고 독립적인 평가를 실행하는 것이 바람직하다. 이 평가의 목적은 목표에 대비한 평가에 있어서 그 계획의 성공 정도를 결정하기 위한 것이다. 이 평가는 인권정책기본계획에 할당된 재원의 소비를 정당화시키는 용도로 활용될 것이다. 이러한 계획적인 정당성 외에도, 이 평가는 정부, 인권관련 단체, 국민에게 그 계획의 결과에 대한 중요한 보고로 의미가 있다. 또한 상당 기간동안 계획을 추진한 국가들의 원칙에서 도움을 얻으려는 타 국가에게도 유용할 것이다. 이는 이미 국가인권정책기본계획을 실시한 국가와 계획의 수립을 고려하고 있는 국가 모두에게 적용된다.

결정해야 할 중요한 사항은 누가 전반적인 평가를 실행해야 하는가 이다. 정책협의회가 (또는 이 목적을 위하여 지정된 타 모니터링 기구) 수 해 동안 계획에 대한 평가를 수행하게 될 것이다. 그러나 외부 평가에 대한 논란도 언급되고 있다. 그 계획이 정책협의회에 의해 대부분이 개발되고 관리될 것이기 때문에, 협의회가 적극적이고 신뢰할 만한 독립성을 유지하기가 어려울 수도 있다. 따라서 협의회의 업무를 손상시키지 않도록 주의하여야 하는 반면에, 외부평가를 위탁하는 것도 의의가 있을 것이다. 이는 외부평가가 그 계획 자체와 폭넓은 실행계획 과정 모두에 상당한 신뢰성을 높일 수 있다. 만약 외부평가를 실행한다면, 각 국가기구와 타 비정부기구를 대표하는 다른 2명을 위원으로 포함하고 상급자인 독립적인 전문가가 의장인 소규모 협의회를 수립하는 것이 아마도 바람직할 것이다.

전반적인 평가를 위하여, 타 평가, 즉 수립된 목표와 목적에 대비한 성과의 평가에

서와 마찬가지로 동일한 기본적인 접근 방식을 채택하여야 한다. 그러나 이 차원에서 계획의 폭넓은 임무와 목적을 평가하는 것이 바람직하다. 전반적인 평가에서 중요한 점은 인권 보호 및 신장에 대한 향후 업무, 특히 후속 국가인권정책기본계획에 대한 권고안이다.

연도별 및 반기별 평가에서와 마찬가지로, 간결한 과정을 유지하도록 모든 노력을 하여야 한다. 동시에 전반적인 평가는 계획의 중요한 측면으로 간주되어야 한다. 최종 평가는 정부, 관계 기관과 기구, 그리고 국민을 위하여 공개 문서로 발행되어야 한다.

시기에 관한 전반적인 최종 평가는 계획 기간이 공식적으로 만료되기 전에 추진되어야 한다. 따라서 만약 그 계획이 연말에 종료될 예정이라면, 연도 중반까지는 그 평가를 시작하는 것이 아마도 바람직할 것으로 판단된다. 만약 결론이나 권고사항이 차후 계획의 일부로 포함되어야 한다면 조기에 실시하는 것이 바람직할 것이다.

효율적인 모니터링 과정은 담당자와 최종 보고서의 발행과 배포를 위한 일부 재원을 필요로 할 것이다.

12.2 후속계획 수립

본 안내서는 초기 국가인권정책기본계획에 따라 일련의 후속 계획들을 수립하도록 권장하고 있다. 그리하여 인권에 대한 업무는 배치와 책임에 대한 비교적 엄밀한 접근 방식으로 정부활동의 타 분야의 업무와 유사하게 실행될 것이다. 경제계획과 같이, 하나의 국가인권정책기본계획이 종료 시점에 다다르면 다른 계획이 대체될 것이다.

후속 계획은 이전 계획의 전반적인 평가에 상당부분 기반하게 될 것이다. 따라서, 평가과정의 독립성을 벗어나지 않으면서, 계획의 결론과 차기 계획의 평가는 가능한 통합되어야 한다. 평가는, 추가 활동이 필요한 기관을 설립함으로써, 차기 계획의 개발에 투입되어야 한다.

후속 계획의 개발 과정은 최초 계획의 과정과 유사하다. 이미 구성과 절차가 수립되어 있으므로 후속 계획은 개발이 더욱 용이할 것이다. 그러나 새로운 계획이 유사한 영향과 관심을 유도하도록 하기 위하여 각별한 관심이 요구될 것이다. 비록 그 목적이 인권활동을 정부활동의 주류로 끌어 올리기 위한 것이지만, 과거와 마찬가지로 인권 비정부기구, 지역단체, 국가기구 및 기타 비정부 관계자 등 모든 분야를 포함하는 계획의 개발 및 실행 과정을 확보함으로써 지나친 유사함과 진부함을 피하여야 한다. 후속 계획은 최초 계획과 동일한 정도로 정부를 참여시켜야 한다. 후속 조치는 동일한 영향을 갖도록 수립하고, 유사한 대중매체와 홍보프로그램이 지원을 하고, 동일한 노

력을 가지고 실행하여야 한다.

이러한 방법으로 국가인권정책기본계획의 갱신 과정은 자체적으로 인권 향상에 관한 모든 이해관계자의 의지를 고취시키고 인권에 관한 정보의 홍보를 증진시켜야 한다.

재 원

계획이 성공하기 위해서는 그것을 위한 재원을 적절히 활용할 수 있는 능력이 뒷받침되어야 한다. 그러므로 재원을 제공하는 행위는 사회 각 분야에 대한 투자의 개념으로 받아들여야 한다. 계획의 목표를 달성하는 과정에서 바람직한 계획이라면 그 목표들은 사회적으로 중요한 가치를 담고 있기 때문에 우리는 독특하며 가치 있는 혜택을 받게 될 것이다. 교육과 보건 서비스를 평등하게 제공하고 차별을 예방하며 법률에 근거하여 개인의 안전을 비롯한 인권을 보호하고 증진하는 것은 그 나라와 그 국민들의 전체적 이익을 증대시킬 것이다. 그리고 경제적 성장이나 군사적 경쟁력을 도모하는 것도 이와 마찬가지로 방식으로 해야 한다.

그러므로 적절한 재원을 제공하는 것은 정부가 계획을 실행하고 계획이 담고 있는 인권보호의 목표들을 달성하는데 효율적인 도움을 줄 수 있다. 적절한 재원을 제대로 지원하지 않는다면 대중들은 정부의 인권계획에 대한 진지함과 계획 자체의 실현 여부에 대해 의문을 제기할 것이다.

물론, 국가 예산을 필요로 하는 곳은 너무나 많아서 어떤 정부든지 지출을 자제하려고 노력한다. 그러한 환경에서 적절한 재원을 획득하는 일이 용이하지 만은 않다. 그래서 협의회들이 공조할 수 있도록 만들려면 예산을 엄격히 집행할 것과 책임을 분명히 하는 것, 혁신과 비용 효율성이 요구된다. 재원들을 요청할 때 철저하게 그 요소들이 충족되는지 평가해 보아야 한다. 요청된 사항들은 재정적인 자원뿐만 아니라 인적, 공공단체의 자원까지 포함하는 것이어야 한다. 이러한 절차들은 재정적인 도움을 얻는데 효율적이며 다른 여러 요구 사항들에도 주의를 기울이도록 하기에, 우리가 계획을 실행하는데 필요한 재원을 확보하는데 있어 더 효율적인 방법들을 찾을 수 있다.

13.1 자금 문제 및 전략

우리는 계획을 실행하는 데 있어 크게 두 부분에 자금을 사용하게 된다. 하나는 개발 비용, 홍보비용 그리고 실행 평가를 위한 모니터링 비용 등이다. 다른 하나는 실행 그 자체에 대한 비용이다. 이 둘 사이의 차이점은 전자가 새로이 파생된 비용이라는 점이다. 그 비용은 계획을 수립하면서 발생된 것이며 협의회간의 공조와 사무국 설립, 컨설팅 의뢰, 홍보물 제작 등에 사용된다. 우리는 이들을 ‘개발과 모니터링 비용’ 이라고 부르기로 한다.

후자의 지출은 관련 기관들의 프로그램 실행비용을 의미한다. 이 비용은 ‘프로그램 실행비용’ 이라고 부를 수 있다. 이 비용은 기관들의 일상적인 프로그램 실행에 사용되기 때문에 기관들이 예산을 편성할 때에 미리 예산을 할당해야 한다. 정부의 지원 방식으로 이러한 비용에 대한 예산을 확보해서는 아니 된다. 몇몇 프로그램 실행은 새로운 지출을 동반한다. 그리고 특정 목적에 대한 자금은 과거에 할당되었던 것이 아니기 때문이다. 그러나 엄격하게 조사해 보면, 각 기관들은 이미 이전에 이러한 활동들에 대해 자금을 할당하여야만 했다. 이 자금들이야말로 기관들의 활동에 관련된 중심적인 요소이기 때문이다. 그러나 기관들은 그것을 단순하게 간과하거나 무시해 버렸다. 기관의 예산에서 자금을 할당하는 곳에서는 각 기관들이 추구하는 목적들이 가장 적합한 곳을 찾아내고 그에 따라 재원을 재배치하고 우선 순위를 정하도록 서로의 이해를 절충할 필요가 있다. 다음은 계획의 개발과 모니터링 단계에서 이루어지는 자금이나 재원의 할당, 자금에 대한 다양한 요구들에 대한 것이다. (기술적인 지원 프로그램을 위한 재정적인 지원에 관련된 이슈는 아래의 제13.3절에서 논의될 것이다.)

관련 기관 및 기구와의 사전 협의

- 아마도 공조를 추진하는 중심 기관의 구성원들이 이 역할을 담당해야 할 것이다. 그러므로 구성원에게는 관련 기관과의 활동에 대해 중심적인 업무를 맡기고 기관의 일반 예산에 그 비용을 포함시키도록 한다. 그 구성원의 출장 등으로 인한 비용이 발생할 수도 있다. 이는 그가 관련 기관과 접촉하여 공식 회의를 위하여 출장시 발생하는 비용이다. 이외에도 회의를 주최할 장소를 섭외하는데 소요되는 비용 등이 여기 포함된다. 이 비용들은 예산에 포함되지 않은 부가적인 것들이다. 그러나 일반 예산에서 그러한 활동들을 지원하는 것은 바람직하다.
- 비정부기구들이 컨설팅에 참여하게 되면서 추가적으로 비용이 발생하기도 한

다. 그 비용들은 대개의 경우 관련 단체들이 지불해야 한다. 특히 정부가 비정부기구의 활동에 대하여 자금 지원을 하는 것은 그들의 독립성을 손상하는 일이기 때문이다.

- 이런 일반적인 규칙의 예외로는 활동 계획에 대한 개념을 수정하거나 계획의 발전 과정에서의 세부사항을 조정하기 위한 초기의 협의 모임 등을 들 수 있다. 정부가 그 모임에 초청된 사람들을 위한 비용을 재정적으로 지원하는 것은 바람직한 일이다. 그러나 참여인원의 구성 등이 비교적 자유로운 모임이라면 그러한 지원은 적절하지 않다.

국가정책협의회 수립

- 재원은 협의회 구성원들의 출장비용과 회의비용, 직원들의 고용비용, 사례비 등에 사용된다. 이 비용들은 협의회의 규모와 그들의 모임 횟수에 따라 그 규모가 달라진다. 개발단계라면 협의회들은 좀더 자주 만나게 되고, 실행과 모니터링 단계라면 6개월에 1회 정도 접촉하게 될 것이다. 그리고 협의회들이 사용하게 될 자금은 이전 예산에 추가될 것이다. 그러나 대부분의 국가들은 이미 특정한 목적달성을 위한 자율적인 단체들을 설립해 본 경험이 있으며 이 단체들에 대한 자금 지원의 선례 역시 제시해 놓고 있다.
- 협의회의 주요 공무원들은 거의 정규직으로 근무하게 될 것이다. 사무 공간과 설비 역시 요구된다. 이러한 요구 사항들은 사무국의 설립에 따른 지출에 포함시켜야 한다.

사무국 설립

- 협의회간의 공조를 지원하고 회의 계획 등을 운영해 나가기 위해선 소규모의 사무국이 필요할 것이다. 사무 공간의 확보, 사무 집기 마련, 통신 장비 구축과 출장에 따른 비용 등을 위해 재원을 확보해야 한다. 사무국의 주요 업무는 기초단계에서 연구가 추진되도록 지원하는 것과 계획 그 자체를 담당하는 것이다. 사무국이 다른 기관과 기초단계에서의 연구 혹은 다른 활동들에 대한 하청 계약을 맺게 되면 추가 비용을 위한 자금이 필요하다.
- 제5.6절에서 기술한 바와 같이 사무국의 주요 직원들은 그 계획을 추진하는 핵심 기관에서 파견되며 보조 직원들은 다른 단체에서 파견될 수도 있다. 우리는 사무국에 추가 비용이 발생시키는 것을 피해야 하고 사무국의 인원 보충은 단체 내에서 이뤄져야 한다고 본다. 그러나 몇 가지 경우를 보건대 이는 재

원의 부족 때문에 실현이 어려울 것이다. 그러므로 정부는 적절한 인원을 보유한 소규모의 사무실에 예산을 집행하는 것이 바람직하다.

- 사무국 직원 수 제한에 대하여는 제시된 것은 없다. 그러나 일반적으로 국가 상황을 고려한다면 커다란 규모의 사무국은 필요하지 않다. 단 사무국의 규모에 영향을 주는 요인 중 한 가지는 대언론 홍보 작업과 안내 작업의 규모를 들 수 있다.
- 제5.6절에서 본 것처럼 사무국의 활동 정도 및 그에 따른 재원의 할당 정도는 계획의 전반에 걸쳐 매우 다양하게 분배될 것이다.

개발단계

- 여타 단체와의 협의기간 동안에는 협의회 구성원들과 사무국 직원들이 출장을 가기 때문에 추가 비용이 발생한다. 협의를 위한 포럼과 공식 회의들을 하려면 장소 섭외비와 홍보비, 기타 관련 비용들이 소요될 수도 있다. 그리고 우리는 그에 대해선 적절한 자금을 제공해야 한다.
- 계획의 입안, 제시, 홍보물의 제작 등에서 약간의 추가 비용이 발생할 수도 있다. 사무국의 사람들은 아마도 이 과정의 거의 전반을 총괄하게 될 것이다. 그러나 웹사이트의 제작 및 디자인, 홍보물의 제작 및 홍보와 같은 과정에선 전문가의 참여가 필요할 수도 있다. 사무국 내에 이런 일에 대한 기술을 갖춘 인력이 없다면 컨설턴트들과 하청 계약을 맺어야 한다. 홍보물을 제작하고 홍보 활동을 하는 것에도 재원이 필요하다.
- 계획의 유효성을 차후에 모니터링 하는데 필요한 기초수준의 데이터를 축적하기 위해선 여론조사기관을 비롯해 여러 단체에 연구를 의뢰해야 하는데 여기에도 비용이 소요된다.
- 부차적인 소요 비용은 중추 기관의 설비를 활용함으로써 가능한 최소화해야 한다. 기관의 재원을 활용하게 되어도 불가피하게 비용을 지출할 수 있지만 이러한 재원의 활용을 통해 사무국이 독립적인 단체로 자리잡는데 유리하다.
- 이와 마찬가지로 중추 기관이 기존 언론과의 관계를 활용하는 것도 가능하다. 사무국에 언론을 다룰 수 있는 사람은 여전히 필요하다. 그러나 이미 자리잡은 단체의 전문가와 시설을 활용하게 되면 사무국 업무의 효율이 높아질 것이며 비용 절감의 효과도 창출될 것이다.
- 홍보물의 제작과 홍보활동, 그리고 언론에 관계된 작업은 실행단계, 모니터링 및 평가단계에서도 좀더 축소하여 계속 유지되어야 한다.

이행단계

- 계획을 실행시키기 위한 폭넓은 활동에 소요되는 비용은 여러 관련기관들이 그 활동들이 관련 기관들의 핵심 사업의 일부분이라는 생각을 가지고 집행해야 한다. 이 단계에서 사무국과 협의회는 계획의 실행을 추진하고 그 활동들을 모니터링하며 결과를 평가하는데 국한되어야 한다. 계획을 성공으로 이끄는 데 있어서의 관건은 관련기관들로 하여금 그들의 임무가 인권을 증진시킬 목표를 성취하는 과정의 일부라는 것을 인지하도록 설득하는 것과 적절한 자금을 조달할 수 있는지 여부이다.

모니터링 및 평가단계

- 이 단계에서의 활동들은 공조기관과 사무국 직원들의 출장, 공식회의로 이루어진다. 계획이 완료되는 시점에서, 계획을 전반적으로 평가해 봄에 따라 활동의 집중성을 높일 수 있고 좀더 많은 재원 할당이 필요하다는 것을 알게 된다. 계획의 효율성에 대한 외적인 평가를 다른 단체에 위탁한다면, 출장비용과 컨설팅비용, 각종 비용, 감정사들에게 지불해야 하는 비용 등의 추가 지출이 발생하게 된다.

13.2 제도적 협력체계

본 안내서는 정부가 다른 단체들과 긴밀한 협력관계를 수립하는 것이 바람직하다는 것을 수 차례에 걸쳐 강조하고 있다. 이것은 특히 재원을 할당시킬 방법을 검토할 때 중요한 부분이다. 행정부는 정부가 사회 각 분야의 정책을 다루는 데 필요한 재원과 전문가를 제대로 보유하지 못하고 있음을 차츰 인정하고 있다. 대다수 경우, 정부는 다른 단체와의 협의과정을 거쳐 폭넓은 정책들을 수립하고 전문 인력들을 활용하며 자금의 효율성을 최대화하는 협력관계를 수립하는 것이 바람직하다.

자금과 관련하여 협의회와 주관부처를 한 축으로 하고 계획의 실행에 책임이 있는 다양한 정부 기관들을 다른 한 축으로 하는 협력관계가 형성된다. 계획이 성공할 가능성이 있다고 판단되면 집행 기관들은 그들의 예산편성 과정에서 여러 사항에 대한 자금을 통합시켜야 한다. 이것은 계획 실행의 전반적인 과정에서 아마도 핵심적인 사안이 될 것이다. 그리고 행정부 대다수 분야에서 가장 중요한 활동은 인권 향상의 목표라는 것을 인식하게 하는데도 중요한 사안이 될 것이다.

다른 단체와의 협력관계는 개발, 홍보, 평가단계에서의 비용을 마련하고 집행하는

데 유용할 것이다.

- 협력관계에서의 핵심은 계획의 여러 실행단계에 참여할 능력을 갖춘 시민단체와의 접촉이다. 예를 들자면 이들은 교육, 홍보활동 그리고 협의회와 사무국의 공조 업무에 도움을 줄 수 있다.
- 사립 및 기부재단 또는 각종 지원 단체들은 특정 프로젝트에 재정 지원을 할 수도 있다.
- 후원자를 발굴하는 것도 좋다. 예를 들어 그들은 홍보물의 제작과 홍보 활동을 지원한다.
- 몇몇 사례에서 보면, 개인 단체들은 사무국의 지출에 대해 재정 지원을 하기도 한다. 예를 들어 컴퓨터 하드웨어의 구입이나 사무집기의 구입을 지원하기도 한다.
- 언론 단체들은 언론을 통한 홍보를 진행하는데 소요되는 비용을 절감하기 위해 기록물 비디오나 라디오 프로그램을 제작할 수도 있다.
- 이들 기관과 다른 정부 기관들은 재원을 제공하는 방식으로 지원할 수 있다. 예를 들어 지방자치단체는 협력체계를 위한 행사에 교통편의나 장소대여 서비스를 제공할 수 있다.

13.3 국제적 지원

이미 국가인권정책기본계획을 수립한 일부 국가들은 몇 가지 재원에 대한 필요를 충족시키기 위해 개발 지원기금을 확보해 왔다. 현재 계획의 발전방안을 평가하고 있는 다른 국가들 역시 외적인 자금 지원을 고려하게 될 것이다. 최근 추세에서 기부자들과 수령 단체들 양측은 점차적으로 인권을 국제적 협력이 필요한 영역이라고 인식하기 시작했다. 잠재적인 기부자들에는 유엔과 그 산하기관들과 같은 국제개발기관, 사립재단, 해외 정부의 기부 등이 포함된다.

국가인권정책기본계획의 수립 과정에서 발생하는 효과는 그 작업을 통해 특정 기구들의 성과를 집약해 자체적 원칙을 가진 하나의 작업으로 만들어 체계적인 구성을 형성할 수 있다는 것이다. 실행계획은 목표, 추진일정 그리고 프로젝트의 결과를 명확하게 보여준다. 실행계획은 특정 기술 지원 프로젝트를 개발할 때에 전수자와 전달자들에게 도움이 되기도 한다. 일례로 인도네시아 국가인권정책기본계획을 들 수 있다.

“국가간의 평등과 호혜주의를 원칙으로 하며 유엔헌장에 명시된 국제적 협력의 정신에 입각한, 국가의 인권 보호·신장을 위한 프로그램 개선에 쌍무적, 지역적 그리고

국제적 협력을 제공해 준 것에 대해 감사한다.”

인권정책기본계획 실현을 위한 폭넓은 활동 방안들의 목록에 달려 있는 각주들은 특히 훈련 지침을 포함한 기술적 협력이 필요한 부분이 무엇인지를 제시해 준다.

말라위의 인권정책기본계획 역시 유사한 접근 방식을 채택하고 있다.

“국제적 지원과 협력의 중요성은 말라위에서의 민주적 변화를 유지하고 인권을 보호·신장시킬 국가적 역량을 강화하는데 의의가 있다.”

말라위의 인권정책기본계획은 국제적 지원을 받을 만한 다양한 기구들을 포함하고 있다. 다른 계획들은 지금까지 정보의 제작과 홍보에 대한 기술적인 원조를 목적으로 하고 있었다.

국가인권정책기본계획은 기부 의지를 가지고 있는 정부 기관의 참여를 지지한다. 오스트레일리아 국가인권정책기본계획은 그 나라의 향후 활동 방향을 제시하고 있다.

“타 국가들에 발전된 선진기술과 교육을 제공하는 것에 그치지 않고, 자국 국민들에게 인권을 향유하는 것을 목표로 인권에 대한 기본적 의식이 강화되도록 계속 지원해야 한다.”

국가인권정책기본계획이 체계적으로 개발된다면 어떤 기관이 경험 부족으로 인해 곤경에 처했는지 그리고 어떤 기관이 외적인 지원에 의지하게 되는지를 분명히 알 수 있게 할 뿐만 아니라 그 기관에 훈련, 정보 자료와 교육 서비스의 생산과 홍보 활동의 지원 역시 이뤄질 것이다. 또한 국가들이 자력으로 실행 계획을 수립하고자 할 경우 기술적 지원을 필요로 할 수도 있다.

국가인권정책기본계획을 외국의 자금 원조로만 성취하고자 하는 것은 바람직하지 않다. 우리가 고려해야 할 사항은 정부의 일상적인 업무에 인권 활동을 포함시키는 것이다. 그러므로 정부가 이미 예산과 재원에 대해 할당량을 제한해 놓았을지라도 이 재원들의 일부는 반드시 국가인권정책기본계획의 목표들을 달성하는데 활용할 수 있도록 분배될 것을 요구해야 한다. 재원이 제한적이라는 점이 정부가 국가인권정책기본계획을 발전시키는데 장애물이 되지 않는다는 것은 지극히 자연스런 일이다.

지역적, 국제적 협력

국가적 차원의 인권 실행은 국제적 차원의 그것과 크게 다르지 않다. 국제인권기준이 곧 국내에서의 인권에 관한 법률과 기준의 근거를 제공하기 때문에 유엔헌장에 규정된 바와 같이 인권은 국제적 관심사가 되었다. 그 목적이 인종차별 폐지, 토착민의 권리 증진, 발전권의 증진 및 인권 교육의 향상이든지 간에 그 출발은 국제적 실현 방안의 제시에서 비롯되는 것이다.

국내 실행계획은 이러한 상황에 따라 국제적인 흐름에 맞춰가려 한다. 계획이 수립되는 과정과 마찬가지로 실천 방안들 역시 국내적 수준에서 발생하는 활동들에 초점을 맞추어야 한다. 그러나 국내 실행계획 역시 국제회의를 거둬해 발전시킨 국제적 수준(제2장 참조)의 인권에 대한 개념에서 파생된 것이다. 국제회의는 국내 수준에 머물러 있는 국내의 활동가들에게 국제적 오리엔테이션의 기회를 제공해 주고 그것을 통해 새로운 원칙을 얻은 그들이 다른 이들에게 그것을 실천할 수 있도록 만든다. 그 외에도 이 방법을 통해서 국제적 수준의 자원과 전문가들을 활용할 수 있다.

국제적 차원의 실행들에 대해선 이미 본 서에서 수 차례에 걸쳐 설명한 바 있다. 국내 실천계획이 갖고 있는 국제적 실천과의 연결고리는 아래와 같이 요약할 수 있다.

14.1 사례 공유

국내 실행계획을 지속적으로 발전시켜온 국가들은 동일한 절차를 밟고 있는 다른 국가들에 유용한 지침서를 제공해 줄 수 있다. 국내 실행계획을 발전시키고자 하는 나라는 국가별 문화라는 범주를 하나의 지침으로 모을 수 있는 다양한 예를 필요로 한다. 이런 이유로 새로 개발되는 모든 국가인권정책기본계획들은 그들이 참고할 만한 자료의 대상이 된다. 새로 개발된 계획이 타 국가에서는 발견되지 못했던 특성을 담고 있을 수 있으며 이것이 유사한 상황에 직면한 국가들에게 유용하게 활용될 수 있다.

이런 정보 공유 과정의 한 가지 효과는 기술적 지원국과 수령 국가간의 전통적인 장벽을 없애는 것이 가능하다는 것이다. 지금까지 국내 실행계획을 발전시켜 온 국가들은 현재 개발도상국의 위치에 있으며, 활동하고 있는 전문가들 역시 상당수가 이 국가들에 자리를 잡고 있다. 결과적으로 기술협력프로그램이 뒷받침되고 전문가의 조언과 재정 지원에 대해 관심을 표하는 곳이라면 많은 전문가들이 투입될 수도 있을 것이다. 이런 관심을 가진 곳은 개발도상국의 전형이라고 할 만하며 이곳에선 보다 균형 잡히고 열정적인 그리고 건설적인 국제적 토론이 활성화될 수 있기 때문이다.

본 안내서에서 제안한 것처럼 국내 실행계획을 수립하는 것은 일회적 행사가 아닌 지속적 과정이 되어야 한다. 이렇게 행하였을 때 사례를 공유하는 것은 더욱 가치를 갖게 된다. 이는 계획을 가진 모든 국가들이 어떤 계획이 국제적으로 가장 효율적인지를 비교하여 자신들의 접근법을 점검하고자 하기 때문이다. 이런 방식으로 그 계획들을 표방한 국가들은 그 계획을 국내에서 처음으로 실행하여 얻을 뿐만 아니라 지금까지 수 많은 국가들이 축적해 온 정보를 획득하게 되는 것이다.

14.2 지역 및 국제 워크숍

사례의 공유는 전체적 혹은 부분적으로 국가인권정책기본계획의 논의를 위한 지역적, 국제적 워크숍을 통해 이루어지기도 한다. 그러한 회의로는 이미 뉴델리, 방콕, 다카와 키토에서 이미 개최되었으며 차기 회의도 계획되어 있다. 이 회의의 참가자는 국가인권정책기본계획을 수립한 국가의 대표 뿐만 아니라 정부, 인권고등판무관실, 기타 유엔 기구, 국가인권기구, 그리고 비정부기구 등의 대표들로 구성된다. 이 워크숍들은 국가인권정책기본계획 개념의 국제적 인식확산, 사례의 공유와 최적 실행의 규명 등에 중요한 역할을 하고 있다. 워크숍에서 국가인권정책기본계획의 구성과 내용, 그리고 향후 업무를 어떻게 추진할 것인지에 대하여 유용하게 개발되어 왔다. 국가인권정책기본계획을 개발한 국가들은 그러한 워크숍에 기여할 준비가 되어 있어야 한다.

14.3 유엔

국가인권정책기본계획에 관한 업무는 유엔의 활동에 영향을 받아 왔다. 이러한 추세는 점점 더 많은 국가들이 국가인권정책기본계획을 개발하고, 국제기구와 산하 단체에 지침과 지원을 계속할 것이다. 국가인권정책기본계획에 경험이 있는 국가들은

이에 관하여 유엔의 전문성에 여러 가지 방법으로 기여할 수 있다. 그들은 국가인권정책기본계획의 문안, 평가 및 개정에 관한 정보 등 자신들의 계획에 관한 정보를 인권고등판무관실에 제공해 줄 수 있다. 예를 들어 그들은 인권위원회의 연례 회의에서 사안에 관한 논의에 참여할 수 있으며, 국가인권정책기본계획을 평가하는 협의회 및 기타 인권기구의 관련 결의안 작성에 논평을 제시한다. 따라서 국가인권정책기본계획의 체계는 가능한 많은 수의 국가, 단체, 개인들이 그로부터 혜택을 받을 수 있도록 일관적이고 협력적인 방식으로 진행되어야 한다.

14.4 인권고등판무관실의 기술적 지원

유엔 인권고등판무관실은 현재까지 채택된 다수의 국가인권정책기본계획의 개발에 자문과 기타 지원을 제공하였다. 이러한 지원은 대규모 종합적인 국가기술협력사업이나 집중적 개별 활동으로 제공되었을 수도 있다. 대다수의 경우 그러한 지원이 인권고등판무관실과 유엔개발계획(UNDP)의 공동프로그램인 “인권강화(HURIST)”를 통하여 제공되었다 (<http://www.unhchr.ch/development/hurist.html> 참조). 이러한 계획에서 얻은 교훈은 인권고등판무관실 웹사이트에 공개되고 적절한 때에 본 안내서의 개정시에 포함될 것이다.

2001년 8월에 발행(<http://www.ohchr.org/development/huristreview.doc>)된 “인권강화” 프로그램의 최초 2년간의 운영에 대한 독립적인 평가는 국가인권정책기본계획, 국가차원의 개발정책 및 계획활동의 인권의 적합성에 관한 의문을 제기하였다. 이러한 우려는 본 안내서의 서론 부분(제1.3절)에 반영되었으며 제8.7절에서 상세하게 설명되어 있다. 그러나 인권고등판무관실의 입장은 국가인권정책기본계획과 의무 사이에 근본적인 불일치는 없다는 것이다. 현재까지의 국가인권정책기본계획의 개발과 이행의 경험은 본 계획을 효율적으로 만들 수 있는 조건에 대한 명확한 기술을 제공하고 있다. 이미 논의된 정치적 공약, 다양한 “과정”과 “내용”과는 별개로, 국가인권정책기본계획의 가치와 실제 영향은, 계획과 그 정책협의회가 인권을 국가차원의 개발계획체계 및 “주류” 정책분야에 통합시키는 효율적인 조치로서 작용할 수 있는 정도로 최대화될 수 있다.

본 안내서는 축적된 경험으로 추가 개정될 것이다. 국가인권정책기본계획의 개발에 관한 정보, 자문, 그리고 지원은 요청에 의하여 인권고등판무관실이 지속적으로 제공할 수 있다.

국가인권정책기본계획 안내서

지은이 / 유엔인권고등판무관실

옮긴이 / 국가인권위원회

펴낸이 / 김창국

펴낸곳 / 국가인권위원회 정책총괄과

100-842 서울특별시 중구 을지로 1가 16번지

금세기빌딩 11층

(전화 02-2125-9724 / 팩스 02-2125-9728)

홈페이지 <http://www.humanrights.go.kr>

원문 발간일 2002년 8월 29일

한글판 인쇄일 2003년 12월 29일

한글판 발행일 2003년 12월 29일

인쇄 (주) 오성프린팅 (02) 711-5220

ISBN 89-90475-29-5 93340

비매품