

경제적, 사회적 및 문화적 권리

-국가인권기구를 위한 안내서-



## 주 의

특정 국가, 영토, 도시, 지역 혹은 국경의 법적 지위와 관련하여 본 책자에 지칭된 명칭과 수록된 자료들은 유엔 사무국의 견해를 포함하고 있지 않음을 밝힙니다.

본 책자에 수록된 자료들은 자유롭게 인용 또는 재 출판될 수 있습니다. 단, 그 출처는 명시되어야 하며, 재 출판된 자료가 포함된 책자의 사본 1부를 유엔 인권고등판무관실 (Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH 1211 Geneva 10, Switzerland)로 보내야 합니다.

HR/T/PT/12

UNITED NATIONS  
PUBLICATION  
Sales No. E.04.XIV.8  
ISBN 92-1-154163-8  
ISSN 1020-1688HR/T/PT/12

표지사진 : United Nations, Department of Public Information

Michael Mogensen/Still Pictures

Fiji Human Rights Commission



# 목 차

서 론 .....	1
<b>I. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 성격 .....</b>	<b>7</b>
A. 규범적 체계 .....	9
단일규범체제로서의 인권 .....	10
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 .....	12
일반논평 .....	13
경제적, 사회적 및 문화적 권리의 국가의무에 대한 기타 연원 .....	14
B. 당사국의 의무 .....	17
“특히 입법적 조치의 채택을 포함한 적절한 수단에 의하여... 조치를 취할 것을 약속한다.” .....	18
“권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여” .....	19
“가용자원이 허용하는 최대한도까지” .....	22
“차별 없이” .....	23
“국제적 지원과 국제적 협력을 통하여” .....	24
존중의 의무 .....	25
보호의 의무 .....	28
실현의 의무 .....	30
C. 주요 핵심 개념 .....	33
최소핵심의무 .....	33
경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사가능성과 국내적 적용 .....	36
역행적 조치의 회피 .....	40

<b>II. 국가인권기구의 성격</b> .....	43
A. 국제문서에 근거하여 포괄적이고 명백하게 정의된 위임사항의 중요성 .....	45
파리원칙 .....	45
B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위임사항에 대한 효과적 이행을 위한 요소 .....	48
위임사항의 해석 .....	48
독립성 .....	51
기능 .....	51
권한 .....	52
접근가능성 .....	52
협력 .....	53
운영상의 효율성과 역량 .....	54
책임성 .....	55
C. 국가인권기구의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현에 대한 장애 요소 .....	56
내부적 요소 .....	56
외부적 요소 .....	57
<b>III. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호와 증진에 있어서</b>	
<b>국가인권기구의 역할</b> .....	61
A. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위반의 처리 .....	63
왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해를 다루어야 하는가? .....	63
조사 원칙 .....	65
경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위한 진정기반 기본 틀 .....	67
개인침해 조사단계 .....	68
조직적인 침해 조사 .....	75
B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 모니터링 .....	78
왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 모니터링하는가? .....	78
원칙들 .....	79
모니터링을 위한 체제 .....	81

C. 경제적, 사회적 및 문화적 권리증진 .....	97
왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진시켜야 하는가? .....	97
원칙 .....	98
권리증진을 위한 체계 .....	100
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국가의 의무 인식 증진 .....	108
동 권리의 사법심사가가능성에 대한 사법부의 인식 제고 .....	112
공공교육을 통한 인식과 권한강화(empowerment) 증진 .....	114
동 권리의 준수 증진 .....	115
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 있어서 소규모 그룹 훈련 .....	116
결    론 .....	120
부    록 .....	123
주요국제문서 .....	125
1. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 .....	125
2. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙 .....	134
3. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 10 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가 인권 기구들의 역할 .....	138
4. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 3 : 당사국 의무의 본질 .....	140
5. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위반에 관한 마스트리히트 가이드라인 .....	143
6. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 림버그 원칙 .....	152



## 서 론

인권은 인간이 완전히 인간다운 삶을 살아야 한다는 포괄적인 법적 명제이다. 1948년 세계인권선언에서 확인되었듯이 모든 인권 - 시민적·문화적·경제적·정치적·사회적 권리 - 은 보편적이고, 불가분적이며, 상호보완적인 권리이다.<sup>1)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함하고 있는 인권의 증진과 보호에 대한 포괄적인 접근은 사람이 완전한 개인으로 대우를 받으며 동시에 모든 권리와 자유, 그리고 사회 정의의 향유를 보장한다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진

경제적, 사회적 및 문화적 권리는 상대적으로 오랜 기간동안 경시되어 왔으나, 최근 몇 년간 이 분야에 있어 중요한 발전이 있었다. 1993년 세계인권대회에서 채택된 비엔나 행동계획 선언은 “국내, 지역 그리고 국제적 차원에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 인정을 위한 일치된 노력이 있어야 한다.”<sup>2)</sup>고 주장하면서 이 과정에 있어 중요한 이정표를 세웠다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 관심은 유엔 내에서 그리고 많은 국가의 헌법과 법제도에서 법적 규범으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 수용됨으로 인하여 상당히 높아졌다.

하지만, “개도국 인구의 5분의 1이 배고픈 채 잠이 들고, 4분의 1이 식수와 같은 기본적인 필수품에 대한 접근이 부족하며, 3분의 1이 극빈자일 때 - 단순히 표현하기 어려운 이러한 상태로 사람이 존재한다는 것.” 이러한 상태에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현에 다시 한 번 관심과 의지를 가진다는 것은 아주 중요하다.<sup>3)</sup>

국가인권기구들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 지난 10년간 이들 권리의 중요성이 증대됨과 더불어 국가인권기구의 숫자와 효율성 역시 증가했다. 1991년 처음으로 유엔에서 국가인권기구에 대한 국제회의가 파리에서 개최되었다. 여기서, 국가인권기구들은 효율적인 국가인권기구를 위한 국제적인 최저 기준을 성안하고 채택하였는데 이것이 바로 “파리 원칙”이라고 알려진 국가인권기구의

1) 세계인권선언은 시민적·정치권 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함한 단일한 인권협약으로의 성안을 예정하였지만, 정치적, 이념적 및 여타 요소들은 이를 인정하지 않았으며, 세계인권선언이 공포된 후 20년 만에 드디어 두개의 국제인권규약으로 채택되었다.

2) 1993년 6월 25일 세계인권대회에서 채택된 비엔나행동계획 선언 (A/CONF.157/23), Part II, para. 98

3) Human Development Report 1994, UNDP, New York, p. 2

지위와 관련된 원칙이다. 이들 기준은 1992년 유엔 인권위원회와 1993년 유엔 총회에서 채택되었다. 비엔나 행동계획 선언을 채택한 1993년 세계인권회의에서도 국가인권기구의 설립과 강화, 그리고 국가인권기구들, 지역기구, 그리고 유엔간의 협력을 위한 국가의 요청이 있는 경우 이를 지원하기 위한 유엔의 활동을 독려하면서, 국가인권기구의 중요성을 재확인하였다. 유엔인권고등판무관실도 그 권고안에 대응하여 기술지원 및 협력에 관한 광범위한 프로그램을 수행하였다. 유엔개발계획, 영연방 사무국(Commonwealth Secretariat), 불어권 국제기구(International Organisation of the Francophonie), 미주 인권연구소, 아프리카 인권 위원회, 국제 옴부즈맨 연구소, 그리고 국제 및 지역 시민사회 단체들 역시 국가인권기구 설립을 위해 적극적으로 행동하고 있다.

하지만 국가인권기구들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 관심의 증가는 산발적 이었으며 한결같지 않았다. 많은 경우에, 국가인권기구는 다른 여타 기관이나 단체들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관심을 기울이는 것보다 활동적이지 않았다.<sup>4)</sup> 또한 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 특징과 법적 성격 및 내용에 대한 이해 부족은 이들 권리에 대한 효과적인 조치를 저해하였다.<sup>5)</sup>

국가가 빈곤에 처한 경우나 국가간 또는 국내에서의 부와 소득의 불평등의 경우 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 달성하기 어려우며, 이러한 경우 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 조치를 일정 정도까지는 하지 못하게 된다. 이러한 때 기관들은 많은 도전에 직면하게 된다. 하지만 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진 및 보호를 위한 국가인권기구의 활동을 확대하기 위한 역량을 개발하는데 커다란 관심을 기울여야 한다. 동 안내서는 이러한 노력을 지원하기 위하여 마련되었다.

4) 최근 보고서에서, 국제 인권정책이사회(International Council on Human Rights Policy)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국가인권기구의 필요성을 상당히 명시적으로 지적하고 있다. 이사회는 이 보고서를 통해 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다룰 것을 권고하였다. 빈곤과 교육, 주택, 보건에 대한 불평등한 접근은 사회발전과 삶의 질을 결정하는 주요 원인이 되고 있다. 국가인권기구는 경제적, 사회적, 문화적 권리를 다루지 않고는 취약계층이 필요로 하는 것을 충족시킬 수 없다. 일부 국가인권기구는 이미 이행을 하고 있지만, 대부분의 국가인권기구는 아직 이러한 권리의 이행을 위해 충분히 자원을 투입하지 않고 있거나, 사회권에 관하여 심각하게 여기지 않고 있다. 신설 국가인권기구는 경제적, 사회적, 문화적 권리를 자신들의 수임사항에 포함시켜야 하며 그렇지 않은 국가인권기구는 수임사항의 수정을 고려해야 할 것이다. 실질적인 전략으로는 이러한 권리들이 배제된 분야의 규명, 이들 권리에 대한 정책제안 수립, 이들 권리에 관한 정부정책의 모니터, 이들 권리로의 접근성 확장, 이들 권리들이 사법심사가가능성 파악 등이 있다. (International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy : National Human Rights Institutions, Versoix, Switzerland, 2000)

5) 이러한 잘못은 종종 해당 권리의 적극적 측면과 소극적 측면의 차이, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 자원 집약적 성격과 시민적, 정치적 권리의 비용이 들지 않는 성격과의 비교, 그리고 즉각적으로 이행될 수 있는 시민적, 정치적 권리의 역량과 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전히 점진적인 성격, 또는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사 가능성에 대한 논쟁 등에서 발생되었다.

## 국가인권기구의 역할

다양한 국제기구들과 메커니즘들은 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 확인하였다.<sup>6)</sup> 특히, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호에 있어 국가인권기구의 역할에 대한 일반논평 10에서 다음과 같이 강조하였다.

국가인권기구가 모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 증진하고 보장하는 데 잠재적으로 결정적인 역할을 수행할 것으로 생각한다. 불행히도 이러한 역할이 국가기구에 부여되지 않거나, 무시되거나, 낮은 우선순위가 주어지는 경우가 빈번하였다. 따라서 이러한 기구와 관련된 모든 활동에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 주의를 기울이는 것이 필수적이다.

이와 유사하게, 1998년 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인도 다음과 같이 강조하고 있다.

인권위원회, 국가 옴부즈맨 제도와 같이 인권을 증진하고 감시하는 기구는 시민적 및 정치적 권리의 침해를 다룰 때와 마찬가지로 헌신을 다해 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 다루어야 한다. (가이드라인 제25항)

많은 국가인권기구들은 점점 더 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진하고 보호해야 할 필요성을 인식하고 있다.<sup>7)</sup> 많은 인권 NGO들과 학계 평론가들은 이러한 보호와 증진이 계속적으로 지속되고 더욱 발전해야 한다고 촉구한다.<sup>8)</sup> 일례로, 국제인권정책이사회

6) 인종차별철폐위원회는 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약의 이행을 용이하게 하기 위하여 국가인권기구 설립에 대한 일반논평 17에서, “해당 협약 당사국들은 1992년 3월 3일의 유엔인권위원회 결의 1992/54에 첨부된 국가인권기구의 지위에 관한 원칙을 준용하여 국가위원회나 다른 적절한 기구의 설립을 권고한다. 이러한 기구는 다음의 목적에 기여토록 한다. (a) 동 협약 제5조에 명시된 바와 같이 차별 없는 인권의 향유에 대한 존중을 장려하고...” 라고 밝히고 있다. 동 협약 제5조는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 범위를 재확인하고 있다.

7) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 동 협약에 의거하여 캐나다가 제출한 제3차 정부보고서에 대한 최종견해에서 (1998년 12월 10일 E/C.12/1/ADD.31) 캐나다에서 경제적·사회적 권리의 향유와 부적절한 보호에 관한 캐나다 인권위원회의 성명과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회가 권고한 대로 이들 권리를 인권법안에 포함시켜야 한다는 캐나다 인권위원회의 제안을 환영하였다. 또한 사회권 위원회는 온타리오와 퀘벡 주 정부가 사회지원 수혜자의 대우가 차별이라고 판정한 퀘벡 인권위원회와 온타리오 인권재판소의 결정에도 불구하고 수혜자의 동의 없이 사회지원비용을 집주인에게 직접 지급하게 하는 법안을 채택한 것에 대해 우려를 표명하였다. National Human Rights Institutions : Articles and Working Papers : Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions, Lindsnaes, Lindholt and Yigen, eds. (Copenhagen, Danish Center for Human Rights, 2000 참조)

8) National human rights commissions and economic, social and cultural right (module 23), in Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Source (International Human Rights Internship

(International Council on Human Rights Policy)는 국가인권기구의 활동과 합법성에 관한 2000년 3월 보고서에서, “국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루어야 한다.”고 권고하였으며, 이들 기구들은 동 권리가 배제된 분야를 파악하고, 동 권리를 다루기 위한 정책적 제안을 개발할 것을 제안하였다.<sup>9)</sup>

2000년 7월, 영연방 국가인권기구 회의 (Commonwealth Conference on National Human Rights Institutions)는 다음과 같이 권고하였다.

국가인권기구는 관련법령과 헌법이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 사법심사의 대상으로 인정하는 것과 관계없이 모든 이용 가능한 수단을 이용하여 동 권리의 증진과 관련된 문제들을 다루어야 한다.<sup>10)</sup>

국가인권기구는 인권의 증진 및 보호와 관련하여 진정처리, 조사, 인권조약상의 의무 이행에 대한 모니터링, 국제조약 의무의 국내적용에 관하여 정부에 자문, 정책개선 권고, 그리고 훈련 및 공공교육의 제공 등 많은 기능을 가지고 있다. 국가인권기구는 이들 기능들을 시민적 및 정치적 권리의 증진과 보호를 위해서 뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호와 증진을 위해서 효과적으로 사용할 수 있다. 하지만 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 더욱 적절한 주의를 기울이기 위하여, 국가인권기구는 이들 권리의 법적 성격과 국제법 및 국내법상의 관련 국가의무를 이해할 필요가 있다. 또한, 국가인권기구는 수입사항의 범위를 모색하고, 내부 자원 및 외부 자원을 검토하며, 경제적·사회적·문화적 권리의 이행에 있어서 장애요소를 해결할 필요가 있다.

## 안내서의 목표

본 안내서는 목표는 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루는 데 있어 국가인권기구의 기능과 권한의 효율성을 극대화시키고 국가인권기구가 동 권리를 국가인권기구의 업무에 통합시키기 위한 정책, 절차 및 기술 개발을 지원하는데 있다. 그렇게 함으로써 국가인권기구는 동 권리의 기본구조를 통하여 빈곤 및 개발 등을 다룰 수 있을 것이다.

본 안내서는 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 더욱 효과적으로 증진

---

Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000) 참조. Mario Gomez, Social economic rights and human rights commission in Human Rights Quarterly, vol. 17, No. I (1995.2월), pp. 155-169 참조.

9) International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy : National Human Rights Institutions (Versoix, Switzerland, 2000년 3월) (www.ichrp.or)

10) Protecting Human Rights : The Role of National Institutions, Commonwealth Conference on National Human Rights Institutions, 2000년 7월 4-6일 (Cambridge, Commonwealth Secretariat), p. 2.

시키고 보호할 수 있는 방법에 대하여 논의할 것이다. 또한, 국가인권기구의 법적 위임 사항에 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 수용하게 하기 위한 해석 방법, 국가인권기구의 기능과 권한이 사회권과 관련하여 더욱 적절하게 행사될 수 있는 방법, 국가인권기구가 자원을 가장 효율적이고 능률적으로 이용할 수 있는 방법, 그리고 국가인권기구가 동 권리를 정치 및 사회적 맥락에서 이행할 수 있는 방법 등을 검토할 것이다.

본 안내서가 특별히 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진과 보호에 관하여 중점적으로 다루고 있다 하더라도, 이러한 권리의 접근에 관한 방법들은 시민적 및 정치적 권리와 관련된 국가인권기구의 역할에 대해서도 동일하게 적용될 수 있다.

### 안내서의 대상

이 안내서는 주로 국가인권기구의 위원과 직원들을 대상으로 하고 있다. 하지만, 새로운 국가인권기구의 설립에 참가한 사람들과 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 국가인권기구의 위임사항과 활동에 편입시키기를 지지하는 기존 국가인권기구들의 협력자들을 위한 자료로도 사용될 수 있다.

### 안내서의 이용 방법

본 안내서는 유익한 정보를 제공하고 있으며, 폭넓게 적용되고, 범세계적으로 관련될 수 있도록 이용하기 쉽게 작성되었다. 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루는데 있어 가능한 경우 사례연구와 사례를 들어 설명하였다. 본 안내서의 부록으로 주요 국제문서들과 참고문헌을 제공하고 있다. 본 안내서는 국가인권기구를 위한 훈련용 지침으로 사용 될 수 있다.

안내서는 모두 세 장으로 나누어져 있다.

첫 번째 장은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 법적 성격과 국제법 및 국내법상 동 권리를 보호하고 증진하여야 하는 국가의 의무에 대한 이해를 심화시키고자 한다.

두 번째 장은 국가인권기구가 국가인권기구의 수임사항, 권한 및 기능의 해석 및 완전한 이해를 통하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진시키고 보호하는데 있어 중요한 역할을 담당할 수 있는 가에 관하여 검토하기로 한다. 또한, 동 권리를 다루는 데 있어서의 장애요소를 개괄하고 있다.

세 번째 장은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진 및 보호에 있어 효과적인 업무 수행을 위한 국가인권기구의 실제적인 전략에 중점을 두기로 한다.



# I. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 성격

경제적, 사회적 및 문화적 권리는 국제인권법상 완전하게 인정되고 있다. 역사적으로 이러한 권리는 시민적·정치적 권리에 비해 관심도가 낮았으나, 현재에는 점차적으로 이러한 권리에 대한 중요성이 부각되고 있다. 본 안내서의 첫 번째 장에서는 이러한 권리들의 법적 성격과 국가들에게 부과된 의무의 법적 성격에 대해서 논의한다.

안내서의 다음 장에서 논의될 내용은, 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하고 증진하는 데에 중요한 역할을 담당하여야 한다는 것이다. 이러한 역할을 효과적으로 이행하기 위해서는 국가인권기구의 구성원과 직원은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 법적 기초와 국가의 의무, 그리고 이러한 권리들의 여타 특징에 대한 포괄적인 이해가 필요하다.

이번 장에서는 이러한 문제점들을 소개하면서, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 규범체계와 이러한 권리들과 관련된 국가의 법적 의무에 대해 간략하게 검토하기로 한다.

## A. 규범적 체계(NORMATIVE FRAMEWORK)

국제인권법은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 인권 체계의 필수 불가결한 부분으로 인정하고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 명시적으로 언급하고 있는 주요 국제 문서는 다음과 같다.

- 세계인권선언(1948)
- 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제 협약(1965)
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(1966)
- 사회적 진보와 발전에 관한 선언(1969)
- 모든 형태의 여성차별철폐에 관한 협약(1979)
- 발전권에 관한 선언(1986)
- 아동권리협약(1989)
- 모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제 협약(1990)<sup>11)</sup>

이에 더하여 다수의 지역적 인권 문서들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루고 있으며 특히, 아래의 문서들은 주목할 만하다.

- 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장(1981)
- 미주인권협약 상 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 부가 의정서(protocol san salvador)(1988)
- 유럽사회헌장(1996년 개정)과 유럽사회헌장 부가 의정서

또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 시민적 및 정치적 권리만큼은 아니지만 국내법 체계에서 폭넓게 인정되어 왔다. 남아프리카공화국, 핀란드, 포르투갈을 포함한 수십 개의 국가들의 헌법은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 명시적으로 완전한 사법적 권리로 인정하고 하고 있다.

인도, 네덜란드, 멕시코의 헌법을 포함하여 기타 다수 국가의 헌법들은 이러한 권리의 보호와 증진을 법률적 혹은 정책적 범위 내에서 일반적인 국가의무에 포함시키고 있다.

사실상 모든 국가들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 요소들을 포함하고 있는 국내

11) 또한 국제노동기구(ILO), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 국제식량노동기구(FAO) 및 기타의 정부간 기구들에 의해 채택된 상당수의 협약과 권고들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 인정하는 일정한 기준들을 확립하였다. 또한 난민의 지위에 관한 1951년 협약은 난민에 대한 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함하고 있다.

적 규정들을 가지고 있다. 그러므로 이러한 권리들의 법적 지위는 의심할 여지가 없다.

비록 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 모든 요소를 국내법 체계에 편입시키는 경우는 드물지만, 대다수의 국가들이 이러한 권리를 인정하는 조약에 비준하였으며, 이러한 권리들의 법적 효력을 인정하는 국내적 법률들을 채택하고 있다.

단일규범체제로서의 인권(Human Rights as a single body of law)

시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 법률상으로는 또는 관행상으로 서로 구별되는 것이 아니다. 모든 인권은 불가분성과 상호의존성을 가지고 있다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

#### 1. 모든 인권의 불가분성과 상호의존성

모든 인권의 불가분성과 상호의존성 - 시민적·문화적·경제적·정치적·사회적 권리 - 은 1993년 세계인권회의에서 가장 명백하게, 반복적으로 재확인된 국제인권법의 근본이념들이다.<sup>12)</sup>

그러나 이러한 개념들이 항상 인정되어왔던 것은 아니다. 사실, 인권의 옹호자들은 권리의 상호의존성을 규범적이고 실제적으로 인식시키기 위해 무한한 노력을 하여 왔다. 인권의 불가분성과 상호의존성은 인간 고유의 존엄성, 참정권, 남녀평등과 마찬가지로 인권의 핵심적인 원칙이다.

인권의 불가분성과 상호의존성은 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 차별 없이, 평등을 기초로 모든 개인에게 적용되며, 특정한 국가 의무를 창출하고, 사법적 구제를 할 수 있다는 것을 의미한다.

국가인권기구는 인권의 보호와 증진을 위해 노력하는 가운데 모든 인권을 평등하게 다루어야 할 필요가 있다.

12) 이러한 두 부류의 권리들의 동등한 성격을 재확인하는 핵심적인 것 중의 하나는 1977년 12월 16일 유엔총회 결의 32/130이다. 동 결의는 다음과 같이 주장하고 있다; (a) 모든 인권과 기본적 자유는 불가분적이며 상호독립적이다. 동등한 주의(attention)와 절박한 고려는 시민적, 정치적 권리의 이행, 보호 및 증진에 주어질 수 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에서도 그러하다. (b) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 없이, 시민적 및 정치적 권리의 완전한 실현은 불가능하다.; (c) 인권의 이행과 관련한 지속적인 발전은 건전하고 효과적인 경제적, 사회적 발전 정책에 의존한다.

모든 인권 조약들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 직접적으로 관련 있는 조항들을 포함하고 있다. 심지어 생존권, 법에 의한 평등한 보호, 결사의 자유와 같은 시민적 및 정치적 권리를 배타적으로 다루고 있는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 및 여타 조약들은 역시 간접적으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 요소들을 인정하고 있다.<sup>13)</sup> 많은 나라의 법원들도 이를 인정하고 있다. 예를 들어 대부분의 법원들은 생존권은 교육, 보건과 같은 기본적인 삶의 영위에 필수적인 여타의 권리들을 포함하고 있다고 판결해 왔다. 인권을 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리로 나누는 것은 인권법과 인권위반을 해석하고 이해하는 데 있어 잘못된 접근으로 점차적으로 무의미하고 부적절해지고 있다. 대부분의 인권은 필수적으로 상호연관성과 불가분성이 있으므로 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 융합되어야 하며 나누어 질 수 없다.<sup>14)</sup> 이렇듯 모든 인권 기준은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 요구를 강화하는데 이용될 수 있다.

이러한 인권에 대한 통합적 접근은 인권법의 기초를 이루고 있는 평등과 비차별의 원칙들을 포함하고 있으며, 평등과 비차별의 원칙들은 평등한 대우, 평등한 법의 보호, 동등한 기회, 그리고 실질적인 평등을 내용으로 하고 있다. 이러한 평등과 비차별의 원칙들이 일반적으로는 시민적 및 정치적 권리와 연관되어 있다 하더라도, 이러한 원칙들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에도 적용된다. 이러한 양 규약의 공통된 적용은 특히 실질적인 평등의 형태가 더욱 크게 인정되면서, 그리고, 평등권이 단순한 행정적 자제의 의무가 아닌 실천을 위한 적극적인 의무를 수반하는 것으로 인정되면서 계속적으로 확대되고 있다.<sup>15)</sup>

13) 유럽인권협약에 따른 *Airey* 사건은 이러한 점에서 종종 언급되고 있다. “유럽인권협약은 본질적으로 무엇이든 시민적, 정치적 권리인가를 규정하고 있지만, 이러한 권리들의 다수는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 성격을 내포하고 있다. 그러므로 유럽인권법원은 해당 위원회처럼, 해당 협약에 대한 해석이 사회적·경제적 측면에 까지 확대될 수 있다; 협약에 의해 포함된 분야에서 해당영역만을 분리할 수 있는 경계선은 없다.”고 판결하였다. (Eur. Ct. H. R. *Airey judgement*)(9 October 1979), Series A, No. 32.p. 15, para.26). 또한 *Feldbrugge v. the Netherlands*(Eur. Ct. H. R. Series A, No 99, 8 HERR 425) 및 *Deumeland v. Germany*(Eur. Ct. H. R. Series A, No 100, 8 HERR 448)에 관한 1986년 사건 참조. 동 사건은 어떤 형태의 사회적 보장이익이 제6조 1항의 시민적 권리, 의무에 해당하는가와 국내적 차원에서 사법심사가 가능한가에 관하여 판결한 사건이다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 이러한 원칙을 적용한 예와 관련하여 다음의 사건들을 참조할 것. *Broeks v. the Netherland* (Comm. No. 172/1984), United Nation document CCPR/C/29/D/172/1984 of 16 April 1987; *L.G. Danning v. the Netherlands*(Comm. No. 180/1984) United Nations document CCPR/C/29/D/180/1984 of 16April 1987; and *Zwaan de vries v. the Netherlands*(Comm. No. 180/1984), United Nation document CCPR/C/29/182/1984 OF 16 April 1987, 동 문서들은 자유권위원회에서 고려되었던 문서들이다.

14) Crag Scott, “The interdependence and permeability of human right norms : towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights” in *Osgoode Hall Law Journal*, vol.27, No.4, 1989; 특히 pp. 851-878. 참조.

15) 실레로, *Schacter v. Canada*(1990), Federal Court of Canada, 2 F.C. 129 (Ct. App) .사건을 참조할 것. 또한

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966)은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 기본 조약으로 다음의 권리를 규정하고 있다.

- 자결권(제1조)
- 남녀평등 의무(제3조)
- 노동의 권리와 유리한 노동조건에 관한 권리(제6조, 제7조)
- 노동조합을 결성하고 가입할 권리(제8조)
- 사회보장권(제9조)
- 가족, 임신부, 아동의 보호(제10조)
- 적절한 의식주에 대한 권리를 포함하여 적절한 생활수준에 대한 권리(제11조)
- 도달 가능한 최고수준의 건강을 유지할 권리(제12조)
- 무상의무 초등교육의 권리(제14조)
- 문화적 생활에 참여할 권리, 과학의 진보로부터 이익을 향유할 권리, 과학적·문화적·예술적 창작성 그리고 그 저자를 보호함으로써 이익을 향유할 권리(제15조)<sup>16)</sup>

2004년 8월 현재 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘사회권 규약’이라 함)의 당사국은 149개국이며, 당사국들은 자발적으로 규약이 규정하고 있는 규정과 규범에 대하여 효력을 부여하였으며, 조약의 이행을 약속하였다. 기타 6개국은 규약이 인정하고 있는 권리를 수락하겠다는 의사를 표시하였으나 규약과 관련된 의무에 대해서는 수락하지 않은 채 규약에 서명하였고 아직까지 비준하지는 않았다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 동 규약상의 국가 의무 준수 여부에 대하여 국가들을 모니터링 한다. 또한 동위원회는 규약의 이행 상황에 관하여 국가가 제출한 정부보고서를 검토하여 최종 평가 보고서를 채택하며, 규약상의 조항들에 대한 해석과 적용에 관한 일련의 일반 논평을 채택한다.

Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights; International and Comparative Perspectives* (Aldershot, Dartmouth publishing Ciompany, 1996), pp. 95-106. 참조.

- 16) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 규정된 권리와 더불어 국가인권기구는 정부가 원용할 수 있는 권리유예(derogation), 한계(restrictions), 제한(limitations)과 관련된 국제법적 규정을 알 필요가 있으며, 국가가 이러한 권리 향유의 증진하기 위한 의무를 피하기 위한 정당화의 근거로 이러한 원칙을 사용하려는 시도에 직면할 것을 대비하여 철저한 준비와 전략을 가지고 있어야만 한다. 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제4와 제5조에 따라, 당사국들이 원용하는 권리의 유예, 제한, 한계가 다음의 기준들을 충족할 것을 확인하여야 한다. : 법률에 의해 정해져 있어야 하며, 타인의 권리를 보호하기 위하여 수행되어야 하며, 민주사회에서 필수적이어야 하며, 행하여진 조치들은 객관적으로 적절해야 하며, 여타 단체나 개인에게 자의적인 차별이 아니어야 하며, 행하여진 조치는 합리적이고 정당해야 한다.

1993년에 세계인권회의는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 위반에 관하여 개인 및 단체에게 진정을 제기할 수 있는 권리를 부여하는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서의 성안과 채택을 권고하였다. 이에 1996년 제네바에서 개최된 15차 회기에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 선택 의정서 초안<sup>17)</sup>을 마려하였고 1997년 제네바에서 개최된 유엔인권위원회의 53번째 회기에 선택의정서 초안을 제출하였다. 현재 제출된 선택 의정서는 관련 UN기관에 의해 채택되지는 않았다.

### 일반논평(general comments)

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 해석과 적용에 관한 지침을 제공하는 일반 논평을 채택하였다. 더 나아가 이러한 논평은 규약을 구성하는 규범과 조항들에 실질적 의미를 부여한다. 이러한 일반 논평과 다른 인권조약기구에 의해 채택된 일반논평은 각 조약기구들이 다루고 있는 주제의 법적 의미, 내용, 의도를 설명하는 귀중한 문서들이다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 아래와 같은 일반 논평을 채택하였다<sup>18)</sup>.

- 일반논평 1. 당사국의 보고(1989)
- 일반논평 2. 국제적 기술지원 조치(제22조) (1990)
- 일반논평 3. 당사국 의무의 성격(제2조 1항) (1990)
- 일반논평 4. 적절한 주거에 대한 권리(제11조 1항) (1991)
- 일반논평 5. 장애인 (1994)
- 일반논평 6. 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 (1995)
- 일반논평 7. 적절한 주거에 대한 권리(제11조 1항) : 강제 철거 (1997)
- 일반논평 8. 경제적 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 관계 (1997)
- 일반논평 9. 동 규약의 국내적 적용 (1998)
- 일반논평 10. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어 국가인권기구의 역할 (1998)
- 일반논평 11. 초등교육에 관한 행동 계획(제14조) (1999)
- 일반논평 12. 적절한 식량에 대한 권리(제11조) (1999)
- 일반논평 13. 교육에 대한 권리(제13조) (1999)
- 일반논평 14. 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리(제12조) (2000)
- 일반논평 15. 물에 대한 권리 (2002)

17) E/CN.4/1997/105, annex.

18) 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회와 기타의 유엔인권조약기구들의 일반 논평은 HRI/GEN/A/Rev.6에서 찾을 수 있다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

### 2. 주요 국가인권기구

많은 국제적, 지역적 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 초점을 맞추고 있다. 이러한 국가인권기구들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 본질과 내용에 대한 이해를 제공하며 이러한 권리에 대한 실제적인 법체계를 발전시켰다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루고 있는 주요 기관은 다음과 같다.

- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약을 감시하고 이행하는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회
- 유럽사회헌장의 이행을 모니터링하고 집단적 청원절차 하의 청원을 심사하는 유럽사회권위원회(European Committee of Social Rights)<sup>19)</sup>
- 인권 및 기본적 자유에 관한 유럽협약을 모니터링 하는 유럽인권법원
- 유엔 인권위원회와 인권의 증진과 보호를 위한 유엔 인권소위원회 그리고 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 다양한 문제를 연구하기 위해 임명된 특별 보고관

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 국가 의무에 대한 기타 연원

더 나아가 여타 몇몇의 권위 있는 문서들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국가 의무의 성격과 본질에 관한 지침을 제공하고 있다.

1986년 국제법에 권위 있는 국제 전문가 그룹은 네덜란드의 마스트리히트에 있는 림버그 대학에서 회합을 가졌으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 이행에 대한 림버그 원칙 즉, 일련의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 의무의 원칙들을 발전시켰다. 림버그 원칙은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 주요 조

19) 사회 헌장(Social Charter)하에서 “준수의 한계(decency threshold)”라 로 명명된 방법론(methodology)이 적용되고 발전되어 왔다. 사회헌장 제4조 1항에 규정된 권리에 대한 당사국의 준수 여부를 결정할 때에 유럽사회권위원회는 당사국들의 사회적·문화적 조건들의 다양성을 인정하지만, 평균국민임금의 68%에 미치지 못하는 일체의 임금은 “준수의 한계”를 달성하지 못한 것이며, 헌장상의 규범을 실현하지 못한 것이라고 결정하였다. 이러한 준수에 대한 평가는 상대적으로 부정확한 규범이라도 판결기구에 의하여 사법적으로 정확성이 담보될 수 있으며, 상대적으로 모호한 조항이라 하더라도 동 조항에 근거하여 권리에 대한 침해가 야기 될 수 있다는 것을 보여준다.

항의 해석에 대한 방식을 규정하고 있다. 이러한 림버그 원칙은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 규범에 대한 법적 성격의 이해를 위한 포괄적인 체계를 제공하고 이러한 규범들을 해석하기 위한 수단으로써 폭넓게 사용되고 있다. 림버그 원칙은 규약상 당사국 의무의 성격에 관한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 1990년 일반논평 3보다 먼저 채택되었으며 위원회가 일반논평을 준비하는 데 있어 커다란 영향을 끼쳤다. 또한 림버그 원칙은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 이행 상황을 보고하여야 할 정부보고서를 다루고 있으며, 본 안내서의 부록에 포함되어 있다.

1992년에 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실천에 관한 소수자 보호와 차별 금지 소위원회(현재는 인권의 보호와 증진에 관한 인권소위원회)의 특별 보고자인 Danilo Türk는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 접근할 수 있는 기본적인 가설을 개발하였으며, 그의 가설은 주로 경제적, 사회적 및 문화적 권리(이하 ‘사회권’이라함)에 관한 국가의 의무와 관련 되어 있다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

#### 3. Danilo Türk가 제안한 기본적 가설<sup>20)</sup>

- a) 모든 국가들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 실현하기 위한 다양한 수준의 법적 의무를 가지고 있다. 이러한 의무들은 지방적, 국내적, 지역적 그리고 국제적 수준을 가지고 있다.
- b) 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 시민적 및 정치적 권리와 상호 의존적이며 시민적 및 정치적 권리와 같은 법적 성격을 가지고 있다. 이러한 속성은 일시적인 것이 아니며, 내적 혹은 외적 경제 환경의 빈번한 변화와 상관없이 사회권의 적용과 관련성은 일관되어야 하며 지속적이어야 한다. 이러한 인권의 실현을 위해 “모든 이용 가능한 자원”의 활용에 지속적인 관심을 기울여야 한다.
- c) 특정한 국가의 의무는 달라질 수 있지만, 모든 인권은 접근과 기회의 평등에 기초하여 모든 사람들에게 법률상으로도 사실상으로도 적용되어야 하며, 취약한 계층으로서 자신들의 권리를 스스로 행사할 수 없는 사람들을 최우선적으로 고려해야 한다.

20) E/CN.4/Sub.2/1991/17, para. 52.

- d) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 구체적인 법적 의무를 부담하는 국가들은 경제개발 수준과 상관없이 모든 사람의 생존권을 존중해야 한다.
- e) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 법적 의무는 다면적이다. 거시적 차원에서 법적 의무는 (I) 국가, 지방 정부나 기관 그리고 이러한 규범을 위반할 능력을 가진 제3 당사자 (II) 국제 사회 (III) 정부간 기구 및 기관에 영향을 미친다.
- f) e 항에서 유추하여, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현과 관련하여 명시적 또는 묵시적 위임사항을 가진 모든 행위자들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 문제들이 업무와 관련되어 직접적으로 적용 가능하다는 것을 인정해야 할 뿐만 아니라 추진되고 있는 정책, 사업, 전망, 계획들이 사회권 실현의 기대나 사회권 이행을 위한 국가의 법적 책임 능력을 해하지 않는다는 것을 보장해야 한다.
- g) 인권은 공허한 것이 아니다. 사회 경제학적 성격의 인권을 포함한 모든 권리의 이행은 다양한 경제적, 사회적, 정치적, 역사적, 철학적 그리고 법적 선택과 영향력에 달려 있다. 이들 각각은 다른 것들과 더불어 이러한 권리의 실현에 있어 중요한 역할을 할 것이다. 이들 중 어떠한 것도 지나치게 강조되거나 경시되어서는 안 된다.
- h) 범세계적 경제의 국제화와 통합의 증가 및 정치적, 사회적 구조의 통합과 국제화의 확대에 따라 국제적인 협력과 책임의 중요성은 증대하고 있다.

럼버그 원칙은 1997년 마스트리히트에서 열린 국제법 전문가 회의에서 채택된 가이드라인에 의해 보완되었다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해에 대한 마스트리히트 가이드라인 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 의미, 작위 및 부작위를 통한 권리의 침해, 침해의 책임과 침해의 희생자들에 대한 효과적인 구제조치의 부여 등을 검토하고 있다. 마스트리히트 가이드라인은 이 안내서의 부록에 첨부되어 있다.

## B. 당사국의 의무

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조는 규약상의 각각의 권리와 관련하여 기본적인 국가 의무를 개괄하고 있다<sup>21)</sup>. 국가인권기구는 제2조의 용어가 어떻게 해석되고, 제2조가 국내적 차원에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유를 증대하는데 사용될 수 있는 지에 관하여 숙지할 필요가 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.
2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.
3. 개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에서 발생하는 일반적 의무뿐만 아니라 제2조의 몇몇 주요 원칙들은 더욱 더 많은 주의가 요구된다. 이는 다음과 같다.

- “특히 입법적 조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여... 조치를 취할 것을 약속한다”
- “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여”
- “가용자원이 허용하는 최대한도까지”
- “차별 없이”
- “국제적 지원과 국제적 협력을 통하여”
- 존중의 의무

21) 다음은 국가의 의무를 정의한 가장 권위 있는 논문 중의 하나이다. Philip Alston, Gerrad Quinn의 “The nature and scope of states parties’ obligations under the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights” 이다. in *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 2(May, 1987), pp.156-229.

- 보호의 의무
- 실현의 의무

“특히 입법적 조치의 채택을 포함한 적절한 수단에 의하여... 조치를 취할 것을 약속한다”

제2조 1항은 당사국에게 모든 사람이 규약상의 모든 권리를 완전히 향유하게 하기 위하여 즉시 조치를 취할 것을 요구하고 있다.

많은 경우에, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 강제할 수 있다면, 입법의 채택은 불가피하였을 것이다. 그러나 법률만으로는 규약 상 의무를 충분한 이행할 수 없다. 정부는 모두에게 이러한 권리를 보장하기 위하여 행정적, 사법적, 정책적, 경제적, 사회적, 및 교육상의 조치 그리고 모든 기타 필요한 조치를 취해야 한다. 법이 비록 중요하기는 하지만, 법만으로는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 광범위한 향유를 보장하기에는 충분하지 않다.

제2조 1항에 따라, 당사국들은 입법적 조치를 취할 의무가 부과되어 있는데 특히, 현행 법률이 규약상 부과된 의무와 명백하게 양립하지 않는 경우에 그러하다. 예를 들어 법률이 명백하게 차별적이거나, 규약에 포함되어 있는 어떤 권리의 향유를 방해하는 명시적인 효력을 가지거나, 특히 국가의 소극적 의무와 관련하여 권리의 침해를 허용하고 있는 경우에 그러하다. 실례를 들자면, 정부가 폭력을 행사하여 주거를 이전시키는 것을 법이 허용하거나, 적정절차 없는 강제철거를 법이 허용하는 경우 이러한 법은 국내입법을 통하여 규약과 일치하도록 수정이 요구되어 진다. 림버그 원칙에 따르면 이것은 다음을 의미한다.

17. 국내적 차원에서, 당사국은 규약상의 의무를 실현하기 위해서 권리들의 성격에 부합하는 입법·행정·사법적 조치와 경제적, 사회적, 교육적 조치를 포함한 모든 적절한 수단을 이용해야 한다.
18. 입법조치만으로는 규약의 의무를 실현하는 데 충분하지 못하다. 그러나 2조 1항은 현행법이 규약에 근거한 의무에 위반될 경우, 입법적 조치를 취할 것을 요구하고 있음에 유의해야 한다.
19. 당사국은 사법적 구제를 포함한 효과적인 구제를 제공해야 한다.
20. 특정국가에서 채택한 수단이 적절한지의 여부는 해당국가에 의해 판단되지만, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 지원을 받아 경제사회이사회에 의해서도

검토되어야 한다. 그러한 검토는 유엔헌장에 따라 설립된 다른 기관들의 권한을 침범하지 않아야 한다.

“권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여”

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 점진적 실현이라는 용어의 사용은 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 일정한 경제개발수준에 도달한 경우에만 실현될 수 있다는 의미로 종종 그릇되게 사용되어 진다. 이러한 해석은 동 조항이 의미하는 법률적 해석이나 의도가 아니다. 동 조항은 국가의 부의 규모와 상관없이 모든 당사국에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위하여 가능한 조속히 행동할 의무를 부과하고 있다.<sup>22)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 즉각적인 효과적이고 공평한 자원의 이용을 요구하고 있다.

당사국의 의무의 성격에 관한 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 3에 따르면, 관련 권리의 완전한 실현은 점진적으로 달성될 수 있으나, 해당 목적을 위한 조치는 당사국들이 비준한 이후 합리적으로 짧은 시간 내에 취해져야만 한다. 그러므로 국가가 조치를 취하는 않는 경우에는 규약 위반이 된다. 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 보호의 의무는 규약 상에 규정된 권리를 보장하기 위해서 국가가 법적으로 합치하며, 충분히 점진적인 정책을 개발할 것을 요구하고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 특별한 측면을 모니터링하고 평가하기 위한 수단으로서 지표의 사용은 점차적으로 규약의 이행을 위한 하나의 “수단”으로 수용되어 지고 있는 것으로 보인다<sup>23)</sup>.

림버그 원칙은 다음 사항을 강조하고 있다.

16. 모든 당사국들이 규약에 포함된 권리를 완전히 실현하기 위하여 즉각적인 조치를 취할 의무를 지닌다.

“점진적으로 달성하기 위하여”라는 구절은 국가가 규약에 포함되어 있는 권리의 향유를 보장하기 위한 노력을 무제한적으로 유예할 권리를 가진다는 것을 의도하거나, 의미하지는 않는다. 이러한 종류의 유예는 국제법과 합치되지 않는다.

22) 당사국 의무의 성격에 관한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 3의 9항 참조.

23) 예를 들어 다음을 참조 할 것; ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현 및 인권의 보호와 증진에 관한 인권소위원회의 특별보고자인 Danilo Türk가 작성한 중간 보고서(progress report)에서 이러한 권리와 관련하여 사용가능한 지표(indicator)의 사용에 대한 예비적 작업’. (E/CN.4/Sub/1990/19), chapter I, “Social and economic indicators and their role in the realization of economic, social and cultural rights”, para. 1-105.

본질상 일정 권리들은 점진적 이행의 규칙에 더 밀접하게 연관되어 있을 지라도, 규약상의 많은 의무들은 즉각적으로 이행될 것을 명백하게 요구하고 있다. 이러한 즉각적 이행은 특히 차별금지조항과 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 적극적으로 침해하거나 또는 이러한 권리와 관련된 법률적 혹은 기타의 보호를 철회하는 것을 제한하는 당사국의 의무에 적용된다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 이러한 의무가 이용가능한 자원의 증가와는 독립적으로 존재한다고 주장한다. 모든 이용가능한 자원은 규약에 기술되어 있는 권리의 실현을 위해서 가능한 가장 효과적인 방법으로 사용되어야만 한다. 림버그 원칙은 아래와 같이 점진성의 문제를 다루고 있다.

21. 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할” 의무는 당사국이 가능한 한 신속히 권리의 실현으로 나아가기를 요구한다. 이러한 의무는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 유예할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 그와 반대로 모든 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약하의 의무실현을 위한 조치에 즉각적으로 착수할 의무를 가지고 있다.
22. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약하의 몇몇 의무들은 제2조 2항의 차별금지와 같이 당사국에 의한 즉각적이고 완전한 이행을 요구한다.
23. 점진적인 달성의 의무는 자원의 증가와는 독립적이다. 그러한 의무는 가용자원의 효과적인 사용을 요구한다.
24. 점진적인 이행은 자원의 증가뿐만 아니라, 모든 이에 의해서 사회권규약에 인정된 권리들이 실현되는 데 필수적인 사회적 자원의 발전에 의해 달성될 수 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리는 권리의 점진적 실현이라는 부분을 인정하고 있다.<sup>24)</sup> 그러나, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 의무에 관련하여서만 “점진적인”이라는 용어를 사용한다. 즉, 점진적이라는 용어의 사용은 권리의 법적 성격에 영향을

24) “자유권 위원회(Human Rights Committee)는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조가 광범위한 적극적 의무들을 포함하고 있으며 이러한 의무의 일부는 점진적인 성격을 가진 것으로 해석하였다. 예를 들어, 유아사망, 영양실조, 공중보건제도와 같은 문제들이 제기되었다. 이러한 접근은 자유권위원회는 첫 번째 일반논평에서 종합적인 의견으로 다시 한번 언급하고 있다. 또한 선택의정서에 대한 견해(Views)에서 제6조에 대한 예방적 또는 적극적 측면이 있다는 것을 밝혔다.”(Diminic McGoldrick, *The Human Rights Committee : Its Role in the Development of the International Convention on Civil and Political Rights* (Oxford, Clarendon Press,1994), p.346)

주지 않으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 관련된 즉각적인 의무가 존재하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 의무는 국가가 규약상의 권리를 누구나가 향유하게 하기 위하여 인식할 수 있는 진행 과정 중에 있음을 보여 줄 것을 요구한다. 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약을 준수하지 않기 위한 구실로서 이러한 진행 과정의 개념을 사용 할 수 없으며, 또한 이에 근거하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 제한하거나, 훼손을 정당화하기 위해 사용할 수 없다. 그러나 국가인권기구와 기타 기관들은 점진적 실현이라는 문구가 규약상 의무를 회피하려는 국가의 피난처로 사용되는 것을 경계할 필요가 있다.

법원과 공공기관은 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 권리의 완전한 실현을 위해 가능한 신속하게 행동해야만 한다는 점을 보장하기 위해서 점진적 실현에 대한 새로운 해석원칙이 필요하다. 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 향유에 부정적 영향을 미치는 법률, 관행, 정책을 금지하고 파기하기 위한 적극적 방법으로 이러한 원칙을 검토하고 사용해야 하며, 그러한 원칙에 따라 행동해야 한다. 이러한 해석원칙은 개별적인 권리의 완전한 향유를 증대하기 위한 국가의 의무와 권리 보유자에 대한 지속적인 법적 보호의 확대를 포함한다.

점진적 실현의무는 역행적 조치를 인정하거나 취하지 않을 의무를 포함한다. 완전하게 보장될 수 없는 경제적·사회적 권리는 가능한 최대한으로 보장되어야만 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 부분적인 실현은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 위반이 아니다. 그러나 현재의 수준보다 부분적으로 혹은 전체적으로 더 낮은 수준으로 역행하여 권리의 향유가 이루어진 경우 이것은 규약의 위반에 해당한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 영향을 미치는 입법의 폐지와 같은 의도된 역행적 조치는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 규정된 권리의 전체성을 고려하여 오직 국가가 최대한도의 가용자원을 완전히 실현한 상황에서만 정당화될 수 있다. 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 “다른 계층을 희생하여 이미 사회적으로 유리한 위치에 있는 계층에게 이익이 되는 정책과 입법을 의도하여서는 안 된다”라는 점을 강조하였다.<sup>25)</sup>

25) 적절한 주거권에 관한 일반논평 4의 제11항

## “가용자원이 허용하는 최대한도까지”

“가용자원”이라는 용어는 한 국가내의 자원과 국제협력과 원조를 통해 국제공동체로부터 얻을 수 있는 경제적, 기술적 자원을 모두 포함한다. 이러한 용어는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현 위해 이용될 수 있는 공적비용과 기타의 모든 자원을 포함한다.<sup>26)</sup>

점진적 실현 조항처럼 “가용자원”의 기준은 종종 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유를 못하게 하거나, 위반을 정당화하는데 사용되곤 한다. 그러나 림버그 원칙에서 인정하고 있듯이, 이러한 기준은 경제발전의 수준에 관계없이, 당사국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무가 있음을 부여하고 있으며, 결코 후진국을 위한 미이행의 수단으로 의도된 것은 아니다<sup>27)</sup>.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위반에 관한 마스트리히트 지침에 따르면, “림버그 원칙 25항 ~ 28항과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 법리에서 확인했듯이, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 이행과 관련된 국가의 최소의무가 자원의 부족 때문에 경감되지는 않는다.”라고 언급하고 있다.<sup>28)</sup>

주거권에 관한 일반논평 4에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 다음과 같이 말하고 있다.

적절한 주거에 대한 권리와 관련된 당사국의 의무를 충족시키기 위한 조치는 적절하다고 판단되는 공공 및 민간 부문의 조치의 모든 조합을 반영할 수 있다. 일부 국가에서는 공적 주택자금이 직접적인 주택신축에 유용하게 사용되고 있는 한편, 대다수의 경우에서 보이는 경험은 공공건축주택을 건설하여 주택 부족분을 완전히 해결하기에는 역부족인 것을 보여주었다. 따라서 적절한 주거에 대한 권리 하의 당사국의 의무에 대한 완전한 결의

26) 한 저자에 따르면, “자원”을 다음의 다섯 가지 범주로 나누고 있다. : 1. 인적 자원; 2. 기술적 자원; 3. 정보 자원; 4. 천연자원; 5. 재정적 자원. 또한 “이용 가능한 자원의 극대화”라는 구절을 언급하면서 다음과 같이 주장하고 있다.; 한 가지 난점이 있다.- 그것은 정의되지 않은 명사를 수식하는 2개의 양립할 수 없는 두 형용사가 존재한다는 것이다. ‘극대화’는 이상주의를 나타낸다. ‘이용 가능한’은 현실성을 나타낸다. ‘극대화’는 인권이라는 단어를 수식하는 수식어이다. ‘이용 가능한’은 국가에 대한 여지를 남겨 두고 있다. (Robert E. Rovertson, “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘mazimum available resources’ to realising economic, social and cultural rights” in Human Rights Quarterly, vol. 16, No, 4(November, 1994), pp.693-694)

27) 림버그 원칙 25에서 28은 다음과 같다 : 25. 경제발전의 수준에 관계없이, 당사국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무를 진다. 26. ‘가용자원’이란 한 국가 내의 자원과 국제 협력과 원조를 통해 국제 공동체로부터 얻을 수 있는 자원을 모두 포함한다. 27. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 권리 실현을 위해 적절한 조치가 취해졌는지를 판단할 때, 가용자원의 동등하고 효과적인 사용과 가용자원에 대한 접근에 주의를 기울여야 한다. 28. 모든 이에게 필수 서비스를 제공하고 생존요건의 충족을 보장할 필요성에 유념하여, 가용자원을 사용함에 있어 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 인정된 권리 실현에 우선적 고려를 두어야 한다.

28) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인 10항.

와 함께 당사국의 “실현가능 전략(enabling strategy)”이 장려되어야 한다. 본질적으로 동 의무는 자국이 취한 조치가 총체적으로 최단시간 내에 최대의 가용자산으로 모든 국민의 권리를 실현시키기에 충분했다는 것을 증명하는 것이다.(제14항)

요구되는 다수의 조치는 자원배분과 일반적 성격의 정책 이니셔티브를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 맥락에서 공식적인 입법적·행정적 조치의 역할이 과소평가되어서는 안 된다.(제15항)

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 위하여 “가용 자원이 허용하는 최대한도까지”라는 요건은 예산과 세출에 대한 정부의 결정에 영향을 준다. 예를 들어, 공적자금의 지출과 관련하여, 국가는 재량적 자금지원에 있어 우선적으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 의무를 충족하도록 요구되어 진다. 또한 국가가 부과될 세금의 수준을 결정함에 있어, 국가는 모든 이에게 필수서비스를 제공하고 생존요건의 충족을 보장할 수 있는 충분한 세입의 조달을 보장해야 한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관련된 공적지출의 삭감이나 프로그램 감소에 대한 명백한 정당성이 없는 경우, 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 의무를 위반한 것으로 간주될 수 있다고 하였다. 그러나 동 위원회는 “가용자원이 허용하는 최대한도까지”라는 해석과 관련하여, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 규범을 보장하기 위하여 공적지출이 전체 지출의 어느 정도를 차지해야 충분한 지를 명확히 결정하는 것은 불가능하다고 언급하였다. 하지만 공적 지출의 삭감에 대한 합리적인 정당성이 없는 경우에 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약을 위반한 것으로 해석될 수 있다고 하였다. 덧붙여 동 위원회는 적극적인 국가의 개입이 요구되는 상세한 사항들에 대하여 언급하고 있다.<sup>29)</sup>

### “차별 없이”

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 2항은 차별 없이 경제적, 사회

29) 도미니카 공화국과 관련한 사건에서 사회권 위원회는 다음과 같이 언급하였다. “극히 위협스러운 조건에서 거주하는 사람들 예를 들어, 다리 아래 혹은 절벽 면과 같은 극히 불안정한 상태에서 거주하는 사람들과 강가에 근접한 위협스러운 집에서 거주하는 사람, 협곡에 거주하는 사람, Barrancones와 Puente Daurte에 거주하는 사람, 1986년과 1994년 사이에 강제 철거되어, 새로운 지역(Villa Juana, Villa Consuelo, Los Frailes, San Carlos, Guachupita, La Fuente, Zonal Colonial, Maquiteria, Cristo Ray, La Cuarenta, Los Rios and La Zurza)을 배정받지 못한 3000 가구 이상의 세대들은 모두 조속한 방법으로, 규약과 완전히 일치하는 적절한 주거의 제공을 보장받아야 한다.” Official Records of the Economic, and Social Council, 1995, Supplement No. 3 (E/1995/22-E/C.12/1994/20), para.327.

적 및 문화적 권리를 실현할 것을 규정하고 있다. 동 조항은 당사국에게 차별을 인정하는 법률과 관행을 개정하고 차별적 행동을 금지할 의무를 부과한다. 또한 당사국은 사인 또는 단체가 여타의 공적 부분에서 차별하는 것을 금지해야 한다. 당사국은 차별이 발생하는 경우에 재판 및 기타 권리구제절차를 보장해야 한다. 동 조항은 많은 차별금지사유를 나열하고 있다. 예를 들면 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 신념, 국가적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 신분 등이 있다. 이러한 목록은 예시적인 것이다. 따라서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유를 손상시키는 그 밖의 사유에 의한 차별 역시 철폐되어야 한다. 그러므로 나이, 부, 성적 지향에 대한 차별 역시 금지되어야 한다.

여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 그리고 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제 협약은 각각의 협약에 의해 보호받는 사람들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 평등한 향유의 보장을 위해 취해진 특별 조치는 차별이 아니라고 규정하고 있다. 림버그 원칙은 일반적으로 이러한 접근을 소외되고, 불리한 집단과 개인에까지 확장시키고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 특별 조치가 서로 다른 집단들에게 서로 구별되는 권리의 보장을 유지시키는 것으로 귀결되어서는 안 되며, 이러한 조치들은 의도된 목적들이 달성된 후에는 지속되어서는 안 된다. 예를 들어, 이러한 원칙은 차별우대(affirmative action)계획에도 적용된다.

### “국제적 지원과 국제적 협력을 통하여”

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조상의 국가의 의무는 “개별적으로 그리고 국제적 지원과 협력을 통하여” 이행되어야만 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 많은 국가들이 단독으로 행동해서는 경제적, 사회적 및 문화적

30) 림버그 원칙의 원칙 35에서 41은 다음과 같이 규정하고 있다. “35. 제2조 2항은 즉각적인 적용과 당사국에 의한 명시적 보장을 요구한다. 따라서 제2조 2항은 사법적 심사 및 기타 권리구제 절차의 대상이 되어야 한다. 36. 제2조 2항에서 언급된 차별의 근거들은 더 추가될 수 있다. 37. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 당사국이 됨과 동시에 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 영향을 주는, 작위와 부작위를 통한 모든 차별적인 법과 규칙 그리고 관행들을 즉각적으로 폐지함으로써 법률상의 차별을 제거해야 한다. 38. 자원의 부족, 혹은 다른 이유로 인한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 불평등한 향유의 결과로 발생하는 사실상의 차별은 가능한 빨리 종식되어야 한다. 39. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 평등한 향유를 보장하기 위하여 특정 집단 혹은 개인들의 적절한 권리 향상이 필수적으로 요구될 경우, 그러한 목적을 위해 취해진 특별 조치들은 차별로 간주되어서는 안 된다. 그러나 이러한 조치들이, 결과적으로 서로 다른 집단들에게 서로 구별되는 권리의 보장을 유지시키는 것으로 귀결되어서는 안 되며, 이러한 조치들은 의도된 목적들이 달성된 후에는 지속되어서는 안 된다. 40. 2조 2항은 모든 공적 생활의 영역에서 사인과 사적 조직에 의한 차별행위를 금지할 것을 당사국에게 요구한다. 41. 제2조 2항의 적용에서 ‘모든 형태의 인종차별철폐협약(Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination)’과 협약에 따라 설치된 인종차별철폐위원회의 활동을 포함하여 모든 관련 국제조약에 충분한 관심을 기울여야 한다.

권리에 관한 국제규약상의 의무를 충족시킬 수 없다는 것과 국제적 지원이 필요하다는 것을 인정하고 있다. 동 조항은 두 가지 측면을 가지고 있다. 즉, 지원 받을 의무와 제공의 의무이다.

일반적으로 개발 또는 변화의 과정에 있는 국가들은 짧은 시간 내에 혹은 즉각적으로 자국의 국민들을 위한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하여 줄 자원을 가지고 있지 않다. 이러한 이유로 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 즉각적인 완전한 이행을 요구하고 있지는 않으나 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 점진적으로 실현할 것을 요구한다. 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 필요한 경우 국가가 그들의 점진적 실현 계획을 이루기 위하여 외부의 지원을 받아들일 것을 요구한다. 외부의 지원은 가용자원의 일부분으로 간주되어야만 한다. 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 의무를 충족할 수 없고, 외부의 지원이 가능한 경우 고립주의적 입장이나 자급자족적 태도를 채택해서는 안 된다.

지원을 제공할 수 있는 적절한 수단을 가진 국가는 자국내의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장할 의무를 재정적으로 충족하지 못하는 국가에게 지원을 제공할 의무가 있다. 국제적 지원과 협력에 관한 요소에는 작위, 부작위의 두 가지 경우가 있다. 지원을 제공할 수 있는 국가가 부적절한 행위를 하거나 혹은 어떠한 행동도 취하지 않은 경우 당해 국가는 자신의 작위와 부작위에 대해 책임 져야만 한다.

### “존중의 의무”

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1항의 다양하고 구체적인 의무와 더불어 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 세 가지 형태의 일반적 의무를 가지고 있다. 바로 존중의 의무, 보호의 의무, 이러한 권리들을 이행할 이행의 의무이다.<sup>31)</sup>

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 존중해야 할 존중의 의무는 국가들이 개인의 완전성을 침해하는 어떠한 관행적, 정책적, 법률적 조치를 이행, 지원 혹은 묵인하는 것을 금지

31) 마스트리히트 가이드라인은 6항에서 다음과 같이 규정하고 있다. “시민적 및 정치적 권리와 마찬가지로 경제적, 사회적 및 문화적 권리도 국가에 세 가지 형태의 이행의무를 부과한다. 그것은 존중, 보호, 이행의 의무이다. 세 가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지 않는다면 그것은 이들 권리의 침해를 구성한다. 존중(respect)의 의무는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유하는 데 국가가 저해하는 행위를 하지 말아야 한다는 것이다. 즉 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우, 그것은 주거권을 침해한 것이다. 보호(protect)의 의무는 제3자에 의한 인권침해를 국가가 막는 것이다. 즉 사기업이 기본적 노동 기준을 준수하도록 보장하지 못한다면 그것은 노동권 및 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리의 침해에 상당한다. 이행(fulfill)의 의무는 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 완전히 실현하기 위해 적절한 입법·행정·예산·사법 조치 및 기타 조치를 취하도록 요구한다. 즉 국가가 필요한 사람에게 필수적인 기초 의료를 제공하지 않는다면, 그것은 인권침해에 상당한다.”

하도록 요구하고 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 충족시키는데 가장 적절하다고 인정된 방법으로 가용자원을 사용할 자유를 침해하는 것을 금지하도록 요구한다.<sup>32)</sup> 이러한 의무는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 자의적인 간섭으로부터 국민을 보호해 준다. 예를 들어, 주거에 대한 자의적인 강제퇴거는 존중의 의무를 위반하는 것이다. (경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준 표 4의 일반논평과 강제퇴거 참조) 존중의 의무는 다음과 관련이 있다.

- 모든 형태의 차별로부터 자유로울 권리
- 관련 법률과 정책에 영향을 줄 수 있는 시민의 권리를 포함한 참여권
- 특히, 지역사회에 기반을 둔 민간단체(NGO)를 조직하고, 회합하며, 연대할 권리
- 특히 자원의 배분과 접근에 있어서 평등한 대우에 관한 권리
- 국가의 자의적인 간섭 없이 이미 획득한 권리를 자유롭게 향유할 권리
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관련된 교육, 의료, 기타 서비스의 접근으로부터 자의적으로 배제되지 않을 권리

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

#### 4. 일반논평과 강제퇴거

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 위반을 구성하는 작위 및 부작위 중에서 강제퇴거의 관행이 가장 두드러진다고 언급하고 있다. 주거권에 관한 동 위원회의 일반논평 4는 “강제퇴거가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 상의 요건과 명백하게 부합하지 않으며, 지극히 예외적인 상황에 한하여 관련 국제법상 원칙에 의하여 정당화 될 수 있다.”라고 규정하고 있다<sup>33)</sup>.

1997년 5월에, 동 위원회는 퇴거에 대한 보호의 범위가 상당한 정도 확장되어야 한다는 내용의 일반논평 7을 채택하였다. 일반논평 7은 정부, 토지소유자, 그리고 세계은행과 같은 국제기구도 강제퇴거의 발생을 막아 인권에 대한 침해를 금지토록 해야만 한다는 내용을 담고 있으며 이는 이전의 내용보다 상당 정도 진일보한 것이다.

32) 이러한 맥락에서, 정부들은 대중적 참여에 대한 권리를 억제하지 않아야 하며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 가진 사람들이 그들의 요구를 주장하는데 필수적인 결사와 단결의 자유를 존중할 뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 수익자가 자주적으로 수행할 수 있는 경제적, 사회적, 그리고 정치적 조건들을 증진하고 창설할 수 있도록 하여야 한다.

33) 적절한 주거에 대한 권리(right to adequate housing)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 4의 18항. 이와 유사한 내용은 국제적 기관들이 대규모의 퇴거와 관련된 사업에 연루되지 않도록 신중

또한 일반논평7은 존중의 의무를 다루고 있다. 이것은 “당사국 스스로가 강제퇴거를 자제하여야 하며, 강제퇴거를 수행하는 당사국의 대리인이나 제삼자에 대한 법이 집행되도록 보장해야 한다.”라고 언급되고 있다.

또한 일반논평은 보호의 의무를 다루고 있다. 이것은 국가가 “개인 및 단체가 적절한 보호조치 없이 자행하는 강제퇴거를 금지하고 필요하다면 책임자를 처벌하기 위한 입법 및 기타 조치를 충분히 확보해야 한다.” 라고 촉구하고 있다. 따라서 토지소유자, 개발사업자 그리고 세계은행과 같은 국제기구 그리고 기타 제3사자 및 비국가행위자는 관련 법적 의무를 준수해야 하고, 만약 이들이 강제퇴거를 자행한 경우에는 법에 의한 강제를 예측할 수 있을 것이다. 정부에게는 적절한 보호조치 없이 자행되는 강제퇴거에 대해 책임자를 처벌하기 위한 국내적 보호입법이 요구되어 진다.

마지막으로, 일반논평 7은 이행의 의무를 규정하고 있다. 이것은 “강제퇴거로 인해 개인이 노숙자가 되거나 기타 인권 침해의 가능성에 노출되지 않아야 한다”고 선언함으로써 새로운 이정표를 마련하였다. 이러한 결과로 정부는 합법적이든 불법적이든 간에 퇴거를 당하는 사람들의 대체주거를 보장해야 한다.<sup>34)</sup>

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 이전의 특별 보고관에 따르면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현과 관련하여 명시적 또는 묵시적 위임사항을 가진 모든 행위자들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 문제들이 업무와 관련되어 직접적으로 적용 가능하다는 것을 인정해야 할 뿐만 아니라 추진되고 있는 정책, 사업, 전망, 계획들이 사회권 실현의 기대나 사회권 이행을 위한 국가의 법적 책임 능력을 해하지 않는다는 것을 보장해야 한다. (경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준 : 3. Danilo Türk가 제안한 기본적 가설 참조)

그러므로 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현은 국가뿐만 아니라 이러한 권리의 향유에 커다란 영향을 미칠 수 있는 국제금융기구 및 다국적기업과 같은 비국가기구의 역할이 존재한다. 다국적기업 또는 국제금융기구는 개발도상국에서 특히, 최소한의 경제적, 정치적 체제만을 가진 최빈국에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 발생시킬 수 있다.<sup>35)</sup> 또한, 시민적 및 정치적 권리의 간접적 침해는 구조조정계획 또는 대규모

한 노력을 기울일 것을 요구하고 있는 국제적인 기술적 원조조치에 관한 동 위원회의 일반논평 2의 5항에서 찾을 수 있다.

34) Scott Leckie, “New United Nations regulations on force eviction; General Comment 7 strengthens right not to be evicted”, in *Third World Planning Review*, vol. 21, No. 1(February .1999), pp.41-61

35) 그러므로 국제적 기술 원조 조치에 관한 일반논평 2는 국제기구들은 “모든 적절한 보호와 보상을 제공

사업투자에서 발생할 수 있으며 다국적기업은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 역행하는 일정한 고용환경을 조장할 수 있다.

국제금융기구 및 다국적 기업이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 존중의 의무를 공유한다 하더라도, 특별히 이들의 작위와 부작위에 대하여 책임을 지게 할 국제적 장치는 없다.<sup>36)</sup> 이러한 기구 또는 기업들은 국가들과는 달리 정기 보고서를 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회에 제출하지 않으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 위원으로부터 질문에 답변하기 위한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 회의 출석이 요구되지도 않는다. 그러나 국제금융기구의 당사국인 국가들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회에 정기 보고서를 제출하고 출석하여야 한다. 그러므로 국제금융기구의 당사국으로서의 국가의 활동이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 국가의 의무와 일치하는 것을 보장하기 위하여 모니터링 될 수 있다.<sup>37)</sup> 또한 이러한 과정에서 국가인권기구에 의한 경계가 중요하다.

### 보호의 의무

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하기 위한 보호의 의무는 개인 또는 비국가행위자에 의하여 다른 개인의 권리가 침해되는 것을 국가 또는 국가의 위임기관이 방지할 것을 요구한다. 제3자가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하는 경우에, 정부당국은 또 다른 침해를 배제하기 위한 행위를 하여야 하며, 침해의 희생자에 대한 법적 구제조치의 접근을 보장해야만 한다. 또한 국가는 인종적, 또는 기타 형태의 차별, 괴롭힘, 서비스의 철회 또는 기타의 위협으로부터 개인을 보호하기 위한 효과적인 조치를 제정해야 한다.

보호의 의무는 다음과 같은 것을 수반한다.

- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해 예방을 위한 국가 또는 국가 위임기관의 즉각적 조치
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해 예방을 위한 제3자의 즉각적 조치

---

하지 않고 주민들을 대규모로 추방하거나 강제 이주시키는 등의 행위에 관련된 사업에 연루되지 않도록 신중한 노력을 기울여야 한다.”고 언급하고 있다. 또한 Women’s International League for Peace and Freedom(WILPF) and INHURED International, *Justice Denied : Human Rights and the International Financial Institutions* (Kathmandu,1994) 참조.

36) Sigrun Skogly, “Structural adjustment and development : Human Rights - an agenda for change” in *Human Rights Quarterly*, vol 15, No 4, 1993, p.751.

37) 이미 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1항에 따라, 이러한 문제를 정기적으로 제기하여 왔다.

- 국가 또는 비국가행위자에 의해 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 침해되었다고 주장되어진 경우에 공평한 법적 구제조치에 대한 접근의 보장
- 인종 또는 그 밖의 형태의 차별, 괴롭힘, 서비스의 철회로부터 모든 사람을 보호하기 위한 적극적 조치<sup>38)</sup>

또한 사적 행위자들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해할 수 있으며 그러한 침해에 대한 책임이 있다.<sup>39)</sup> 더 이상 인권법은 단순한 공법의 문제가 아니며 사적 영역 역시 포함하고 있는 것이다.<sup>40)</sup> 사적 행위자들은 인권을 준수할 의무가 있으며, 국가는 일반적으로 국가와 관련되지 아니한 제3자에 의한 침해로부터 개인의 권리보호를 보장해야 할 상호적 의무를 보유한다.<sup>41)</sup>

유사하게, 국가가 침해를 조장되거나 혹은 부주의의 결과로, 개인의 권리를 침해할 수 있는 고용주, 기업, 토지소유자, 교사, 의사, 여타 시민들은 점차적으로 전통적인 한계를 벗어나 국가책임의 개념으로서 책임질 의무를 지니게 되었다.<sup>42)</sup> 예를 들면, 식량권에 관

38) 마스트리히트 가이드라인은 이와 관련하여 더욱 자세히 언급하고 있다. 국가의 책임 16. 제2부에서 언급된 침해는 해당 국가의 사법 관할권 안에서 일어났다면 원칙적으로 그 국가의 책임이라고 할 수 있다. 결과적으로 그러한 책임이 있는 국가는 피해자를 위한 조사와 기소, 구제 조치를 감독하는 등 그러한 침해를 시정할 수 있는 기제를 만들어야 한다. 비국가적 실체에 의한 행위 18. 국가의 사법권 내에서 다국적기업 등 개인들 혹은 사인이 다른 개인들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 박탈하지 않도록 해야 할 국가의 책임도 보호의 의무에 해당된다. 국가는 그러한 비국가 행위자들의 행동을 통제하는데 태만히 함으로써 일어난 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대해 책임이 있다. 국제기구에 의한 행위 19. 국가들이 공동으로 행동하는 국제기구에 참여할 때도 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호해야 할 국가의 의무는 여전히 지켜져야 한다. 특히 중요한 것은, 자신이 당사국으로 있는 국제기구의 프로그램과 정책이 인권을 침해하지 않도록 국가가 자신의 영향력을 행사해야 한다는 점이다. 국제금융기구를 포함한 국제기구들이 그들의 정책과 관행을 시정해 그들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 박탈하는 일이 없도록 하는 것은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 없애는 데 매우 결정적이다. 국제기구 사무국이나 비정부기구뿐 아니라 그러한 기구의 당사국들도 경제적, 사회적 및 문화적 권리 사안들을 고려해 국제기구들이 자신의 정책과 프로그램을 수정하는 추세를 개별적으로 혹은 운영위원회를 통해서 독려하고 일반화시켜야 한다. 국제기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 연관된 정책 결정에 압력을 행사하는데, 그 압력에 저항하기엔 자원이 부족한 나라들에서 그 정책과 프로그램들이 실시되려고 할 경우 특히 그러하다.

39) Chris, Jochnick, "Confronting the impunity of non-State actors : new fields for promotion of human rights" in *Human Rights Quarterly*, vol.21, No1(February, 1999), pp.56-79.

인권침해 가해자의 불처벌에 관한 소위원회 특별보고관은 1996년에 다음과 같은 점을 강조하였다. "경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해는 사인에 의해 행하여 질 수 있다. 상당수의 국가에서 그러한 침해는 처벌받는 범죄이거나 적어도 민사 배상의 대상이 된다. 또한 국가는 적절한 법적 체계를 고안해야만 한다.(E/CN.4/Sub.2/1996/15/para.135)

40) Andrew Claphan, *Human Rights in the Private Sphere*(Oxford, Clarendon Press, 1993)

41) Evert Albert Alkama, "The-party applicability of 'Drittwirkung' of European Convention on Human Rights", in *Protecting Human Rights : The European Dimension*(Studies in honor of Gerald J. Wiarda), F, Mascher and H. petzold, eds.(Koln, Carl HeymansVerlag, 1988) 린버그 원칙은 당사국들이 사인 또는 사적 기관이 일체의 공적 생활 분야에서 차별을 금지해야만 한다고 언급하고 있다.

42) 예를 들어, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 장애인에 대한 일반논평 5에서, "적절한 한도 내에

한 일반논평 12에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 “보호의 의무는 기업 또는 개인이 개인으로부터 적절한 식량에 대한 접근성을 박탈하지 않도록 보장하기 위하여 국가가 조치를 취할 것을 요구한다.”라고 말하고 있다.

### 실현의 의무

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이행할 실현의 의무는 여타의 조치가 사회권을 실현하는 데에 성공적이지 못한 경우 국가에 의한 적극적인 조치를 요구한다. 이러한 의무는 공적 지출, 행정적 경제규칙, 기본적인 서비스와 기본제반시설의 제공, 세금, 및 기타의 재분배적 경제조치와 같은 문제를 수반할 수 있다.

식량권에 관한 일반논평 12와 교육권에 관한 일반논평 13에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 “실현의 의무는 축진의 의무와 제공의 의무를 포함한다.”라고 언급하였다. 축진이란 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 향유를 가능하게 하는 적극적인 계획을 포함하고 있다. 제공은 개인 또는 집단이 그들의 통제 밖의 이유로 그들이 이용할 수 있는 수단을 통하여 스스로 권리를 실현하는 것이 불가능한 경우에 국가의 직접적 혹은 간접적 서비스의 제공을 포함한다. 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 세계보건기구 및 기타기구의 업무에 있어 건강 증진의 절대적 중요성을 인정하여, 실현의 의무는 증진의 의무를 포함하고 있다고 언급하였다.

또한 동 위원회는 특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 실현의 의무에 관한 예를 제시하고 있다. 일반 논평 12에서 위원회는 “실현(축진)의 의무는 국가가 사람들의 자원 접근성 및 자원 이용을 강화하고, 식량안보를 포함한 생계 보장 수단을 강화하기 위한 행동을 적극적으로 취하여야 한다는 것을 의미한다.”라고 언급하였다. 또한 일반 논평 13에서는 “실현(축진)할 의무는 국가로 하여금 개인과 공동체가 교육에 대한 권리를 향유할 수 있도록 하고 이를 지원하기 위한 적극적인 조치를 취하도록 요구한다.” 또한 동시에 “교육에 대한 권리를 실현(제공)할 그 자신들의 의무”를 준수할 것을 요구한다.

궁극적으로, 실현의 의무는 개인적 노력만으로는 보장되지 않는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 모든 권한에 완전하게 접근할 수 있는 기회들을 관할의 범위 내에서 개인에게 보장하는데 필요한 정부의 적극적 조치를 포함한다.

---

서 공공 부문뿐만 아니라 민간 부분도 적정한계 이내에서 장애인에 대한 형평한 대우를 보장하는 규율을 준수해야 한다는 것이다. 민간부분의 직원, 민간부분의 상품 및 서비스 공급자 및 기타 공공성을 띠지 않는 주체 등도 장애인과 관련한 비차별 및 평등의 규범을 준수하는 것이 필요하다. (제11항)

실현의 의무의 예는 다음 내용을 포함한다.

- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현을 위한 공적지출의 적정 비율의 할당
- 기본제반시설, 용수, 전기, 위생시설, 난방, 하수시설, 관개시설, 도로, 보건시설, 그리고 응급서비스를 포함한 국가의 공적 서비스 제공
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 목적으로 구체적인 일정과 재정상의 요건이 포함된 발전적 행동 계획 및 전략의 수립
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 모니터링하기 위한 적절한 지표의 사용을 포함한 기준의 확립
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 일체의 부정적 영향을 미치는 모든 법률, 규정, 그 밖의 지침에 대한 광범위한 입법적, 정책적 검토의 지체 없는 착수
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 입법적, 정책적 인식의 확립
- 노인, 아동, 신체장애, 불치병, HIV 양성반응자, 만성질환자, 정신질환자, 자연재해 피해자, 재해위험지역에 거주하는 자를 포함한 약자(disadvantaged) 집단에 대해 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 충족을 위한 우선적 전략 수립
- 국가들에게 의무가 있다면, 국가인권기구는 국내적 상황에서의 국가의 의무를 모니터링하거나 장려할 수 있으며, 일정한 경우 국가인권기구는 이러한 의무의 실현을 촉진시킬 수 있다. 여타 인권의 존중에 대한 보장 및 적절성과 효율성을 고려하여 이러한 전략들은 국가인권기구를 포함한 영향을 받는 모든 행위자들의 광범위하고 진정한 협의와 참여를 반영해야만 한다. 정부는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약으로부터 발생하는 의무와 관련된 정책을 조정하기 위해서 정부부처, 지역 기관 및 지방 기관과의 협력을 보장할 수 있는 후속적 조치를 취해야 하며, 그러한 조치에는 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 실현되지 아니한 정도를 평가하는 조치를 포함하여야 한다. 이와 관련하여 파리원칙에서 규정되어 있는 것과 같이 국제국가인권기구와의 관계에서 많은 위임사항들이 부여된 국가인권기구와의 적절한 협의가 요구되어 질 수 있다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

## 5. 다층적 국가의무 (disaggregating State obligations) - 주거권

적절한 주거에 대한 권리(right to adequate housing)는 상대적으로 더욱 발전된 경제적, 사회적 및 문화적 권리들 중의 하나이다. 유엔인간정주계획(UN-HABITAT, the United Nations Human Settlements Programme)과 유엔인권고등판무관실이 공동 제안한 유엔주택계획(UNHRP, The United Nations Housing Rights Program)은 주거권과 관련하여 가장 중요한 국제적 활동이다. 이러한 활동의 일환으로 유엔인간정주계획은 적절한 주거에 대한 권리의 완전하고 점진적인 실현을 위한 국가책임과 국내적, 지역적 수준에서 가능한 조치에 대하여 아래의 모형을 제시하였다. (HS/C/17/INF.6, table 2) 여타의 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 국가인권기구는 이와 유사한 활동을 할 수 있다.<sup>43)</sup>

존중의 의무	보호의 의무	증진의 의무	실현의 의무
불법퇴거 및 강제퇴거 금지	주거권 침해 금지	점유의 안정성	노숙자의 근절 및 예방
모든 형태의 차별 금지	국내적 구제절차와 국제법의 국내적 적용	주거권의 입법적 검토 및 인정	주거에 대한 공적자금의 증대 및 적절한 목표 설정
일체의 역행적 조치의 금지	모든 집단의 평등권 보장	완전한 실현지표의 개발	모든 사람을 위한 적절하고 거주 가능한 주거
주거에 근거한 자유	제공 가능 기준의 개발과 제공 가능 주거에 대한 모든 이의 접근	국민주거권에 관한 전략 개발	최소한의 물리적 주거 기준의 개발
사생활 및 가정의 존중에 대한 권리	특별 조치를 요구하는 약자 집단의 주거에 대한 접근 가능성	취약 집단의 권리에 중점 설정	모든 필수적 서비스와 기반시설 제공
주거에 대한 대중적 참여	주거의 민주적 통제	주거정보에 대한 접근	대중적 주택자금 및 저축 계획
주거의 문화적 속성에 대한 존중	사적주택부분에서 임차 규모 및 사업의 규제	제공 가능한 토지의 충분한 공급 확보	사회적 주택건설

43) 본 안내서에서는 두가의 의무가 하나의 의무(실현의 의무)로 보고 있으나 UNHRP는 증진의 의무(obligation to promote)와 실현의 의무(obligation to fulfil)로 구분하고 있다.

## C. 주요 핵심 개념 (Some Central Concepts)

이번 절(section)에서는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련한 세 가지의 주요 개념에 대해서 논의 하겠다.

- 최소핵심의무
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사가능성과 국내적 적용
- 역행적 조치의 회피

### 최소핵심의무(Minimum core obligations)

일반논평 3에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 국가들이 기본적인 수준의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유를 보장하기 위한 최소 핵심 의무를 갖는다고 하였다.

위원회는 적어도 각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소핵심 의무가 모든 당사국에게 부과되고 있다는 견해를 가지고 있다. 따라서 예를 들어 상당수의 국민이 필수적인 식량이나 필수적 기본의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있는 당사국은 일견 동 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않는 것으로 추정될 수 있다. 동 규약이 이러한 최소핵심 의무를 부과하는 것은 아니라는 방향으로 해석한다면 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다.<sup>44)</sup>

이러한 원칙은 광범위한 지지를 받았다.<sup>45)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 이전의 특별보고관인 Danilo Türk에 따르면, “경제 발전의 수준에 관계없이, 당사국은 모든 사람의 최소한의 생존권에 대한 존중을 보장할 의무가 있다.”<sup>46)</sup> 유엔인권위원회는 국가들에게 각 경제적, 사회적 및 문화적 권리들의 필요한 최저선을 충족시켜야 할 최소핵심 의무를 이행할 수 있는 구체적인 국가 지표를 확정할 것을 국가에게 요구하였다.<sup>47)</sup> 미주 인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights)는 “당사국은 경제 발

44) 일반논평 3의 10항. 또한 이러한 일반논평은 국가들에게 “가능한 신속하고 효과적으로 규약상 권리의 완전한 실현을 제안하고 있다. (9항)

45) 이러한 원리가 내포하고 있는 첫 번째 내용은 “각각의 권리들은 절대적 최저선에 대한 청구권을 가지며, 이러한 권리의 부재 시에 당사국은 의무를 위반한 것으로 간주된다는 것이다.” (Philip Aston, “out of abyss : the challenges confronting the new U.N. committee on Economic, Social, and Cultural Rights” in Human Rights Quarterly, vol. 9 No. 3(August, 1987), p.353.

46) Second progress report (E/CN.4/Sub.2/1991/17), para.10.

47) Commission on Human Rights resolution 1993/4.

전의 수준과 관계없이 각 권리들의 최저선을 보장하기 위하여 미주인권선언 및 미주인권협약에서 규정된 것처럼 각국의 관할권 내에서 개인의 인권을 옹호하고 준수할 의무가 부과되어 있다.” 라고 언급하였다.<sup>48)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인 역시 이러한 원칙을 재확인하고 있다.<sup>49)</sup>

이러한 최소핵심의무가 주로 개인적인 권리의 향유에 적용되는지 아니면 사회적 수준의 향유에 적용되는가에 관한 질문이 있을 수 있다. “최저선 접근”(minimal threshold approach)을 지지하는 사람들은, “사회적 경제권리의 침해 범위는 각 권리들의 최저선을 보장받지 못하는 인구의 비율을 언급하고 있다”고 하면서 후자의 입장을 선호하고 있다. 그러나 그 밖의 사람들은 이러한 권리를 보장해야할 의무를 부담하고 있는 국가의 관점에서 보다는 권리를 가진 사람들의 관점에서 문제를 다루려 한다. <sup>50)</sup> 한 저자는 “각 권리는 절대적 최저선에 대한 청구권을 가지고 있으며, 그러한 청구권을 인정하지 않는 경우 당사국은 의무 위반의 상태에 놓이게 된다.”라고 주장하였다.<sup>51)</sup>

최소핵심의무는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현 과정의 마지막이 아닌 최초의 조치로 간주되어야만 한다. 이러한 원칙이 최소 주의적 접근(minimalist approach)을 포함하고 있는 것으로 간주되어서는 안 된다. 특히 최소핵심의무가 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 최소핵심만이 사법심사가 가능하다는 것을 의미하는 것으로 사용되어서는 안 된다. 시민적 및 정치적 권리의 내용에 대한 정의는 계속적으로 확장되고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 내용의 명료화에 관한 작업은 계속되어야 하며, 이러한 작업이 각 권리의 침해를 다루는 데 있어 장애가 되어서는 안 된다. 이미 권리와 의무의 관점에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 기본적 요소를 확인하는 작업이 행하여져 왔다.

48) Annual Report of the Inter-American Commission on the Human Rights, 1994(Organization of American States, Washington D.C.).

49) “법적 의무를 수락한 국가들은... 자원이 부족한 기간을 포함하여 어떠한 사정 하에서도 기본적인 최소 의무와 이와 관련한 필수적 권리들은 반드시 존재하여야 한다는 점에 동의하였다. (Victor Dankwa, Cess Flinterman and Scott Leckie, “Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights”(guidelines 9 and 10 : minimum core obligations and availability of resources) in Human Rights Quarterly, vol 20, no.3(August, 1998), p.717.

50) Bart-Andreassen and others, “Assessing human rights performance in developing countries : the case for a minimal threshold approach to the economic and social rights” in Year of Human Rights In Developing Countries 1987/1988(Copenhagen), p.341. Asbjorn Eide, “Realization of social and economic and cultural Rights and the minimum threshold approach”, in Human Rights Law Journal, vol.10, Nos.1-2(1989), pp.35-51 참조.

51) Philip Alston, “Out of the abyss : the Challenges confront the new U.N. committee on Economic, Social and Cultural Right” in Human Rights Quarterly, vol 9, No 3(August, 1987), pp.352-35.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호와 증진을 위한 적절한 조치

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 반대하는 한 가지 논거는 언제나 권리의 향유에 있어 재정적 고려가 권리의 현실화를 방해한다는 것이다. 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 연관된 많은 의무들은 대규모의 정기적인 예산의 지출을 요구하지는 않는다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 및 여타 모든 인권의 완전한 실현을 보장해야 하는 국가의 의무는 광범위한 의무들을 포함하고 있다. - 비용이 들지 않는 조치부터 거대한 공적예산의 지출을 요구하는 조치들에 이르기까지. 사회의 가장 취약한 집단에 대한 경제적, 사회적 및 문화적 권리(그리고 시민적 및 정치적 권리)의 보장은 국가적 비용이 요구될 것이다, 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 모든 요소들이 실질적인 재정의 배분을 반드시 요구하는 것은 아니다. 기금이 요구되는 경우, 가장 필요한 영역에 효율적이고도 현명한 공적기금의 지출은 주요한 목적을 달성하는 것이다. 이러한 지출이 허약한 경제의 파탄을 요구 하는 것은 아니다. 국제법은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 사용되어야 할 특정한 공적 지출의 총액이나 부분적 지출을 적시하고 있지는 않지만 정부가 사회권을 보장하기 위해 “가용자원이 허용하는 최대한도까지” 사용하여야 할 의무를 부과하고 있다.

예를 들어, 주거권과 관련하여 해당 권리의 많은 핵심적 구성요소들은 사실상 국가적 비용이 들지 않으며, 아주 적은 경우에 한해서만 적극적인 개입이 요구된다. 이러한 극소수의 개입이 인권의 이행에 관한 공약과 정치적 의지를 포함하는 것은 아니다. 점유의 안정성과 토지소유권을 규정하는 조치, 토지개혁, 국내 입법의 개정, 세액공제 체제의 정비, 차별금지조항의 시행, 사적영역에서 적절한 장려금 지원, 그리고 지역에 기반을 둔 시민단체를 자유롭게 조직하고 운영할 수 있는 것과 관련된 조치들은 경제적 흐름을 방해하지 않는 정도에서 자원의 재분배와 관련될 수 있다.

무엇보다도, 기금이 필요한 곳에 사용되어 지도록 분배되는 것을 보장할 수 있는 효율적인 구조가 확립되어야만 한다. 이것은 적극적으로 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 완전하게 일치하는 정책, 입법, 계획을 발전시키는 데에 관련할 것을 요구하고 있다. 국가의 가용자원이 명백히 부족한 곳에서도 국제법은 정부가 직면하고 있는 상황에 맞추어 가능한 한 최대한의 해당권리의 향유를 보장할 것을 요구하고 있으며, 우선적으로 최소한의 의무를 충족시키기 위해 처분 가능한 모든 자원을 활용하려는 모든 노력이 이루어졌는지 증명할 것을 요구하고 있다.<sup>52)</sup>

52) General Comment No 3 of the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights on the nature of States parties' obligations(art.2, para.1 of the Covenant).

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사가능성과 국내적 적용

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 인정하고 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 여타 국제적 규범들의 국내적 적용과 국내적 사법심사가능성은 사회권의 핵심적 개념에 대한 논쟁과 관련하여 두 가지의 커다란 문제를 남겨 놓고 있다.<sup>53)</sup> 이러한 문제들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 침해 되었다고 주장하는 사람들을 위한 효과적인 구제와 밀접하게 관련되어 있다.<sup>54)</sup>

구제조치는 사법적 구제조치이거나 행정적 구제조치일 것이다. 대부분의 경우에 행정적 구제조치로 충분할 수 있다. 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 국내적 적용에 관한 일반 논평 9의 제9항에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 어떤 권리가 사법부의 일정한 역할 없이 완전한 실효성을 거두지 못하는 모든 경우에 사법적 구제가 필요하다고 언급하였다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사가능성은 오랜 기간 동안에 걸쳐 논쟁 되어 왔다. 여러 측면에서 사법심사가능성은 사회권이 진정한 법적 성격을 획득하는 것을 방해하여 왔다. 사법심사가능성을 둘러싼 대부분의 법률적 쟁점들은 복합적인 성격을 가지고 있다. 그러나 많은 국가의 법원들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 영향을 미치는 소송물에 대하여 검토함에 따라 사법심사가능성은 국제적으로 매우 빠르고 급격하게 인정되고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 일반논평 3에서 “적절하다고 판단되는 조치에는 입법 뿐 아니라 권리에 대한 사법적 구제의 제공을 들 수 있다. 이러한 사법적 구제는 국내 법체계에 따라 정당화될 수 있는 권리에 관한 것이어야 한다.”라고 언급하였다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 즉각적으로 사법적 보호 및 이행을 할 수 있는 다수의 규정을 포함하고 있다고 언급하였다. 그러한 조항으로는 차별금지조항(제2조 2항), 남녀평등조항(제3조), 동일노동에 대한 동일임금(제7조 (a)(i)), 노동조합을 결성하고 가입할 권리(제8조), 경제적, 사회적 착취로부터 아동의 보호(제10조 3항), 무상초등교육(제13조 2항 (a)), 부모의 학교를 선택할 자유(제13조 3항 및 4항), 그리고 학문연구와 창조활동의 자유(제15조 3항)를 포함하고 있다.

53) Matthew C. R. Craven, “The domestic application of the International covenant on Economic, Social and Cultural Rights : in Netherlands International Law Review, vol. XL, issue 3(1993), pp.367-404.

54) 림버그 원칙은 “당사국들은 적절한 경우에 사법적 구제절차를 포함한 효과적인 구제조치를 제공해야 한다.”고 강조하였다.(principle 9). 왜냐하면 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 아직 개인 청원에 관한 절차가 존재하지 않기 때문에, 동 협약에서 규정하고 있는 권리의 완전한 이행은 국내적 차원에서 적절한 법률과 구제절차의 제공에 전적으로 달려 있다.

일반논평 9의 제3항에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 다음과 같은 점에 주목하고 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 국내적용에 관한 문제는 반드시 두 가지 국제법 원칙에 비추어 고려되어야 한다. 첫 번째 원칙은, “조약법에 관한 비엔나 협약” 제27조에 반영되었듯이, “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니 된다.”는 것이다. 이는 즉, 국가는 조약의무를 이행하기 위해 필요한 한도 내에서 국내법질서를 변경해야 함을 의미한다. 세계인권선언 제8조에 반영되어 있는 두 번째 원칙은 “모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 해당국가의 법원에 의하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다.”라는 것이다.

그러나 한 국가가 사법적 구제조치 혹은 여타의 구제조치를 제공하지 않았다 하더라도 이것이 특정 규범의 사법심사가가능성을 부인하는 증거가 되는 것은 아니다.<sup>55)</sup> 차라리 이것은 기껏해야 인권의 불완전한 단면을 보여줄 뿐이다. “식량, 주거, 보건, 교육과 관련하여 개인 또는 집단의 국가에 대한 헌법상 청구를 부정하는 것은 합리적인 의사교환과 토론의 과정으로부터 이들의 이익을 제외시키는 것이며, 부당함(injustice)을 인식하고 이를 교정하는 데에 유용한 공개 토론의 장을 배제하는 것이다.”<sup>56)</sup>

본래 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 성격이 이러한 권리들의 사법적 이행을 부정하는 것이 아니라, 이러한 권리에 영향을 미치는 청구를 접수하고, 심리하며, 선고하는 사법부의 권한과 의지의 결여가 이러한 권리들의 사법적 실시를 부정하는 것이다.<sup>57)</sup> 예를 들어 주거권에 대한 모든 핵심적인 요소들은 사실상 사법적 심사가 완전히 가능하다.<sup>58)</sup>

또한 일반논평 9의 제3항에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 다음과 같은 점에 주목하였다.

55) Michael Addo, “The justiciability of economic, social and cultural rights” in commonwealth law bulletin, vol. 14, No.4(October, 1988), pp.1425-1432.

56) Crag Scott와 Patrick Macklem, “Constitutional rope of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African Constitution”, in University of Pennsylvania Law Review, vol.141, No.1(1992), p.28

57) 유럽인권협약과 관련하여, 동 협약체제상 특정 권리의 포함과 관련한 중요한 기준은 그러한 권리의 내용(subject matter)에 달려 있는 것이 아니라, 협약의 기제 즉, 사법시스템(system of adjudication)에 의한 보호가 가능한가에 달려 있다. “(F.G. Jakobs, “The extension of the European Convention) on Human Rights to include economic, social, and cultural rights” in Human Review, vol.III, no3(1978), pp 168-9 : Alexandre B erenstein, “Economic, and Social rights : - problems of formulation and interpretation” in Human Rights Law Journal, vol.2, Parts 3-4(December,1981), p.257-280. 참조

58) Scott Leckie, “the justiciability of housing rights”, in The right to complain about Economic, Social, and Cultural Rights, Coomans and van Hoof, eds.(Utrecht, SIM, 1995), p.35.

경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 국내법상 구제조치를 마련하지 않은 것을 정당화하고자 하는 당사국은 그러한 구제조치들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1항의 요건상 “적절한 수단”이 아니거나, 또는 다른 수단의 측면에서 볼 때 불필요하다는 점을 보여줄 필요가 있다. 이를 입증하는 것은 어려울 것이며 본 위원회는 많은 경우에 있어서 기타 수단들이 사법적 구제조치에 의해 강화되지 못하거나 보충되지 못한다면 동 수단들이 효과적이지 못할 수 있다는 점을 고려하여 한다.

세계인권선언(제8조)과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제인권규약(제2조)은 자신의 권리를 침해당한 모든 사람은 효과적인 구제를 받을 권리를 갖는다고 인정하고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제인권규약은 이와 유사한 조항을 가지고 있지 않으며, 현재 청원절차 역시 가지고 있지 않다. 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 유엔인권위원회에 개인과 집단에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 불이행에 관하여 청원을 제출할 수 있도록 하는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서 초안을 제출하였다. 이와 더불어 점차 많은 국가들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해와 대한 사법적 및 비사법적 구제를 발전시키고 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제인권규약상의 규범들이 직접적으로 국내소송절차에 원용되지 않는다 하더라도 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 여전히 국내법의 적용과 해석에 있어 중요한 역할을 해야만 한다. 최소한, 국내법원은 국내법의 해석에 있어 국제인권법을 고려하여야 하며, 국내법이 당해 국가가 가입하여 구속력을 가지고 있는 인권조약과 일치하게 적용되거나 해석되는 것을 보장해야 한다. 또한 가능한 한 국내법원들은 당해 국가가 비준한 조약의 내용을 위반하는 판결을 내리는 것을 피하여야만 한다. 실제로, 많은 나라의 헌법들은 입법기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보장과 명백하게 불일치하는 정책들을 받아들이거나 입법하지 않도록 요구 한다.<sup>59)</sup>

59) 더욱이, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 주장하는 청원(complaint)은 다수의 국제적 및 국내적 절차에 따라 회부되거나, 판단될 수 있으며, 이러한 절차는 국제노동기구(ILO) 그리고 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 미주인권선언(American Convention on Human Rights)의 San Salvador의정서, 아프리카 인권헌장(Africa Charter on Human and Peoples' Rights), 그리고 유럽사회헌장에 규정되어 있다. 이와 유사하게, 유럽연합 및 유럽의 안보와 협력을 위한 기구(European Union and the Organization for Security and Co-operation in Europe)는 일부의 경제적 및 사회적 권리에 관한 보장책임이 있으며, 적절한 구제절차를 가지고 있다. 인종차별철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of Racial Discrimination) 및 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)상의 청원절차들은 경제적, 사회적 그리고 문화적 권리의 청원절차에 대한 방어막으로 원용되어 왔다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약은 여성차별철폐위원회가 개인청원을 받아들이는 권한을 부여하는 선택 의정서를 채택하고 있으며 이러한 견지에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 선택 의정서 초안이 고려 중에 있다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 2. 남아프리카의 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 법원 : 사법적 감시자로서 국가 인권기구

*Government of the Republic of South Africa and others v Grootboom and others* 2000 (11) BCLR 1169(CC) 사건과 관련된 판결에서 남아프리카공화국 헌법재판소는 남아프리카공화국 헌법에 따라 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 광범위하게 영향을 미치는 결정을 내렸다. 강제 추방된 Irene Grootboom과 그 밖의 900명의 사람들은 Wallacedene라고 불리는 이주자정착촌(informal squatter settlement)내에서 아주 열악한 상태로 살고 있었다. 그들은 “New Rust”라고 불리는 공한지(vacant land)로 이주하기로 결정하고, 여기에 정착하였다. 이들은 이 토지에 저가 주택(low cost housing)을 짓고 살고 있었다. 1999년 5월 치안판사의 명령(magistrates’ court order)에 따라 New Rust의 거주자들은 강제적으로 퇴거당했으며, 그들의 집은 철거되고 불에 탔으며, 그들의 소유물은 파괴되었다. 이들은 Wallacedence 경기장에 설치한 임시구조물로 피신하였다. 이들은 대법원에 긴급 청원(urgent application)을 하였으며, 이에 대법원은 국가에게 이들을 위한 주거지를 제공하도록 명령하였고, 국가는 이러한 대법원의 명령에 대하여 헌법재판소에 항소하였다.

남아프리카 인권위원회(South African Human Commission)와 웨스턴 케이프 대학의 사회법 센터(Community Law Centre of the University of Western Cape)는 이러한 소송의 참가를 신청하였고 헌법재판소는 이를 인정하였다. 이 기관들은 헌법 재판소에 구두 심리 및 서면 답변서를 제출하였다. 헌법재판소는 남아프리카 인권위원회 및 사회법센터가 해당 사건과 관련된 어렵고도 민감한 문제에 대해 상세하고, 유익하며, 창조적인 접근을 하였다고 평가하였다.

헌법재판소는 국가에게 지원이 반드시 필요한 사람에게 제공될 수 있는 조치를 개발하고, 이행하며, 이를 위해 기금을 조성하고, 감독할 헌법상의 의무가 있으며, 이를 충족시키기 위한 조치를 취하도록 명령하였다.

또한 헌법재판소는 헌법은 남아프리카인권위원회에게 공화국내의 인권의 준수 여부를 감시하고 평가할 의무를 부과하고 있다고 언급하면서 국가가 동 사건의 판결에 따라 헌법상의 의무를 준수하고 있는 지에 관하여 감시하고 보고하라는 판결을 내렸다.

범세계적 규범은 매우 중요하다. 왜냐하면, 국내법적 체제 내에서 국제인권관련 문서들의 국내적 적용가능성이나 직접적인 유효성과 관련하여 어려움이 있기 때문이다. 그러나 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해는 국제적 규범의 국내법적 체계로의 편입이 증가하고 지역적 수준에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행과 사법심사가능성의 증가하는 경우에만 비로소 효과적으로 논의될 수 있다. 사실상 모든 인권의 침해에 대하여 국제 법정에서 재판을 받는다는 것은 불가능하다. 그러므로 인권의 사법적 이행을 위한 주요한 무대는 국내법이며, 국제인권법은 인권의 보호를 위한 국내적 이행기제의 설립을 강조하고 있다.

아래의 원칙들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 모든 수혜자들이 효과적인 구제에 접근하는 것을 확보하는 데에 이용될 수 있다<sup>60</sup>).

1. 효과적인 구제에 대한 권리는 현실적이고 실제적이며 구체적(non-illusory)이어야 한다.
2. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 국내법적 보호의 점진적 증대는 사회권의 점진적인 실현의 요소로서 간주되어야 한다.
3. 국내법적 보호에 관한 역행적 조치는 극단의 사정을 제외하고는 허용될 수 없다.
4. 일관성 있게 해석해야 할 사법적인 의무는 입법적 부작위까지 적용되고, 모호성에 의존하는 형식적 해석으로는 만족할 수 없다.
5. 특정한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 침해의 국내적 구제는 시민적 및 정치적 권리의 국내적 보호에 내재되어 있다.

### 역행적 조치의 회피

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 당사국들에 의한 소위 “의도적인 역행적 조치(*deliberately retrogressive measures*)”를 금지해 왔다. 그러한 조치들은 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 규정되어 있는 권리의 전체성에 비추어, 또한 최대 가용자원의 완전한 사용의 맥락에서 충분히 정당화될 필요가 있다.<sup>61</sup>” “역행적 조치”란 직접적으로 혹은 간접적으로 경제적, 사회

60) 또한 마스트리히트 가이드라인은 다음과 같이 규정하고 있다. “구제에 대한 접근 22. 어떤 개인이든 집단이든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 피해자들은 국내 및 국제적 차원 모두에서 효과적인 사법적 혹은 기타의 적절한 구제조치를 받을 수 있어야 한다. 적절한 배상 23. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 모든 피해자들은 적절한 배상을 받을 자격이 있다. 적절한 배상이란 상환, 보상, 원상회복 및 재발방지 등의 형태를 띠 수 있다. 권리 침해의 공식적 용인 금지 24. 국내 사법부 및 기타 기구들의 판결이 해당 국가가 국제적 의무를 위반하는 것을 공식적으로 용인하는 결과를 낳지 않도록 주의해야 한다. 최소한 국내 사법부는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해와 관련된 판결을 내릴 때 국제인권법이나 지역인권법의 관련 규정들을 해석의 길잡이로 고려해야 한다.

61) 일반논평 3의 9항

적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에서 인정된 권리에 대하여 취해진 후퇴적 조치이다. 예를 들어, 의도적인 역행적 조치는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상에서 규정하고 있는 무상초등교육을 의무적 초등교육에서 임의적 초등교육으로 변경하거나 또는 모성과 유아의 사망을 상당히 증가시키는 결과를 초래할 수 있는 모성 보건에 대한 공적 예산을 삭감하는 새로운 법을 만드는 경우이다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 이러한 의도적 조치에 대한 비판을 제한하고 있다. 의도적 조치의 금지는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유 수준을 감소시키는 조치로 한정되는 것이 아니라 오히려 취해진 조치의 결과로 인하여 후퇴되었는지의 여부와 상관없이 그러한 의도로 취해진 조치의 금지를 의미하는 것이다.

국가들이 직접적으로 혹은 간접적으로 인권을 침해할 수도 있는 조치를 취함에 있어 주의 깊고 신중하게 행동할 것으로 기대된다. 왜냐하면, 의도적 조치의 금지는 부주의하게 취해진 조치로 인하여 인권의 향유가 감소시키는 경우에도 해당되기 때문이다.

의도하지 않게 인권의 향유를 감소시킨 조치는 그 자체로 의도적인 역행적 조치라고 할 수 없다. 그러므로 이러한 조치 자체가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 위반에 해당되는 것은 아니다. 그러나 이러한 조치로 인하여 후퇴가 명백한 경우, 국가는 이러한 조치를 정정할 수 있는 즉각적인 조치를 취할 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상의 일반적 의무가 부여되어 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 점진적으로 실현해야 할 의무는 작위 혹은 부작위로 인하여 현재의 권리의 향유 수준보다 더 낮은 수준으로의 후퇴가 없어야만 한다는 것을 의미한다.



## II. 국가인권기구의 성격

(THE NATURE OF NATIONAL  
HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS)



## A. 국제문서에 근거하여 포괄적이고 명백하게 정의된 위임사항의 중요성

### 파리 원칙 (Paris Principles)

국가인권기구는 “헌법, 법 또는 법령에 따라 정부가 설립한 기구로써, 인권의 보호와 증진의 측면에서 특별히 정의된 기능을 가진다.”<sup>62)</sup>

파리원칙으로 알려진 국가인권기구의 지위에 관한 이 원칙(첨부자료 참조)은 효과적인 국가인권기구를 위한 최저 국제기준을 규정하고 있다.<sup>63)</sup>

이러한 원칙은 국가인권기구가 다음 각 요소를 가질 것을 요구하고 있다.

- 독립성
- 인권을 보호하고 증진할 수 있는 능력
- 헌법적 또는 입법적 맥락에서 명백하게 규정된 포괄적 위임
- 위원과 직원구성의 다양성
- 공식적인 법에 의해 규정된 특정 기간 동안에, 해당 법을 통하여 임명된 위원
- 기능을 이행하고 위임을 실행하기 위한 충분한 자원
- 인권 침해를 당한 희생자 및 잠재적 희생자에 대한 접근 가능성
- 국내외적으로 정부, NGO, 민간부문 단체, 사인들과의 협력 방법(론)

활동의 측면에서 파리원칙은 국가인권기구에 다음을 요구한다.

- 인권의 보호와 증진과 관련한 보고서 제출
- 국내의 입법, 규정, 관행과 국가가 당사국인 국제인권규약과의 조화 및 효과적인 이행의 보장 및 증진
- 국제인권규약들의 비준 독려

62) United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion of Human Rights, Professional Training Series No 4, 1995, para.39

63) 파리원칙과 그러한 원칙들이 설명하는 최저 국제기준에 관한 다양한 요소를 더 검토하려면, 국제기구의 설립과 강화에 대한 안내서(Handbook on the Establishment Strengthening of National Institutions.) 참조.

- 당사국이 유엔 기구 및 위원회에 보고서를 제출하는 경우, 국가인권기구의 독립성을 적절히 고려하여 해당 주제에 대한 의견 표명
- 유엔과 그 밖의 유엔 기구, 지역적 기구 및 여타 국가들의 국가인권기구와의 협력
- 인권교육계획의 지원 및 참여
- 인권 홍보

### 현실상의 경제적, 사회적 및 문화적 권리

#### 3. 피지인권위원회의 위임사항

피지(Fiji)인권위원회는 1999년에 인권위원회법에 의해 설립된 법률상 기구이다. 피지인권위원회의 기능은 헌법과 1999년 인권위원회법에 개괄되어 있으며, 다음의 내용을 포함하고 있다.

- ◆ 국제협약과 여타 국제문서에 기원을 둔 권리장전(Bill of Rights)의 성격과 내용, 그리고, 인권 증진을 위한 자유권위원회, 인종차별철폐위원회, 유엔총회 여타 기관들의 책임에 대해서 국민에게 교육
- ◆ 정부에게 권리장전 규정의 법적 효과에 대한 문제에 관하여 대법원의 견해를 부탁하라는 권고를 포함하여, 인권의 준수에 영향을 미치는 사항에 대한 권고

피지의 헌법적 성격의 권리장전은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루는 조항들을 포함하고 있다. 이러한 조항들 중에는 노동권, 경제적 지위를 포함한 여러 가지 근거로 인한 차별로부터 자유로울 권리 그리고 교육권을 포함하고 있다. 헌법은 의회에게 소외계층이 교육과 훈련, 토지와 주택, 상업 및 공무원에 종사할 수 있는 기회에 대한 평등한 접근을 달성할 수 있는 계획의 개발을 요구하고 있다

피지의 인권법은 인권위원회가 파리원칙을 준수해야하는 중요성을 인식하고 있다.

이와 더불어 국가인권기구는 개인의 상황과 관련한 진정 및 청원을 심리하고 결정할 권한을 부여받을 수 있다. 또한, 국가인권기구는 중재와 분쟁해결을 독려하고 촉진할 수 있으며, 적절한 구제조치를 결정하고 권고할 수 있다.

이러한 최저기준을 넘어서, 효과적인 국가인권기구는 업무를 할 수 있는 외부적인 지원 환경을 요구할 수 있다. 국가인권기구가 그 자신의 위임사항을 수행하기 위해서는 정부 내의 정치적 의지가 있어야만 한다. 효과적이고 독립적인 사법부 및 민주적 기관, 참여하는 시민사회, 책임 있는 관료, 군대 및 경찰력도 있어야 한다. 마찬가지로 중요한 요소로, 의지가 있고, 유능한 직원이 있어야 한다. 국가인권기구의 위원과 직원은 인권의 가치에 헌신하고, 인권관련 업무에 경험이 있어야 한다. 국가인권기구의 위원과 직원은 시민사회의 눈으로 볼 때, 특히, NGO의 측면에서 신뢰할 수 있는 인권의 옹호자여야 한다. 또, 이들은 자신이 수행해야 할 업무와 관련하여 훌륭한 자질과 능력을 갖추어야 한다. 강력한 리더십과 뛰어난 관리는 필수적이다.

마지막으로, 효과적인 국가인권기구는 정부, 입법부, 사법부, 및 시민사회단체를 포함한 민주적 메커니즘과 관련한 일반적인 이해와 고유한 위임사항을 수용해야 한다. 모든 민주적 장치들은 인권을 보호하고 증진하기 위한 국가체계의 일부이다.

## B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위임사항에 대한 효과적인 이행을 위한 요소

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 국가인권기구들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진하는 데에 “잠재적으로 필수적인 역할”을 한다는 것을 인정해 왔다. 파리원칙에 따라 설립된 국가인권기구들은 인권분야에서 일할 수 있는 고유한 위임사항을 가지고 있다. 국가인권기구는 특별한 권한과 기능을 가지고, 법에 의해 설립된 공식적이며, 독립적인 기관이다. 이러한 점은 국가인권기구에게 지위를 부여하며, 결과적으로 정부기관이나 NGO가 향유할 수 없는 신뢰성을 갖게 해 준다. 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리들을 포함한 모든 인권들과 관련한 행동과 긍정적인 변화에 촉매제가 될 수 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는, 일반논평 10에서, 당사국에게 국가인권기구들에 대한 위임사항에는 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 포함된다는 것을 보장할 것을 요구한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 당사국들에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약에 의거한 정기보고서를 작성하고 제출할 때에 국가인권기구의 위임사항과 관련 활동의 세부내용을 포함시킬 것을 요구한다.

일반논평 10은 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하고 증진하기 위해 할 수 있는 활동유형을 규정하고 있다.

- 홍보성의, 교육적인, 유익한 계획 수행
- 현행법, 예비법안, 행정법 그리고 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 일관성을 위한 기타 제안의 상세 조사
- 기술자문
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현을 측정하기 위한 국내 벤치마크 파악
- 연구 및 조사 수행
- 특정한 권리의 준수 감시
- 특정한 진정 검토

### 위임사항의 해석

파리원칙을 준수하는 국가인권기구는 “인권을 증진하고 보호할 능력을 부여받아야 한다<sup>64</sup>.” 전형적으로 국가인권기구의 위임사항은 매우 일반적인 용어로 표현되어 있다. 위

임사항은 구체적으로 특정권리 또는 특정 권리의 범주를 언급하지만, 일반적으로 인권을 언급하고 있다. 표현방법에 관계없이, 위임사항은 국가인권기구가 업무를 할 때 해석되어야 한다. 위임사항을 해석하는 것은 국가인권기구에 그 자신의 관할권과 책임, 그리고 역할과 기능의 이해를 상세하게 할 수 있는 기회를 부여한다. 그 자신의 관할권에 대한 이해와 해석은 그 자신의 모든 업무-수사, 권고, 조사, 감시, 정책개발, 자문역할-를 알려준다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위해, 국가인권기구는 위임사항이 이러한 권리들을 포함하는 지 여부 또는 포함방법, 그리고 위임사항이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하는 자의 모든 유형으로 확장되는 지 여부 또는 포함방법을 고려할 필요가 있다<sup>65)</sup>.

#### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

##### 4. 인도 국가인권위원회의 위임사항

인도 국가인권위원회는 1993년 인권보호법에 따라 설립되었다. 인도의 위임사항은 인도 헌법이나, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약에 의해 구현되고, 인도법원에서 강제될 수 있는 인권들을 보호하고 증진하는 것이다.

인도 인권위원회의 기능에는 주장된 권리의 침해를 조사하고, 법정소송에 참여하며, 교도소를 방문하며, 국내법과 국제규약을 검토 및 논평하고, 연구를 수행하며, 인권의 지위에 관해 논평하며, 지식과 교육을 증진하고, NGO와 기타 기관의 참여를 독려하는 것이 포함한다.

인도 인권위원회는 노동, 교육, 정신보건시설의 저하를 포함한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 많은 문제를 조사해오고 있다. 2000년 4월에, 인도 인권위원회는 뉴델리에서 공중보건과 인권에 관한 지역적 협의를 개최하였다.

64) Principle 1.

65) 또한 국가인권기구는 시민사회로부터 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위한 광범위한 위임사항을 가지고 있다는 지지를 받아야 한다. Forum Asia와 같은 기관 및 캐나다에 있는 편의시설에서 평등권 센터(Centre for Equality Rights in Accommodation)는 국가인권기구가 창조적으로 자신의 위임사항을 해석할 수 있는 방법을 발견하도록 요구하고 있다.

해석의 일반적 원칙에 따라, 인권은 가능한 넓게 해석되어야 하고, 인권에 대한 제한은 가능한 좁게 해석되어야 한다. 국가인권기구는 자신의 위임사항을 설립법, 국내법과 국제법의 적용을 받으며, 가능한 넓고 광범위하게 해석하여야만 한다. 특히, 설립법의 어구가 허용하는 한도 내에서 인권에 대한 언급은 시민적·문화적·경제적·사회적 권리 등 모든 인권을 포함하는 것으로 해석되어야만 한다.

또한, 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 모든 권리의 불가분성과 상호의존성의 원칙을 통해 국가인권기구의 위임 범위 내에 들어올 수 있다. 인권법은 통합적이며, 전체적이다. 권리들은 서로 연관되어 있다. 예를 들어 생명권은 건강권과 교육권과 관계있으며, 이동의 자유에 대한 권리는 생계에 관한 권리(right to livelihood)와 관계가 있다. 국가인권기구의 위임사항이 단지 시민적 및 정치적 권리를 언급한다고 할지라도, 그러한 위임사항은 생명권, 평등 및 비차별에 대한 권리를 통하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련한 많은 문제를 다루는 관할권을 가질 수 있을 것이다.

국가인권기구의 위임사항은 그들의 관할권을 어떤 범주의 단체 또는 개인의 권리들의 침해로 제한될 수 있다. 가장 일반적으로는, 위임사항은 공공부문의 가해자, 즉, 정부, 공무원 또는 대리인에 제한된다. 국가인권기구는 국가를 상대로 한 진정을 조사하는 관할권을 국가가 재정적으로 많이 조달하거나, 보조금을 지급하거나, 또는 규제하는 기관의 일체의 행위를 포함하는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 국가인권기구는 점차적으로 필수적인 서비스 제공자가 되고 있는 민간부문에 대한 위임사항을 활동영역 내에 포함하도록 독려 받고 있다.

국가인권기구의 위임사항과 관할권에 대한 해석은 일반적으로 사법적 심사 대상이 된다. 이는 국가인권기구가 위임사항을 가능한 폭 넓게 해석하도록 독려한다. 이 해석은 조심스러울 필요도 없고, 조심스러워서도 안 된다. 만약 국가인권기구의 해석이 법적인 권한을 넘어선다면, 법원은 국가인권기구의 결정을 재심리하고, 설립법의 범위 내에서 제한적 판결을 내릴 수 있다.

관할권에 대한 국가인권기구의 이해와 해석은 사명선언(mission statement), 전략 및 운영계획, 정책지침, 뉴스레터, 연간 및 기타 보고서, 그 밖의 출판물, 그리고 홈페이지를 통해서 명백하고 대내외적으로 알려져야 한다. 이것은 국가인권기구가, 개발된 정책과 법체계에 따라 행동하게 해 준다. 또한, 국가인권기구가 특정한 문제를 다루는 방법을 국민이 알 수 있게 해 준다. 마지막으로, 국가인권기구의 책임성(accountability)을 고무시킨다.

## 독립성

국가인권기구의 독립성은 법률, 운영 및 재정수단, 민주적이며 개방된 임명, 해임절차, 연간예산배정에 있어서 제대로 정의되고, 합의되고, 일관성 있는 과정을 통하여 보장될 수 있다.

국가인권기구는 법률상 정의된 위임사항에 따라 독립적이고 정부의 지시로부터 자유로고, 인권침해를 조사하고, 인권의 준수를 감시하며, 정책을 채택하고, 홍보업무를 할 수 있는 권한을 포함한 우선순위를 정할 수 있어야 한다. 또한 국가인권기구는 다른 정부부처들의 간섭 없이 합의된 예산배정을 통하여 재정을 관리할 수 있어야만 한다. 재정상의 우선사항을 정하는 능력은 더 큰 독립성을 보장할 것이다.

그러나 이것이 국가인권기구가 운영 면에서 정부로부터 완전히 독립적이라는 것을 의미하는 것은 아니다. NGO와는 달리, 국가인권기구는 법률에 의해 규정된 위임사항의 범위 내에서 활동한다. 정부는 입법부를 통해 이 위임사항의 성격과 범위를 결정하는 데에 핵심 역할을 한다. 비록 더 개방적이고, 더 투명한 임명과정이 장려되긴 하지만, 많은 경우에 정부는 국가인권기구의 위원 임명에 특정역할을 할 수 있다. 더 많은 국가인권기구들은 전형적으로 외부이 개입이 거의 없거나 전무한 상태에서 투명성 없이 정부에 의해 임명되고 있다.

하지만, 최근에 파리원칙을 이용하여 신규 설립된 국가인권기구들 임명과 예산배정에서 정부의 통제를 줄이는 더 혁신적인 설립법을 가지면서 폭넓은 국민과의 협의의 중요성과 국가인권기구의 재정적 독립의 필요성을 고려하고 있다. 마찬가지로, 국가인권기구는 인권을 보호하고 증진하기 위한 광범위한 위임사항의 범위 내에서 의제를 정할 수 있는 권한이 있다.

## 기능

상기에서 열거된 것처럼 국가인권기구의 기능들은 각기 구분되는 것이 아니라, 서로 지원하며, 서로 정보를 알려주는 통합된 방법론의 요소로 간주되어야 한다. 예를 들어 연구, 감시 및 정책개발과 같은 기능들은 진정조사에 중요한 정보와 분석적인 기본 틀을 제공해주기도 한다. 동시에 합의, 구제, 그에 따른 준수법적 또는 사법적 결정을 포함한 조사결과는 새로운 연구, 정책개발, 법률개정, 자문, 국민교육 및 홍보활동에 중요한 방향을 제시해 준다.

## 권 한

국가인권기구는 위임사항과 기능들을 수행하는 데 필요한 권한을 보유해야 한다. 이는 헌법적 맥락이나 입법적 맥락을 통하여 이루어질 수 있다. (일반적으로 입법적인 맥락이 더 광범위하다) 국가인권기구의 설립법은 공공기관 및 민간기관에 대한 접근과 관련한 권한을 부여해줄 수 있다. 또한 설립법은 인권침해 조사를 보장할 수 있다. 이러한 권한은 문서와 기타 증거의 제시를 요구할 수 있는 권한과 증인에게 증언을 강요할 수 있는 권한, 건물에 들어가 수색할 수 있는 권한도 포함된다. 또, 이 권한에 의거하여 내린 국가인권기구의 명령에 따르지 않는 이들에게 부과할 수 있는 처벌을 규정할 수 있다.

또한 국가인권기구는 직원을 채용하고, 예산을 수령하고 지출하며, 건물과 기타 재산을 취득할 수 있는 권한 등의 내부 관리와 관련하여 더 큰 행정적인 권한을 부여받을 것이다. 이러한 권한은 국가인권기구의 적절한 관리와 기능에 필요하며, 또한 독립성을 보장하며, 효과적인 운영에도 간접적으로 필요하다.

## 접근가능성

효과적인 국가인권기구는 개인과, 단체 그리고 해당기구가 설립되어 보호하고 증진하고자 하는 그들의 권리들에 대하여 쉽게 접근할 수 있다. 접근가능성은 사람들이 국가인권기구 및 역할을 인식하고, 물리적으로 국가인권기구에 접근할 수 있고, 국가인권기구의 공무원들과 접촉 시에 적절한 대우를 받는 것이 필요하다.

국가인권기구는 자신의 존재와 기능을 모르고, 잘 알지 못하는 계층에는 접근할 수 없다. 그래서 국가인권기구는 자신의 존재를 알리고, 공공기관에 그들의 우려사항을 표현하기 어렵거나 표현을 꺼리는 소외계층에 다가갈 수 있는 방법을 포함한 창조적인 수단을 모색해보아야 한다.

물리적 접근가능성에는 지방이나, 원거리 지역에 살고 있는 사람들의 국가인권기구의 접근을 포함한다. 이러한 접근가능성에는 지역 사무소가 운영되거나, 완전한 범위의 서비스와 연락을 보장하기 위해 일선 공무원의 정기적 방문이 필요하다. 또한 장애인이 접근할 수 있는 시설, 서비스, 정보는 중요하며, 이 중요성은 간과되어서는 안 된다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 5. 우간다 인권위원회

우간다인권위원회는 인권을 보호하고 증진하기 위해 설립된 법적 기구이다. 위원회의 기능은 국가의 헌법과 1997년 인권위원회법 No.4에 개괄되어 있으며, 다음의 기능을 포함한다.

- ◆ 인권에 대한 존중을 증진하기 위해, 지속적인 연구, 교육, 정보 계획 수립
- ◆ 인권침해 희생자와 그 가족에 대한 보상 등 인권증진을 위한 효과적인 조치를 의회에 권고
- ◆ 우간다의 시민들에게 자신의 시민적 책임의 인식, 자유로운 인간으로서 권리와 의무를 이해시키기 위한 계획을 수립, 이행, 감독

우간다 헌법은 문화권, 청결하고 위생적인 환경을 보장받을 권리, 일할 권리 등의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루는 조항을 포함하고 있으며, 인권위원회에게 이러한 권리들을 증진하고 보호할 수 있는 계획과 활동을 개발할 것을 요구한다.

적절한 대우는 접근가능성의 세 번째 요소이다. 권리를 침해당한 사람들이 국가인권기구에 접근이 불가능하고, 해당기구가 불친절하며, 권리를 침해당한 사람들을 다루는 데 어려움이 있다고 판단한다면, 국가인권기구는 접근가능성이 없을 것이다. 운영방법과 절차는 희생자와 잠재적 희생자에게 적절해야 한다. 서비스와 문서들은 다양한 언어로 제공되어야 한다. 국가인권기구의 위원과 직원에는 여성, 소수민족, 소수인종집단, 장애인, 그리고, 권리를 침해받았거나 그러한 위험에 처한 계층과 같이 역사적으로 소외된 집단도 포함되어야 한다.

## 협 력

파리원칙은 효과적인 국가인권기구가 단독으로 기능하는 것이 아니라, 다양한 기구 및 단체들과 협력적 관계를 확립하고 강화해야 한다고 인식하고 있다.

국가인권기구는 고유한 위임사항과 기능을 가지고 있지만, 인권의 보호와 증진에 책임을 가진 기행정부, 입법부, 사법부, 경찰 및 군대, 그리고, NGO, 시민사회단체 등의 민주

적 메커니즘과 개별 시민들과 연대하여 그러한 위임사항을 수행해야 한다.

NGO와 시민사회와 밀접한 관계를 확립하고 유지하는 것은 이들 단체들이 인권의 보호와 증진에 직·간접적으로 관련되어 있기 때문에 필수적이다.

또한 국가인권기구는 가능한 경우에는 지역사회와 소외계층과 협력하는 데 관심을 가져야 한다. 국가인권기구는 권리를 증진하고 보호하기 위한 수단으로 인권침해의 위험이 큰 이들에게 권리를 부여해주는 역할을 인지해야 한다. 희생자들과 잠재적 희생자들은 참여할 권리가 있으며, 국가인권기구의 전략, 계획, 활동을 개발하고 이행하는 데 중요한 참여자여야 한다.

### 운영상의 효율성과 역량

국가인권기구는 한정된 자원으로 상당히 많은 요구를 충족해야만 하는 것처럼 보인다. 다른 단체들과 마찬가지로, 국가인권기구는 최대한 효율적이고 효과적인 업무방식을 보장할 필요가 있다.

한정된 자원을 효과적으로 관리하는 데에는 우선순위의 엄격한 선정과, 정리되어 승인된 전략적 계획 및 예산을 따르는 것이 필요하다. 국가인권기구는 외부에 재정 및 기술 지원을 구할 필요가 있을 것이다. 국가인권기구는 전자 정보, 통신기술 및 자원이 운영상의 효율성과 역량에 필수적이므로, 최대한의 자원을 구하려고 해야 한다.

국가인권기구는 업무방식 설정, 실무그룹 조직, 진정조사절차, 연구 및 조사방법론, 직원회의와 훈련의 시의적절성과 횟수와 같은 사항에 대한 운영방법과 절차규칙을 정의해야 한다. 특정 방법과 절차의 준수를 발전시키고 증진시키는 것은 운영상의 효율성을 극대화하는데 도움이 될 수 있다. 또한, 국가인권기구는 가장 긴급한 상황에 대한 신속한 주의가 있을 수 있도록 해야 한다.

직원들은 인권에 헌신하고, 국가인권기구의 기능을 수행하는 데 지식 있고, 책임감이 있으며 감수성이 있고, 기술을 갖추어야 한다. 직원들은 효과적이고, 객관적으로 업무를 수행해야 한다. 직원들은 뚜렷한 업무배정과 공정하고, 효과적인 인사배정, 심사와 승진 절차를 요구할 수 있다. 이들은 훈련을 요구하고, 양질의 교육을 받을 권리가 있다.

국가인권기구는 전체적인 성과뿐만 아니라 구조, 관리, 과정, 절차, 구체적 활동 및 계

획도 정기적으로 검토하고 평가해야 한다.

### 책임성

제도적 효과가 있기 위해서는 구체적이며, 명확한 목표에 근거를 둔 책임성의 체계를 발전시켜야 한다. 정부와/또는 의회에 대한 법적 및 재정적 책임이외에도, 국가인권기구는 국가인권기구가 설립되어 보호하고 증진하고자 하는 집단의 권리들에 책임을 질 수 있는 방법을 모색해야 한다. 예를 들면, 국가인권기구의 절차와 과정은 가시적이고 투명해야 한다. 국가인권기구의 의사결정과정은 개방되고 합리적이며, 일관성 있고 공유되어야 한다. 사명과 가치관 선언, 전략적 목표와 계획, 직원윤리강령, 양질의 서비스기준 및 절차 핸드북 등을 개발하면 국가인권기구가 더 높은 기준을 달성할 수 있고, 전달하고, 책임질 수 있다.

국가인권기구의 활동 및 결과, 자원의 이용에 관한 연간 보고를 포함한 여타 성과를 스스로 평가하고, 공개적으로 평가받으면 국가인권기구는 자신의 공적 책임성을 더욱 개선시킬 수 있을 것이다. 이러한 평가들은 개방된 심사, 논평, 토론대상이 되어야 한다.

## C. 국가인권기구의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현에 대한 장애 요소

국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루면서 많은 도전에 직면할 가능성이 있다. 또한, 발생할 수 있는 장애와 도전사항을 내·외부적으로 예측하고 다룰 필요가 있을 것이다.

### 내부적 요소<sup>66)</sup>

국가인권기구가 직면하게 되는 첫 번째 도전은 내부의 위원과 직원들 사이에 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 이해와 수용수준을 증대시키는 것이다. 이들은 모든 인권의 불가분성과 상호의존성의 중요성을 인식할 수 있지만, 시민적 및 정치적 권리에 더 친숙하고, 경험이 있을 것이다. 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위해 적절한 방법론과 접근법을 개발하고, 그 이행에 우선순위를 둘 필요가 있다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이해하고, 이들 권리에 대해 의지를 가지는 것만으로는 불충분할 것이다. 또한, 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다룰 수 있는 제도적 역량이 필요하며, 재정자원과 직원의 근로의 가용성에 달려 있을 것이다. 국가인권기구는 과중한 업무부담과 미결과제가 있을 가능성이 있으나, 국가인권기구의 직원들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야에서 경험과 훈련이 불충분할 수도 있다. 국가인권기구의 이해당사자들과의 네트워크는 발달되지 않고, 비효율적일 수 있다. 국가인권기구는 관리상의 조정과 기획이 부족할 수도 있다. 이들 모두가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하고 증진시키는 국가인권기구의 능력에 도전이 될 수 있는 요소들이다.

국가인권기구는 지표, 벤치마크, 목표를 포함한 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련한 기준들을 정의할 필요가 있을 것이다. 이러한 권리를 감시하기 위해, 직원들은 각각의 권리의 차원과 변수를 보다 더 완전하게 이해해야 한다.<sup>67)</sup> 특히, 경제적, 사회적 및

66) 캐나다 인권위원회와 필리핀 인권위원회가 1999년 5월 9~14일에 필리핀 안티폴로 시에서 공동주최한 아시아 지역 훈련 프로그램 : National Human Right Institutions at Work : Role of Nation Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social, and Cultural Rights, proceedings of the National Human Rights Institutions at Work Asia Regional Training Programme, p.47.

67) “경제적·사회적·문화적 권리를 감시하고 평가 (Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social, and cultural rights)”(Module, 19), in Circle; Economic, Social, and Cultural Rights Activism : A

문화적 권리에 관한 국제협약에 포함되어 있는 국제기준들은 이러한 점에서 국가인권기구의 직원들을 지원해 줄 것이다. 이들 국제기준들은 사실조사 권한이 있는 개별 침해조사, 일차 및 이차 자료의 수집과 분석, 예산을 포함한 경제적 정보에 있어서 직원들의 기술을 보완할 필요가 있을 것이다.<sup>68)</sup>

### 외부적 요소

국가인권기구가 국가의 모든 인권문제를 혼자서 해결할 수는 없다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 업무의 효율성은 국가인권기구에 대한 지지와 권한 부여라는 외부적 환경이 필요할 것이다. 즉, 효율적인 사법부, 책임 있는 민주적 기관들, 참여적이고 효율적인 시민사회 등의 외부적 환경이 필요한 것이다. 하지만 국가인권기구가 있다 하더라도, 이러한 이상적인 환경을 갖추는 경우는 거의 없을 것이다. 그러므로 국가인권기구는 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 환경이 독립적으로, 효과적으로 내부 운영을 방해할 수 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 업무에 장애가 될 수 있다는 점을 인식해야만 한다. 국가인권기구는 다음의 사항을 고려해야 한다.

- 사법부의 역량과 독립성 수준, 그리고 제 기능을 수행할 수 있는 능력에 대한 영향
- 구제절차의 집행을 위한 국내 입법 기본 틀과 국제조약상의 의무들
- 정치적 갈등에 이용될 수 있는 위험을 감소시킬 전략
- 위임사항에 대해 국민과 시민단체를 교육시키기 위한 조치
- 정부, 군대, 경찰에게 국가인권기구의 역할과 권한에 대해 알게 해줄 수 있는 방법

또한 심각한 인권침해의 역사를 가진 사회나 최근에 사회적 변형이 발생하는 사회는 자신이 법 위에 있다고 생각하는 개인이 존재하는 불 처벌의 문화를 척결하고자 고군분투하고 있을 수 있다.<sup>69)</sup> 이러한 사회에 존재하는 국가인권기구는 자신을 포함한 국가의 민주적 기관들을 모든 개인이 존중하게 해야 할 것이다.

또한, 국가인권기구는 인권의 충돌되는 해석과 모든 인권의 보편성의 개념에 대한 도

training Resource(International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Development, 2000), p.366.

68) 사실조사와 인권침해에 대한 문서화 관한 안내서(Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations), D.j. Ravindrans, Manuel Guzman and Babes Inginacio, eds.,(Bangkok Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia, 1994)

69) Lullessa Nega Girmachew, “인권의 보호와 증진을 위한 국제적, 지역적 기제의 증대를 위한 국가인권기구의 이용(Using national human rights commissions in augmenting the international and regional mechanisms for promotion and protection of human rights)” 캄팔라에 있는 대학 법학석사과정의 심사요건의 부분적 충족을 위해 제출된 논문초록. (아프리카 인권과 민주화), 2000년 11월.

전사항에 직면할 수 있다. 아직 주요한 인권조약을 비준하지 않은 국가의 국가인권기구는 조약의 기준을 촉진시키는 것과 조약들의 국내법에 편입시키는 것을 우선적으로 고려할 것이다. 실제로, 인권의 제한적인 해석은 경제적, 사회적 및 문화적 권리문제를 다루는 데 국가인권기구를 제외시키면서 국가인권기구의 위임사항에 대한 정부의 해석에 영향을 줄 수도 있다.

또한, 국가인권기구는 활동범위에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 특별한 성격과 이러한 권리를 존중하고 보호하며, 이행할 국가의무에 대한 오해, 인식부족, 그리고 국민, 공무원, 그리고 사법부 내에서조차도 존재하는 오해를 해결할 필요가 있다. 국가인권기구는 식량, 주택, 고용 그리고 교육에 접근이 인권문제가 아니라 복지문제라고 생각하거나, 혹은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현은 법적 문제가 아니라 열망의 문제(aspirational issues)라고 생각하는 국민과 기관의 태도에 직면할 수 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현은 비현실적이므로 높은 비용이 든다고 간주될 수도 있다.

국민여론은 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련한 국가의 의무이행에 단점이 있다는 사실을 받아들이려 하지 않을 수도 있다. 상대적으로 부유한 사회계층은, 이들이 사회의 다수인 지 여부와는 관계없이, 소외된 계층이나 집단에 대한 흥미가 부족하거나 편견을 가질 수 있다. 이들 부유계층은 여론 표명에 불균형한 효과를 주고, 정부에도 주관적인 영을 미친다. 기업경쟁, 소비주의, 매스미디어는 국민이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관심을 잃게 하는 데 기여한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 잘 이해하고 있는 훌륭한 정부와 국민이 있는 경우라도, 국가인권기구는 이들 권리와 의무를 증진시키는 데에 애로사항이 있을 수 있다. 예를 들어, 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위한 자원이 부족할 수 있다. 국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현이라는 법적 성격과, 예산, 세입증가, 공적지출에 대한 정부의 의사결정에 대한 이들 권리와 관계된 의무의 관련성(implication)을 이해할 필요가 있고, 정부의 가용자원을 알고, 정부와 더불어, 이 주제를 토의할 수 있는 위치에 있어야 할 것이다.

덧붙여서, 법률적 차이와 사법적 차이는 여전히 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 방해할 수 있다.<sup>70)</sup> 법원들은 회부된 사건과 관련하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 사회적 조건들을 고려하지 않을 수 있다. 심지어 이러한 권리들이 사법심사

70) Jefferson. R. Plantilla, "Promoting economic, social, and cultural Rights", 2000년 11월 5~10일에 필리핀 마닐라에서 개최된 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 지역 워크숍에서 해당 국가인권기구에 제출된 논문

가 가능하다고 간주될 때에도, 법원들은 법과 더불어 법의 정신과 의도를 지지하기를 꺼려할 수 있다. 게다가 법원들은 법원들이 가장 필요한 사람들에게서 멀리 떨어져 있으며, 그렇지 않다 하더라도, 법적 제도에 대한 접근은 대개는 가난한 사람들 보다는 부유한 사람들에게 더 높다. 이러한 제도는 부패 때문에 정의를 실현시키지 못할 수 있다. 법원들에 대한 낮은 기대와 형편없는 실제적 결과는 국민이 이 법적 제도를 이용하고, 제도에 대한 확신에 영향을 줄 것이다. 특히, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 사람들과, 보호를 필요로 하는 사람들에게 큰 영향을 줄 것이다.



Ⅲ. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의  
보호와 증진에 있어서  
국가인권기구의 역할

경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야에서 효과적으로 다루기 위하여, 국가인권기구는 다음에 대하여 포괄적으로 이해해야 한다.

- 동 권리의 국제 및 국내법의 기본 틀
- 자국에서 동 권리에 영향을 미치는 이슈들
- 자국에서 동 권리의 증진과 보호에 관련되어 있는 다른 이들의 업무

또한, 동 권리의 복잡성을 볼 때, 수행되는 활동은 국가인권기구가 직면하는 기회와 제약 모두를 고려하는 전략적 접근법이 기반이 되어야 한다.

시민적 및 정치적 권리를 증진시키고 보호하기 위하여 국가인권기구가 이용하는 많은 전략과 접근법은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진시키고 보호하는 데 마찬가지로 적용될 것이다. 실제로, 이들 분야의 업무는 독립되어 발생해서 안 되고, 상호 보완적이며 통합되어 이루어져야 한다. 국가인권기구는 국가인권기구의 전략이 인권의 불가분성과 상호의존성을 반영하고, 한 분야의 업무가 다른 분야와 조정되고, 다른 분야에서 발생하는 사실을 통보받을 것을 보장하면서, 동 권리를 포함한 모든 인권에 대한 업무에서 통합된 접근법을 개발하기 위하여 노력해야 한다.

국가인권기구는 동 권리를 위한 완전히 새로운 절차를 개발할 필요는 없다. 수행하고 있는 기능과 채택하고 있는 전략은 상호 강화해줄 수 있어야 한다. 조사결과는 모니터링 활동에 통합되고, 모니터링은 새로운 이슈들과 강도 높은 조사가 필요한 사례들을 파악해야 한다. 이와 유사하게, 조사결과와 모니터링은 홍보 캠페인, 지역사회에 다가가기, 교육 프로그램 등의 내용에 영향을 미칠 수 있다. 마찬가지로, 홍보 및 지역사회 다가가기 활동은 그에 따라 조사와 모니터링에 관한 사례와 이슈들을 파악할 것이다.

## A. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위반의 처리

이 항에서는, 국가인권기구가 동 권리를 보호하고 증진하기 위해 할 수 있는 방법이 논의된다. 국가인권기구가 동 권리를 다루어야 하는 이유가 간략하게 검토되었고, 국가인권기구의 업무를 가이드해주는 중요한 원칙들을 파악하고, 동 권리의 침해조사에 대한 기본 틀의 요소들을 설명하기로 한다.

왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해를 다루어야 하는가?

인권은 불가분하고, 상호의존적이다. 만약 국가인권기구가 운영을 하면서 국제인권법의 기본원칙을 확인하고자 한다면, 시민적 및 정치적 권리뿐만 아니라<sup>71)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리도 보호하고, 증진시킬 방법을 강구해야 한다. 국가인권기구는 인권의 전체성을 업무에 반영해야 한다.

인권침해는 사적으로 혹은 구조적으로 발생할 수 있다. 이 두 가지 유형의 침해는 각기 다른 구제접근법이 요구된다. 개인침해는 한 개인이나 소수의 개인들에게 영향을 미치고, 종종 한 개인이나 소수의 개인들에 의하여 발생된다. 동 권리는 보통 구조적으로 침해된다. 구조적 침해는 국가가 정치적으로, 사회적으로, 그리고 경제적으로 조직되는 방법에서 발생하는 폭넓은 원인과 결과가 있다. 종종 구조적 침해에 책임 있는 개인을 파악하기는 어렵다. 국가는 전체적으로 책임을 부담한다.

동 권리는 모든 국가에서 최소 어느 정도는 침해되고 있다. 이러한 침해는, 일단 발생되면, 대규모인 경우가 많고, 침해결의가 강하며, 불 처벌에 대한 기대가 있다.<sup>72)</sup> 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회의 일반논평 10은 국가인권기구가 조사실시와 특정 진정 조사를 포함한 동 권리를 보호하고 증진시키기 위해 할 수 있는 활동을 설명하고 있다. 동 권리에 대한 효율적인 진정조사 메커니즘은 침해자에게 책임을 묻고, 잠재 침해자들이 새로운 침해를 하지 못하게 방지할 수 있다.<sup>73)</sup>

71) Dian F. Orentlicher, "Addressing gross human rights abuse : punishment and victim compensation" in Human Rights : An Agenda for the Next Century, J. Henkin and J.L. Hargrove, eds. (American Society of International Law, Washington, D.C., 1994), p.427

72) 마스트리히트 가이드라인 27은 다음과 같이 강조한다. "불처벌. 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해가 처벌되지 않는 일이 없도록 효과적인 수단을 개발해야 한다. 또한 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하는 죄를 범한 사람이 그들의 행동의 법적 책임을 면제받는 일이 없도록 효과적인 수단을 개발해야 한다."

73) United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institution, paras 216-297 참조.

법원은 인권보호를 위한 기본적 메커니즘이다. 법원은 절차와 증거에 관한 고정된 규칙에 따라 사법적으로 행동하고, 사건에 대한 구속력 있는 결정을 하면서, 강행적인 구제와 제재를 부여한다. 하지만, 법원이 인권을 보호하는 데는 한계가 있다. 법원의 권한과 역할은 사법제도마다 다르다. 일반적으로 법원은 조사권이 없거나, 제한적으로 가지고 있고, 자신들에게 이첩되는 사건만 다룰 수 있으며, 독립적인 연구능력이 없고, 제한된 범위 내에서만 구제를 제공할 수 있다. 따라서, 국가인권기구는 법원의 역할을 보완할 수 있고, 불 처벌을 제거하고, 침해를 막는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

모든 인권은 상호의존적이기 때문에, 동 권리의 침해에 효과적으로 조사대응하면 시민적 및 정치적 권리침해도 방지할 것이다. 제기되는 인권침해에 대한 조사는 많은 국가인권기구들의 중요한 기능이다.<sup>74)</sup> 파리원칙은 국가인권기구가 이 기능을 가질 것을 요구하지 않지만, 조사기능이 있는 국가인권기구의 조사권한에 관한 특별조항을 두고 있다. 이 기능은 주로 진정의 심사적격을 결정할 재량, 연구와 증거마련, 증인소환 등의 정식 조사권, 그리고 구제를 포함한 권고권한, 그리고 권고안 이행의 후속조치와 모니터링하는 권한이 수반된다. 이 기능에는 일반적으로 개인침해에 관한 진정접수와, 종종 구조적 침해에 대한 조사도 포함하고 있다.

국가인권기구는 인권침해를 다루는 데 있어서 법원의 역할을 보완하는 뚜렷한 역할을 한다. 국가인권기구는 진정뿐만 아니라 직권으로 행동을 취할 수도 있다. 또한, 인권침해로 인한 개인희생자의 특별한 상황뿐만 아니라 더 광범위하게 조직적인 침해의 원인과 결과까지 다루기 위하여 혁신적이고 폭넓은 구제방법을 권고하여 과거의 침해를 바로잡을 뿐 아니라 추가적 침해를 방지할 수 있다. 더군다나, 국가인권기구는 인권에 특별히 초점을 맞추고, 대부분의 법원이 인권분야에서 가지지 않고 가질 수도 없는 전문성을 개발한다. 국가인권기구의 보완적 역할은 대부분의 법원들이 전통적으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 관하여 효과적인 보호나 구제를 해오지 못했기 때문에 특히나 중요하다.

NGO와는 달리, 국가인권기구는 국가인권기구 설립법에 적용을 받으므로, 설립법에 의하여 제약을 받는다. 때때로, 이 법은 권리침해사건을 다룰 수 있는 관할권을 국가인권기구에 부여하지 않는다. 또, 특정 권리와 시민적 및 정치적 권리와 같은 특정 권리무리와 관련하여 사건처리관할권을 제약하기도 한다. 하지만, 대부분의 국가인권기구는 자신의 수임사항을 해석하고 이행하는 데 약간의 재량권이 있으며, 어떤 식으로든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루고 있다. 국가인권기구의 법령의 특정조항이 동 조항을 조사할 능력을 제한

74) Ibid., para. 216

시키는 듯 보이는 경우에는, 국가인권기구는 종종 조사업무를 허용하는 데 다른 조항을 해석해오고 있다. 일부 국가인권기구는 동 권리를 수임사항에 구체적으로 포함시키기 위하여 국내법을 수정할 방법을 모색하기도 한다. 이러한 방법으로, 국가인권기구는 인권을 전체적으로 다루고자 하는 의지를 보여주고 있다.

많은 국가인권기구의 경험은 진정처리는 매우 시간 낭비적이고, 자원집약적인 활동임을 보여주고 있다. 종종 진정 업무량은 국가인권기구가 자원이 잘 갖춰져 있다 하더라도 대응할 역량을 약화시킬 것이다. 예를 들어, 300여명의 직원이 있는 대규모 기관 중의 하나인 인도 인권위원회는 보고된 최근 기간인 1998/99년에 40,724건의 신규진정을 접수하였다. 성공적으로 많은 진정 업무량을 처리하려 한다면, 국가인권기구는 적시에 그리고 효율적인 방법으로 다양한 인권진정을 처리할 수 있게 하는 메커니즘과 전략을 개발해야 한다. 또한, 진정의 해결에 접근가능하고, 신속하고, 효율적이며, 비용이 저렴하도록 해야 한다.

### 조사원칙

모든 인권침해 조사는 건전한 관행에 대한 확고한 원칙을 바탕으로 이루어져야 한다.<sup>75)</sup> 이는 시민적 및 정치적 권리의 침해뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해조사와 관계되어 있다. 이는 강력한 기관의 의지가 요구된다. 이들 원칙들은 다음과 같다.<sup>76)</sup>

**정확성과 객관성.** 조사는 객관적이어야 하고, 세밀해야 하며, 정확해야 한다. 수집되고 배포되는 정보의 신뢰성과 진실성은 직접적인 증거와 보강증거를 확보함으로써 확인되어야 한다.

75) Ibid., paras. 216-297.

76) Handbook on Fact-Finding and Documentation of Human Rights Violations, D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds., (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Asian Forum), 1994).

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 6. 필리핀의 조사 모니터링

1987년 필리핀 헌법은 필리핀 인권위원회가 “... 시민적 및 정치적 권리를 포함하고 있는 모든 형태의 인권침해를 조사하고, 필리핀 정부가 인권에 관한 국제조약 의무를 이행하는 지 여부를 모니터하기 위하여” 기능해야 한다고 규정하고 있다. 1994년 1월 5일 대법원의 판결은<sup>77)</sup> 필리핀 인권위원회는 시민적 및 정치적 권리 침해만 조사할 수 있다고 확인하였다. 이 결정으로 인권위원회는 관할권의 기본 틀과 한도 내에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함시킬 방법을 찾게 되었다.

동 권리가 침해되었다고 하는 주장에 관해 인권위원회가 접수한 많은 진정건수 때문에, 인권위원회는 국제조약의무를 정부가 이행하는 지 여부를 모니터해야 하는 헌법적 요건에 근거하여 동 권리를 “조사 모니터링”하는 시스템을 개발하였다. 필리핀은 1974년에 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약을 비준하여, 동 협약의 의무는 위원회의 헌법적 수임사항에 포함되었다. 위원회는 필리핀 사회의 16개 취약분야의 요구를 해결하기 위하여 행정적, 프로그램적, 법적 조치를 파악하는 필리핀 인권계획 개발을 통하여 조사모니터링 기능을 이행하고자 하였다. 또, 위원회는 강제퇴거 모니터링과 그 관행<sup>78)</sup>으로 인한 인권침해를 매우 강조하고 있다.

**시의 적절성.** 조사는 적절한 시기에 이루어져야 한다. 오래 지연되면 진정인이나 피진정인의 정의가 부정되는 결과가 발생할 수 있다.

**정보의 다양화.** 가능하면 많은 정보를 조사에 이용하려고 해야 한다. 모든 가용한 정보는 수집되고 평가되어야 한다.

**인권기준의 준수.** 인권조사는 가능한 정보를 수집하고 분석할 때 관련 국제 및 국내인권기준이 참조되어야 한다는 것을 요구하고 있다. 동 권리에 관한 사례를 조사할 때, 국가인권기구 직원과 위원들은 관련국가의 의무를 완전히 이해할 필요가 있을 것이다.

77) Brigido R. Simon, Jr., Carlos Quimpo, Carlito Abelardo, and Generoso Ocampo, petitioners vs. Commission on Human Rights, Roque Ferma, and Others as John Does, respondents (G.R. No. 100150)

78) 경제적, 사회적 및 문화적 권리로 우리의 길을 찾기 : 필리핀 인권위원 (notes from a presentation by Commissioner Mercy V. Contreras, Philippine Commission on Human Rights), The Role of National Human Rights Commission in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights (Canadian Human Rights Foundation and the Philippine Commission on Human Rights, 1999)

모든 당사자에 대한 존중. 조사는 모든 당사자를 최대한 존중하는 환경에서 이루어져야 한다. 추가적인 특별고려사항은 외상상의 경험이 있는 희생자를 다룰 때 필요할 수 있다. 인권을 침해한 피 진정인은 무죄의 추정원칙 적용을 받는다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위한 진정기반 기본 틀

이들 권리를 이행하는 데는 동 권리에 관련된 진정을 효율적으로, 공정하게 처리하기 위한 절차를 개발하고, 일관성 있게 적용하는 것이 필요하다.

이 절차는 국가인권기구의 관할권과 과정에 대한 정확하고, 접근 가능한 공개정보를 보장해야 한다.

- 어떤 유형의 진정을 조사할 수 있는가? 그리고 관할권에서 받는 제약은 어떤 것이 있는가?
- 진정을 제기하는 데 필요한 것은 무엇인가?
- 진정이 제기되면 무엇이 예상되는가? 어떤 절차가 진정을 처리하고, 조사를 하는데 이루어지는가? 그리고 결정과 권고는 어떻게 이루어지는가?
- 진정에 대응하는 데 필요한 것은 무엇인가?
- 예를 들어 진정인의 생명이 위태로운 상황 등 위급한 상황을 처리하는 데 우선순위를 결정할 기준은 무엇인가?
- 침해가 확정된다면 가능한 구제는 무엇인가?

국가인권기구는 특히, 모든 관련 정보를 입수해야 할 필요가 있는 경우, 증인 출두와 증거를 마련하기 위하여 조사권한을 이용할 준비를 해야 한다. 투명하고 공정한 조사메커니즘과 권한의 사법적 이용이 국가인권기구가 조사원칙을 이행하게 하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 국가인권기구와 모든 당사자-정부, 공공기관, 희생자, 침해자-가 국가인권기구의 절차를 존중하고 확신을 높여줌으로써 효과적인 진정해결의 가능성을 높일 것이다.

공개 보고 조사결과의 공개보고는 침해자가 책임이 있고, 희생자를 인정하며 지원하고, 절차의 투명성이 유지되는 것을 보장한다. 또한, 다른 이들이 조사가 완전하고 공정하다는 것을 이해하게 해 준다. 그렇다고 해서, 국민이 진정사건의 세세한 것까지 알아야 한다는 것을 의미하지 않는다. 어떤 상황에서는, 진정인의 사생활을 보호받을 권리로 성명과 기타 세부 식별사항을 공개하지 않을 것을 요구할 수도 있다.

각기 다른 조사 접근법은 개인침해보다는 조직적 침해를 처리하는 데 필요할 수 있다. 이러한 경우, 조사와 권고는 특정사건의 특수성을 더 많이 고려해야 한다. 상황의 근본 원인에 집중해야 한다. 국가인권기구는 과거의 침해가 구제되고, 침해가 다시 생기지 않도록 방지할 방법을 파악하기 위하여 노력해야 할 것이다. 국가인권기구는 정부의 법, 정책, 프로그램, 그리고 그에 따른 예산적인 우선순위에 영향을 미치는 권고안을 낼 수 있다. 또, 조직적 침해에 관한 진정처리는 유사한 이슈들을 제기하는 진정은 공동으로 처리될 수 있기 때문에 국가인권기구가 진정업무를 처리하는 데 도움을 준다. 동일한 원칙이 이 폭넓은 조사에도 적용되지만, 이용되는 절차는 매우 다를 수 있다.

### 개인침해 조사단계

일반적으로 말하면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 개인 침해에 대한 조사는 두 가지 방법 중 한 가지로 시작될 수 있다. 가장 일반적으로 쓰이는 방법은, 국가인권기구가 인권침해 진정을 접수하는 것이다. 진정은 1인 이상의 피해자가 할 수 있다. 또한, 피해자의 가족이나 이웃 또는 인권옹호가-개인 활동가나 NGO- 등 제 3자가 진정을 제기할 수도 있다. 때때로, 국가인권기구 설립법은 피해를 당한 당사자만이 진정을 제기하게 관할권을 제한할 수 있다. 피해자가 스스로 진정을 제기할 수 없는 경우도 있다. 예를 들면, 구금되거나 살해되었기 때문에 물리적으로 진정을 제기할 수 없는 경우도 있다. 이들은 인권 침해자나 기타 다른 이들의 협박과 위협 때문에 진정을 제기하기 두려워할 수 있다. 이들은 진정을 제기할 자신감이 부족하여 보통 빈곤이나 낮은 교육수준 때문에 불리할 수도 있다. 따라서 제 3자의 진정을 접수할 권한은 심각한 침해가 국가인권기구의 관할권 밖으로 벗어나지 않도록 보장하기 위해서 매우 중요하다.

두 번째 방법은, 국가인권기구가 관할권 내에서 관심 있는 사항을 직권으로 조사할 권한을 가질 수 있다. 이 권한은 국가인권기구가 동 권리를 증진시키는 데 훌륭한 기회를 제공한다. 동 권리의 침해를 받은 피해자는, 전체적으로, 경제적으로 그리고 사회적으로 불리해지는 경향이 있으며, 권리침해에 대한 구제를 받을 가능성이 가장 낮다. 직권조사 권한은 국가인권기구가 달리 진정을 심의 받을 수 없을 개인들과 지역사회의 요구에 부합하도록 도와줄 수 있다.

각 국가인권기구는 국가인권기구의 법령과 일치하는 진정을 접수하고 처리하는 고유 절차를 개발해야 하고, 수입사항과 상황을 반영하여야 하며, 국제인권기준을 따라야 한다. 보통 국가인권기구의 관행은 국가인권기구가 진정을 접수받은 후 조사를 위한 공동의 기본 틀을 구성하는 몇 가지 단계를 보여준다.

1. 진정의 심사적격 결정

- 침해주장이 제기된 이슈를 파악
- 침해주장이 국가인권기구의 관할권에 속하는 지 여부를 평가
- 증명되는 침해주장이 국내 및 국제적 인권기준 침해를 구성하는 지 여부 평가

2. 조사

- 조사를 실시하기 위해 계획 또는 위임사항 개발
- 기존의 절차와 원칙을 따르면서 조사 실시
- 결과 기록

3. 조정

- 적절한 경우에, 이슈를 진정인과 피 진정인이 수용할 수 있는 개인적 화해를 할 수 있도록 지원

4. 진정 결정

- 조사과정 중에 입수된 정보 분석
- 결과정리와 권고

5. 후속조치

- 모든 당사자에게 결과와 권고 통지
- 권고 이행 여부 모니터링

*심사적격 결정*

대부분의 경우에, 동 권리의 침해조사는 시민적 및 정치적 권리와 관련된 사례와 동일한 패턴을 따른다. 하지만, 국가인권기구는 동 권리에 대한 진정의 심사적격을 결정할 때 특별한 어려움에 직면하게 된다.

이 중 한 가지는 특정 국가인권기구의 관할권과 연결되어 있다. 첫 번째 심사적격 문제는 침해주장이 국가인권기구 설립 법에 의거한 관할권 내에 포함되는 지 여부이다. 이미 논의한 대로, 국가인권기구는 동 권리의 침해에 대한 진정을 접수할 법적 수임사항을 해석하고 이행하는 데 재량권을 행사할 수 있어야 한다. 법적 문제는 특정한 법적 수임사항이 있는 경우 시민적 및 정치적 권리만큼 명확하지 않을 수 있다. 이 문제를 해결할 방법은 특수성 원칙(permeability principle)을 이용하는 것인 데, 특수성 원칙을 이용하여 시민적 및 정치적 권리는 경제, 사회, 문화적 권리의 진정적격을 기본으로 이용된다. 예

를 들면, 보건치료의 접근불가를 바탕으로 한 침해주장은 생명권 위반으로 판단될 수 있다. 인도 대법원은 이와 유사한 생명권의 내용에 대한 많은 결정을 한 바 있다.

두 번째 심사적격 문제는 증명된 경우, 침해주장이 국내 및 국제인권기준 위반을 구성할 지 여부이다. 이 문제를 해결하는 데, 국가인권기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해에 대한 마스트리히트 가이드라인과 동 권리 위원회가 마련한 일반논평과 같은 교육적 기제를 이용할 수 있다. 예를 들어, 마스트리히트 가이드라인 14와 15는 의도적인 역행적 조치(14(e))의 채택과 같은 위원회의 특정작위, 국가나 다른 개별단체의 동 권리의 침해를 구성하는 동 협약 (15(b))의 의무와 명시적으로 일관성이 없는 법을 개혁하거나 폐지하지 못하는 것 등과 같은 부작위를 개괄하고 있다.<sup>79)</sup> 마스트리히트 가이드라인이나 동 위원회의 어구로 침해주장을 하는 것은 심사적격을 결정하는 데 도움을 주고, 차후에 법적 체계와 해석적 정책을 탄탄한 기반으로 하여 조사계획, 사례분석, 권고안을 세우는 데 도움을 줄 수 있다.

심사적격에 필요한 기술적 요건도 많다. 진정은 침해 용의자나 침해자, 그리고 희생자의 신분을 확인하거나, 국가인권기구가 조사과정에서 필요한 신분확인을 할 수 있도록 지원하기 위해 충분한 정보를 제공해야 한다. 진정은 주장되는 침해가 발생한 시기, 장소, 방법 등의 특별한 사항을 포함하고 있어야 한다. 또한, 부합하지 않은 책임의 정확한 성격이 설명되지 않는다면, 최소한 일반적으로 침해된 인권의무의 확인을 용납해야 한다. 예를 들면, 안전하고, 휴대할 수 있는 식수에 접근하지 못하는 원거리의 지역사회가, 국가가 이 접근권을 보장하기 위하여 조치를 취하지 않았다고 주장한다.(건강권에 관한 일반논평 14, 제11항) 심사적격을 결정할 때, 국가인권기구는 국가가 취하지 못한 조치나 국가의 작위나 부작위를 모를 수 있다. 조사와 분석에는 이것이 필요하다. 여기에 국가인권기구는 식수를 이용할 수 없다는 사실과 국가가 책임이 있다는 주장을 바탕으로 한 심사적격을 결정할 수 있다.

## 조사

모든 조사는 개발된 계획이나 위임사항을 바탕으로 하여 진행되어야 한다. 계획에서는 침해주장으로 제기된 핵심 인권문제를 파악해야 한다. 이들이 조사과정과 차후에 진정 결정에서 다루어질 필요가 있는 문제들일 것이다.

최초 진정은 다음을 파악하기 위하여 조심스럽게 검토되어야 한다.

- 검증(verification)에 필요한 이슈는 무엇이며, 그 검증이 어떤 결과를 낼 것인가?
- 어떤 정보가 입수되어야 하며, 어떤 방법으로 이루어질 것인가?

79) 마스트리히트 가이드라인의 전체 텍스트는 첨부자료 참조.

- 증거에 격차는 무엇이며, 이 격차는 어떻게 해결할 것인가?
- 증인이 인터뷰를 받을 필요성은 무엇이며, 증인이 어디에 있는가?

경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해를 조사할 때, 국가인권기구는 동 권리의 준수와 국가의무 수행을 위한 기준척도를 파악할 필요가 있을 수 있다. 또한, 국가와 지역 차원에서 국가 내의 상황에 대한 데이터를 수집할 필요가 있다. 비교 데이터는 권리가 침해되었는가 여부를 결정하는 데 중요할 수 있다. 이들 문제는 아래에 더 논의하기로 한다.

조사절차는 이미 개괄된 조사원칙을 준수하면서 진행되어야 한다. 조사는 형사범죄조사를 위한 기준을 포함한 관련 국제인권기준을 준수해야 한다.

조사과정과 조사 중 입수한 정보는 주의를 기하여 기록되어야 한다. 국가인권기구는 투명하고 책임 있게 기능을 수행해야 한다. 중요한 정보가 수집되고, 보호되어 증인이 협박과 위협으로부터 안전해질 수 있도록 주의를 해야 한다.

### 조정(*conciliating*)

일부 국가인권기구는 설립 법에 의거하여 인권침해에 대한 진정을 조정하려고 하도록 요구 받고 있다. 요구되지 않다 하더라도, 국가인권기구는 진정을 조정하려고 시도해야 한다. 진정을 조정하려는 시도에는 여러 가지 이유가 있다. 조정은 더 쉽게, 법원의 절차보다 덜 충격적으로 구제를 제공할 수 있다. 국가인권기구의 규칙, 절차와 형식성 때문에, 법원의 절차는 많은 이들에게 어려울 수 있다. 이들 절차는 비용이 높을 수도 있다. 즉, 동 권리침해의 주요 희생자인 가난한 사람들에게는 역부족일 수 있다. 국가인권기구는 조정을 통해 피해자에게 좋은 결과를 낳을 수 있는 더 융통성 있고, 비용이 낮으며, 덜 형식적인 대안을 제시할 수 있다.

국가인권기구는 당사자간의 권한과 자원의 불평등한 효과가 조정과정에서 최소화되고, 피해자가 불평등함 때문에 불리해지지 않도록 보장해야 한다. 이를 위해서 국가인권기구가 진정인에게 법적 및 여타 지원을 제공하거나, 최소한 진정인이 그러한 지원에 접근할 것을 보장하도록 요구해야 한다. 국가인권기구는 진정인이 불공평하다고 생각하거나 달리 원하는 않는 합의를 수용할 수밖에 없게 만드는 물리적 또는 여타 부적절한 압력을 받지 않도록 하는 데 특별한 책임이 있다.

조정이 항상 적절한 것은 아니다. 일부 인권침해 주장은 너무 심각해서 형사기소에서 마무리되는 데 부족한 면이 있다. 피해자는 자신의 권리침해와 피해에 대하여 보상을 포

함한 구제를 받아야 하지만, 권리 침해자는 자신의 행위에 대한 책임을 회피해서는 안 된다. 즉, 조정은 불 처벌의 수단으로 사용되어서는 안 된다.

한 명 또는 소수의 희생자와 조정하는 것도 폭넓고 조직적인 문제를 제기한 진정을 완전히 해결하는 데 부적절할 것이다. 다시 말하면, 국가인권기구는 침해자가 자신의 책임을 회피하는 데 이용되지 않도록 주의해야 한다. 진정 조정을 지원하는 데 있어서, 국가인권기구는 피해자 개인 위한 정의를 구현할 뿐만 아니라 진정당사자가 외의 유사한 상황에 있는 기타 피해자들을 지원하고, 추가적 침해를 방지할 조직적인 변화를 증진시키도록 해야 한다. 많은 국가인권기구는 개별진정과, 조직적인 침해문제들도 구제하는 등 조정합의를 달성하는 데 우수한 경험이 있다.

### 진정에 대한 결정

사례분석과 권고안을 마련할 때, 국가인권기구는 국가나 다른 관련행위자의 어떤 작위나 부작위가 정확하게 동 권리의 침해라는 것을 확립해야 한다. 국가인권기구는 진정이 발생하는 국가의 상황, 동 권리와 관련된 국가 의무의 성격, 특정 국가내 동 권리의 향유 정도를 확고하게 이해해야 한다. 또한, 이들 기준을 실제 사건에 적용할 수 있어야 한다. 그렇기 때문에, 마스트리히트 가이드라인과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평등과 같은 문서들은 특히나 가치가 있다.

국가의무의 성격을 결정하는 데 있어서, 국가인권기구는 특정상황이 국가가 의무를 기꺼이 준수할 수 없는 무능력보다는 준수하겠다는 무의지의 결과인 지를 평가할 필요가 있을 것이다. 마스트리히트 가이드라인은 국가가 지역의 조건에 따라 동 권리와 관련된 국가의 이행의무를 최선으로 수행할 방법을 결정하기 위하여 특정한 “판단의 여지 (margin of appreciation)”를 가져야 한다고 승인하고 있다.<sup>80)</sup> 하지만, 그 이행을 설명하는 데 있어서, 국가는 즉각적으로 그리고 완전하게 의무를 이행하지 못한 것이 그렇게 하려는 의지가 없다가보다는 그러한 능력이 없기 때문이라는 것을 입증해야 한다. 예를 들어,

80) 판단의 여지(margin of discretion) : 시민적 및 정치적 권리의 경우와 마찬가지로, 국가는 각 의무를 이행하기 위한 수단을 선택하는 판단의 여지를 향유한다. 국제조약모니터링기구뿐만 아니라 국내 법원이 국가 관행과 법적인 규범을 구체적인 사례와 상황에 적용시킨 것은 보편적인 최저기준을 개발하고 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 범위, 성격 및 한계를 공동으로 이해하는 데 기여했다. 사실상 대부분의 시민적 및 정치적 권리에도 적용되는 것과 마찬가지로 대부분의 동 권리의 완전한 실현은 점진적으로 달성될 수 있다는 사실은 국가가 특정 조치를 즉각적으로 그리고 가능한 빨리 취할 것을 요구하는 국가의 법적 의무의 성격을 변경시키지는 않는다. 따라서, 국가는 동 권리의 점진적 실현을 하고 있다는 것을 보여줘야 할 부담을 가지게 된다. 국가는 미 이행의 구실로 동 협약 제 2조의 점진적 실현 조항을 이용할 수 없다. 또한, 국가는 다른 사회적, 종교적, 문화적 배경이라는 이유로 동 협약에 인정된 권리의 유보나 제약을 정당화시킬 수 없다. (마스트리히트 가이드라인 8)

마스트리히트 가이드라인 13은 다음과 같이 확인하고 있다.

어떤 작위나 부작위가 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해에 해당하는 지 결정할 때, 국가가 조약의무를 이행할 의지가 없음과 할 수 없는 무능력을 구분하는 것이 중요하다. 통제를 벗어난 이유로 의무를 수행할 수 없다고 주장하는 국가는 이 이유가 사실이라는 것을 증명할 부담을 갖게 된다. 예를 들어, 지진 때문에 교육기관을 일시적으로 폐쇄시키는 것은 국가의 통제를 벗어난 상황인 반면에, 적절한 대체프로그램 없이 사회보장제도를 폐지시키는 것은 국가가 의무를 수행할 의지가 없음을 보여주는 사례가 될 수 있다.

동 권리의 침해가 있었다고 결정하면, 국가인권기구는 침해를 구제하고, 차후의 침해를 방지하기 위하여 모든 이용 가능한 구제방법을 고려해야 한다. 여기에는 확인된 피해자에게 보상을, 그리고 정부에 기존의 법, 정책, 프로그램을 변경하거나, 신규 법, 정책과 프로그램의 성안을 하고, 공공시설과 인프라시설을 제공하거나 변경하는 것 등이 포함될 수 있다. 국가인권기구는 다양한 수단을 통하여 적절한 구제책을 찾을 수 있다. 개인적 합의를 하는 양 당사자간에 조정과 분쟁해결도 제시할 수 있다. 또한, 법원에 집단소송을 조직하거나, 이를 용이하게 할 수도 있다. 그리고 강제성 명령을 공표해야 하는 권한을 행사하는 것을 고려해볼 수 있다. 권고를 할 수도 있으며, 재판소나 법원과 같은 다른 당국에 사건을 이첩시킬 수도 있다. 그리고 추가적 모니터링이나 조사를 위한 절차를 수행할 수도 있다. 어떤 방식을 택하든, 국가인권기구는 사익과 공익을 보호하기 위하여 개인적 요소와 체계적인 요소 모두를 가진 구제책을 찾아야 한다.

### 후속조치

국가인권기구는 공개조사를 하고, 희생자의 사생활을 위한 적절한 보호조치를 하면서, 조사결과에 따른 권고를 해야 한다. 당사자에게는 진행사항을 업데이트해주면서, 권고안 이행을 모니터해야 한다. 국가인권기구는 상시기구이다. 특정 사례를 위해 특별위원회로 정되지도 않고, 많은 다른 위원회처럼 조사가 끝나면 해체되지 않는다. 법원의 경우와는 달리, 국가인권기구는 진정을 처리한 때에도 관할권을 잃지 않는다. 지속적인 기구인 국가인권기구는 조사로 인해 발생한 권고안의 이행을 모니터할 능력과 권한을 가지고 있다. 국가인권기구는 장기간 모니터링하기로 결정할 수도 있고, 다시 한 번 결과에 대해 공개적으로 보고할 수 있다. 공개보고는 권고안을 강화시키고, 이행을 추구하고 신뢰성을 높이기 위해서 결정을 확립함으로써 국가인권기구와의 협력을 독려할 것이다. 또한, 공개보고는 국가인권기구가 동 권리를 다룰 수 있는 의지와 능력이 있고, 개인과 단체가 진정을 제기하도록 독려를 받고, 동 권리를 위반한 자들에게는 상응하는 대가가 있을 것

이라는 강력한 메시지를 전달해준다.

국가인권기구는 동 권리의 침해에 대해 조사를 운영하고 있는 여러 가지 프로그램에 활용하여 동 권리를 인식시키고 존중할 수 있도록 한다. 그리고 이 프로그램이 모든 인권이 상호보완성이 있고, 불가분성이라는 이해를 높여줄 수 있다. 특히, 사법적 명령이나 당사자들에 의한 적절한 합의의 결과로 이어진 성공적인 진정해결은 일반적으로 지역사회에 인식을 높이고 교육을 시킬 수 있도록 이용될 수 있다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

### 7. 캐나다 온타리오 주 인권위원회

캐나다 온타리오 주 인권위원회는 레스토랑에서 아이에게 젖을 먹이면서 식사를 하려고 했으나 거부당하고, 건물을 떠날 것을 명령 받았다고 주장하는 여성으로부터 진정을 접수했다. 위원회는 이 진정을 재판소에 이첩하였고, 재판소는 진정인의 손을 들어주었다.

진정의 합의결과, 2000년 10월 위원회는 Infant Feeding Action Coalition Canada와 Toronto Health Unit과 파트너십을 맺고 주 전체적인 캠페인을 벌여 세계모유먹이기 주간(World Breastfeeding Week)을 기념하였다. 이 캠페인은 공공장소에서 아이에게 젖을 먹일 여성의 권리를 증진시키면서, 주 전체의 교통수단에 광고를 붙이기도 하였다.

광고 캠페인은 여성이 서비스에서 차별을 받거나, 임신 중 고용차별을 받고, 모유 먹이는 데 차별을 받지 않도록 보호하기 위한 위원회 업무의 일부였다. 캠페인은 건강과 모유의 사회적 혜택을 반복적으로 홍보해왔던 UNICEF와 WHO와 같은 국제기구들의 업무를 강조하였다.

위원회는 임신으로 인한 차별에 관한 정책을 수정하여 여성이 공공장소와 직장에서 모유를 먹일 권리를 포함시켰다.

비록 이 진정이 경제적, 사회적 및 문화적 권리보다 차별을 다루었지만, 이는 진정처리가 정책개발, 인식고취, 그리고 공공교육과 같은 국가인권기구의 여타 기능에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 보여주는 예이다.

### 조직적인 침해 조사

조직적인 침해는 전체 그룹, 때로는 한 지역 내, 동네, 또는 전체 국가나 많은 국가에게 까지 영향을 준다. 비록 그 침해에 책임을 공유하는 이들을 확인하고 이들에게 책임을 묻는 것이 가능할 수 있지만, 침해의 요인은 더 광범위한 사회, 경제 및 정치적 구조와 시스템에 자리잡고 있을 수 있다. 이러한 종류의 진정을 조사하는 것은 피해자의 경험을 넘어서 사회 전체의 구조와 기능을 분석해서 침해를 하는 원인이 무엇인지, 그리고 어떻게 해결되고, 침해가 재발될 수 있는 지를 파악해야 하기 때문에 어렵다.

피해자의 경험을 듣는 것은 조사과정의 중요한 일부이다. 피해자는 자신들의 얘기를 모두 할 수 있어야 하고, 인정받고, 필요한 확인을 받아야 한다. 하지만, 조직적인 침해는 성격상 체계적인 대응을 필요로 한다. 여기서 국가인권기구의 업무의 질은 전문적으로 높아야 한다. 국가인권기구는 원인을 규명하고 해결안을 제안할 책임이 있다. 국가인권기구는 모든 필요한 전문성을 소유할 것이라는 기대는 하지 말아야 한다. 오히려, 국가인권기구가 이용 가능한 최고의 전문성, 자문, 그리고 정부기관, 대학, NGO, 민간분야를 이용해야 한다. 하지만, 결국, 국가인권기구는 스스로 조사를 하고 권고를 해야 한다. 따라서 조직적인 침해를 다룰 때 국가인권기구는 사람이 중심이라는 것을 보장하면서, 조직적 침해를 허가하는 기저에 깔린 구조적, 사회적, 경제적 요소를 평가해야 한다.

비록 조직적 침해와 관련된 여타 더 효율적인 전략이 개발되었음에도 불구하고, 개인 진정을 조사하는 데 있어 다양한 조치도 조직적인 침해의 조사와 관련될 수도 있다. 일부 국가인권기구는 조직적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 폭넓게 조사하는 효율적인 수단으로 공개조사과정을 채택하고 있다. 진상조사(inquiry)는 국가인권기구의 조사(investigation), 모니터링, 연구 혹은 기타 협의 활동 때문에 발생할 수도 있다. 조사 기간은 오래 걸릴 수 있고, 강력하고 조화로운 의지가 필요한 이러한 조사과정에는 폭넓은 연구와 개인 협의가 포함된다. 가장 뚜렷한 요소는 공개청문회를 실시하는 것이다.

이러한 청문회에서 초대받은 피해자들은 공개적으로 자신의 경험을 증언하게 된다. 예를 들어, 증인들은, 자신의 이름을 밝히지 않으면서, 여타 정보를 확인해줌으로써 복수를 당하거나 공개적으로 창피하지 않도록 하는 보호조치가 필요할 수 있다. 국가인권기구 설립법은 조사과정에서 증인 및 정보와 관련하여 비밀성이나 기타 사항에 관한 명령을 할 수 있는 권한을 부여할 것이다. 설립법안은 그러한 명령을 위반하면 형사처벌을 부과할 수도 있다. 이러한 권한들은 필요한 경우에 적절히 이용되어 증인을 보호하고, 자신의 증언을 차후의 결과로 생기는 공포 때문에 제공하지 못하지 않도록 보장해야 한다.

공개 청문회에서, 국가인권기구는 정부 관리, 학계 전문가, NGO, 기타 인권옹호가, 그리고 조사를 지원해줄 수 있는 정보를 가진 단체와 개인들로부터도 증거를 수집할 것이다. 국가인권기구는 이들이 제공한 증거와 의견을 대조하면서 이들 증인들을 조사할 수 있다. 이것 자체도 인권을 증진시키고 보호하는 중요한 조치이다. 이는 정부관리와 다른 이들로 하여금 자신의 행위, 의견, 제안들에 대하여 공개적으로 책임을 지게 한다. 또한, 이는 이들 관리들이 법보다 위에 있지 않으며, 인권관련 법에 의거하여 최소한 기소된 자들에게 대응할 수 있다는 것을 지역사회에 보여주어야 한다.

지역사회에서 공개 청문회는 교육차원에서 중요하다. 조직적인 침해조사에 대한 접근법은 공공교육과 인식고취를 하기 위한 기회이다. 인권침해에 대한 실제상황을 공개포럼에서 설명함으로써, 국가인권기구는 특정 국가의 구체적인 상황에서 본질과 내용을 인권 법에 제공한다. 지역사회는 인권이 무엇인지, 그리고 특정국가의 인권상황이 어떤지를 더 잘 인식하게 된다. 이 과정은 침해에 대한 사실을 밝혀줄 뿐만 아니라 조사 결론 후에 내린 권고안 이행을 지원할 대중의 요구와 변화라는 기대를 발생시키기도 한다.

이 과정에서 마지막 조치는 조사보고서를 준비하고, 정부, 국회 그리고 국민에게 국가인권기구의 권고안을 제시하는 것이다. 조직적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해는 공공기관과 민간기관에 의해 영향 받을 수 있기 때문에, 국가인권기구는 권고안을 적절한 기관이나 개인에게 제시할 수 있어야 한다. 또한, 국가인권기구는 정부나 기타 국가기관만 다루도록 제약을 받아서는 안 된다. 보고서와 권고안은 조사에서 제기된 이슈를 포괄적으로 다루어야 하며, 최대한 효과적으로 해결해야 한다.

공개조사과정이 완전하게 효과적이려면, 조사과정의 결과는 필요한 경우 증인을 위한 적절하게 보호해 주면서 공개적으로 이용 가능할 수 있어야 한다. 이는 국가인권기구의 업무에 투명성을 보장해줄 뿐만 아니라, 국가인권기구의 권고안이 제출되는 정부와 기타 기관의 공적인 책임성을 증진시킨다. 권고가 공개될 때, 이행 대상이 되는 이들은 공개적으로 대응하고, 앞으로 취할 조치를 공개적으로 보고한다는 기대가 있다. 이러한 방식으로, 권고안 이행은 국민의 관심사항이 된다. 국가인권기구는 권고이행을 모니터링하고 정기적으로 이에 대하여 보고해야 한다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 8. 호주 인권 및 평등기회위원회

호주 인권 및 평등기회위원회는 체계적인 권리, 특히, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 공개조사관행을 잘 발전시켜 보유하고 있다. 이들 조사는 위원회가 1986년 설립된 직후 시작되었다. 조사는 이 항에서 논의된 다양한 요소를 채택하고 있다.

첫 번째 공개조사는 노숙 아동의 권리에 관한 것이었다. 1989년 우리의 노숙 아동 보고서 : 노숙아동의 전국적 조사 보고에서, 위원회는 중앙정부 및 주 정부기관, 그리고 민간분야, 지역사회 단체들에게 일련의 세부적인 권고안을 제시하였다. 위원회는 “아동과 젊은이들이 심각한 방임이나 학대 때문에 집을 떠나거나 떠나야 하는 경우에, 연방정부는 아동권 선언에서 요구되는 대로 아동을 보호하고 성장시키는 조건으로 이들의 연령과 상관없이 지원해야 할 의무를 완수해야 한다.”고 권고하였다. 이 보고서는 지역사회의 노숙 아동이 인권문제라고 인식하게 하였고, 국민이 아동들의 요구를 해결하기 위하여 효율적인 조치를 취하리라는 기대를 높여주었다. 이로 인하여 정책이 변화되었고, 아동권리에 관한 공공지출이 증가되었다.<sup>81)</sup>

위원회는 인권, 정신질병, 오지의 원주민 지역사회에 안전하고 믿을 수 있는 식수 접근, 오지의 원주민 지역사회를 위한 보건서비스 접근, 인종주의자 폭동, 시골 및 오지의 학교교육, 그리고 임신한 여성의 고용 등을 포함한 많은 공개조사를 실시해오고 있다. 이러한 조사는 동 권리의 조직적인 침해를 조사하는 이 접근법이 유용성이 있다는 것을 보여주는 좋은 예이다.

81) 보고서 특징의 간단한 분석을 위해서는, Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights : International and Comparative Perspective* (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), pp.190-105 참조.

## B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 모니터링

모니터링은 정확한 척도와 목표를 근거로 국가의 이행을 체계적으로 추적하고 평가하는 절차이다. 모니터링에 있어서 우선적으로 요구되는 것은 공식통계 및 현장관찰, 조사 또는 사실 확인 파견 등을 포함한 데이터 수집과 분석이다. 모니터링 시 동 권리의 침해 및 동 권리의 점진적 위상 변화와 관련한 국내적, 국제적 연구 및 기준을 포함한 다양한 정보출처를 이용해야 한다.<sup>82)</sup> 이들 권리를 모니터링한다는 것은 모니터링 시작 시 확립된 핵심기준들로부터 어느 정도의 진전을 이루었는지를 평가하기 위한 양적, 질적 조치 및 지표를 검토하고, 당시에 설정한 목표들이 달성되었는지에 대해 확인하는 것을 포함한다.

왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 모니터링하는가?

국가가 인권의무를 제대로 이행하도록 하기 위해서는 모니터링이 필요하다. 이것은 주요 인권조약들에서도 확인되어지며, 이들 조약들은 본 목적을 위해 조약위원회를 세우고 국가로 하여금 정기보고서를 제출하도록 요구한다. 동 권리에 대한 국가의 의무 이행을 모니터링하는 것은 특히 중요하다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 아동권리협약 모두 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현을 규정하고 있다. 점진적 실현의무가 중대하게 여겨지는 경우라면 국가이행에 대한 모니터링은 반드시 이루어져야 한다.

동 권리에 대한 의무이행 모니터링은 많은 중요한 결과를 가져온다.

- 국가의 의무이행 여부 및 국가책임의 근거를 제공한다.
- 국가의무이행 달성 및 미달성 부분을 제시한다.
- 동 권리 침해의 근원과 성격, 동 권리 실현에 있어서의 문제점을 규명한다.
- 우선과제를 규명하고 자원책정이 필요한 분야를 제시한다.
- 대중인식 및 교육캠페인뿐만 아니라 입법조치 및 정책수립을 지원한다.
- 인권시각을 반영한 정책수립 및 대중 책임성(public accountability)을 촉진하는 절차를 개발한다.
- 구제조치 추구를 위해 활용되어 질 수 있다.
- 국가기관 및 구제기관에 제출하는 보고서 및 기타 문서의 기초를 제공한다.

82) Manuel Guzman and Bert Verstappen, *What is Monitoring? Human Rights Monitoring and Documentation Serie*, vol. 1 (Versoix, Switzerland, Human Rights Information and Documentation Systems International, 2001) ([www.huridocs.org](http://www.huridocs.org))

국가인권기구는 공식적인 인권기구로서 이 같은 모니터링을 할 수 있는 요건을 잘 갖추고 있다. 국가인권기구 역할에 대한 일반논평 10에서, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 특정 권리에 관한 국가의 의무이행을 모니터링 하는 것이 동 권리의 증진 및 보호에 있어서 국가인권기구의 중요한 활동이라는 것을 강조한다. 모니터링은 동 권리를 다루기 위한 다양한 기능, 활동, 그리고 전략을 포함한 포괄적 접근법의 핵심이다. 모니터링 결과는 국가인권기구의 다른 기능 특히, 체계적인 침해조사, 자문 성명, 또는 권고안, 동 권리를 증진시키기는 교육활동을 지원하기 위하여 중요한 정보 및 분석을 제공할 수 있다. 동 권리를 모니터링 하는 것은 그 자체로 증진활동이다.

### 원칙들

다수의 주요 원칙들은 동 권리에 대한 국가의무 이행의 효과적 모니터링을 위한 토대가 되어야 한다. 이들 원칙들은 국가인권기구가 정보를 수집하여 분석할 때 안내역할을 해야 한다.

인권진정조사와 마찬가지로, 모니터링 과정은 철저하고, 정확하고, 공정해야 하며, 그러하다고 인식되어야 한다. 신뢰성을 인정받을 수 있는 결과를 만들어내기 위해서 국가인권기구는 통계 데이터, 연구조사, 그리고 정부, NGO, 학계, 국제기구들의 보고서를 포함한 가능한 많은 정보출처와의 협력을 모색해야 한다. 수집될 정보의 범위와 이용될 카테고리 및 용어가 정의되어야 한다. 체계적인 기록방법과 온전한 데이터 저장 및 검색도 중요하다.<sup>83)</sup>

동 권리에 관한 여성과 남성의 상이한 경험을 인정하고 이를 다루기 위해 성인지적 시각(gender perspective)이 모니터링 활동에 포함되어야 한다.

83) D.J.Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, ed., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations*(Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Forum-Asia), 1994), pp.66-80.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 9. 남아프리카 인권위원회 84)

남아프리카 인권위원회는 1993년 임시헌법과 1994년 인권위원회법에 의거하여 1995년에 설립되었다. 헌법 제184(3)조는 “주거, 보건, 식량, 식수, 사회보장, 교육, 그리고 환경에 관한… 권리의 실현을 위해 국가기관이 취한 조치”에 대하여 국가기관의 보고를 요청할 의무를 인권위원회에 부여하였다. 이 의무는 위원회가 받는 정보가 보고서의 토대가 되어야 한다는 점을 제시한다.

1997-98년 경제적 및 사회적 권리 보고서의 제 6권을 준비하면서,<sup>85)</sup> 위원회는 연구 소기관들과 파트너십을 맺었는데, 이들 연구기관은 위원회에게 전문적 지식을 제공하고 경제권 및 사회권을 대중화하려는 위원회의 활동을 지원하였다. 위원회는 정보에 입각한 지원을 확립하기 위해 직원과 관련 정부부처를 포함한 다른 파트너들을 위한 훈련워크숍을 마련하였다. 질문지나 약정(protocols)을 초안한 후 헌법에 규정된 각 권리와 관련된 부처에 배포하였다. 정보분석은 연구기관 중 한 곳에 위탁되었다. 덧붙여, 사회권 및 경제권의 이행에 대한 국민의 인식 조사를 저명한 연구기관에 위탁하였다. 질문 및 응답과정에서, 위원회는 훈련에 시간을 투자하는 것의 중요성을 인식하게 되었고, 모든 참가 정부 부처에게 정보를 제공하여 그 정보가 주목받고 그럼으로써 당초 목적을 쉽사리 달성하도록 할 수 있다는 것을 알게 되었다. 또한, 이것이 지속적인 절차로 자리 잡아야 한다는 것도 알게 되었다.

남아프리카에서는 사회권 및 경제권 측면에서 위원회가 특히 중요성을 지니고 있기 때문에, 위원회는 South African National NGO Coalition(SANGOCO)와 연합하여 9개 지방에서 빈곤에 대한 국가공청회를 실시하였다. 공청회는 중요한 기여를 하였다. 인권문화를 위한 사회권 및 경제권의 중요성을 강조하였으며 일반인들이 자신이 겪은 빈곤과의 싸움을 토로할 기회를 제공하고, 다른 이들과 의견을 공유할 수 있는 대화의 장을 마련해 주었다. 이들의 참여는 이들 자신 및 이들의 경험을 듣고 알게 된 모든 이들의 욕구에 부응하는 적절한 정책 기본 틀을 개발할 수 있는 토대가 되었다.

84) 남아프리카 대법원 소속 변호사이자 남아프리카 인권위원회 의장인 N. Barney Pitso의 원고에서 발췌함. 본 원고는 당초 1998년 5월 10~14일간 북아일랜드 벨패스트에서 개최되는 국제회의, “국가차원의 인권 보호(Human Rights : their protection at national level)”을 위하여 준비된 것이었다. 이후 이 원고는 1998년 5월 17~22일에 아디스 아바바에서 개최된 이디오피아 인권위원회 및 옴브즈맨실의 설립에 관한 국제회의에서 발표되었다.

85) 남아프리카 인권위원회의 1997-98 경제적 및 사회적 권리 보고서, 위원회 홈페이지 [www.sahrc.org.za](http://www.sahrc.org.za) 참조.

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 모니터링 하는 것은 어렵고 도전이 될 수 있다. 동 권리와 관련된 국가의 의무에는 행위와 결과에 대한 의무가 포함되면, 이들 각각이 모니터링 되어야 한다. 동 권리의 점진적 실현을 위해서는 지속적인 모니터링이 필요하다. 대규모 집단들에 대한 권리침해는 복잡한 데이터의 분석을 필요로 할 것이다.<sup>86)</sup> 모니터링에 있어서 모든 기타의 어려움들이 존재하는 가운데, 관련기준이 완전히 발전하지 못한 경우들도 종종 나타난다. 국가인권기구는 내부역량을 구축하고, 시민사회 단체 등을 통하거나 아니면 직접 인권침해의 영향을 받은 이들의 적극적인 참여를 요청함으로써 정확하고 효율적인 모니터링을 실시할 수 있는 능력을 제고할 수 있다.<sup>87)</sup> 모니터링 메커니즘은 특정지역, 지방, 국가 차원에서 개발될 필요가 있다.

국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 및 정부보고서 제출 지침을 활용해야 한다. 위원회의 논평은 모니터링을 위한 지표 및 국가적 척도를 세우는데 중추적 역할을 하는데, 일반논평이 특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 이에 상응하는 동 규약의 국가의 의무에 대한 해석을 제공하기 때문이다.

### 모니터링을 위한 체계

동 권리의 모니터링을 위한 전체적인 체계 혹은 계획의 개발은 온전한 원칙 및 방법론적 접근법이 이행되도록 하고, 명확하고 효과적인 분석이 도출될 수 있도록 도와줄 것이다. 모니터링을 위한 체계는 동 권리를 다루는 데 조화롭고 집중적인 접근법을 가능하게 할 것이다. 이러한 체계 하에서, 국가인권기구는 각 모니터링 사업에 대한 뚜렷한 위임사항, 세부적 절차, 그리고 정기적 검토를 확고히 하기 위한 모니터링 주기를 개발해야 한다.

위임사항은 다음을 규정해야 한다.

- 모니터링의 목적이나 취지
- 모니터링 범위 (예컨대, 동 권리의 침해 그리고/혹은 점진적 실현)
- 데이터 수집, 문서화, 분석에 사용되는 방법론적 접근법-예를 들어, 척도, 지표 및 예산분석
- 다양한 정보수집 출처

86) Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural right (module 19), Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource, (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000), p.366

87) Maria Socorro I. Diokno, Monitoring the progressive realization of housing rights in Focus Asia-Pacific Newsletter of the Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS Osaka), No. 16, June 1999.

- 프로젝트의 가정과 한계
- 모니터링, 분석 및 보고 기한
- 보고 계획(보호 형식 포함), 통보, 홍보
- 보고서의 후속 이행 활동 -국가인권기구의 타 기능과 관계된 것을 포함
- 모니터링에 필요한 자원(인적자원, 기술, 재정자원)<sup>88)</sup>
- 다양한 학제간 프로젝트 팀(다양한 기술과 자격을 갖춘 국가인권기구 내 관련부서 직원 및 외부 전문가) 및 본 팀의 위임사항을 포함한 관리 요건

절차는 다음을 포함해야 한다.

1. 동 권리를 국내 및 국제차원에서 모니터링하기 위한 것으로 국가의무와 양립할 수 있는 적절한 지표의 규명
2. 각 지표와 관련된 적절한 기준점과 목표확립 및 다음 질문의 제기
  - 기준점으로부터 어느 정도로 진전하였는가? 긍정적인 움직임이 없다면 그 이유는 무엇인가?
  - 국가가 목표를 설정했는가? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가?
  - 목표가 달성되었는가? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가?
3. 모니터링 기간 동안의 데이터 수집. 그러한 데이터는 차별금지 근거(성별, 인종, 소수민족 출신 또는 장애 등)에 따라 분류되어질 수 있으며, 지속적으로 비교가능하고, 정확하고, 공평해야 함.
4. 다음의 방법을 통하여 결과 분석, 결론 도출, 권고 작성, 모니터링 기간 동안 조사 결과 보고
  - 동 권리의 현재 지위를 제시하고 동 권리의 목표가 달성되도록 하기 위해, 지표로부터 도출된 데이터를 기존 척도(국내 및 국제 척도)와 비교하여 검토
  - 진전이 있는 지 여부와, 어떠한 진전이 이루어졌는지, 그리고 국내 척도가 달성되었는지를 확인하기 위해 이전 모니터링 기간 동안의 결과와 현재 도출된 결과를 지속적으로 비교하여 변화 동향을 측정
  - 결과를 국제 척도와 비교

### 지표 규명

국가인권기구는 선정한 지표들을 동 규약 및 아동권리 협약과 같은 국제법 및 국내법에 의거한 국가의 의무와 연결시켜야 한다. 지표는 국가의 결과 의무와 행위 의무를 연결되어 있어야 한다.

88) 상동

결과 의무란 국가가 사실상의 모든 인권의 실현을 보장하는 것이다. 동 권리의 측면에서 결과 의무란 동 권리의 점진적이고 완전한 실현 및 최소한 핵심 권리의 즉각적 실현을 의미한다.

행위 의무는 인권이 실현되는 방식과 관련되어 있다. 국가가 동 권리를 존중·보호·실천할 의무, 차별하지 않을 의무, 점진적 실현을 위해 조치를 취할 의무를 이행함에 있어서 국가의 작위와 부작위를 모니터하는 것은 국가인권기구의 역할이다.<sup>89)</sup>

동 권리를 평가할 지표들은 직접적이고 완전한 의무 수행 척도일 필요는 없다. 지표는 다른 목적으로 수집될 수 있으며 그러한 가운데 간접적이거나 불완전하지만 관련 수행 척도를 제공할 수 있다. 일례로, 일부 사회발전지표는 직접적으로 인권과 관련되어 있지 않지만, 여전히 동 권리의 향유정도에 대한 의미 있는 지표가 될 수 있다.<sup>90)</sup>

동 권리에 관련된 국가의 의무 이행에 대한 지표는 양적 척도나 질적 척도 모두가 될 수 있다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

#### 10. 양적 보건지표<sup>91)</sup>

건강권과 관련된 지표는 5가지로 분류될 수 있다.

1. 병원의 개수와 유형, 보건진료소의 개수와 유형, 병원과 진료소 이용률과 같은 지리적 위치를 기준으로 한 물리적 인프라에 대한 정보
2. 연령, 성별, 사회적 지위, 인종, 지리적 위치를 기준으로 한 의사의 수와 유형, 의사 대 환자 비율, 간호원의 수와 유형, 산파의 수, 기타 보건전문직의 수와 유형, 의사 대 간호원 비율, 교대와 근무시간, 전문성 개발, 모집, 보건 근로자에게 제공되는 승진, 급여 수준 및 수당 등의 인정 자원에 대한 정보
3. 연령, 성별, 사회적 지위, 인종, 지리적 위치를 기준으로 한 유아사망률, 5세 이하 영아사망률, 약물중독과 재 중독 정도, 이미 면역된 젊은 층의 비율과 면역의 유형, 사망률, 질병발생률, 기대수명, 사망률과 질병발생률의 원인, HIV/AIDS 감염률, 정신건강 문제 보유 인구 비율, 10대 및 청년층의 임신, 인구증가에 대한 정보

89) Clarence Dias, "Towards effective monitoring-elements of a monitoring system", 캐나다 인권위원회와 필리핀 인권위원회가 공동주최한 1999년 5월 9~14일에 필리핀 Antipolo Cipy에서 개최된 Work Asia Regional Training Programme에서 국가인권기구들 회의에 제시된 자료이다.

90) Danilo Turk, 동 권리 실현에 대한 특별보고관의 진전 보고서 (E/CN.4/Sub.2/1990/19)

4. 지리적 위치를 기준으로 한 시설의 수와 유형, 환자 대 침상 비율, 약품비용 지불능력, 실험실 검사, 약품의 개수와 유형 등 재료와 장비에 관한 정보
5. 지리적 위치를 기준으로 한 안전하고 깨끗하고 휴대 가능한 식수에 접근 가능한 가계의 비율, 이 식수로의 접근 유형, 위생시설에 접근 가능한 가계의 비율, 위생시설 접근 유형

양적 지표란 특정 시간에 특정 장소에서 벌어지고 있는 상황을 보여주거나 설명해주는 관련 통계나 수치 데이터이다.<sup>92)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 양적 지표의 일례로는 1차 교육제도 내 취학연령 아동의 참여율, 타 집단 대비 소수인종 집단의 소득 수준 등이 있다. 동 권리에 대한 다수의 양적 지표들이 이미 규명되었으며, 세계보건기구와 유엔개발계획과 같은 기관들이 이를 이용하고 있다.

질적 지표도 동 권리에 관련된 우세한 상황을 보여주거나 설명해주려고 하지만, 질적 지표는 본질적으로 수치적이지 않다. 오히려 질적 지표는 상황에 대한 더 집약적이면서 주관적인 평가를 제시한다. 예를 들어, 질적 지표는 주요 전문가들의 심층인터뷰, 절차와 관행의 현장관찰, 또는 서면 연구나 보고서의 내용을 통하여 제작된다.

질적 지표는 사용 전 조심스러운 검토와 테스트가 요구된다고 여겨진다.<sup>93)</sup> 질적 지표는 단순히 액면 값으로 간주될 수 없다. 이러한 제약에도 불구하고, 질적 지표는 동 권리의 향유나 침해의 정도뿐만 아니라 동 권리 실현 진전까지도 적절하고 정확하게 평가할 수 있는 중요한 기제이다.<sup>94)</sup>

양적 지표와 질적 지표 모두를 활용하는 것은 국가의무이행을 분석하는 데 더 폭넓은 정보를 제공하고, 둘 중에 한 가지 지표만 사용함으로써 발생하는 한계를 줄일 것이다.

건강권을 예로 들어보자. 면역률은 하나의 양적 지표이자 국가의 결과의무와 연계된 건강권의 지위의 척도가 될 수 있다. 지난 10년간의 보건지출 예산 분석도 하나의 양적

91) Maria Socorro I. Diokono, “Monitoring the progressive realization of housing rights”으로부터 추정함

92) 상동

93) McGranahan, Pizarro and Richard, Measurement and Analysis of Socio-Economic Development : An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development (Geneva, UN Institute for Research and Development, 1985)

94) Maria Socorro I. Diokno, Working with indicators to monitor economic, social and cultural right, 1999년 5월 필리핀 Antipolo City에서 개최된 Work Asia gional Training Programme에서 국가인권기구들 앞에서 제시된 페이지이다.

척도이겠지만, 국가의 행동의무, 국민을 위한 더 점진적이고 더 나은 건강을 실현시키기 위한 “조치를 취할” 의무와 관련지을 수도 있다. 건강권에 대한 질적 접근법은 도시와 시골 전역에서 면역과 기타 보건치료 서비스 접근성에 대하여 부모와 보건치료 제공업자들과 여러 차례 인터뷰를 하는 형태일 수 있다.

질적 지표 사용에 관한 기타의 예로는 기존 법, 정책, 규정, 국가행동계획, 법안, 법원 및 준 사법기관 판결이 동 권리·의무와 양립하고 일치하는가, 그리고 이들이 동 권리·의무에 미치는 영향에 대한 이들 문서의 분석을 들 수 있다. 법, 정책, 계획, 결정의 내용을 분석하는 것 이외에도, 이들 강제성도 모니터되어야 한다. 국가의 동 권리를 다룰 능력과 의지 모두를 모니터하면 더 포괄적이고 명확한 분석이 도출될 것이다.

동 협약, 동 위원회의 일반논평과 기타 관련 문서들은 국가인권기구가 적절한 지표를 규명할 때 지침이 될 수 있다. 특히 도움이 될 일반논평은 적절한 주거권에 관한 일반논평 4, 적절한 식량에 대한 권리에 대한 일반논평 12, 교육권에 관한 일반논평 13, 도달가능한 최고 수준의 건강기준 권리에 관한 일반논평 14 등이다. 이러한 문서는 모두 결과의무와 관련되어 있다.

국가의무의 본질에 관한 일반논평 3, 동 규약, 동 권리 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인의 국내적용에 관한 일반논평 9 등의 기타 문서는 국가의 행위의무를 다룬다.

동 규약 16조와 17조, 그리고 일반논평 1, 위원회의 보고 지침 모두는 국가가 동 권리를 달성하기 위하여 채택된 조치와 진전에 대한 보고서를 정기적으로 위원회에 제출할 의무를 개괄하고 있다. 이는 국가인권기구가 국가의 행동을 모니터할 또 다른 바탕을 제공한다. 위원회의 보고 지침은 당사국이 다음과 같은 행동을 할 것을 요구하고 있다.

- 당사국의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 상태 모니터
- 국내법, 행정규칙, 절차와 관행을 포괄적으로 검토
- 설정된 우선순위와 채택된 정책에 관한 보고
- 위원회에 보고하기 전 국내 차원에서 국가보고서를 마련하고 공개적으로 심의
- 국제적 기술지원의 활용

또한, 위원회의 보고 지침은 당사국이 정부보고서를 작성하는 데 용이하게 하기 위하여 동 규약에 규정된 각 권리에 관하여 일련의 질문들을 제공해준다. (동 권리 기준 : 6. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회- 보고 지침 참조). 이렇게 동일한 질문들은 국가인권기구가 무엇을 모니터해야 하는지 결정하는 데 도움을 줄 수 있다.

또한, 국가인권기구는 국가 정기보고서에 관한 위원회의 최종견해를 참조하여 특정 권리가 어떠한 방식으로 해석되고 이행되어야 하는지를 파악해야 한다. 국가인권기구를 둔 국가의 정기보고서에 대한 최종견해는 동 권리에 관한 국가의 의무 이행을 국가인권기구가 모니터하는 데 특히 중요하다.

동 권리의 모니터링을 위해 국가인권기구는 여성차별철폐협약이나 아동권리 협약과 같은 여타 조약, 그리고 이들 조약에 근거하여 설립된 위원회들의 논평과 견해를 참고할 수도 있다.

국가가 동 권리를 다룰 의지의 척도라 볼 수 있는 것 중의 하나로써 국가인권기구는 국가와 국가인권기구와의 관계를 모니터할 수 있다. 이는 국가가 국가인권기구로 하여금 수임사항을 효과적으로 수행하기 위하여 충분한 자원을 보유하도록 보장하는 정도, 인권 보호 및 증진 활동 시 국가인권기구를 지원하는 협력의 성격과 수준을 조사하는 것이다.

마지막으로, 국가인권기구가 동 권리를 다루는 데 철저한 접근법을 취하고자 한다면, 기업을 포함한 비국가행위자의 행동을 모니터하는 것도 중요할 것이다. 비국가행위자는 동 권리를 향유하는 데 있어서 상당한 긍정적·부정적 영향을 미친다. 비국가행위자의 역할을 검토할 때 비국가행위자에 대한 규제를 통하여 국민을 보호할 국가의 의무도 고려해야 한다.<sup>95)</sup>

### 기준척도와 목표의 설정

동 권리를 평가하는 데 지표가 결정됐으면, 다음 단계는 각 지표에 대한 적절한 국가 차원의 기준척도와 목표를 설정하는 것이다.

기준척도란 기준선(base line)에 근거한 측정을 의미한다. 먼저 해당 기간의 시초에 그 당시의 이행정도를 측정한다. 이후 그 기준척도로부터 이동은 국가가 해당 권리를 점진적으로 실현하고 있는지 여부를 나타낸다. 지속적인 측정을 통해 일정기간 동안 이루어진 이행의 정도를 추적할 수 있다.

목표(target)란 지향점(goal)을 의미한다. 목표는 해당 기간 내 달성가능하다고 간주되는, 이에 의무사항이라고 여겨지는 동 권리의 실현 수준을 제시한다. 목표는 단순히 열정만

95) "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural right"(module 19), Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource(International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000), p.170.

있고 현실적으로 달성 불가능한 것이어서는 안 되며, 또한 과도하게 적당한 수준을 유지하여 노력이나 의지 없이도 달성 가능할 수 있는 것이어도 안 된다. 만일 국가가 현실적인 목표를 세웠으나 그 목표를 달성하지 못했을 경우라도 국가가 동 권리에 대한 의무를 이행했다는 것을 입증할 부담이 국가에게 지원된다.

선별된 각 지표는 모니터링 기간의 초반에 측정되어야 하고, 그 측정값을 감안하여 모니터링 기간 말에 도달해야 할 목표가 세워져야 한다. 기준척도와 목표는 국가차원에서 세워져야 하며, 동 규약의 국가 의무와 동 권리 위원회의 일반논평을 준수하면서 선택되어야 한다. 또한, 기준척도와 목표는 유엔개발계획이나 세계보건기구 등의 기관이 정한 여타 국제 기준을 참고하고 이들과 비교되어야 한다. 또한, 이들은 동 권리의 완전한 실현을 위해 정기적으로 검토되고 필요한 경우 수정되어야 한다.

동 권리 위원회는 일반논평 1에서 기준척도와 목표를 이용하여 모니터링하는 이 같은 접근법을 지지하였다. 위원회는 기준척도와 목표가 제공하는 중요성을 다음과 같이 강조하였다.

“[기준척도와 목표는] 위원회뿐만 아니라 당사국이 자체적으로 본 규약상의 의무 실현을 위한 작업이 어느 정도 진전을 보여 왔는가를 실효적으로 평가할 수 있는 기초를 제공해 주는 것이다. 이를 위하여 각국이 일정 분야에서의 업적을 평가할 수 있는 구체적인 기준척도나 목표를 밝히는 것도 도움이 될 것이다. 이에 따라, 일례로 유아 사망률 감소, 아동 예방 접종 보급, 1인당 열량 섭취, 의사 1인당 인구 등 구체적인 지향점을 세우는 일이 중요하다는 데 일반적으로 의견이 모아졌다. 이러한 다수의 분야에서 국제적 기준척도의 사용은 제한적인 반면 국내 기준척도 혹은 기타 특정 척도는 진전의 정도를 제시하는 매우 중요한 역할을 한다.<sup>96)</sup>”

위원회는 일련의 일반논평에서 동 규약의무의 이행을 평가하는 위원회만의 “기초(basis)” 또는 기준척도를 구체화하였다. 예를 들어, 도달가능한 최고수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14는, 질병 예방·치료·통제 (조항 12.2 (c))에 대한 권리가 국가로 하여금 우선과제로써 주요 전염병을 예방하기 위한 “면역 프로그램을 이행 또는 증진하도록”한다고 언급하는 가운데, 측정 가능한 기준척도를 제시한다,

또한 국가인권기구는 정부보고서에 대한 위원회의 최종견해를 차후의 모니터링을 위한 기준척도와 목표를 설정하는 또 다른 원천으로 이용할 수 있다.<sup>97)</sup> 예를 들면, 만일

96) 동 권리의 일반논평 1은 당사국의 보고에 관한 것. para. 6

시골 여아의 초등교육에 대한 접근성을 증가시키기 위하여 국가가 특별한 조치를 취해야 한다고 위원회가 권고한다면, 국가인권기구는 이러한 측면에서 차기 보고기간 동안 국가의 행동을 모니터할 수 있다.

국가인권기구는 동 권리의 모니터와 준수를 평가하는 또 다른 기초 혹은 기준척도로써 동 권리의 최소 핵심 개념을 활용해야 한다. 동 규약의 이행에 관한 림버그 원칙(Limburg Principles)은 국제법에 의거하여 “당사국은 경제개발 수준과 상관없이 모든 이를 위하여 최저 실질 권리에 대한 존중을 보장할 있다”고 규정한다.<sup>98)</sup>

나아가, 일반논평 3에서, 동 권리 위원회는 국가가 동 규약에 포함되어 있는 권리와 관련된 최소 기준을 즉각적으로 충족시켜야 할 의무가 있다고 다음과 같이 견해를 펼친다.

각 권리의 최소한의 필수적 수준을 충족시킬 것을 요구하는 최소 핵심의무는 모든 당사국에 게 주어진 책임이다. 그러므로 예컨대 당사국에서 일정 수의 사람들이 기본 식량, 기본 1차 보건치료, 기본 주거 및 보호소, 가장 기본적인 교육을 박탈당하고 있다면 그 당사국은 일견(*prima facie*) 동 규약의 의무를 이행하지 못하는 것이다.<sup>99)</sup>

최소 핵심 요건에 관한 다른 예를 국가의 핵심의무를 설정하고 있는 일반논평 14에서 발견할 수 있다.

국가는 유행병에 관한 증거에 기반을 둔 국가적 공공 보건 전략 및 행동 계획을 채택하고 실행하여 모든 세계인의 건강 문제에 대처할 의무를 지닌다. 이 때 전략 및 행동 계획은 참여적이고 투명한 과정을 바탕으로 수정되고, 정기적으로 검토된다. 여기에는 그 이전 상황을 면밀히 감시할 수 있는 건강권 지표 및 기준 등의 수단이 포함된다. 특히 취약하고 소외된 집단은 전략 및 행동 계획의 수정과정에서 고려되어야 하며 그 전략과 계획의 내용은 특히 취약하고 소외된 집단에게 주의를 기울이는 것이어야 한다.

권리의 최소 핵심내용을 정의내리는 것이 적절한 가에 대한 논의가 크게 일고 있다. 보편적으로 적용 가능한 기준을 마련하는 데 어려움이 있고, 이것은 전반적 권리의 보장에서 비교적 쉽게 사법심사가 가능한 권리로 그 범주를 제한하는 결과를 야기할 것이라는 주장이 제기되고 있다.<sup>100)</sup> 어떠한 경우에도, 국가인권기구는 동 권리의 내용과 국내

97) Clarence Dias, Towards effective monitoring-elements of a monitoring system, 1999년 5월 필리핀 Antipolo City에서 개최된 National Human Rights Institutions at Work Asia Regional Training Programme에서 발표된 원고이다.

98) 원칙 25

99) 당사국 의무의 성격에 관한 위원회의 일반논평 3, para. 10

기준척도가 “최대한의 가용자원”원칙을 포함한 모든 의무사항에 따라 정의되고 확립되도록 해야 한다. 예를 들어, 기본교육수준에 대한 최소 요건을 이미 넘어섰고, 취학연령아동에게 무상 중등 교육을 제공하는 국가조차도 동 규약의 제13.2(c)조에 따라 “무상(고등)교육의 점진적 도입”을 위한 “조치를 취하도록” 기대된다.

따라서 국가가 행동계획과 특정 기준척도와 목표를 채택하였는가, 그 내용은 무엇인가를 파악하고, 국가가 첫 번째 기준척도로부터 얼마나 진전을 이루었고 목표를 달성했는가를 판단하는 것이 중요하다.<sup>101)</sup>

국가가 기준척도와 목표를 설정하였는가의 여부와 관계없이, 어떠한 국가 기준척도와 목표를 세우는 것이 적절한 지 결정하고 판단하는데 있어서 국가인권기구가 할 수 있는 역할이 있다. 유엔개발계획의 인간개발보고서<sup>102)</sup>와 인간개발지표와 같은 국제 자료, 그리고 특정 국가별 인간개발보고서는 동 권리의 적절한 국가 기준척도 및 목표를 설정하는데 도움을 줄 수 있다. 국제기준도 국가 기준척도 및 목표를 지속적으로 평가할 수 있는 기초를 제공한다.

### 데이터 수집

지표, 기준척도, 목표에 대한 데이터는 다양한 자료에서 얻을 수 있다. 많은 정부간행물은 중요한 양적 자료를 담고 있다. 정부의 연간 예산보고서는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 더 직접적으로 연관된 공공지출 분야, 즉 교육, 보건치료와 같은 분야와 군사와 같은 기타 분야의 공공지출 분야의 전체와 비율에 대한 정보를 제공한다. 교육, 보건, 주택, 노동, 문화를 담당하는 정부 부처의 프로그램과 연간보고서는 국가예산이 이들 분야에서 정확하게 어느 부분에서 쓰이고 있는 지를 세부적으로 분류할 수 있게 해 준다. 국가의 인권행동계획과 조약위원회에 제출하는 정부보고서와 같은 국가 계획 문서(planning instruments)도 모니터링과 평가에 필요한 자료를 제공한다.

100) Defining the content of economic, social and cultural right (Module 8), Circle of Rights-Economic, Social and Cultural Activism : A Training Resource, International Human Rights Internship Program and Asia Forum for Human Rights and Development, 2000, pp.151-157

101) Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights," in Focus Asia-Pacific Newsletter of the Asia-Pacific Human Rights Information Center(HURIGHTS Osaka), No. 16, June 1999으로부터 개작

102) 연간보고서는 UNDP 홈페이지 <http://www.undp.org/hdr>에서 확인할 수 있음.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리 기준

6. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 보고 지침<sup>103)</sup>

동 권리 위원회는 동 규약 당사국이 규약에 의거한 보고서 준비와 보고의무를 이행하는 데 도움을 주기 위해 보고지침을 마련하였다. 각 권리에 대한 유사한 지침들이 제공되며 그것은 아래와 같이 요약될 수 있다.

## 상태

- 권리가 실현되는 정도에 대한 세부정보를 제공하십시오. 전혀 권리를 향유하지 못하거나 대부분의 인구보다 상당히 낮은 수준의 권리를 향유하는 집단을 규명하십시오. 특히, 이러한 측면에서 여성의 상황은 어떠한가? 그러한 권리의 비향유에 대해 자세히 기술하십시오.
- 통계데이터, 여론조사 및 여타 모니터링 제도를 포함한 이러한 측면에서 존재하는 정보의 출처를 제시하십시오. 특히, 권리 지표에 관한 정보를 제공하고(예컨대, 세계보건기구가 정의한 기대 수명에 대한 보건지표), 성별, 도시/시골, 사회경제적 집단, 소수인종 집단, 지리적 위치를 기준으로 분류한다.

## 행위

- 특히 취약계층이나 불리한 상태에 있는 그룹의 권리를 규정하거나 권리 향유를 막는 장애물을 방지하기 위하여 가용자원을 최대한 활용하여 정부가 취한 모든 조치를 설명하십시오. 재정적 조치, GNP 중 특정 권리에 대한 국가 및 지역 예산이 소요되는 비율을 언급하십시오. 이것은 10년 전 상황과 비교해보십시오. 변화요인이 무엇인지 밝히십시오.
- 권리행사를 지원하는 법적 조항을 설명하십시오. 모든 형태의 차별을 금지하는 법률도 포함하십시오.
- 특히 취약계층의 권리 향유에 대한 조치나 조항이 가지는 효과는 무엇인가? 그러한 조치나 조항이 달성한 것, 문제점, 결점을 보고하십시오.
- 권리실현측면에서 국가가 달성한 바를 측정하기 위해 세워진 기간 목표 및 기준척도는 무엇인가?

103) “이는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약 16조와 17조에 의거하여 당사국에 제출해야 하는 보고서의 형식과 내용에 관한 개정된 일반지침(E/C.12/1991/1)”을 요약한 것이다.

과제

- 권리의 실현 중 직면하게 되는 어려움 및 결점은 무엇인가?
- 권리 행사에 부과되는 법적 제약을 설명하십시오.
- 보고기간 동안 특히 취약계층에 영향을 미치는 법원결정, 국내법, 정책, 규정, 관행에 발생한 변경사항을 설명하고, 그 영향을 평가하십시오. 법의 폐지 또는 법 개혁이 권리 실현을 저해하는 영향을 낳았는지 언급하십시오.
- 이러한 어려움, 조항, 혹은 변경은 취약집단 및 불이익에 처한 집단의 권리에 어떠한 영향을 끼치는가?
- 정부가 설정한 기간 목표 및 기준척도는 무엇이 있으며 이 상황을 구제하기 위해 취한 조치는 무엇인가?

참여

- 취약집단은 자신의 권리에 대한 정보를 어떻게 제공받는가?
- 특정 권리에 대한 계획, 조직, 운영 및 통제에 지역사회 참여를 극대화하기 위하여 취한 조치는 무엇인가?
- 권리의 완전한 실현에 있어서 국제적 지원의 역할을 설명하십시오.

국가인구통계는 이용가능하다면 동 권리의 상태를 평가하기 위한 노동력 참여율이나 교육수준과 같은 양적 지표를 제공하는 적절한 원천이 된다. 인구통계는 여성, 소수인종과 같은 소외계층, 지역, 도시지역, 시골지역을 기준으로 데이터를 분류하는 방법으로 고안되고 실행될 수 있다.

이 모든 것은 국가가 데이터를 수집하고 보고서를 준비하고, 이 자료를 공개하는 도움이 될 수 있는 정치적 환경을 전제로 한다. 그러한 환경이 조성되지 않았다면, 국가인권기구는 국가가 공개적으로 책임을 가지고 인권 모니터링과 보고활동에 참여할 것을 촉구해야 할 것이다. 모니터링 노력은 항상 다양한 정보 출처에 의지해야 한다.

국가의외에도, NGO를 포함한 시민사회 단체, 학술기관도 동 권리에 대한 양적 데이터와 질적 데이터의 중요한 소스가 될 수 있다. UNDP의 인간개발보고서, UNESCO의 통계연감이나 세계교육보고서와 같은 국제적인 데이터 소스도 객관적이고 비교할 수 있는 데이터를 제공해준다.

국가인권기구는 그 자신이 동 권리의 상태를 측정하는 데 데이터의 원천이 될 수 있다는 것을 잊지 말아야 한다. 국가인권기구는 조사(inquiry), 진정접수, 그리고 조사(investigation)사건에 대한 데이터를 수집하고 추적할 수 있다. 조사와 진정에 관한 데이터는 다음과 같이 분류될 수 있다.

- 사건 수와 평균(median) 연령
- 종료된 사건 대비 신규 사건 비율
- 권리침해의 성격
- 진정인이 속한 소외집단의 상태
- 피 진정인이 속한 공적 또는 사적 분야의 책임
- 결정 및 편의

특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 정보기록 및 특정 권리에 집중한 정보가 부족한 경우, 국가인권기구는 여론조사와 신규 데이터를 수집하거나 타 기관에 위탁할 수 있다.

### 정보 분석

국가인권기구 및 기타 단체들이 필요로 하는 것은 양질의 정보 분석 및 인권보호와 증진을 위해 그 정보를 이용하는 것이다. 국가가 동 권리의 의무를 수행하고 있는 지 여부를 판단하기 위하여 그러한 분석은 확인된 지표에 대한 양적 질적 데이터를 기존의 기준척도 및 목표와 연결시켜야 한다.

그러한 분석은 모니터링관련 위임사항을 다루어야 한다. 즉 동 권리 규약이나 현재 이슈가 되고 있는 국내법의 측면을 파악하여 궁극적으로는 다음의 질문을 다루어야 한다.

- 국가가 동 권리를 존중하고, 보호하며, 의무를 이행하고 있는가?
- 국가가 각 권리에 관한 최소 핵심요건에 부합하고 있는가?
- 동 권리의 “점진적인 실현”이 해당기간동안 이루어져왔는가?
- 국가가 즉각적으로 “조치를 취할” 의무 및 차별금지 의무 충실히 이행하였는가? 그렇지 않다면 이유는 무엇인가? 어떤 집단이 타격을 받았는가?
- 국가가 동 권리를 침해한 비국가행위자를 목인한 적이 있는가? 국가는 국민을 보호하기 위한 조치를 취하였는가?
- 권리의 경합, 정책적 우선순위, 제한된 자원이 의무이행을 수행하지 못한 방어수단으로 정당화될 수 있는가?

국가가 어떻게 의무를 이행하고, 혹은 이행하지 못하였는지, 그리고 어떤 집단이 영향을 받게 되었는지에 대해 자세하게 분석해야 한다.

동 권리를 실현시킬 의무는 “가용자원을 최대화하는”것을 규정하고 있는 만큼, 국가에 산 분석 및 국가 재정수입·지출 패턴 분석은 국가가 의무를 이행하는 지 여부를 평가하는 수단이 된다. 여기에는 재정수입·지출 및 거시경제 정책을 검토하는 것이 포함될 수 있다. 국가인권기구는 동 권리의 모니터링의 목적에서 예산분석에 참여하여 중요한 역할을 수행할 수 있다.<sup>104)</sup> 이를 위해서는 전문성을 갖춘 직원이나 외부 전문가 지원이 필요하다. 이 과제에 접근할 때, 국가인권기구는 정부기관이나 NGO가 이러한 업무를 하는 다른 국가의 경험으로부터 배울 수 있다. 또한, 예산개발과 분석에 대하여 혁신적인 여타 접근법을 이용할 수 있다. 남아프리카의 단체들은 동 권리가 예산을 통하여 발전되고 있는 정도를 나타내기 위하여 “사회경제권 예산(socio-economic rights budget)”을 개발할 것을 제안한 바 있다. 기타 단체들도 예산분석에 성 인지적 차원(gender dimension)을 포함시킬 것을 건의했다. Porto Alegre라는 브라질의 한 도시에서는, 시 예산의 25퍼센트가 시민이 제시한 지역적 욕구를 바탕으로 지역사회 차원의 정치적 그룹핑(grouping)에 의해 배정된다.<sup>105)</sup>

모니터링 프로그램의 데이터 분석의 질은 다수의 소스로부터 도출된 정보 및 여러 정보유형에 달려 있을 것이다. 양적 지표와 질적 지표 모두를 검토하는 것이 특히 중요하다.

다시 한 번, 건강권을 예로 들어보자. 지난 10년간 인구 중 80퍼센트가 감염된 전염병으로 인한 사망률의 증가를 제시하는 양적 데이터는 국가가 결과의무를 수행하지 못하고, 동 권리 규약에 의거한 건강권을 점진적으로 실현시키지 못한 점을 보여준다. 동 기간 동안 벌어진 면역을 감소가 추가적 양적 지표가 될 수 있지만, 이 경우에는 국가가 건강권을 이행하기 위해 조치를 취할 행위 의무에 부합하지 못하는 것을 의미한다. 그리

104) 예산 분석에서 시민사회의 역할에 관해서는 BudgetAnalysis and Policy Priority : DISHs Experience (Ahmedabad, DISHA, 1995) 참조.

105) 동 규약에는 규약을 개별적으로 그리고 특히, 경제 및 기술 차원의 국제지원 및 협력을 통해 이행할 의무도 포함하고 있다. 이 점에서, 림버그 원칙은 다음과 같이 규정하고 있다: 29. 유엔헌장 (55조, 56조)와 동 규약에 관한 국제적인 협력과 지원은 모든 인권과 기본적인 자유, 경제, 사회, 문화, 시민, 정치적 권리의 실현에 있어서 우선순위를 검토한다. 30. 국제지원과 협력은 사회적 그리고 국제적 질서를 확립하여 동 규약에 규정된 권리와 자유를 완전히 실현시킬 수 있어야 한다. (세계인권선언 28조 참조) 31. 정치, 경제, 사회 제도의 차이와 관계없이, 그러한 차이에 기반한 차별없이, 국가들은 서로 협력하여 국제적 사회, 경제, 문화 발달, 특히 개도국 경제성장을 증진시켜야 한다. 32. 당사국들은 국제적 수단을 통해 동 규약의 권리실현을 지원하고 협력하기 위하여 조치를 취한다. 33. 국제협력과 지원은 국가 주권의 평등성을 바탕으로 이루어져야 하며, 동 규약의 권리실현을 목적으로 해야 한다. 34. 제2.1조에 따라 국제협력과 지원을 수행할 때 국제단체의 역할과 NGO의 기여를 유념한다.

고 양적 데이터가 도시지역에 살고 있는 사람들만이 국제기준 및 국내기준에 상응하는 면역률을 보인다는 것을 제시하면, 이것은 곧 시골지역에 사는 가난한 국민에 대한 차별이자 동 규약의 즉각적인 위반에 대한 결정적 지표가 될 것이다.

시간에 걸친 국가 지출 패턴 및 다양한 정부 기능 간 국가 지출 패턴은 중요한 양적 데이터의 또 다른 소스가 될 것이다. 예산배정은 국가의 가치관, 우선순위, 행위 및 의도를 조명한다. 건강권과 관련해서 예산배정은 사망률과 면역률의 변화요인을 설명해줄 수 있다. 만약 지출패턴이 도시지역과 시골 지역에서의 면역서비스 이용을 위해 충분한 자금이 쓰였고 총 보건지출이 꾸준히 증가하였다는 것을 제시하더라도, 양적 데이터만으로는 확고한 결론을 내릴 수 없을 것이다.

전형적인 도시지역이나 시골지역을 포함한 여러 지역의 부모와 보건서비스에 관한 질적 연구는 양적 데이터를 보완할 것이다. 응답자들은 지역 진료소, 저렴한 대중교통, 면역의 중요성에 대한 공공교육의 부족이 이 서비스의 접근을 저해하는 요소로 꼽을 것이다. 질적 분석의 결과는 입증 혹은 후속 확인을 위한 유용한 기타 양적 질적 지표들을 제시할 수도 있다. 그 지표들로는 국가공중보건전략, 기타 보건진료소, 보건교육, 대중교통으로의 접근에 대한 기타 정책을 들 수 있다. 이 모든 데이터를 분석함으로써 건강권의 현황 및 건강권에 관한 국가의무이행의 적절성에 대하여 타당한 결론을 내릴 수 있게 된다.

모니터링을 위해서는 외부 지표를 보완하고 동 권리에 대한 이해를 제고시키는 정보를 모색해야 한다. 진정은 인권보호 부족 측면에 대한 유용한 정보의 원천이 된다. 국가인권기구는 자체 조사와 국가인권기구, 사법부, 그리고 시민사회단체가 접수한 진정으로 부터 도출된 데이터를 분석해야 한다. 개별 진정 분석은 소외계층이 겪는 보건서비스 접근에 있어서의 구조적 차별패턴을 드러낼 수도 있다. 동 권리를 보호·증진시킬 책임을 지닌 단체들의 효율성을 나타낼 수도 있다. 구체적으로는, 진정에 대한 분석은 다음에 관한 정보를 제공할 수 있다.

- 동 권리의 침해 유형. 예컨대 과거에 일어난 침해, 현재 일어나는 침해나 예상되는 침해.
- 타격을 받는 소외집단들, 그들 중 적어도 인권침해에 대한 주장을 제시하고 국가인권기구나 여타 진정 메커니즘에 접근하는 집단
- 동 권리를 다루는 특정 기구의 의지, 역량, 시의적절성, 성공률

### 결론과 권고안 성안

모니터링이 최대한 유용하게 하기 위해서는, 국가인권기구는 분석을 넘어서 자체 결론과 권고안을 성안해야 한다. 현재 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 지위와 지정된 국가 목표 사이의 간극을 줄이기 위해서 무엇이 행해져야 하는 지에 대한 견해를 표명해야 한다. 권리침해를 즉각적으로 해결하고 인권의 점진적 실현을 위해 권고안은 개인의 구제 및 더 나아가 대중의 이익 구제를 다룰 수 있다.

개인 구제가 적절하다고 간주되는 경우는 권리침해가 일어나지 않았다면 피해자를 있었을 위치로 가능한 복구시키고, 피해자의 권리가 더 이상 침해되지 않는 것을 보장할 때이다. 개인구제에는 재산 혹은 생계수단의 상실과 같은 특정 피해에 대한 보상과, 고통 및 고난과 같은 일반적 피해에 대한 보상이 있다. 공익 구제는 권리의 차후 침해를 막기 위한 것일 경우 적절하다고 간주된다. 공익 구제에는 법, 정책, 프로그램, 공공교육 계획(initiative)의 수정 등이 있다. 마스트리히트 가이드라인, 국제인권법과 인도주의 법의 중대한 위반 피해자에 대한 구제 및 보상 권리에 관한 기본원칙 및 가이드라인 개정안(Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Repatriation for Victims of Gross Violations of International Human Rights and Humanitarian Law<sup>106</sup>)은 국가인권기구가 구제에 대한 권고를 작성할 때 지침이 되어준다.

### 보고

모니터링의 최대 목적은 인권 신장 및 보호에 대한 향후 이행을 증진시키는 데 있다. 이 같은 목적은 모니터링 결과가 철저하고 적절한 공개보고대상이 될 때 가장 잘 달성된다. 보고서는 정확해야 하며, 수행된 조사와 분석의 객관성을 반영해야 한다. 특정 집단만이 알 수 있는 전문용어, 수사나 과장을 피해야 한다.<sup>107</sup> 그리고 과거 이행에 대한 충분한 정보를 제공하며, 미래의 전략에 대해서는 지시적이어야 한다.

보고서에는 해당 프로젝트의 위임사항, 다루어지는 권리의 성격과 내용에 대한 논의, 지표 설명, 데이터 수집 방법론과 이용되는 정보의 출처, 기준척도 데이터의 요약, 채택된 목표의 타당성에 대한 주장, 공정하고 균형있는 데이터 분석, 그리고 권고 등을 포함해야 한다.

106) E/CN.4/2000/62, 부록.

107) D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development(Forum Asia), 1994), p.60

보고서를 위해 이용된 정보는 정당성과 신뢰성을 평가 받아야 한다. 채택되지 않은 정보나 증거라도 총체적 측면에서 어느 정도 인식되어야 한다. 보고서에서 제기된 사항에 대한 정부입장과 응답, 그리고 그러한 논평을 획득하기 위한 노력도 문서화되어야 한다. 주장의 제기는 국가인권기구의 결론, 그리고 국가인권기구가 제안하고자 권고안의 사실 분석과 구분되어야 된다.

보고서가 어떻게 작성되고, 이용되고 배포되어질 것인가는 모니터링 활동이 계획되고 위임사항이 세워지는 초반에 고려되어야 한다. 국가인권기구는 국가인권기구의 보고서 형식을 여타 보고메커니즘에 의해 확립된 기본 틀, 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회가 정한 국가 정기 보고서 체계에 맞추어 작성할 수 있다.

모니터링 보고서는 국가인권기구의 조사, 진정, 그리고 동 권리에 관한 증진활동과 같은 여타의 기능을 지원하는데 이용될 수 있고, 또 그리되어야 한다. NGO에게도 도움이 되어야 한다.

보고서 홍보에 관한 커뮤니케이션 전략 개발은 모니터링 프로젝트의 기획과정의 초반에 이루어져야 한다. 적절한 커뮤니케이션 전략은 미디어, 회의, 세미나, 공개 연설 및 관련 기념일 행사에서 발표 등 여러 가지 활동으로 국민과 정치권의 시선을 집중시킴으로써 모니터링 보고서의 영향력을 증대시킬 수 있다. 커뮤니케이션 전략에는 대안적 형태로서 보고서 제작도 포함된다. 요약된 시청각 양식의 보고서 제작은 보고서 결과와 권고안에 대해 인식을 높이고, 그 이행의 지원을 육성한다.

## C. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 증진

왜 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진시켜야 하는가?

인권의 증진은 인권에 대한 인식을 형성하고 지식을 보급하여 더 나은 수준의 인권향유가 이루어지도록 하는 것이다.<sup>108)</sup> 인권보호는 사람들이 자신의 권리와 이러한 권리를 강제하는 메커니즘을 잘 아느냐에 달려있다.<sup>109)</sup> 또한 사람들이 인권을 지지할 자신의 의무를 인식하고 그것을 수용하는 지에 달려있다. 인권의 증진은 인권침해의 방지를 지원하고, 불 처벌을 줄이며, 인권문화를 장려하여 궁극적으로는 개인과 집단의 권한 및 역량을 강화한다.<sup>110)</sup>

사실상 예외 없이, 국가인권기구의 수임사항은 국가인권기구에게 인권의 증진이라는 중대한 책임을 부여하고 있다. 모든 인권은 상호의존적이고 불가분의 관계에 있기 때문에, 인권증진은 동 권리의 증진을 포함해야 한다. 동 권리의 증진이란 동 권리에 대한 조사와 모니터링을 보완하는 것이지 동 권리 조사와 모니터링을 대체하는 것이어서는 안 된다.

국가인권기구의 목적과 기능은 다음의 분야의 인권증진을 포함한다.

- 인권에 대한 정보제공 및 교육
- 인권을 지지하는 가치관과 태도 육성
- 인권이 침해로부터의 보호를 목적으로 하는 조치 독려<sup>111)</sup>

동 권리의 증진을 위한 활동과 조치는 다양해야 하며 다음을 포함할 수 있다.

- 국가인권기구 정책입장의 발전 및 증진
- (자문 요청을 받았거나 받지 않았든) 국가나 기타 단체에 자문 지원
- 외부 요청으로 발의안, 협의, 문서 및 보고서에 관한 논평
- 모임, 회의, 워크숍, 협의에 참여
- 인쇄 및 전자출판

108) UN, Handbook on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institution, para. 141.

109) 상동

110) "Enhancing economic, social and cultural rights through domestic legal system"(Module 22), *Circle of Rights-Economic, Social and Cultural Activism : A Training Resource*(International Human Rights Internship Program and Asia Forum for Human Rights and Development, 2000)

111) UN, Handbook on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institution, para. 140.

- 정보 배포
- 조사나 모니터링 결과를 포함한 국가인권기구의 다양한 활동에 관한 보고서와 언론자료 발표
- 라디오나 TV 홍보와 같은 대중 캠페인 전개
- 전문가 훈련, 교육 프로그램, 세미나 개발 및/또는 실시

교육과 기타 홍보활동은 동 권리에 대한 낮은 수준의 인식과 이해를 높이는 데 도움을 줄 수 있고, 사람들의 참여를 촉진하여 이들로 하여금 더 폭넓은 인권맥락에서 자신의 상황을 이해할 수 있게 한다. 홍보는 개인과 그룹으로 하여금 목표를 설정하고, 동 권리와 다른 여타 권리를 발전시키기 위하여 추가적 홍보와 옹호를 포함한 조치를 계획하고 이행하도록 장려한다. 경제적 사회적 조건을 기본적 인권 틀에 투영하는 것은 일반적으로 발전을 향한 더 폭넓은 인권기반 접근법을 촉진시킬 것이다.

홍보활동은 국가인권기구에게 인권증진뿐만 아니라 조사 및 모니터링 기능 등의 자신의 수임사항을 알릴 기회도 제공한다. 국가행위자에게 접근하고 국가와 시민사회를 조화롭게 하는 데 촉매역할을 하는 국가인권기구의 특수한 역할은 홍보와 관계된 수임사항에 해당된다. 효과적인 인권홍보활동은 국가인권기구의 책임성 및 신뢰성에 대한 대중의 인식을 높여주어야 한다.

#### 원칙

동 권리의 증진은 국가인권기구의 모든 기능과 활동의 요소가 되어야 하고, 모든 범주의 인권을 다루어야 한다.

성 인지적 시각(gender perspective)이 증진활동의 계획과 이행에 통합되어 중요한 부분을 이루어야 한다. 이로 인해 동 권리가 여성과 남성에게 미치는 상이한 영향과 경험을 인식하고 이를 다루게 될 것이다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

## 11. 권리의 상호의존성과 불가분성 홍보

모든 인권의 상호의존성과 불가분성은 다양한 사람들에게 홍보되어야 하는 중요한 개념이다. 예를 들어, 국내 차원에서 홍보활동은 공공기관, 프로그램, 그리고 서비스로의 접근증진 및 공공기관, 프로그램, 그리고 서비스 간 조정을 통하여 국가가 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 모두를 지지할 의무를 수행하도록 지원하는데 집중할 수 있다. 지역사회 차원에서, 홍보활동은 지역사회 구성원이 권리와 의무-예컨대, 환경적 관행이 농업에 끼치는 영향, 식량과 생계수단에 대한 접근에 관한 권리와 의무-를 이해하고 해결하도록 도와주는데 집중할 수 있다.

시골의 특수성에 대한 인식(rural perspective)도 중요하다. 종종 소수집단은 삶의 수준이 도시지역보다 훨씬 낮은 시골지역에서 거주한다. 이들은 인권을 모니터하는 이들과 미디어의 시야에서 멀리 떨어져 있어 이들의 권리가 쉽게 침해된다. 이들 지역에 사는 사람들도 권리행사를 위해 자신의 권리를 인식할 필요가 있다.

홍보활동은 단순히 추상적인 개념이나 법 구문에만 의존하기보다 실제적 인권에 대한 구체적인 의미와 경험에 집중하는 경우에 더 효과적이고 명확하다. 홍보활동은 종종 그 자체의 목적인 인권기준 정보의 배포에만 집중하기도 한다. 하지만 이는 인권문제의 기저에 깔린 구조적 요소가 회피되고, 교육 및 홍보활동 자체가 효율성을 평가 받지 않는다는 것을 의미한다.

동 권리에 대한 홍보의 개발, 이행 및 이에 참여하는 과정은 참여적 본질, 대화 증진 및 해당인들의 존엄성에 대한 존중을 나타내는 방식을 통해 그 자체로 인권을 제시해야 한다. 홍보활동은 다양한 이들의 욕구에 부응함에 있어서 참여적, 점진적, 창의적이며 융통성을 보일 때 그 효과가 가장 크다.<sup>112)</sup> 홍보활동의 내용과 이행은 표적 계층의 이해를 보장하고 이들에 대한 효과를 극대화하도록 시의적절하고 타당한 것이어야 한다. 홍보활동은 사람들에게 영향을 주어야 하고, 이들을 확신시켜야 하며, 이들을 장·단기적으로 실제적인 행동과 변화로 이끌어야 한다. 그리고 사람들이 수용한 지식과 기술을 다른 이들에게 전수하고, 동 권리에 관하여 통합적이고 지속가능한 조치를 수행하도록 유도해야

112) "Education for empowerment : some reflections" (Module 20), *Circle of Rights-Economic, Social and Cultural Activism : A Training Resource* 참조

한다. 그리고 가능하면, 홍보활동은 프로그램에 기반을 둔 것이어야 하며 폭넓은 계획의 일부여야 한다.

홍보활동을 계획할 때, 국가인권기구는 기존 자원, 경험, 그리고 유엔 인권교육 10년 (UN Decade for Human Rights Education)과 같은 사업(initiative)으로부터 이익을 얻을 수 있다. 다른 국가인권기구들, 시민사회, 국제기구와 전문적인 네트워크를 구축하여, 국가인권기구는 가용자원, 잠재적 파트너, 성공사례에 대한 정보 및 이들에 대한 접근을 공유할 수 있다. 많은 NGO와 지역사회 기반 단체들은 인권교육을 개발하고 실시하는 데 수년간의 경험을 가지고 있기 때문에, 국가인권기구가 피해를 입은 지역사회에 다가가도록 도와줄 수 있다.

정부, NGO, 시민사회와 협력적 관계를 확립하고 강화시키는 국가인권기구의 고유한 역할로 국가인권기구는 홍보활동의 개발, 수행, 평가 절차를 관리할 수 있는 좋은 위치에 있게 된다. 이 같은 절차를 관리하는 것은 다양한 분야에 걸친 프로젝트나 프로그램 팀을 이용하면 더 쉬어질 수 있다. 다양한 전문분야를 통합시킨 팀은 국가기관의 각 종 부서 출신의 직원뿐만 아니라, 외부 파트너, 전문가, 표적 집단의 대표로 구성되며, 이들은 해당주제의 내용, 활동계획 기획, 발간물 개발, 커뮤니케이션, 사무관리 등에 전문성을 가지고 있다. 국가인권기구는 특히 시민사회와 NGO를 홍보활동 개발의 파트너로 기대할 수 있다.

프로젝트 팀 혹은 프로그램 팀은 활동에 필요한 인적자원, 기술자원, 재정자원을 초기에 평가해야 한다. 팀원들에게 팀의 책임과 사업기한을 발전, 이행시킬 업무가 주어질 것이다. 행사 전후, 행사기간에도 회의실, 기술 장비에 대한 조정과 같은 사업진행 관리에도 세밀한 계획이 필요하다. 이러한 국가인권기구의 사업계획들이 세밀하게 기획되고 전략적 계획 및 체계에서 기인한 것이라면 국가인권기구는 동 권리를 더욱 성공적으로 증진시키게 될 것이다.

### 권리증진을 위한 체계

모니터링과 마찬가지로 동 권리의 증진은 잘 발달된 체계나 계획에 따라 수용될 때 가장 효과적이다. 동 권리 증진을 위한 체계는 국가인권기구의 수임사항을 근거로 하여 동 권리의 증진에 대한 목표나 취지를 파악해야 한다. 증진활동을 개발하고, 실천하고 평가하기 위한 방법론, 자원, 책임, 기한과 절차도 마련해야 한다.

권리증진을 위한 체제 내에서 국가인권기구는 다음의 활동을 해야 한다.

1. 참여자, 이슈, 욕구 파악
2. 목표와 목적 설정
3. 내용결정 및 프로그램 개발
4. 홍보자료 마련
5. 홍보활동 실시
6. 평가 및 후속조치

이 절차는 엄격하게 순서대로 적용되지 않아도 되며, 단독적인 것도 아니다. 오히려, 이 절차의 한 부분을 통하여 발전하고 일하는 것은 다른 부분에 영향을 주고 종전의 사고방식에 변화를 가져올 것이다. 예를 들어, 특정 목적을 실제적 증진활동으로 발현하려는 시도는 당초 목적의 수정 및 완전한 변경을 초래할 수 있다. 그렇지 않다면 그 활동을 수행하고 평가하는 과정에 가서야 그 활동의 기본계획에 문제가 있고 비효과적이었는 것이 감지될 수 있다.

증진활동을 개발하고 이행함에 있어서 융통성은 국가인권기구가 다른 이들의 공헌으로부터 이익을 얻고, 모든 관련인들의 욕구를 충족시킬 수 있도록 지원해줄 것이다. 증진활동 계획의 개발, 이행 및 평가를 통해 얻어진 교훈은 향후 절차 단계에 적용될 수 있으며 현재의 계획과 향후의 계획에 대한 진보적이고 동적인 사고를 촉진한다.

### 참여자, 이슈, 욕구 파악

경제적, 사회적 및 문화적 권리 홍보의 목표가 되는 참여자, 청중, 특정 집단 그리고 그들의 이해와 참여의 성격 및 정도는 매우 다양하다. 예를 들어 홍보의 표적이 중산층인 경우의 홍보 전략은 빈곤층을 대상으로 한 홍보전략, 공무원 훈련을 위한 홍보 전략과 매우 다를 것이다.

목표 청중은 매우 다양하며, 다음이 포함될 수 있다.

- 선주민 지역사회, 여성 및 아동과 같은 취약집단 및 소외집단
- 행정부, 정부 부처, 분야별 기구, 입법부, 사법부를 포함한 국가의 소지역단위, 지역 단위, 국가 단위
- 변호사와 의사 등의 전문가 집단
- 정식, 비 정식 교육제도 및 병원과 같은 기타 공공기관 및 서비스 시설
- 국내 기업 및 다국적 기업과 같은 민간사업 분야
- 다음을 포함한(지역, 국가, 국제적 차원의) NGO
  - 사회개발기관

- 인권단체
- 사회행동단체
- 분야별 기구
- 법률 단체
- 문화 및 예술단체
- 기타 시민사회기구와 단체
- 일반 대중

동 권리에 대한 홍보활동을 계획할 때 목표청중에 해당하지는 않지만 그들의 역할 및 욕구가 고려되어야 할 개인과 집단이 존재한다. 첫째로 국가인권기구는 내부 임직원들 및 잠재적 프로그램 파트너들의 역할과 욕구를 살펴야 한다. 또한, 국가인권기구는 증진 활동의 개발, 실행 및 후원하는 데 유용한 지원을 해줄 수 있는 특정분야 전문 인력, 즉 훈련 전문가, 진행자, 전문가, 전문 컨설턴트 및 여타 외부 파트너들도 고려해야 한다.

서로 다른 목표 청중은 다른 접근법을 필요로 한다. 각 홍보활동의 목표 청중이 가진 기존의 지식, 태도, 기술 및 욕구는 프로그램 개발 시 파악되고 다루어져야 한다. 대중 및 정부관리, 심지어 사법부 간에도 동 권리의 성격에 대한 이해와 인식이 다를 수 있다는 점과, 이 권리를 존중하고, 보호하며, 이행할 국가의 의무도 고려되어야 한다.

홍보활동을 개발하는 데 있어서, 국가인권기구는 무엇이 필요하고 누가 이 도움을 줄 수 있는가에 대하여 알고 있다고 속단하지 말아야 한다. 국가인권기구는 인권의지에 대한 타 기관의 독립적 평가에 개방적이어야 한다. 현재 인권의 향유와 침해에 대한 상태를 나타내는 양적 지표와 함께 최근의 국내 및 현지 사건, 사고를 검토해 보는 것도 동 권리 증진에 관련된 목표 집단, 이슈, 욕구를 파악하고 입증할 수 있을 것이다. 또, 국가인권기구는 모니터링이나 조사로부터 도출된 정보를 이용할 수 있다. 목표 그룹의 대표들과 만나 직접 그들이 필요로 하는 것을 논의해볼 수 있다. 예를 들어, 홍보활동이 여성의 이슈와 욕구를 다루는데 성공을 거두기 위해서는 성 인지적 고려를 보장하는 것이 필수적이다. 덧붙여, 목표 참여자에게 송부된 선 훈련과제나 질문지, 일반 청중에 대한 여론조사는 목표와 목적을 설정하고, 내용과 학습 방법론에 집중하는 데 중요한 자료가 될 수 있다.

대두하고 있는 문제와 이슈, 그리고 홍보활동의 대상이 되는 이들의 특징과 욕구를 파악한 후, 국가인권기구는 동 권리 증진을 위한 목표 및 목적 설정에 착수할 수 있다.

### 목표와 목적 설정

홍보활동을 개발할 때, 포괄적인 전략이든 단일 전략이든 상관없이, 국가인권기구는 우선 명확한 목표와 목적을 수립해야 한다.

목표와 목적 설정은 해당 사업(initiative)을 통해 무엇이 달성될 것인가를 명확하게 해 주는 데 도움이 된다. 보통 목표는 전형적으로 폭넓고 전체 사건을 다 다루는 반면에, 목적은 더 구체적이며 관찰할 수 있고 측정 가능한 용어로 표현된다. 목표와 목적은 명확하게 언급되고 의사소통이 되어야 사람들은 국가인권기구와 기타 훈련인, 진행자(facilitators)의 의도가 무엇이고, 어떤 결과가 나올 지 예상할 수 있다. 또한, 가용기간 동안 이를 수 있도록 현실적이어야 하고, 적절해야 하며, 목표 집단의 지지를 받아야 하며, 단계별로 넘어갈 때 논리적이어야 하며, 프로그램에 상응하는 활동을 증진해야 하며, 국가인권기구가 사람들에게 알리려는 것, 하게 하려는 것, 느끼게 하려는 것이 무엇인 지를 다루어야 한다.<sup>113)</sup>

국가인권기구는 동 권리의 증진을 위한 포괄적인 전략을 개발하고 채택할 수 있다. 광범위한 전략의 목표 및 목적에는 역량구축, 일반대중에게 정보 배포, 국가에 자문하거나 지원하는 것이 포함될 수 있다. 전략은 다양한 목표 청중과 이들에게 다가갈 다른 접근법을 다루고, 각각의 목표와 목적을 둔 다양한 프로그램들을 포함한다. 목표와 목적은 단기적 혹은 장기적 욕구에 의해 범주화되거나 특정한 국가적, 지역적, 현지 지리적 초점이 요구되어지는 분야에 의해 분류될 수 있다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

### 12. 목표와 목적 설정

경제적, 사회적 및 문화적 권리 사업(initiative)의 목표는 입법체제를 통해서 국민의 동 권리를 증진시키고 보호하기 위해 국가기관의 역량을 강화시키는 것이다. 구체적으로 다음의 세 가지 목적을 통해 그 목표를 달성할 수 있다.

- 동 권리의 보호와 증진에 참여하는 다양한 집단의 역할 검토
- 동 권리를 존중, 보호, 증진, 이행하는 국가의 의무 검토
- 국가기관이 동 권리의 증진과 보호를 위해 이용할 실질적 전략의 개발

113) *Training for Human Rights Trainers*, Canadian Human Rights Foundation training programme handbook, Kiev, November, 1996참조.

해당 활동은 목표 청중의 가치관과 태도 변화를 목표로 하는가, 혹은 단순히 인권을 침해 행위를 방지하는 것을 목표로 하는가? 아니면 둘 다에 해당하는가? 이러한 목표들은 상당히 다른 면모를 지닌다. 예컨대, 정부기관은 인권에 대한 감수성을 지닌 새로운 정책을 채택하도록 설득되어질 수도 있지만, 그러한 신규 정책이 이행되지 않는 한 그로 인한 혜택은 거의 없을 것이다. 다국적 기업은 인권가치관 및 태도에 집중하는 홍보캠페인에 영향을 받지 않을 수 있지만, 기소를 당하거나 손실이 생긴다면 그 입장을 바꿀 수도 있다. 자신의 권리 및 행사하는 방법에 대한 지식이 더 필요한 목표 청중이 있는가 하면, 그러한 권리를 지지할 자신의 의무에 대한 이해가 더 필요한 목표 청중도 있다.

국가인권기구는 주거권과 같은 특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 계획이나 “점진적 실현”과 같은 특정 의무에 대한 사업(initiative)에 초점을 맞출 수 있다. 또한 홍보 사업(initiatives)은 권리증진의 걸림돌로 규명된 문제점, 특히 정책적 우선순위, 권능을 부여하는 법률(enabling legislation), 행정규정, 시행 메커니즘, 가용자원의 부재 혹은 부족에 초점을 맞출 수 있다.

프로그램은 국가인권기구가 촉매체로서 목표집단 및 기타 파트너들 간의 네트워킹과 협동을 위한 현 활동 및 향후 활동의 기회들을 그것의 목적 및 계획의 일부로 포함시켜야 한다.

목표와 목적이 상세화 되어질수록, 해당 계획의 전반적 주제들이 나타나기 시작해야 한다. 동 권리의 5가지 주제는 본 안내서의 후반에서 다루어질 것인 데, 이는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 동 권리와 의무에 대한 정부의 인식 증진
- 동 권리의 사법심사가능성에 대한 사법부의 인식 증진
- 공공교육을 통하여 동 권리에 대한 인식, 이해 증진 및 동 권리의 강화
- 비 국가행위자의 동 권리 준수 증진
- 소규모집단들에게 동 권리에 대한 훈련 제공

### 내용 결정 및 프로그램 개발

홍보 프로그램의 성격과 내용은 파악된 목표 청중, 그들의 욕구, 학습 목표 및 목적, 시간, 그리고 가용자원을 바탕으로 해야 한다. 프로그램은 과거의 경험에서 얻어진 교훈을 참조해야 한다. 활동에서 다루어질 내용은 관련 이슈, 주제, 핵심 메시지 및 기타 정보 등과 함께 구체화되어야 한다.

국가인권기구는 어떤 유형의 활동이 내용을 실천하기 위해 가장 효과적일 지 결정해야 할 것이다. 동 권리의 증진을 위한 활동과 조치는 목표 청중에 따라 달라질 수 있다. 정부와 의회에 영향을 주고자 하면, 국가인권기구는 정책입장을 제시하고, 지원 또는 자발적 자문을 제공하고, 서면요청에 대하여 논평하고, 회의나 워크숍에 참가할 수 있다. 정부기관, NGO, 지역사회 집단에 상관없이 이들 단체에 소속된 개인들에게 영향을 미치고자 할 때, 국가인권기구는 훈련교육 프로그램을 운영하거나 인재발전, 지속적인 교육이나 훈련 프로그램, 연례회의, 정기회의 등과 같은 기존 활동을 이용할 수 있다. 더 폭넓은 대중에게 다가갈 정보를 제공하고자 한다면 국가인권기구는 공공교육 프로그램, 미디어 캠페인, 미디어 행사를 실시하고, 정보를 배포할 수 있다.<sup>114)</sup>

국가인권기구는 공무원을 위한 훈련 워크숍이나 언론홍보 같은 동 권리에 대한 특별한 접근법을 추구할 수도 있다. 이는 국가인권기구의 활동 부분 중에 가장 잘 인식되는 분야이며, 특정 분야에 초점을 맞춘 프로그램을 운영할 수 있게 하며, 국가인권기구 내의 전문성 개발을 장려한다. 하지만 많은 프로그램과 활동요소들로 구성된 더욱 광범위하고 장기적인 전략계획을 채택하는 것이 훨씬 바람직하다. 이 접근법은 국가내 존재하는 이해 및 욕구의 다양성, 동 권리 향유에 미치는 다양한 집단의 수, 국가인권기구가 공식 인권기로서 지니는 폭넓은 책임을 고려해야 한다. 이 같은 접근법은 국가인권기구로 하여금 지속적으로 다양한 목표 집단을 다룰 수 있도록 하며, 방법론과 활동의 조합을 통하여 자원 이용의 최대 효과를 낼 수 있도록 한다.

하지만, 규모에 관계없이, 효과적인 홍보활동에는 건전한 교육적 방법론이 필요하며, 구체적이어야 하고, 참여자나 목표 청중에 가능한 많이 집중해야 하며, 계획의 일부로 평가 및 후속조치가 통합되어야 한다.

미디어 캠페인은 많은 수의 사람들에게 다가갈 수 있는 가장 좋은 방법이다. 그 이유만으로도, 미디어 캠페인은 인권 메시지를 광범위하게, 빠르게, 그리고 효과적으로 전달하려하는 국가인권기구에게 매력적이다. 여기에는 국가인권기구의 직원들이 보유하지 않았을 수도 있는 특별한 전문성이 요구된다. 캠페인은 미디어 단체가 캠페인을 위한 시간과 공간을 기부하지 않는 한, 비용이 많이 들 것이다. 캠페인은 단순한 메시지를 매우 광범위하고 비선별적(unfocused) 방식으로 전달할 수 있다. 하지만 이는 태도를 바꾸고, 가치관을 발전시키지 못한다. 평가하고 후속확인(follow up)하기가 힘들다. 미디어는 사람에게 무의식적 간접적 영향을 줄 수 있기 때문에, 미디어 캠페인은 의도한 바와 다른 메

114) Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights", 2000년 11월 5~10일 필리핀 마닐라에서 개최된 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 지역 워크숍의 국가인권기구회의에서 발표된 원고

시지를 전달하지 않기 위해 주의 깊게 기획되어야 한다. 국가인권기구는 정보와 의견의 대규모 소통을 위해 미디어 이용을 피할 수 없다. 미디어는 어떤 다른 메커니즘보다도 의사소통에 가장 큰 기회를 제공한다. 하지만 미디어는 전략적으로 노련하게 이용되어야 한다.

많은 국가인권기구는 인권훈련과정이나 워크숍을 실시하고 있다. 비록 그러한 워크숍 훈련과정이 상대적으로 소규모의 사람들을 대상으로 하지만, 더 광범위한 홍보전략 차원에서 유용한 요소가 될 수 있다. 특정 단체나 특정 지역사회, 그룹의 핵심 인물들에게 집중적인 학습경험을 제공할 수 있다. 참가하는 인원이 적기 때문에, 국가인권기구는 훈련을 받는 이들이 동 권리의 향유에 뚜렷한 변화를 일으키거나 동 권리와 책임에 대해 다른 이들을 훈련시킬 수 있는 핵심 인물들임을 확인해야 한다. 소규모 집단의 훈련은 후반에서 논의하기로 한다. 이 논의 자체가 훈련의 소스가 될 수도 있다.

### 홍보자료 마련

홍보활동에는 훌륭한 홍보자료가 필요하다. 물론, 자료의 성격은 프로그램의 성격에 따라 다를 것이다.

광범위하고 다양한 청중을 위한 자료는 언어, 문화, 소수인종 배경의 차이점을 고려하여 적절하게 고안되어야 한다. 공공교육 자료는 인쇄, 전자텍스트 파일, 인터넷, 이메일, 시청각 자료(자막처리 포함) 등 다양한 형식으로 제공되어야 한다. 이는 자료를 받는 이들이 자료가 담고 있는 메시지를 이해할 수 있게 해 줄 것이다. 또한 다양한 형식의 자료는 대안적 형식의 정보 전달이 필요한 장애인을 비롯한 폭넓은 청중에게 접근성을 제공할 것이다. 일부 자료는 쉬운 언어를 사용할 필요가 있는데, 이는 식자능력이 떨어지는 이들이 이용하도록 하기 위함이다. 비슷한 홍보목적에 지닌 다양한 자료의 내용과 용어는 일관성을 보이도록 해야 한다.

소집단 대상 워크숍용 자료는 참가자의 성격과 욕구가 이전에 미리 파악될 것이기 때문에 더 구체적인 부분에 집중할 수 있다. 참가자를 위한 안내서 및 훈련자를 위한 보충 안내서는 특히 워크숍이 다루는 범위가 포괄적이고 워크숍이 비교적 장기적일 경우 중요한 수단이 될 수 있다. 안내서는 워크숍 후 학습한 것을 실천할 수 있게 하는 데 도와주며, 향후의 훈련을 위해 수정될 수 있다. 안내서는 목적, 방법론, 예상결과를 명시해야 하고, 내용이 어떻게 선정되었는지, 누가 참여하였는지를 보여주어야 한다. 안내서는 주제별 모듈에 의해 편성될 수 있고, 연사를 포함한 활동 일정과 행사, 워크숍 활동의 목적과 성격, 참조 정보, 작업 계획표를 상세히 수록해야 한다. 기타 학습 자료로는 체크리스트, 차트, 사례요약,

프로젝터를 이용한 프리젠테이션, 비디오, CD ROM, 인터넷 자료가 있다. 안내서와 기타 자료는 항상 사용자가 사용하기 쉬운 레이아웃이나 포맷으로 구성되어야 한다.

동 권리의 홍보활동이 국가나 다른 단체 등에 자문 제공 및 지원을 하는 형식이라면, 자문서신, 브리핑 노트, 회의 요약, 연설에서부터 분량이 많은 정책 문서, 배경 문서에 이르기까지 다양한 지원 자료를 준비하는 것이 좋을 것이다.

### 홍보활동 실시

홍보활동·행사를 할 때는 많은 요소들이 고려되어야 한다. 이들 요소들은 활동 및 행사의 성격에 따라 다를 것이다. 즉 그 활동 및 행사가 광범위한 공공교육 프로그램, 국가 혹은 기타 단체에 제공하는 자문 혹은 지원, 회의 참가나 협의, 훈련교육 워크숍, 동 권리에 대한 수업과정이나에 따라 고려되어질 요소들의 성격도 다를 것이다.

어느 활동 및 행사의 경우에서나 체계적인 조직력은 활동·행사의 효율성을 위해 매우 중요하다. 사무관리 측면에서 문제가 생기면 이것은 목적달성 능력에 영향을 미칠 수 있기 때문에 활동 및 행사는 잘 계획되어야 한다. 일반적으로 프로그램의 규모가 클수록, 프로그램 조직 업무는 더 복잡해진다. 공공교육프로그램의 준비에는 자료준비뿐만 아니라 적절한 캠페인 자원, 미디어 시간과 공간 조절, 병행 활동과 행사 개발 및 실시, 관련 정부기관 및 인권 NGO를 대상으로 캠페인 브리핑, 그리고 그 결과로 증가된 욕구에 대한 준비 지원, 캠페인으로 발생된 질문을 받고 응답하기 위한 직원 및 기타 인력의 준비, 캠페인으로 인해 높아진 인식과 지식의 결과로 증가되는 진정에 대한 준비 등도 포함된다.

소규모 워크숍조차도 그것을 개최하는 데는 상당한 노력이 요구된다. 이에 필요한 업무로는 날짜선정, 적절한 시설 결정, 초청인, 조정인, 전문지식인력과의 정확한 의사소통, 여행 및 숙박제공, 현장등록, 자료배포, 표지 및 지시사항 게시, 회의장과 장비준비, 행사 기록 및 모든 사항의 재점검이 있다.

프로그램이나 활동의 실제적 수행은 그 프로그램의 성격에 따라 기타의 이슈를 제기할 것이다. 다시 말해, 국가인권기구는 유사한 프로그램을 개발하고 실시했던 많은 단체들의 지식과 경험을 이용할 수 있다.<sup>115)</sup>

115) 예를 들어, 그룹훈련 프로그램에 대해서, Julius E. Eittington, *The Winner Trainer: Winning Ways to Involve People in Learning*, 3<sup>rd</sup> edition, (Houston Texas, Gulf Publishing Company, 1996)과 *Training for Human Rights Trainers* (note 13) 참조.

## 평가 및 후속조치

모든 홍보활동은 목표와 목적이 달성되었는지 여부를 판단하기 위해 위하여 평가받아야 한다. 평가는 활동의 효과를 판단할 뿐만 아니라 국가인권기구의 향후 활동 및 프로그램 개발에도 중요하다. 활동에 대한 계획은 무엇이 홍보를 성공적으로 만들 것인지, 그리고 그러한 성공이 어떻게 평가될 것인지에 대해 뚜렷한 아이디어를 포함해야 한다. 활동이 완료된 후 적용할 핵심평가기준을 확립해야 한다.

평가는 목표 청중의 견해를 통합해야 한다. 활동이 광범위한 공공교육 캠페인이라면, 이들 견해는 대규모의 목표 청중에 대한 표본 조사를 통해 수집될 수 있다. 소규모 워크숍이나 단체 활동의 경우라면, 모든 참가자들이 비공식 토의, 평가질문지 작성 또는 이 두 가지 모두를 통하여 자신의 견해를 평가에 반영하도록 한다. 프로그램 혹은 활동 수행에 참여한 이들의 견해도 구해야 한다. 평가를 위한 질문들은 다음과 같다.

- 활동의 목적이나 목표가 뚜렷했는가?
- 제공된 정보도 뚜렷했는가?
- 활동이 목표에 부합했는가?
- 활동이 목표 청중의 욕구에 부합했는가?
- 이용된 접근법(기술, 활동유형, 계획)이 내용, 관련 맥락, 목표 청중의 측면에서 적절했는가?

이러한 평가는 그 사업(initiative)을 개발하는데 사용된 절차의 실효성, 이행 업무, 자료 준비 및 발표에 참여한 이들의 역량도 검토해야 한다.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국가의 의무 인식 증진

국가인권기구는 동 권리 의무에 대한 정부의 인식을 증진시키기 위하여 조화로운 노력을 기울여야 한다. 각료 및 정치지도자 등 많은 정부 관리들은 종종 동 권리 이슈에 대한 이해가 부족하거나 이를 적절하게 다룰 의지가 없다. 국가인권기구는, 고유한 지위와 수임사항으로 인해, 인권문제에 국가를 개입시키도록 하는 적절한 위치에 놓여있다.

대부분의 국가인권기구는 인권이슈에 관해 국가에게 자문을 제공하고, 법제, 규정, 정책, 프로그램 및 행정관행을 통하여 다양한 정부부처의 인권 증진과 보호 활동을 지원할 수 있는 권한을 부여받는다. 국가인권기구는 인권침해에 정부의 주의를 불러오고, 인권침해를 종식시키기 위한 계획의 구체적인 제안을 할 책임을 부여받는다. 국가인권기구는

법안이나 기존 법률에 대한 견해를 의회에 직접 제출할 수 있고, 신규 법안의 성안을 발의하고 이를 지원할 수 있고, 인권문제에 관한 법정 소송에 개입할 수 있다. 많은 국가인권기구들은 국제인권기준의 국내이행을 감시하고, 국제조약에 의거한 국가의 보고의무이행 시 지원하는 분야에서 점점 더 중요한 역할을 하고 있다.<sup>116)</sup> 또, 국가인권기구는 국가정책과 프로그램이 여성 및 기타 소외 계층의 권리를 다루는 시각을 가지고 혹은 그러한 “렌즈”를 통하여 개발되도록 도울 것이다.

또 다른 홍보 전략으로는 국가인권기구가 기존 정부의 프로그램이나 정부기관의 동권리 요소를 강조하고 강화시키는 것을 들 수 있다. 예를 들어 도시와 시골개발, 환경과 천연자원 개발을 다루거나, 또는 여성, 아동, 선주민과 같이 불리한 위치에 있는 계층에 초점을 둔 프로그램 혹은 정부기관에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 요소를 강조하고 강화시키는 것이다.

국가예산검토 및 분석도 매우 중요하며 동 권리를 지지하고 모니터링 하는 데 효과적인 방법이다. 이와 유사하게, 국가행동계획 개발에 대하여 국가에 자문하고 지원하는 것도 동 권리를 다루는 데 일관성 있고 조정된 제도적 기본 틀을 보장하는 데 도움을 줄 수 있다. 행동계획은 국가의 의무를 명확히 하고, 이행을 평가하는 기준과 척도를 개발하는 역할을 할 수 있다. 또한, 동 권리와 관련된 국가의 이행의무에 대하여 정부에 책임을 묻는 효과적인 기제가 될 수 있다.<sup>117)</sup>

국가인권기구의 또 다른 출발점은 국가가 비준하지 않은 국제인권조약, 특히 동 규약과 같은 국제인권문서를 비준하고 국내이행을 촉진하는 것이다. 대부분의 국가는 대부분의 인권조약을 비준했지만, 일반적으로 조약이행이 부족한 편이다. 국제기준이 국내법에 통합되지 못하고 있다는 현실을 부각하는 것이 홍보활동의 적절한 초점이 될 수 있다. 동 규약은 “특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단”에 의하여 동 권리의 실현을 달성하기 위하여 “조치를 취할” 국가의 의무를 다해야 한다고 규정한다. (제2조1항)

116) 립버그 원칙 76항과 일반논평 1의 5항은 국가의 보고의무가 국가의 의무이행에 대한 국민의 감시를 용이하게 하고, 정책 형성, 이행 및 검토에 있어서 NGO와 시민사회단체의 참여를 장려해야 한다고 강조한다.

117) “Development of policies, plans and legislation”(Module 21), *Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource* 참조.

## 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

13. 인도 인권위원회의 건강권 증진<sup>118)</sup>

지속적인 산모빈혈, 유아사망, 모성사망, 질병사망이 인간개발 인식에 반하는 것임을 인식하여, 인도인권위원회는 유니세프 및 여성아동개발부(Department of Women and Child Development)와 협조하여 2일간 인권과 건강에 관한 국내 워크숍을 개최하고, 이 워크숍에서 특히 산모빈혈에 관하여 다루기로 결정하였다.

2000년 4월에 개최된 이 워크숍은 저명한 과학자, 정책입안가, 공무원, 법률전문가, 사회활동가, 정보방송부 장관, 보건 및 가족복지부 장관, 여성아동개발부 장관을 한 자리에 모았다.

인권위원회 위원장은 기조연설에서 국가의 보건상태를 개선시키기 위해서는 가능한 조기에 적절한 보건정책 및 이행에 관한 명문화된 권고안이 필요하다고 강조하였다. 위원회가 산모빈혈방지에 개입하게 된 이유를 설명하면서, 의장은 건강권은 매우 중요한 인권이라고 말하였다. 인도 헌법 제21조에 보장된 생명권은 존엄을 존중받는 삶으로 해석하게 되어있다. 그로 인해 인간 존엄의 모든 측면이 동등하게 신성하고, 각 측면이 인권으로 성립하였다.

Amartya Sen이 주장한 인도사회에 고통을 주는 “세 가지 비자유(three unfreedoms)”를 인용하면서, 의장은 더 나은 사회를 실현시키기 위하여 보살핌의 증진이 절대적으로 필요하다고 이야기하였다. 그 분야에 존재하는 결함들에 유감을 표하면서, 의장은 사회 모든 분야가 합심하여 이 문제에 대한 해답을 제공해야 한다고 말했다. 그 분야에서 위원회의 역할은 모든 정책 입안가, 의사결정자, 이행자를 함께 모으는 것이었다. 건강을 유지할 권리는 헌법에 보호되어 있으며, 이를 지지하는 것은 모든 국민의 의무였다. 의장은 언론에게 이 문제에 대한 인식을 제고시킬 것을 요청하였다. 안전한 모성과 건강한 아동이 더 밝은 국가의 미래를 조성할 것이라 의장은 강조하였다.

국가의 정책입안과정이 공개적이고, 투명하고, 참여적 성격으로 발전하고 있다면 국가인권기구의 국가에 대한 지원 및 자문은 더욱 효과적일 수 있다. 이러한 면에서, 국가인권기구는 의회 상임위원회, 공청회, 협의포럼과 같은 기존 메커니즘을 동 권리가 쟁점이 될 때 국가를 지원하고 자문하는 수단으로 활용할 것을 고려해볼 수 있다. 덧붙여, 국가

118) 인도 인권위원회의 2000년 5월 Newsletter, [www.nhrc.nic.in](http://www.nhrc.nic.in) 참조

인권기구는 국가의 동 규약 보고의무 이행 시 이에 대한 논평을 제출하는 방식으로 국가를 지원할 수 있다. 그러한 논평은 국가정책과 행동을 감시하는 것이어야 하고, 또한 동 권리 위원회에 직접 제출될 수 있다. 국가인권기구는 공개적 참여적 정책입안절차 및 보고절차가 존재하지 않는 경우 그러한 절차를 독려할 수 있다.

자문역량을 이용하고, 여타 홍보활동을 효과적으로 하기 위해서, 국가인권기구는 내부 역량을 구축하고, 법제분석, 협상, 보고서 작성, 구두 발표 등의 특정 기술을 개발하거나 습득할 필요가 있을 것이다.

국가를 대상으로 한 홍보 전략은 자문과 지원에 그치지 않는다. 국가인권기구는 정부와 관리들이 동 권리를 다룰 것을 설득하기 위하여 교육 및 훈련 계획을 이용하거나 정보를 배포할 수도 있다. 정부 지도자, 국회의원, 관리들은 인권측면을 법안 기획, 형성 및 이행과정에 통합시키고, 진척지표를 설정하고 결과를 평가하기 위하여 동 권리에 대한 적절한 지식이 필요하다. 정부관리의 교육과 훈련도 국가가 국제의무를 이행하는 데 목적이 될 수 있다. 선택된 전략은 국가적 맥락, 위태로운 인권이슈, 그리고 국가인권기구의 가용자원에 달려있을 것이다. 다양한 전략과 활동의 이용은 동 권리에 대한 국가의 인식과 준수를 증진시킨다.

동 권리위원회의 일반논평은 국가인권기구가 정부에 의한 동 권리증진 계획의 내용을 검토할 때 개괄서 혹은 안내서의 역할을 할 수 있다. 예를 들면, 일반논평 3은 법률과 기타 조치를 통해 동 권리를 다루고, “최저 핵심” 의무로써 동 규약에 의거한 국가의무를 해석하기 위해 국가의 조치의 중요성과 적절성을 재차 강조하고 있다. 일반논평 9는 동 규약이 국내법에서 적절하게 인식되고, 구제수단을 이용할 수 있고, 국가가 책임을 질 것을 보장하는 국가의 의무를 다루고 있다. 국가인권기구의 인권증진활동이 건강, 교육과 같은 특정 권리에 초점을 두고 있거나 또는 노인, 장애인 같은 소외계층에 집중한 경우라면 이와 관련된 기타 일반논평들도 국가인권기구에 도움을 줄 수 있다.

국가인권기구가 홍보활동에서 국가를 목표로 해야 하지만, 인권을 증진시키고 보호하는 사범부, NGO, 시민사회 그룹, 민간분야, 영향을 받는 소외계층, 그리고 일반 대중과 같은 다른 단체들과 협조해야 순조롭게 할 수 있다. 국가인권기구는 동 권리, 특히 사회정책과 법안의 형성, 이행 모니터링에 다른 단체들이 국가와 협조할 것을 독려하고 이를 용이하게 할 방법을 찾아야 한다.<sup>119)</sup> 그 외에도, 공공미디어를 통하여 대중인식 캠페인과

119) Development of policies, plans and legislation (Module 21), Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource 참조.

동원 캠페인과 같은 더 포괄적인 홍보 전략을 이용하여 다양한 단체들과 개인으로 하여금 이 이슈에 관해 국가를 개입시키도록 할 수 있다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

#### 14. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 교육 커리큘럼에 통합시키는 활동

북아일랜드 인권위원회는 교육부와 생산적인 업무관계를 발전시켰다. 인권위원회는 학교 커리큘럼 내 인권요소를 개발하는 데 논평을 제공한다. 또한 위원회는 초등교육이후의 교과과정 학생들에게 권리장전안을 가르치는 것을 증진시키기 위해 교육부와 5개의 교육 및 도서관 위원회와 파트너십을 맺었다. 이 작업은 추가적으로 정식교육부문 밖에 있는 아동과 젊은이들이 참여하는 광범위한 협의절차를 두고 있다.

교육부도 위원회에 함께 1998년 인권법(Human Rights Act 1998)에 대해서 학교 관리자들에게 자문을 제공하는 책자를 발간하여 유럽인권협약을 교육정책과 관행에 도입시켰다. 특히, 유럽인권협약 제1선택의정서 2조에 따라, 위원회의 2003-2006년 전략적 계획에 교육은 우선순위로 포함되었고, 오늘날까지도 핵심 사항으로 자리 잡고 있다. 위원회는 교육권에 관한 (유엔) 인권위원회의 특별보고관인 Katarina Tomasevski의 북아일랜드 방문 및 공식 임무를 지원하였다.

#### 동 권리의 사법심사가능성에 대한 사법부의 인식 제고

권리는 법원에서 원용되기 전에, 그리고 그 권리에 의하여 판결이 내려진다면, 그 권리는 사법심사 대상이 될 수 있다. 역사적으로 전 세계의 법원들은 동 권리를 다루기를 꺼려하면서 정책 입안가들과 정치인들이 동 권리에 대하여 적당한 판단을 할 사람이라고 책임을 전가시켰다. 하지만 이제 시민적 및 정치적 권리와 마찬가지로 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 일반적으로 사법심사 대상이 될 수 있다고 간주되고 있다.<sup>120)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 동 권리가 사법심사대상이 될 수 있다고 강조한다. 일반논평 9에서, 동 위원회는 “동 규약 권리에 국내법적 효력을 부여하는 최선의 방법을 결정함에 있어서 사법심사가능성이 적절하다는 것을 보장할 필요”를 언급하고 있다.<sup>121)</sup>

120) “Strategies for enforcing economic, social and cultural rights through domestic legal systems” (Module 22), *Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource*, p.421 참조.

121) 동 규약의 국내적용에 관한 일반논평 9, para7.

공식적이지만 독립적인 고유한 성격 때문에, 국가인권기구는 동 권리의 사법심사가능성을 사법부와 법조계와 함께 증진시킬 수 있는 좋은 위치에 있다. 워크숍과 같은 홍보 활동은 정부관리, 사법부 및 법조계 전문인들에게 동 권리의 사법심사가능성을 일깨워 줘야 한다. 이런 홍보활동은 강행과 구제에 대한 더 폭넓은 옵션을 제시하는 준사법적 제도(paralegal system)가 중재, 대안적 분쟁 해결, 준사법적 전략(meta-legal tactics), 법정 소송에 동 권리를 통합시킬 수 있는가에 중점을 둘 수도 있다.

국가인권기구는 법원이 동 권리를 직접 판결할 수 있는 메커니즘을 개발, 증진시켜야 한다. 이를 위한 전략에는 다음이 포함되어야 한다.

### 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행

#### 15. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 사법심사가능성

동 권리의 사법심사가능성은 이미 오래 전부터 많은 국가에서 인정되어 오고 있다. 아르헨티나, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 필리핀, 남아프리카 등의 다양한 국가의 법원은 동 권리에 대한 사건에 대해 판결을 내린 바 있다. 많은 경우에, 원고들의 주장에서, 그리고 법원이 최종판결에서도 모두 동 규약을 직접적으로 언급하였다. 국가차원에서뿐만 아니라, 지역적 차원의 동 권리에 대한 사법체계가 사회권에 관한 유럽위원회 (European Committee on Social Rights)와 같은 지역 국가인권기구의 결정을 바탕으로 발전하고 있다.

- 효과적으로 강행되지 않는 기존 인권 법 조명
- 소송을 제기하는 근거로서 동 권리가 지닌 지위에 대한 정보 이용
- 동 권리, 특히 생명권과 관련된 국가의무 도출
- 동 권리에 관한 규약 제2조와 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 제26조의 비차별 원칙을 근거로 한 동 권리에 대한 의무 수립
- 권리의 불가분성 원칙을 바탕으로 동 권리의 의무 확립
- 동 권리 향유의 역행 불가를 보장하는 개념 사용
- 행정적 결정에 대한 사법심사 및 평등한 절차적 보장 등을 통하여 동 권리를 보호하기 위하여 적법절차 보장 사법적 보호 이용
- 국제기준과 다른 국가의 판례 및 법체계를 이용하여 헌법적 보장과 법률상 모호한 부분을 해석

- 국가인권기구로 하여금 모범사건(“test cases”)을 증진시키도록 하거나, 인권관련 법정소송에 직접 개입할 수 있도록 함
- 동 권리에 관한 경험을 가진 판사와 기타 전문인들의 교류 증진

국가인권기구는 동 권리에 관한 법정 소송을 발의하거나, 소송에 개입하거나, 법정조언자(amicus briefs)를 제공함으로써 동 권리의 사법심사가능성을 강화하는 데 중요한 기여를 할 수도 있다. 많은 국가인권기구들은 인권이슈에 관련된 중요한 소송에 참여할 수 있는 기능을 가지고 있다. 이 기능은 동 권리를 법원이 인정하도록 하고 강행시키는데 중요할 수 있다.

### 공공교육을 통한 인식과 권한강화(empowerment) 증진

모든 인권침해 상황이 법적으로 부적절하고, 불공정한 행정적 관행이거나 국가의 극악한 침해에서 기인하는 것은 아니다. 동 권리의 침해는 직장, 지역사회, 가족, 공공 감시의 영역을 벗어난 분야에서 민간단체 및 개인의 행위에 의해 발생하기도 한다. 이러한 이유에서 모든 사회 구성원은 국제법 및 국내법에 의거한 자신의 고유한 권리와 책임을 인식해야 한다. 사회 구성원은 인권침해 가능성 및 인권보호·증진의 가능성을 모두 인식하고 주의를 기울여야 한다. 사회 구성원은 타인에 대해 자신이 갖는 의무도 인식해야 한다.<sup>122)</sup>

국가인권기구는 사회의 모든 부분에서 동 권리의 이슈들을 파악하고 강조하는 역할을 할 수 있다. 인권침해가 발생하지 않거나 최소한 인권침해가 경시되지 않는 인권문화를 개발할 목적으로 공공교육이나 기타 계획의 필요성에 대하여 주의를 집중시키거나 직접 이러한 필요성을 다룰 수 있다.<sup>123)</sup> 그리고, 이러한 인권문화에서는 모든 인간의 고유한 존엄성과 가치를 존중하는 것이 중요하다. 인권교육은 “권한을 부여하는 절차로써 경제, 사회, 정치, 문화 영역에서 소외된 자들로 하여금 완전한 지역사회 참여구성원으로서 자신의 지위를 주장하도록 해야 한다.”<sup>124)</sup>

인권에 대한 공공교육은 피해를 입은 사람들(affected people)에게도 이루어져야 한다. 이 교육은 지역사회가 창의적이고 건설적인 팀워크에 대한 모든 가능성을 발견하고 사

122) United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institution, para. 141 발췌.

123) United Nations, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Human Rights Institution, para. 203.

124) “Education for empowerment : some reflections” (Module 20), *Circle of Rights : Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource*, p.397 참조.

용하게 도와줘야 한다. 또한 개인과 지역사회가 자신의 욕구와 문제점을 파악하고, 자신이 직면한 문제와 국가의 경제 및 사회정책과 예산 책정과 같은 더 큰 시스템 사이의 관련성을 이해하도록 도와야 한다. 또한 공공교육은 그것의 목표를 설정하고, 관련 조치를 계획하고 이행함을 통해 이들 및 지역사회가 동 권리의 향유의 실현을 위한 전략을 개발하도록 도울 수 있다.<sup>125)</sup>

국가인권기구는 청중의 다양성을 고려해야 하며, 동 권리를 국민에게 홍보할 때 다양한 기술을 사용해야 한다. 소규모 단체나 대규모 단체를 대상으로 하는 교육과 훈련에 이야기, 우화나 시뮬레이션과 같은 창의적이고 참여적 활동을 도입하면 유익하다.<sup>126)</sup> 정의와 권리에 대한 지역의 인식(notion)을 파악하고 이용하는 것은 개인과 지역사회가 자신의 현재 및 과거의 경험을 현대의 보편적 인권기준과 국가적 맥락에 연결지어보도록 할 것이다.<sup>127)</sup>

더 광범위한 규모에서, 대중을 목표로 하는 대중화(popularization) 계획은 TV, 라디오, 광고, 사진/작품 전시회, 그리고 인형극과 공연과 같은 여타 예술 활동을 이용할 수 있다. 국가인권기구는 NGO와 여타 시민사회단체를 지원하고, 이들과 협동하여 인권교육을 지역사회 프로그램에 통합시킬 수도 있다. 동 권리를 학교 커리큘럼에 통합시키는 것은 아동과 젊은 층이 이루는 한 사회 부문에 다가가는 중대하고 효과적인 접근법이다. 이는 인권을 존중하는 문화를 성숙시키는 데 즉각적이고 장기적인 영향을 미칠 것이다.

### 동 권리의 준수 증진

또한 국가인권기구는 비국가행위자의 동 권리 준수를 증진시켜야 한다. 중소기업 고용주, 사업가, 국내기업, 다국적 기업, 국제금융기관과 같은 비국가행위자들은 동 권리의 향유에 큰 영향을 미친다. 동 권리 측면에서 일부 비국가행위자들은 정부보다 더 큰 중요성을 지닌다. 국가인권기구는 비국가행위자의 활동에 대해 관심을 두어야 한다.

비국가행위자의 동 권리 준수를 증진시킬 가장 중요하고 즉각적인 방법은 비국가행위자의 동 권리 위반을 방지하기 위한 국내법을 제정하여 이행시키는 것이다. 동 권리를 조사하고, 동 권리의 준수를 모니터링하는 업무를 통하여, 국가인권기구는 신규 법, 정책 및 프로그램이 필요하거나 앞서 말한 제도들이 변경되어야 할 필요가 있는 공공생활 영역을 규명할 수 있다. 국가에 자문을 제공하는 국가인권기구의 홍보역할은 이러한 문제들에 대한 자문제공으로 확대될 수 있다.

125) 상동 p.402

126) 상동 p.403

127) Jefferson R. Plantilla, Promoting economic, social and cultural right (note 113)

다국적 기업을 대상으로 효율적인 규제 메커니즘을 개발하는 것은 여전히 어려운 과제이다. 다국적 기업의 부와 권력은 많은 국가들의 그것과 겹친다. 이들 기업은 엄청난 영향력을 행사하여 자신의 행동에 대해서 많은 경우에 책임을 지지 않을 수 있고, 국가는 법적 강제력을 통해 이들의 행동을 규제하려는 의지가 없거나, 그렇게 할 수 없을 수 있다. 국제기관 및 국내기관은 다국적 기업에 대한 행동강령을 성안했으며, 많은 산업단체들도 자발적 행동강령을 개발했다. 하지만, 이들은 제한적이고, 법적구속력이 없고 강제할 수 없다.

조사와 모니터링에서 얻은 정보를 바탕으로, 국가인권기구는 최소 법률적인 조건으로써 다국적 기업이 동 권리를 침해하지 않도록 보장할 수 있는 법률기준을 채택할 것을 제안하고 촉진시킬 수 있다.<sup>128)</sup> 실제로 국가인권기구가 동 권리의 실효적 옹호자가 되기 위해서는 국가인권기구는 비국가행위자의 영향력을 모니터링 역량을 개발할 필요가 있다. 또한 인권홍보활동은 다국적 기업을 직접적으로 다루어야 하고, 정부가 자국의 국민을 비국가행위자로부터 적절하게 보호하도록 독려해야 한다.

#### 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 있어서 소규모 그룹 훈련

많은 국가인권기구들은 인권증진의 핵심 형태의 하나로써 정부, 군, 경찰, NGO, 시민 사회의 주요 인사들을 대상으로 훈련워크숍을 실시한다. 이 워크숍은 참가자에게 동 권리에 대한 정보를 주어 자신에 대한 성찰 및 자신이 속한 단체의 과거활동을 성찰해보게 하고, 이들로 하여금 동 권리에 관련된 의무를 더 효과적으로 이행하기 위한 계획과 프로그램을 개발하도록 장려할 수 있다. 이들 워크숍은 참여자들로 하여금 타인에게 정보 전달을 할 수 있도록 한다. 즉 이들이 자신이 속한 단체 또는 분야로 돌아가 워크샵에서 얻은 경험과 자료를 공유하고, 내부 직원들을 상대로 유사한 워크숍을 개최할 수 있다.

소규모 그룹을 위한 훈련워크숍은 학습을 위한 최선의 가용방법들을 이용해야 한다. 국가인권기구는 이러한 프로그램을 개발하고 운영해왔던 많은 단체들의 경험과 지식을 참조할 수 있다. 어떤 단체는 인권에 대한 소규모 그룹용 훈련워크숍에 대한 안내서를 발간하기도 했다.<sup>129)</sup>

128) 유엔 일반총회가 1974년 12월 12일 결의안 3281(XXXIX)에서 채택한 경제권 및 국가의무에 관한 헌장(Charter of Economic Rights and Duties of States)은 제2.2(b)조에서 모든 국가는 관할권 내의 다국적 기업의 활동을 규제하고 감독할 권리를 행사하는 데 있어서 다른 국가와 협조해야 한다고 명시하고 있다. 1996년 인권침해자의 불 처벌에 관한 문제에 대한 인권소위원회 특별보고관은 “다국적 기업의 그러한 활동을 견제하기 위해 국가와 국제사회가 함께 노력하여 이 목적을 달성할 수 있는 법률기준을 확립해야 한다”고 주장하였다. (E/CN.4/Sub.2/1996/15, para. 132)

129) *Training for Human Rights Trainers*, Canadian Human Rights Foundation training programme handbook,

참가자를 중심으로 한 성인교육은 특히 성공적인 방법론인 것으로 드러났다. 이 교육은 다음의 6가지 원칙을 바탕으로 한다.

1. 학습은 참가자의 경험이나 지식을 공유하는 것에서 시작된다.
2. 경험을 공유한 후, 참가자들은 패턴을 찾고, 자신들이 배우고 논의했던 내용을 분석한다.
3. 참가자들의 경험과 지식에만 제한되지 않도록 새로운 정보와 이론의 외부 소스(읽기자료, 전문지식인, 미디어)를 추가한다.
4. 참가자들은 배운 것을 실습하고, 새로운 기술을 연습하며, 행동 전략 및 계획을 개발한다.
5. 그 후 참가자들은 배운 것을 그들이 속한 단체 및 자신들의 일상 업무에 전달, 적용한다.
6. 성찰 및 평가가 프로그램의 일부로 포함되어 있으며, 성찰 및 평가는 워크숍 종료 때뿐만 아니라 프로그램 전체에서 두루 수행된다.

참가자들을 지식수준, 의견이나 입장 별로 나누어서 참가자들의 참여와 학습을 독려하는 것도 고려해 볼 수 있다. 워크숍 세션 중 활동(activity)을 어느 시점에 배치할 것인가, 세부내용의 순서, 진행자 및 참가자가 필요로 하는 것, 어떠한 학습 자료가 필요한 지 등도 중요한 고려사항이다.<sup>130)</sup>

내용을 종합하고 성찰할 시간을 갖는 것도 유용할 수 있다. 참석자들에게 워크숍 기간 시작과 후반에 자신들이 입장이 바뀌었는지 알아보기 위하여 같은 질문을 묻는 것은 지식이나 태도의 변화를 관찰하는 한 가지 방법이 될 것이다. 워크숍의 마지막 부분에 참석자들과 진행자들 사이에 토론하는 시간을 두면 프로그램의 기획이 효과적이었는지에 대한 정보를 얻을 수 있다.<sup>131)</sup>

특정 활동이 점차 파악되고 형성되어감에 따라 이러한 활동의 이행에 있어서 과제 혹은 장애물도 파악되고 설명되어야 한다. 사업(initiatives)을 성공적으로 이끌기 위해서는 목표 청중을 이해하고, 이들의 욕구를 계획안에 통합시키며, 그들의 기대에 부응해야 한다. 또한 과거에 있었던 사업들(initiatives)에 대한 평가를 참조하고, 계획의 창의성, 실험성, 발전을 도모해야 한다.

Kiev, November 1996 참조.

130) 상동 p.55

131) 상동 p.23

훈련 워크숍을 조직하는 이들은 효과적인 상호작용을 돕는 주요 요소들을 생각해 보아야 한다.<sup>132)</sup> 출석과 시간엄수에 대한 기본 원칙이 있어야 하며, 리더와 보고자를 정하고, 모든 이가 발언할 기회를 갖도록 해야 할 것이다. 공식적인 소개, 친숙하고 형식에 얽매이지 않는 대화, 분위기를 화기애애하게 만드는 대화(“icebreaker”, “energizer”) 등의 워밍업 활동(warm-up activities)은 참가자들로 하여금 이후 더 심각한 토론과 메시지를 수용할 수 있도록 도와준다. 좌석배치(예컨대, 원형, 사각형, 선형)와 그룹 구성(즉, 비슷한 기술 및 지식별 구성이나 그 반대인 혼합 그룹)은 참여의 정도와 성격에 영향을 줄 수 있다. 훈련 워크숍에 그룹별 프로그램이 포함되어 있는 경우, 각 그룹별로 프로그램의 제를 이행하고 토론을 이끌기 위해 그룹별 진행자가 필요할 것이다. 전문가는 새로운 정보와 이론을 프레젠테이션을 통해 혹은 자신의 전문분야에 해당하는 질문에 답변을 제공하는 방식으로 새로운 정보를 제공할 수 있다.

그룹 내 구성원들의 다양성이 난관이 될 수도 있다. 연설자, 진행자, 전문가는 문화적 배경 및 민족 배경, 다양한 지식수준, 세부사항에 대한 욕구, 동기와 책임, 참여하려는 의지, 상충되는 “의제”, 사고패턴, 선호되는 학습 방식, 직업적 배경 및 직무와 영향력의 수준 등의 차이를 고려해야 한다.<sup>133)</sup> 그룹 구성원 모두에 대한 지식과 이들에 대한 존중은 이들의 다양한 욕구에 부합할 수 있도록 한다.

홍보활동이나 프로그램의 분위기는 해당 활동이나 프로그램의 공유, 학습 및 만족도의 수준에 직접적으로 영향을 미치고 있다. 물리적인 시설은 편안해야 하며, 해당 활동의 성격에 적합해야 한다. 연설자, 발표자 또는 진행자의 의사소통 방식은 분위기를 조성하는 핵심요소이다. 이들은 청중의 욕구와 기대에 관하여 자신의 역할과 기대를 잘 알고 있어야 하고, 이에 대한 정보를 구해야 한다. 참가자가 모험을 감수하며 솔직한 대화를 할 수 있도록 하는 지원적인 분위기가 조성되어야 한다. 시간 안배가 잘 지켜지도록 하여 모든 의제 아이템이 다루어지도록 해야 한다. 연설자, 발표자 또는 진행자는 활기에 넘쳐야 하며, 모든 참가자가 활동 중에 그리고 활동의 마지막에 참여하도록 이끌고, 참가자들로부터 피드백을 구하고, 참가자의 질문을 받고, 참가자들과 함께 학습해야 한다.<sup>134)</sup> 토론이 논점에서 벗어나지 않도록 하고, 참가자들이 토론에 단순히 출석하는 것이 아니라 적극적으로 참여하도록 유도해야 한다.

워밍업 활동(warm-up activities)으로 시작하는 것은 참가자들이 물리적으로 움직이게 하고 빨리 사고하게 함으로써 토론에 더 집중하게 할 수 있다. 소그룹으로 나누어 토론을

132) Julius E. Eittington

133) Training for Human Rights Trainer (note 129), p.61

134) 상동 pp.66-67.

하는 것은 참여와 학습기회를 높인다. 브레인스토밍(brainstorming)과 상호작용형식의 프레젠테이션은 참가자의 사고를 자극한다. 사례연구와 시뮬레이션 연습은 특히 새로운 지식과 기술을 시험해 보는 실질적 접근을 제공해준다. 강연이나 패널 토의 등 전통적 형식이 여전히 이용되고 있으나, 청중이 질문과 논평을 제기할 기회를 두어야 한다. 프레젠테이션의 내용은 프레젠테이션 이전 혹은 이후의 참여적 활동들과 연속성을 보여야 한다.

효율적인 훈련은 그 목적과 기획의 일부로써 국가인권기구와 목표 청중 모두를 위한 후속(follow up) 활동을 마련하여 워크숍 동안의 학습과정을 증진시켜야 한다. 구체적인 후속(follow up) 계획은 참가자들과 단체들이 훈련활동을 통해 얻은 개념과 기술을 보유하고, 이를 실천할 수 있도록 도와줄 것이다. 참가자들이 습득한 지식, 기술, 가치관은 그들의 동료들과 이해당사자들에게 전달되어야 한다.

참가자들로 하여금 후속(follow up)활동을 개발하고 이행하도록 하기 위해 독려가 필요하겠지만, 이들은 또한 학습의 장기적, 단기적 효과를 높일 수 있는 방법에 대한 귀중한 정보를 제공할 수도 있다. 국가인권기구가 해야 할 후속(follow up)활동에는 다음이 포함된다.

- 우편, 이메일, 팩스, 전화 등을 통해 참가자들과 정기적으로 의사소통
- 프로그램 평가보고서를 참가자, 진행자, 전문가에게 배포
- 네트워킹 메커니즘 제공, 차후의 회의나 훈련프로그램 마련
- 후속(follow up) 질문지를 배포하여 훈련동안 습득한 개념과 기술을 통합, 적용시키고 있는지 평가

목표 집단 및 개인이 해야 할 후속(follow up)활동에는 다음이 있다.

- 습득한 새로운 지식, 기술, 가치관을 동료, 친구, 가족과 비공식적으로 공유
- 기구의 직원, 지역사회 단체, 학교 및 기타 공공단체 및 민간단체에게 정식으로 프레젠테이션 혹은 훈련을 제공함.
- 습득한 지식, 기술, 가치관을 직원회의, 공공회의, 전략기획회의, 협의, 연구 및 정책입장정리 등 기존의 계획 및 정책개발 메커니즘에 통합
- 습득한 지식, 기술, 가치관을 모니터링, 사실조사, 교육, 기타 홍보활동, 프로그램 및 서비스 등 기타 기능에 적용

## 결 론

국가인권기구는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 다루기 위하여 역량개발의 필요성을 인식하고 있다. 본 안내서는 다음의 내용을 논의하였다.

- 동 권리의 법적 체계에 관한 핵심 개념
- 동 권리의 증진·보호를 위한 국가인권기구의 중요한 역할
- 국가인권기구가 동 권리를 다루기 위한 효율적인 전략 기반

국제사회는 동 권리의 법적 체계에 관한 핵심 개념에 대해 다음과 같이 합의했다.

- 모든 인권 -동 권리와 시민적 및 정치적 권 -은 불가분하며 상호의존적이다.
- 동 권리 규약, 아동권리 협약, 인종차별 철폐협약, 여성차별철폐협약 등을 포함한 국제인권법상으로 동 권리는 완전히 인정되며, 대부분의 국내법 체계 내에서 어느 정도 인정되고 있다.
- 동 권리 규약에 따르면, 국가는 동 권리의 완전한 실현을 보장할 책임이 있지만, 이를 점진적으로 실행할 수 있다. 하지만 각 국가는 권리의 점진적인 실현을 달성하기 위하여 “가용자원이 허용하는 최대한도까지” “조치를 취하고” 차별로부터 동 권리를 보호할 즉각적인 의무를 지닌다.
- 국가는 동 권리를 존중하고, 보호하며 이행할 일반적인 책임 또한 지닌다.
- 국가는 동 권리의 최소한의 필수적 수준을 즉각적으로 충족시켜야 할 최소 핵심의무를 지닌다.
- 실효적 권리구제를 포함한 동 권리의 사법심사가능성에 대한 국제적 수용이 늘고 있고, 많은 국가내 국내법원들이 동 권리관련 쟁점들을 검토하는 예가 늘고 있다.
- 국가에 의해 취해진 역행적 조치는 동 권리를 침해하는 행위이다. 특히 그 조치가 고의적으로 혹은 의도적으로 취해졌거나, 그러한 것으로 판명되었는데도 수정되지 않는 경우 그러하다.

동 권리의 증진·보호를 위한 국가인권기구의 역할은 다음의 여러 가지 전제를 바탕으로 하고 있다.

- 동 권리는 모든 국가에서 어느 정도로는 침해되고 있다.
- 각 국가는 동 권리의 강행과 이행을 위해 추가적 조치를 취해야 한다.
- 각 국가는 독립적이며, 효과적인 국가인권기구를 두어야 하며, 이러한 국가인권기구는 최소한 국제기준을 기초로 하여 설립되고 기능해야 한다.
- 국가인권기구가 동 권리를 신뢰성을 바탕으로 효과적으로 다루기 위해서, 국가인권

기구는 폭넓고 명확하게 정의된 수임사항과 적절한 권한과 기능, 적절한 자원, 책임이행에 있어서 비슷한 철학을 가진 단체 및 개인과 협력하려 일하려는 자세를 지닌 능력있는 위원들과 직원들을 두고, 독립성과 책임성을 유지하며, 직원구성에 있어서 다원적이어야 한다.

- 동 권리 위원회의 일반논평 10에 따라, 국가인권기구는 “모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 증진, 보장하는데 잠재적으로 핵심적인 역할을 한다.”

동 권리 분야에 대한 국가인권기구의 활동이 효과적이기 위해서는 전략적인 접근이 필요하다.

- 전략적 기획, 평가, 그리고 위임된 기능인 조사, 모니터링 및 증진의 여러 가지 활동을 통하여 국가인권기구는 조직절차와 관행에 동 권리에 관한 업무를 통합시킬 수 있다. 국가인권기구의 다양한 분야와 기능에 걸쳐 동 권리에 대한 훈련을 결합시키는 것은 동 권리에 대한 다분야적(multidisciplinary) 접근을 증진시킨다.
- 국가인권기구는 동 권리에 관한 국가의 의무를 포괄적으로 이해하고 권한부여(entitlement)를 정의하는 데 도움을 주어야 하고, 해당 의무의 이행이 이루어지도록 한다. 국가인권기구는 특히, 동 권리를 위반한 비국가행위자의 책임성을 묻는 방법을 모색하도록 요구받을 것이다. 덧붙여, 국가인권기구는 관할권 내에서 동 권리에 관한 진정을 다룰 의지와 능력, 그리고 관련 모니터링 및 홍보활동을 수행하는 데 필요한 기술과 자원이 필요할 것이다.
- 국가인권기구는 동 권리의 완전한 실현을 위하여 국가행동계획을 장려하거나 스스로 개발할 것을 고려해볼 수 있다. 국가행동계획에는 관련조약의 비준, 보고 절차, 국내법과 국제의무와 일관성을 가지게 하는 조치, 교육, 지원프로그램(outreach programme) 및 훈련이 포함될 수 있다. 국가인권기구는 동 권리가 침해되거나 침해될 위험에 처해있는 집단, 인권수준의 향상을 측정하도록 해주는 기준척도, 수행목표 등을 파악해야 한다.
- 다른 단체와 개인의 에너지와 자원을 동원하는 데 있어서, 국가인권기구는 동 권리의 성공적인 증진, 보호 및 향유에 도움이 되는 조건을 발생시키는 데 촉진제 역할을 할 수 있다. 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 국가인권기구와 NGO, 시민사회 및 정부 사이의 네트워킹과 협력은 동 권리의 지지를 위해 없어서는 안 될 필수적인 것이 될 것이다.
- 국가인권기구는 잠재적인 파트너를 파악하고, 동 권리를 다루는 단체들 간의 연대를 증진시키거나 조정할 수 있다. 그리고 유엔 및 기타 국제 메커니즘을 이들과 함께 이용할 수 있다. 또한 동 권리를 다루는 계획에 대한 더 강력한 대중의 지지와 정치적 지지를 발생시킬 수 있다. 잠재적인 파트너로는 교육, 보건 등의 정부 부처,

병원과 학교 등의 공공기관, 국내법위원회, 변호사협회, 시민사회 및 지역사회를 기반으로 한 단체 및 NGO, 그리고 빈곤층, 아동, 난민, 여성, 선주민과 같은 취약계층 등이 포함될 수 있다.

- 기타 민주적 기관들은 동 권리를 보호하고 증진시킬 책임이 있고, 이에 중요한 역할을 한다. 이러한 기관들에는 정부, 입법부, 사법부, 경찰, 군, 시민사회단체, 민간 기업, 그리고 개인이 포함된다.
- 국가인권기구는 동 권리의 보호·증진을 국내적으로 그리고 국제적으로 옹호할 수 있다.
  - 국내차원에서, 국가인권기구는 정기적 교육프로그램과 정보캠페인을 실시하고, 기존법과 법안을 검토하여, 기존 법의 수정 및 새로운 법을 제안하고, 기술지원을 제공하고, 권리실현을 측정할 수 있는 국가적 지역적 기준척도와 목표를 파악하고, 연구와 조사를 실시하고, 이행여부를 모니터하며, 특정 진정을 조사하고, 정부와 시민사회에 보고할 수 있다.
  - 국제차원에서, 국가인권기구는 동 규약의 선택의정서를 채택하여 개인이 동 규약의 침해에 관해 진정을 할 수 있고, 동 권리 위원회에 규약의 이행 여부에 대하여 정보나 “병행보고서(parallel reports)”를 동 권리 위원회에 제출할 수 있다.
- 동 권리에 대한 훈련에 참가하고, 훈련을 제공하는 것은 국가인권기구가 직원들뿐만 아니라 외부 단체와 개인들의 지식과 기술을 더욱 발전시키는 데 도움을 줄 수 있다. 예를 들어, 국가차원의 훈련은 다른 훈련가들을 훈련시키고, 다양한 단체들과 기관들이 협동하게 하고, 국가차원의 시각(perspective)이 형성되게 하고, 동 권리의 시각을 정부기관과 NGO의 국가적 및 지역적 계획에 통합시키도록 한다. 현지차원(local-level)의 훈련을 통해 풀뿌리 단체(grassroots organization), 소외계층과 개인들은 자신의 지식과 기술을 증대시킬 수 있다. 동시에, 인접 국가들 간의 지역차원(regional-level)의 훈련은 다른 이들과의 파트너십을 강화시키고, 서로의 경험을 공유하고 이를 통해 배우도록 한다는 점에서 중요하다.

본 안내서의 목적은 국가인권기구가 동 권리의 침해를 조사하고, 동 권리에 관한 의무이행을 모니터하고, 이행을 지원·독려하고, 이 업무를 더 효율적으로 하기 위한 방법을 찾아주어, 모든 개인이 온당히 가져야 하는 권리를 완전히 향유할 수 있도록 하는 것이다.

# 부 록



## 주요 국제문서

### 부록 1 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약

1966년 12월 16일 유엔총회 결의 2200(XXI)로 채택되었으며, 동 규약 제27조에 따라 1976년 1월 3일 발효되었다.

이 규약의 당사국은,

국제연합 헌장에 선언된 원칙에 따라 인류사회의 모든 구성원의 고유의 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초가 됨을 고려하고,

이러한 권리는 인간의 고유한 존엄성으로부터 유래함을 인정하며,

세계인권선언에 따라 공포와 결핍으로부터의 자유를 향유하는 자유 인간의 이상은 모든 사람이 자신의 시민적 및 정치적 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 수 있는 여건이 조성되는 경우에만 성취될 수 있음을 인정하며,

인권과 자유에 대한 보편적 존중과 준수를 촉진시킬 국제연합 헌장상의 국가의 의무를 고려하며, 타 개인과 자기가 속한 사회에 대한 의무를 지고 있는 개인은, 이 규약에서 인정된 권리의 증진과 준수를 위하여 노력하여야 할 책임이 있음을 인식하여, 다음 조문들에 합의한다.

#### 제 1 부

- 제1조** 1. 모든 인민은 자결권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 인민은 그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다.
2. 모든 인민은, 호혜의 원칙에 입각한 국제경제협력으로부터 발생하는 의무 및 국제법상의 의무에 위반하지 아니하는 한, 그들 자신의 목적을 위하여 그들의 천연의 부와 자원을 자유로이 처분할 수 있다. 어떠한 경우에도 인민은 그들의 생존수단을 박탈당하지 아니한다.
3. 비자치지역 및 신탁통치지역의 행정책임을 맡고 있는 국가들을 포함하여 이 규약의 당사국은 국제연합 헌장의 규정에 따라 자결권의 실현을 촉진하고 동 권리를 존중하여야 한다.

## 제 2 부

- 제2조** 1. 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.
2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.
3. 개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.

**제3조** 이 규약의 당사국은 이 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다.

**제4조** 이 규약의 당사국은, 국가가 이 규약에 따라 부여하는 권리를 향유함에 있어서, 그러한 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 또한 오직 민주 사회에서의 공공복리 증진의 목적으로 반드시 법률에 의하여 정하여지는 제한에 의해서만, 그러한 권리를 제한할 수 있음을 인정한다.

- 제5조** 1. 이 규약의 어떠한 규정도 국가, 집단 또는 개인이 이 규약에서 인정되는 권리 및 자유를 파괴하거나, 또는 이 규약에서 규정된 제한의 범위를 넘어 제한하는 것을 목적으로 하는 활동에 종사하거나 또는 그와 같은 것을 목적으로 하는 행위를 행할 권리를 가지는 것으로 해석되지 아니한다.
2. 이 규약의 어떠한 당사국에서 법률, 협정, 규칙 또는 관습에 의하여 인정되거나 또는 현존하고 있는 기본적 인권에 대하여는, 이 규약이 그러한 권리를 인정하지 아니하거나 또는 그 인정의 범위가 보다 협소하다는 것을 구실로 동 권리를 제한하거나 또는 훼손하는 것이 허용되지 아니한다.

## 제 3 부

- 제6조** 1. 이 규약의 당사국은, 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다.
2. 이 규약의 당사국이 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반

조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 착실한 경제적, 사회적 및 문화적 발전과 생산적인 완전고용을 달성하기 위한 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 기술이 포함되어야 한다.

**제7조** 이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

- (a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수
  - (i) 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건 보장
  - (ii) 이 규약의 규정에 따른 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활
- (b) 안전하고 건강한 근로조건
- (c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회
- (d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일

**제8조** 1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

- (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계 단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.
  - (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리
  - (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하여거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리
  - (d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리
2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.
3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.

**제9조** 이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다.

**제10조** 이 규약의 당사국은 다음 사항을 인정한다.

1. 사회의 자연적이고 기초적인 단위인 가정에 대하여는, 특히 가정의 성립을 위하여 그리고 가정이 부양 어린이의 양육과 교육에 책임을 맡고 있는 동안에는 가능한 한 광범위한 보호와 지원이 부여된다. 혼인은 혼인 의사를 가진 양당사자의 자유로운 동의하에 성립된다.
2. 임산부에게는 분만 전후의 적당한 기간 동안 특별한 보호가 부여된다. 동 기간 중의 근로 임산부에게는 유급휴가 또는 적당한 사회보장의 혜택이 있는 휴가가 부여된다.
3. 가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여진다. 어린이와 연소자는 경제적, 사회적 착취로부터 보호된다. 어린이와 연소자를 도덕 또는 건강에 유해하거나 또는 생명에 위험하거나 또는 정상적 발육을 저해할 우려가 있는 노동에 고용하는 것은 법률에 의하여 처벌할 수 있다. 당사국은 또한 연령제한을 정하여 그 연령에 달하지 않은 어린이에 대한 유급노동에의 고용이 법률로 금지되고 처벌될 수 있도록 한다.

**제11조** 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.

2. 이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 아래 사항을 위하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다.
  - (a) 과학·기술 지식을 충분히 활용하고, 영양에 관한 원칙에 대한 지식을 보급하고, 천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것.
  - (b) 식량수입국 및 식량수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계식량 공급의 공평한 분배를 확보할 것.

**제12조** 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

2. 이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는

다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다.

- (a) 사산율과 유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육
- (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선
- (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

- 제13조** 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족간에 있어서나 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.
2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.
- (a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.
  - (b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러 가지 형태의 중등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람이 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다.
  - (c) 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.
  - (d) 기본교육은 초등교육을 받지 못하였거나 또는 초등교육의 전기간을 이수하지 못한 사람들을 위하여 가능한 한 장려되고 강화된다.
  - (e) 모든 단계에 있어서 학교제도의 발전이 적극적으로 추구하고, 적당한 연구·장학제도가 수립되며, 교직원의 물질적 처우는 계속적으로 개선된다.
3. 이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라서 법정후견인이 그들 자녀를 위하여 공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교로서 국가가 정하거나 승인하는 최소한도의 교육수준에 부합하는 학교를 선택하는 자유 및 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유를 존중할 것을 약속한다.
4. 이 조의 어떠한 부분도 항상 이 조 제1항에 규정된 원칙을 준수하고, 그 교육기관에서의 교육이 국가가 결정하는 최소한의 기준에 일치한다는 요건하에서, 개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유를 간섭하는 것으로 해석되지 아니한다.

**제14조** 이 규약의 당사국이 되는 때 그 본토나 자국 관할 내에 있는 기타 영토에서 무

상으로 초등의무교육을 확보할 수 없는 각 당사국은 계획상에 정해질 합리적인 연한 이내에 모든 사람에 대한 무상의무교육 원칙을 점진적으로 시행하기 위한 세부실천계획을 2년 이내에 입안, 채택할 것을 약속한다.

- 제15조** 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다.
- (a) 문화생활에 참여할 권리
  - (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리
  - (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리
2. 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다.
3. 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수 불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.
4. 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화 분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.

#### 제 4 부

- 제16조** 1. 이 규약의 당사국은 규약에서 인정된 권리의 준수를 실현하기 위하여 취한 조치와 성취된 진전사항에 관한 보고서를 이 부의 규정에 따라 제출할 것을 약속한다.
2. (a) 모든 보고서는 국제연합 사무총장에게 제출된다. 사무총장은 이 규약의 규정에 따라, 경제사회이사회가 심의할 수 있도록 보고서 사본을 동 이사회에 송부한다.
- (b) 국제연합 사무총장은 이 규약의 당사국으로서 국제연합 전문기구의 회원국인 국가가 제출한 보고서 또는 보고서 내용의 일부가 전문기구의 창설 규정에 따라 동 전문기구의 책임에 속하는 문제와 관계가 있는 경우, 동 보고서 사본 또는 그 내용 중의 관련 부분의 사본을 동 전문기구에 송부한다.

- 제17조** 1. 이 규약의 당사국은 경제사회이사회가 규약당사국 및 관련 전문기구와 협의한 후, 이 규약의 발효 후 1년 이내에 수립하는 계획에 따라, 자국의 보고서를 각 단계별로 제출한다.
2. 동 보고서는 이 규약상의 의무의 이행 정도에 영향을 미치는 요소 및 장애를 지적할 수 있다.
3. 이 규약의 당사국이 이미 국제연합 또는 전문기구에 관련 정보를 제출한 경

우에는, 동일한 정보를 다시 작성하지 않고 동 정보에 대한 정확한 언급으로  
서 족하다.

- 제18조** 경제사회이사회는 인권과 기본적 자유의 분야에서의 국제연합 헌장상의 책임에 따라, 전문기구가 동 기구의 활동영역에 속하는 이 규약 규정의 준수를 달성하기 위하여 성취된 진전사항을 이사회에 보고하는 것과 관련하여, 당해 전문기구와 협정을 체결할 수 있다. 그러한 보고서에는 전문기구의 권한 있는 기관이 채택한 규정의 이행에 관한 결정 및 권고의 상세를 포함할 수 있다.
- 제19조** 경제사회이사회는 제16조 및 제17조에 따라 각국이 제출하는 인권에 관한 보고서 및 제18조에 따라 전문기구가 제출하는 인권에 관한 보고서 중 국제연합 인권위원회의 검토, 일반적 권고, 또는 정보를 위하여 적당한 보고서를 인권위원회에 송부할 수 있다.
- 제20조** 이 규약의 당사국과 관련 전문기구는 제19조에 의한 일반적 권고에 대한 의견 또는 국제연합인권위원회의 보고서 또는 보고서에서 언급된 어떠한 문서에서도 그와 같은 일반적 권고에 대하여 언급하고 있는 부분에 관한 의견을 경제사회이사회에 제출할 수 있다.
- 제21조** 경제사회이사회는 일반적 성격의 권고를 포함하는 보고서와 이 규약에서 인정된 권리의 일반적 준수를 달성하기 위하여 취한 조치 및 성취된 진전사항에 관하여 이 규약의 당사국 및 전문기구로부터 입수한 정보의 개요를 수시로 총회에 제출할 수 있다.
- 제22조** 경제사회이사회는 이 규약의 제4부에서 언급된 보고서에서 생기는 문제로서, 국제연합의 타기관, 그 보조기관 및 기술원조의 제공에 관여하는 전문기구가 각기 그 권한 내에서 이 규약의 효과적, 점진적 실시에 기여할 수 있는 국제적 조치의 타당성을 결정하는 데 도움이 될 수 있는 문제에 대하여 그들의 주의를 환기시킬 수 있다.
- 제23조** 이 규약의 당사국은 이 규약에서 인정된 권리의 실현을 위한 국제적 조치에는 협약의 체결, 권고의 채택, 기술원조의 제공 및 관계정부와 협력하여 조직된 협의와 연구를 목적으로 하는 지역별 회의 및 기술적 회의의 개최와 같은 방안이 포함된다는 것에 동의한다.
- 제24조** 이 규약의 어떠한 규정도 이 규약에서 취급되는 문제에 관하여 국제연합의 여러 기관과 전문기구의 책임을 각각 명시하고 있는 국제연합 헌장 및 전문기구 헌장의 규정을 침해하는 것으로 해석되지 아니한다.
- 제25조** 이 규약의 어떠한 규정도 모든 사람이 그들의 천연적 부와 자원을 충분히, 자유로이 향유하고, 이용할 수 있는 고유의 권리를 침해하는 것으로 해석되지 아니한다.

## 제 5 부

- 제26조** 1. 이 규약은 국제연합의 모든 회원국, 전문기구의 모든 회원국, 국제사법재판소 규정의 모든 당사국 또한 국제연합 총회가 이 규약에 가입하도록 초청한 기타 모든 국가들의 서명을 위하여 개방된다.
2. 이 규약은 비준되어야 한다. 비준서는 국제연합 사무총장에게 기탁된다.
3. 이 규약은 이 조 제1항에서 언급된 모든 국가들의 가입을 위하여 개방된다.
4. 가입은 가입서를 국제연합 사무총장에게 기탁함으로써 이루어진다.
5. 국제연합 사무총장은 이 규약에 서명 또는 가입한 모든 국가들에게 각 비준서 또는 가입서의 기탁을 통보한다.
- 제27조** 1. 이 규약은 35번째의 비준서 또는 가입서가 국제연합 사무총장에게 기탁된 날로부터 3개월 후에 발효한다.
2. 35번째 비준서 또는 가입서의 기탁 후에 이 규약을 비준하거나 또는 이 규약에 가입하는 국가에 대하여는, 이 규약은 그 국가의 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 3개월 후에 발효한다.
- 제28조** 이 규약의 규정은 어떠한 제한이나 예외 없이 연방국가의 모든 지역에 적용된다.
- 제29조** 1. 이 규약의 당사국은 개정안을 제안하고 이를 국제연합 사무총장에게 제출할 수 있다. 사무총장은 개정안을 접수하는 대로, 각 당사국에게 동 제안을 심의하고 표결에 회부하기 위한 당사국회의 개최에 찬성하는지에 관한 의견을 사무총장에게 통보하여 줄 것을 요청하는 것과 함께, 개정안을 이 규약의 각 당사국에게 송부한다. 당사국 중 최소 3분의 1이 당사국회의 개최에 찬성하는 경우, 사무총장은 국제연합의 주관하에 동 회의를 소집한다. 동 회의에 출석하고 표결한 당사국의 과반수에 의하여 채택된 개정안은 그 승인을 위하여 국제연합 총회에 제출된다.
2. 개정안은 국제연합 총회의 승인을 얻고, 각기 자국의 헌법절차에 따라 이 규약당사국의 3분의 2의 다수가 수락하는 때 발효한다.
3. 개정안은 발효시 이를 수락한 당사국을 구속하며, 여타 당사국은 계속하여 이 규약의 규정 및 이미 수락한 그 이전의 모든 개정에 의하여 구속된다.
- 제30조** 제26조 제5항에 의한 통보에 관계없이, 국제연합 사무총장은 동 조 제1항에서 언급된 모든 국가에 다음을 통보한다.
- (a) 제26조에 의한 서명, 비준 및 가입
- (b) 제27조에 의한 이 규약의 발효일자 및 제29조에 의한 모든 개정의 발효일자
- 제31조** 1. 이 규약은 중국어, 영어, 불어, 러시아어 및 서반아어본이 동등히 정본이며, 국제연합 문서보존소에 기탁된다.

2. 국제연합 사무총장은 제26조에서 언급된 모든 국가들에게 이 규약의 인증등본을 송부한다.

이상의 증거로, 하기 서명자들은 각자의 정부에 의하여 정당히 권한을 위임받아 1966년 12월 19일 뉴욕에서 서명을 위하여 개방된 이 규약에 서명하였다.

## 부록 2 : 국가인권기구의 지위에 관한 원칙

1993년 12월 20일 유엔 총회결의48/134 부록으로 채택되었다.

## 권한과 책임

1. 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시킬 수 있는 권한을 가져야 한다.
2. 국가인권기구는 그 구성과 권한의 범위를 명확하게 규정하고 있는 헌법 또는 법률의 규정에 따라, 가능한 한 광범위한 역할을 부여받아야 한다.
3. 국가인권기구는 특히 다음과 같은 책임을 다하여야 한다.
  - (a) 정부, 의회, 그리고 그밖의 권한있는 당국에 대하여, 자문의 역할로서, 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 수 있다. 국가인권기구의 특권뿐 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서는 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.
    - (i) 인권의 보호를 유지하고 확대하기 위하여 제정된, 사법과 관련된 조항은 물론 법률 및 행정입법의 조항들 이와 관련하여 국가인권기구는 법안과 입법예고는 물론 현재 시행중인 법률과 행정법령들을 검토해야 하며, 이러한 법령들이 인권에 관한 근본적 원칙과 양립할 수 있게 하는 데 적당하다고 인정하는 권고를 해야 한다. 필요하다면 국가인권기구는 새로운 입법, 현행 법률의 개정, 행정조치의 시행이나 시정을 권고해야 한다.
    - (ii) 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황
    - (iii) 전반적인 인권상황과 구체적인 국내 인권문제에 관한 보고서의 준비
    - (iv) 국내의 어떤 지역에서든 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그러한 상황에 끝내는 데 필요한 조치를 권고하고 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견표명.
  - (b) 국내의 법률, 행정 입법, 관행과 그 나라가 당사국이 된 국제인권규범들 사이의 조화와 효과적인 이행을 촉진하고 보장하여야 한다.
  - (c) 국제인권규범의 비준 또는 승인을 촉구하고, 그 이행을 보장하여야 한다.
  - (d) 조약에 정한 의무에 따라 유엔의 기구 및 위원회와 지역 국가인권기구에 국가가

제출해야 할 보고서 준비를 지원하고, 필요할 경우 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련 주제에 관하여 의견을 표명해야 한다.

- (e) 유엔 및 유엔 관련기구, 지역기구 그리고 인권의 보호 및 향상에 관한 권한을 부여받은 다른 나라의 국가기구와 협력해야 한다.
- (f) 인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하는 데 참여해야 한다.
- (g) 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 언론기관을 이용해서 대중의 의식을 향상시킴으로써 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다.

### 구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.
  - (a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체
  - (b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들
  - (c) 대학교 및 자격있는 전문가들
  - (d) 의회
  - (e) 정부 부처(정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).
2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 적절한 재정을 확보하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보함으로써 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다.

3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다.

### 활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서,

- (a) 정부에 의해 제기되었거나 혹은 그 구성원이나 진정인의 제안에 따라 직권으로 채택한 사안이거나 불문하고 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리해야 한다.
- (b) 권한에 속하는 상황을 평가하는 데 필요한 모든 사람의 진술을 듣고, 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 한다.
- (c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다.
- (d) 정기적으로 그리고 필요할 때마다 모든 구성원이 참석하는 회의를 열어야 한다.
- (e) 구성원들 가운데 필요한 실무위원회를 만들고 그 기능을 원활하게 수행하도록 지원하는 지역 및 지방조직을 구성해야 한다.
- (f) 사법기관 및(특히 옴브즈만과 중재인 및 유사기관과 같이) 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의해야 한다.
- (g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단(어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.

준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 추가 원칙들

국가인권기구는 개별상황에 관한 고발과 진정을 조사, 심의할 수 있는 권한을 가질 수 있다. 사안은 개인, 그 대리인, 제3자, 민간단체, 노동조합 또는 그 밖의 대표성 있는 단체들이 제기할 수 있다. 이러한 상황에서는, 앞에서 본 국가인권위원회의 권한을 침해하지 않는 범위에서, 위원회는 다음의 원칙들에 따른 역할을 부여받을 수 있다.

- (a) 조정 또는 법률에 정한 범위 내에서 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 필요한 경우에는 비공개 방법으로 우호적인 해결을 모색한다.
- (b) 자신의 권리에 관해 진정하는 당사자에게 특히 이용할 수 있는 구제수단을 알려 주고 구제수단에 대한 접근을 향상시켜야 한다.
- (c) 법률의 범위내에서 모든 고발과 진정을 직접 조사하거나 관련 기관에 이송해야 한다.
- (d) 진정인의 권리행사를 지원하기 위하여 진정인에게 곤란을 준 법률, 행정입법이나 관행의 개정 또는 개혁을 권할 있는 기관에 권고하여야 한다.

### 부록 3 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 10 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가 인권 기구들의 역할

1. 동 규약 제2조 1항은 각 당사국에게 “모든 적절한 수단을 사용하여… 본 [규약상의] 권리를 점진적으로 완전하게 실현하기 위하여… 조치를 취할” 의무를 부과하고 있다. 본 위원회는 이러한 중요 조치를 취할 수 있는 수단의 하나는 인권 증진 및 보호를 위한 국가 기구의 활동이라는데 주목한다. 최근 몇 년간 이러한 국가 기구가 크게 늘었고 이러한 추세는 유엔총회 및 인권위원회가 강력하게 권장해 온 바이다. 유엔 인권고등판무관실은 국가 기구와 관련하여 각국을 지원하고 장려하기 위한 주요 프로그램을 수립하였다.
2. 이러한 기구에는 국가인권위원회에서부터 옴부즈맨, 공공의 이익이나 기타 인권 “옹호 단체”에서부터 “호민관”에 이르기까지 다양한 기구가 있다. 대개의 경우 이런 기구는 정부에 의해 설립되고 행정 및 입법부로부터 상당 정도의 자율성을 향유하며, 관련국가에 적용될 수 있는 국제인권기준을 충분히 고려하고 인권증진 및 보호를 위한 다양한 활동을 수행할 임무를 진다. 이러한 기구들은 각 국의 경제상황과 관계없이 매우 다양한 법문화를 지닌 국가 내에서 설립되었다.
3. 본 위원회는 국가 기구가 모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 증진하고 보장하는데 잠재적으로 결정적인 역할을 수행할 것으로 생각한다. 불행히도 이러한 역할이 국가기구에 부여되지 않거나, 무시되거나 낮은 우선순위가 주어지는 경우가 빈번하였다. 따라서 이러한 기구의 관련된 모든 활동에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 주의를 기울이는 것이 필수적이다. 다음 목록은 이러한 권리와 관련해 국가 기구가 취할 수 있거나, 어떤 경우에는 이미 취한 바 있는 활동의 유형의 실례이다.
  - (a) 국민 전체 및 공공 서비스, 사법부, 민간 영역 및 노동 운동 등의 특정집단에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 인식 및 이해를 증진시키기 위하여 고안된 교육 및 정보 프로그램 증진
  - (b) 법안 및 기타 제안을 비롯한 현행 법률, 행정행위가 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약” 상의 요건에 일치하도록 확보하기 위한 세밀한 검토
  - (c) 공공기관이나 기타 유관 기구의 요청에 의한 경우를 포함하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 기술적 조언 제공 또는 조사 수행

- (d) 규약 상 의무의 실현을 측정할 수 있는 국가 차원의 기준 확인
  - (e) 전 국가 내에서 또는 특별히 취약한 지역사회에서 특정한 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 실현되고 있는 정도를 확인하기 위한 연구 및 조사 수행
  - (f) 동 규약 상 인정된 특정 권리에 대한 이행 감시 및 이에 관한 보고서를 공공 기관과 시민 사회에 제출
  - (g) 국가 내에서 적용될 수 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위반을 주장하는 진정조사의 검토
4. 본 위원회는 당사국에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 적절한 고려가 국가인권기구에 부여된 권한에 포함되도록 할 것을 요구하며, 그러한 권한에 대한 자세한 내용과 기구의 주요 관련 활동 사항을 본 위원회에 제출하는 보고서에 포함할 것을 요청하는 바이다.

#### 부록 4 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 3 : 당사국 의무의 본질

일반논평 3호는 동 규약에서 규정된 법적 의무에 관한 원칙을 개괄하고 있다.

4. 본 위원회는 당사국이 이러한 사안에 대해 취한 일부 입법적 조치를 세부적으로 설명하는데 대해 신중한 입장을 보이고 있다는 사실에 주목한다. 그러나 위원회가 강조하고자 하는 바는 동 규약에 예정되어 있는 바와 같이 국내적 입법 조치를 취하는 것만으로 당사국의 의무가 완전히 이행되지는 아니한다는 점이다. 오히려 “모든 적절한 수단에 의하여”라는 문구는 포괄적이고 자연스러운 의미로 해석되어야 한다. 각 당사국이 각각의 권리에 대해 자국의 상황을 고려하여 가장 적절한 수단을 결정해야만 하나, 당사국이 선택한 수단의 적절성이 항상 자명한 것은 아니다. 따라서 당사국 보고서에 자국의 조치의 내용뿐 아니라 상기 조치가 각각의 상황 하에서 가장 적절하다고 판단한 근거도 명시하는 것이 바람직하다. 하지만 모든 적절한 조치가 취해졌는지의 여부에 대한 최종 판단은 위원회의 몫이다.
5. 입법 뿐 아니라 적절하다고 판단되는 조치에는 입법 뿐 아니라 국내 법체계에 따라 사법심사의 대상이 될 수 있다고 간주되는 권리에 관한 사법적 구제의 제공을 들 수 있다. 위원회는 예컨대 인정된 권리의 차별없는 향유는 부분적으로 사법적 또는 기타 효과적 구제조치의 제공을 통해 적절히 증진될 수 있다는 것을 주목한다. 실제로 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 당사국들은 동 규약(제2조 (1항, 3항), 제3조, 제26조)상의 의무에 따라, 즉 규약 상 인정되고 있는 권리나 자유(평등권, 비차별에 대한 권리 등)를 침해받는 개인은 “효과적인 구제조치를 받아야 한다.”(2조 3항 (a))는 의무에 구속된다. 또한 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약”에도 대다수 국가의 국내법 체계 상 사법기관 및 기타 기관에서 즉시 적용할 수 있는 기타 다수의 규정이 포함되어 있다.(제3조, 제7조 (a)(i), 제8조, 제10조 3항, 제13조 2항 (a), 3항, 4항, 제15조 3항) 이러한 규정들이 본질적으로 비자기집행적이라는 어떠한 제안도 일견 지지되기 어려울 것으로 보인다.
6. 규약에 따라 인정되는 있는 권리 실현을 직접적인 목적으로 하는 특정 정책이 입법의 형태로 도입되는 경우, 위원회는 특히 그러한 법률 등이 자신의 권리가 완전히 실현되지 못한다고 믿는 개인이나 집단을 대신하여 행동할 수 있는 권리를 창설하고 있는지에 대한 정보를 고지 받고자 한다. 특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리가

헌법상 인정된 경우 또는 동 규약의 규정이 직접적으로 국내법에 수용된 경우, 본 위원회는 이러한 권리가 사법심사 가능한 권리로 간주되는(즉 법원에서 인용될 수 있는 권리로) 정도에 대한 정보를 전달받고자 한다. 위원회는 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련된 기존의 헌법 규정이 약화되거나 상당한 정도로 변경되는 경우에 대한 구체적인 정보를 전달받고자 한다.

9. 동 규약 제2조 1항에 반영되어 있는 주요한 결과 의무는 규약 상 “인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위한” 조치를 취하는 것이다. “점진적인 실현”이라는 용어는 동 문구의 의도를 표현하기 위해 사용되는 경우가 많다. 점진적인 실현이라는 개념은 일반적으로 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 단기간 내에 실현하기란 불가능하다는 점에 대한 인식을 담고 있다. 이러한 의미에서 동 의무(점진적 실현 의무)는 모든 해당 권리 보장과 존중을 즉시 이행되어야 하는 의무로 보는 “시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약”의 제2조의 의무와는 상당히 다르다. 그럼에도 불구하고 동 규약이 시간의 경과에 따른, 다시 말해 점진적인 실현을 예정하고 있다는 것이 전체 유의미한 내용으로부터 의무를 박탈하는 것으로 잘못 해석해서는 안 된다. 이는 한편으로는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하는 것이 어느 국가에게나 어려운 일이라는 점과 실제 현실을 반영하는 일종의 필수적인 유연성의 기제라 볼 수 있다. 또 한편으로는 해당 권리의 완전한 실현에 대한 당사국의 명확한 의무를 확립하기 위한 동 규약의 동 규약의 전반적인 목적, 즉 동 규약의 실제 존재이유에 비추어 본 구절을 해석해야 한다. 따라서 이 구절은 그 목적을 달성하기 위해 최대한 신속하고 효율적으로 행동할 의무를 부여한다. 더욱이 이런 관점에서 의도적으로 후퇴하는 조치에 대해서는 가장 신중한 고려가 요구되며, 동 규약에 규정되어 있는 권리의 전체성에 비추어, 또 최대 가용자원의 완전한 사용의 맥락에서 충분히 정당화될 필요가 있다.
10. 본 위원회 및 본 위원회의 전신인 기관이 당사국의 보고서를 10년 이상 심사하면서 축적한 광범위한 경험을 바탕으로, 위원회는 적어도 각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소핵심 의무가 모든 당사국에게 부과되고 있다는 견해를 가지고 있다. 따라서 예를 들어 상당수의 국민이 필수적인 식량이나 필수적 기본의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있는 당사국은 일견 동 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않는 것으로 추정될 수 있다. 동 규약이 이러한 최소핵심 의무를 부과하는 것은 아니라는 방향으로 해석한다면 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다. 거기에는, 일방 당사국의 최소핵심 의무 이행여부를 판단하기 위해서는 해당 국가 내 자원 제약을 고려해야

한다. 동 규약 제2조 1항은 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도 까지” 필요한 조치를 취해야 하는 의무에 모든 당사국을 구속시키고 있다. 일방 당사국이 가용 자원의 부족으로 최소 핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 당해 국가가 우선적으로 이러한 최소핵심 의무를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다.

11. 그러나 위원회는 가용자원이 명백히 부족하다 하더라도 당사국은 직면하고 있는 상황에 맞추어 해당 권리의 가능한 최대한의 향유를 보장하기 위해 노력할 의무가 있다는 것을 강조하고자 한다. 또한 자원 제약을 이유로 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현 정도나 특히 동 권리가 실현되지 않는 정도를 감독하고, 권리 실현 증진을 위한 전략과 프로그램을 고안할 의무는 어떠한 방식으로도 없어지지 아니 한다. 위원회는 이미 이러한 사안을 일반논평 1(1989)에서 다루었다.
12. 위원회는 이와 유사하게 조정 과정이나 경기 침체 및 기타 요인에 의해 가용 자원이 극도로 제한되는 시기에 저 비용의 대상특정 프로그램을 도입함으로써 사회의 취약 계층을 보호해야 한다는 점을 강조한다.

## 부록 5 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위반에 관한 마스트리히트 가이드라인

### I. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 중요성

1. 1986년 림버그 원칙이 채택된 이후, 전세계 인구의 1/4 이상이 극적인 생활의 진보를 이루고 있는 반면, 16억이 넘는 사람들의 경제·사회적 조건은 경악할 정도로 더욱 열악해졌다. 빈부격차는 지난 30년 동안 2배로 벌어졌다. 세계 인구 중 가장 가난한 1/5은 전세계 수입의 1.4%를 차지하고 있는 반면, 가장 부유한 1/5은 전세계 소득의 85%를 차지한다. 이러한 격차가 사람들의 삶에—특히 가난한 사람들에게 있어서— 미치는 영향은 엄청나며, 상당수의 인류에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유는 환상에 불과한 것이 되고 있다.
2. 냉전종식 이후, 전세계 많은 지역에서 국가의 역할을 줄이고 인간의 복지문제를 해결하는 데 시장에 의존하는 경향이 있어 왔다. 그것은 국제, 국내 금융시장과 기구들이 만든 조건에 부합하기 위해서이고, 많은 국가들이 가진 것보다 더 많은 부와 권력을 가진 다국적기업의 투자를 유인하기 위한 노력에 의한 것이다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현이 이제 더 이상 국가의 행위에 의존하는 것으로 간주되지 않는다. 여전히 국제법상으로 국가에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 보장해야 할 궁극적 책임이 있음에도 말이다. 이러한 경향 때문에 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 시정하는 과제가 보다 복잡해지고 있어, 이러한 권리들을 진지하게 다루면서 이 분야에서 자신의 의무를 이행하지 못한 국가의 책임성을 거론하는 것이 그 어느 때보다 시급하다.
3. 1986년 이래 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 증진하는 중요한 법적 발전들 역시 있었다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 준사법적 역할의 등장과 조약들의 채택이 그것이다. 조약에는 1996년 개정된 유럽 사회헌장과 집단청원을 가능하게 하는 유럽헌장 추가의정서, 그리고 1988년 경제적, 사회적 및 문화적 권리 영역의 미주 인권협약 산살바도르 의정서가 있다. 국가들은 7개의 유엔 세계회의(1992-1996)에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 효과적으로 다루겠다고 굳은 약속을 했다. 뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 여성차별철폐협약의 각각의 선택의정서안을 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 책임성을 증대시키기 위한 가능성 역시 존재한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분

야와 관련해 지역, 국제비정부기구(International NGO)와 국내시민사회 운동 안에서 의미 있는 발전이 일어나고 있다.

4. 모든 인권은 불가분하고 상호의존적이고 서로 연결되어 있고 인간존엄을 위한 동등한 중요성을 지닌다는 점은 더 이상 논쟁거리가 아니다. 따라서 모든 국가는 시민적 및 정치적 권리의 침해에 대하여 책임을 지니듯 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 책임을 지니고 있다.
5. 시민적 및 정치적 권리와 마찬가지로 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대해서도 규약의 의무를 국가가 이행하지 않았다면 그것은 국제법하에서 조약위반을 구성한다. 림버그 원칙의 아래 사항들은 기본적으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약과 관계되는 것이다. 하지만 이것들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야의 국제 및 국내법의 다른 개념을 해석, 적용할 때도 마찬가지로 적절하다.

## II. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해의 의미

### 존중, 보호, 이행의 의무

6. 시민적 및 정치적 권리와 마찬가지로 경제적, 사회적 및 문화적 권리도 국가에 세 가지 형태의 이행의무를 부과한다. 그것은 존중, 보호, 이행의 의무이다. 세 가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지 않는다면 그것은 이들 권리의 침해를 구성한다. 존중(respect)의 의무는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유하는 데 국가가 저해하는 행위를 하지 말아야 한다는 것이다. 즉 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우, 그것은 주거권을 침해한 것이다. 보호(protect)의 의무는 제3자에 의한 인권침해를 국가가 막는 것이다. 즉 사기업이 기본적 노동 기준을 준수하도록 보장하지 못한다면 그것은 노동권 및 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리의 침해에 상당한다. 이행(fulfill)의 의무는 국가가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 완전히 실현하기 위해 적절한 입법·행정·예산·사법 조치 및 기타 조치를 취하도록 요구한다. 즉 국가가 필요한 사람에게 필수적인 기초 의료를 제공하지 않는다면, 그것은 인권 침해에 상당한다.

### 행위와 결과의 의무

7. 존중, 보호, 이행의 의무 각각은 행위(conduct)의 의무와 결과(result)의 의무의 요소를 포함한다. 행위의 의무는 개개의 권리 향유를 실현할 수 있도록 합리적으로 계획된

조치를 필요로 한다. 예를 들어 건강권의 경우, 행위의 의무는 모성사망률을 줄이기 위한 행동강령의 채택과 이행을 수반한다. 결과의 의무는 국가가 세부적인 실제 기준을 충족시키기 위해 목표를 성취할 것을 요구한다. 예를 들어, 건강권과 관련해 결과의 의무는 모성사망률을 1995년 제4차 북경세계여성회의와 1994년 카이로 인구 개발회의에서 합의했던 수준까지 줄여야 한다.

### 재량의 여지

8. 시민적 및 정치적 권리의 경우처럼, 국가는 각 의무를 이행하기 위해 수단을 선택하는 데 있어 재량의 여지가 있다. 국가의 관행과 국내법원 및 국제조약 감독기구들이 구체적 사례와 상황에 법적 개념을 적용하는 것은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보편적 최저기준의 개발과 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 범위, 성격, 한계에 대한 공통적 이해를 높이는 데 기여해 왔다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현은 오직 점진적으로만 실현될 수 있다는 사실은 대부분의 시민적 및 정치적 권리에서도 마찬가지로 적용되며, 이러한 사실이 특정 조치는 즉각 이뤄져야 하고 다른 조치들은 가능한 한 빨리 이뤄지도록 해야 하는 국가의 법적 의무의 성격을 바꾸는 것은 아니다. 따라서 해당 권리의 완전한 실현을 향해 측정 가능한 진보를 보여줘야 할 의무가 국가에 있다. 국가는 의무를 이행하지 않는 핑계로 규약 제2조의 “점진적인 실현”을 이용해서는 안 된다. 사회·종교·문화적 배경이 다르다는 이유로 국가가 규약상의 권리를 훼손하고 제한하는 것이 정당화될 수 없다.

### 최소 핵심의무

9. 각 권리들의 최소한의 필수적인 수준을 충족시키기 위해 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(이하 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회)가 규정한 ‘최소 핵심의무’를 국가가 충족시키지 못할 때 규약상의 권리는 침해되는 것이다. 예를 들어, 상당수의 개인들이 필수적인 식량·기초의료·기본적인 쉼터와 주거가 박탈되거나 혹은 초등교육을 받지 못한 채 살아간다면 그 당사국은 일견(*prima facie*) 규약상의 권리를 침해하고 있는 것이다. 그러한 최소 핵심의무는 해당국의 가용 자원의 양 혹은 어떤 다른 요소와 어려움에 상관없이 적용돼야 한다.

### 자원의 가용성

10. 많은 경우에 있어서, 대부분의 나라들은 상대적으로 쉽게, 자원에 대한 심각한 고려 없이 그러한 의무를 이행할 수 있다. 그러나 다른 경우들에서 권리의 완전한

실현은 충분한 재정과 물질적 자원을 이용할 수 있는지 여부에 의존하게 된다. 그럼에도 불구하고, 림버그 원칙 25~28항과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 법리에서 확인했듯이, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이행하는 것과 관련한 국가의 최소 의무가 자원의 부족 때문에 경감되지는 않는다.

### 국가정책

11. 국가가 정책 혹은 관행으로, 작위 혹은 부작위에 의해 고의로 규약상의 의무를 위반하거나 무시하거나, 행위와 결과의 기준을 충족시키지 않는다면, 그것은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해다. 뿐만 아니라 성별, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 혹은 다른 의견, 국적, 사회적 출신, 재산, 출생, 기타 지위에 근거해 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 동등하게 향유하는 것을 방해할 목적으로 차별을 한다면, 그것은 규약상 권리의 침해다.

### 성(gender) 차별

12. 규약상 권리와 관련해 여성에 대한 차별은 여성차별철폐협약이 규정하는 여성에 대한 평등의 관점에서 이해해야 한다. 그 기준은 사회적·문화적 및 기타 구조적 불이익으로부터 나오는 젠더(인지적 성) 차별을 포함해 여성에 대한 모든 형태의 차별을 제거해야 한다는 것이다.

### 이행불능

13. 국가의 작위 혹은 부작위가 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 해당하는지를 판단할 때, 국가의 무능력과 규약의무를 이행할 의지가 없는 것을 구별해야 한다. 통제 밖의 이유로 그 의무를 수행할 수 없었다고 주장하는 국가는 그것이 구체적으로 어떤 경우인지를 증명해야 할 책임이 있다. 예를 들어, 지진 때문에 교육기관이 일시적으로 문을 닫았다면 그것은 국가의 통제를 벗어난 경우인 반면, 적절한 대책 없이 사회보장 체계를 없애는 것은 국가가 의무이행에 대한 의지가 없음을 보여주는 예이다.

### 작위에 의한 침해

14. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해는 국가의 직접적인 행동 혹은 국가의 불충분한 개입을 통해 일어난다. 침해의 예는 다음과 같은 것이다.

- (a) 사람들이 현재 향유하고 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 지속적으로 보장하는 데 필요한 법률의 공식적인 폐지 내지는 효력 정지.
- (b) 법률에 의한 차별 혹은 강제적 차별을 통해, 특정 개인이나 집단의 권리를 적극적으로 부정하는 것.
- (c) 제3자가 취한 조치가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 부합할 수 없는 것임에도 적극적으로 지원하는 것.
- (d) 평등을 추구하고 소외집단의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 더욱 증진할 목적 없이, 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련된 현행 법적 의무에 부합하지 않는 제도나 정책을 채택하는 것.
- (e) 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 보장되는 수준을 감소시키려는 의도를 갖고 역행적 조치를 채택하는 것.
- (f) 규약에 의해 보장되는 권리의 점진적 실현을 방해하거나 중단시키는 계산적 행위. 국가가 규약이 허용한 제한 내에서의 행동, 가용자원이 없거나 예기치 못한 일로 인해서 일어난 일은 제외된다.
- (g) 공공재정의 축소 혹은 유용 - 그러한 지출을 감소하거나 유용하면서 모든 사람의 최저한의 생존을 보장하기 위한 적절한 조치를 수반하지 않거나 그러한 권리를 향유하지 못하는 결과를 초래할 때.

### 부작위를 통한 침해

15. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해는 국가가 법적 의무로부터 비롯된 필수적 조치를 하지 않을 때도 일어난다. 다음의 것이 그 예다.
- (a) 규약이 요구하는 적절한 조치를 취하지 않은 것.
  - (b) 규약상의 의무에 명백히 모순되는 법률을 개정하거나 폐지하지 않는 것.
  - (c) 규약의 조항들을 이행하기 위한 정책이나 법률을 실시하지 않는 것.
  - (d) 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하지 않도록 개인이나 집단의 활동을 규제하지 않는 것.
  - (e) 규약의 완전한 실현을 위해 이용할 수 있는 자원의 최대치를 사용하지 않는 것.
  - (f) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현을 감독하지 않는 것, 이를테면 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현 여부를 평가하기 위한 기준과 지표를 개발하고 적용하지 않는 것.
  - (g) 규약이 보장하는 권리의 즉각적인 실현을 방해하는 요소들을 없애는 것이 의무임에도 불구하고 신속히 그 일을 하지 않는 것.
  - (h) 규약에 따라 즉각적으로 제공해야 할 권리를 지체 없이 이행하지 않는 것.

- (i) 일반적으로 받아들여지는 권리 실현의 국제적 최소기준을 그만큼의 권한이 있음에도 충족시키지 못하는 것.
- (j) 다른 국가, 국제기구 내지 다국적 기업과의 쌍무 내지 다자간 협정이 발효됐음에도 불구하고 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야의 이와 관련된 국제법적 의무를 참작하지 않는 것.

### III. 침해의 책임

#### 국가의 책임

16. 제2부에서 언급된 침해는 해당 국가의 사법 관할권 안에서 일어났다면 원칙적으로 그 국가의 책임이라고 할 수 있다. 결과적으로 그러한 책임이 있는 국가는 피해자를 위한 조사와 기소, 구제 조치를 감독하는 등 그러한 침해를 시정할 수 있는 기제를 만들어야 한다.

#### 외국의 지배 혹은 점령

17. 외국의 지배하에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 박탈됐다면 그 책임은 해당 영토를 사실상 통치하고 있는 국가의 행위에 있다. 이것은 식민주의, 다른 형태의 외국 지배와 군사점령 하에서도 마찬가지이다. 그 영토를 지배하거나 점령하고 있는 세력이 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 책임을 져야한다. 국가들의 연합 활동에 의해 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 침해되는 경우도 있다.

#### 비국가적 실체에 의한 행위

18. 국가의 사법권 내에서 다국적기업 등 개인들 혹은 사인이 다른 개인들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 박탈하지 않도록 해야 할 국가의 책임도 보호의 의무에 해당된다. 국가는 그러한 비국가 행위자들의 행동을 통제하는 데 태만히 함으로써 일어난 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대해 책임이 있다.

#### 국제기구에 의한 행위

19. 국가들이 공동으로 행동하는 국제기구에 참여할 때도 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호해야 할 국가의 의무는 여전히 지켜져야 한다. 특히 중요한 것은, 자신이 당사국으로 있는 국제기구의 프로그램과 정책이 인권을 침해하지 않도록 국가

가 자신의 영향력을 행사해야 한다는 점이다. 국제금융기구를 포함한 국제기구들이 그들의 정책과 관행을 시정해 그들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 박탈하는 일이 없도록 하는 것은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 없애는 데 매우 결정적이다. 국제기구 사무국이나 비정부기구뿐 아니라 그러한 기구의 당사국들도 경제적, 사회적 및 문화적 권리 사안들을 고려해 국제기구들이 자신의 정책과 프로그램을 수정하는 추세를 개별적으로 혹은 운영위원회를 통해서 독려하고 일반화시켜야 한다. 국제기구가 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 연관된 정책결정에 압력을 행사하는데, 그 압력에 저항하기엔 자원이 부족한 나라들에서 그 정책과 프로그램들이 실시되려고 할 경우 특히 그러하다.

#### IV. 침해의 피해자들

##### 개인과 그룹

20. 시민적 및 정치적 권리와 마찬가지로 개인과 집단 모두 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 침해되는 피해자일 수 있다. 저소득층, 여성, 선주민, 부족, 점령지역의 주민, 난민신청자, 난민, 국내유민, 소수자, 노인, 아동, 소작빈농, 장애인, 노숙자 등의 집단은 불평등하게 피해를 입어 고통 받는다.

##### 형사처벌

21. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 피해자들은 순전히 피해자로서의 그들의 지위 때문에 형사적인 처벌을 받는 일이 있어서는 안 된다. 노숙자가 되는 사람을 처벌하는 법과 같은 것이 그 중 한 예가 될 수 있다. 어느 누구도 그들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 주장한다는 것 때문에 처벌받아선 안 된다.

#### V. 침해의 구제 및 기타 대책

##### 구제에 대한 접근

22. 어떤 개인이든 집단이든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 피해자들은 국내 및 국제적 차원 모두에서 효과적인 사법적 혹은 기타의 적절한 구제조치를 받을 수 있어야 한다.

### 적절한 배상

23. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 모든 피해자들은 적절한 배상을 받을 자격이 있다. 적절한 배상이란 상환, 보상, 원상회복 및 재발방지 등의 형태를 띌 수 있다.

### 권리 침해의 공식적 용인 금지

24. 국내 사법부 및 기타 기구들의 판결이 해당 국가가 국제적 의무를 위반하는 것을 공식적으로 용인하는 결과를 낳지 않도록 주의해야 한다. 최소한 국내 사법부는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해와 관련된 판결을 내릴 때 국제인권법이나 지역인권법의 관련 규정들을 해석의 길잡이로 고려해야 한다.

### 국내기구

25. 인권위원회, 국가 옴부즈맨 제도와 같이 인권을 증진하고 감시하는 기구는 시민적 및 정치적 권리의 침해를 다룰 때와 마찬가지로 헌신을 다해 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 다루어야 한다.

### 국제조약의 국내적 적용

26. 국내법 체계 안에 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 인정하는 국제조약들을 직접적으로 수용하거나 적용하는 것은 국제조약들의 범위와 실효성을 높일 수 있고, 이는 모든 상황에서 고무돼야 한다.

### 불처벌

27. 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해가 처벌되지 않는 일이 없도록 효과적인 수단을 개발해야 한다. 또한 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해하는 죄를 범한 사람이 그들의 행동의 법적 책임을 면제받는 일이 없도록 효과적인 수단을 개발해야 한다.

### 법률전문가의 역할

28. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 침해당한 피해자들이 실효성 있는 사법적 및 기타 구제를 받을 수 있도록 하기 위해 변호사, 판사, 변호사협회, 법률 단체들은 1995년 국제법률가위원회가 벵갈로(Bangalore) 선언 및 행동강령에서 권고한 것처럼

럼 직업 활동을 함에 있어 사회권 침해에 대해 큰 관심을 기울여야 한다.

### 특별보고관

29. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해를 방지하고, 조기에 경고하고, 감시하고, 시정하는 것과 관련 국제 기제를 보다 강화하기 위해 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야의 주제별 특별 보고관을 임명해야 한다.

### 새로운 규범

30. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 존중, 보호, 실현해야 할 국가의 이행의무의 내용을 보다 정교화하기 위해 국가 및 관련 국제기구는 특히 노동권, 식량권, 주거권, 건강권 등 구체적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리들에 관해 새로운 규범들을 채택하도록 적극적으로 노력해야 한다.

### 선택의정서

31. 규약상의 권리에 관해 개인이나 집단이 진정할 수 있도록 하는 선택의정서를 지체 없이 채택하고 비준해야 한다. 제안된 여성차별철폐협약 선택의정서안은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 동등한 관심이 기울여지도록 해야 한다. 뿐만 아니라 아동권리협약의 선택적 진정절차의 초안을 만들 때도 마찬가지로 사항을 고려해야 한다.

### 기록과 모니터링

32. 비정부기구(NGOs), 정부, 국제기구 등 모든 관련 행위자들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대해 기록하고 모니터링해야 한다. 관련 국제기구들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야에서 국제인권규범이 잘 이행되도록 지원해야 함은 필수적이다. 유엔 인권고등판무관은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진 역시 수임사항으로 두고 있으며, 이를 위해 신속하게 실효성 있는 조치를 취하고 충분한 인력과 재정을 투입해야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야에서 일하고 있는 전문기구 및 기타 국제기구들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 권리로서 충분히 강조해야 하고, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대응하는 데 기여하지 않고 있다면, 앞으로는 기여하기 위한 노력을 기울여야 한다.

부록 6 : 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 림버그 원칙 (The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights)

## 도입

- (i) 국제법률가위원회(International Commission of Jurists)에 의해 소집된 국제법 전문가 그룹—림버그 대학 법학부(University of Limburg), 얼번 모건 인권연구소(Urban Morgan Institute for Human Rights), 신시네티 대학(University of Cincinnati)—은 1986년 6월 2일부터 6일까지 네덜란드 마스트리히트(Maastricht)에서 만나, ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(이하 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약) 내 당사국 의무의 성격, 범위 및 신설된 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(이하 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회)의 당사국 보고서 검토, 그리고 규약의 4부에 입각한 국제적 협력에 대해 논의하였다.
- (ii) 29명의 참가자들은 다음과 같이 구성되었다. 호주, 독일, 헝가리, 아일랜드, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 세네갈, 스페인, 영국, 미국, 유고슬라비아, 유엔인권센터(the United Nations Centre for Human Rights), 국제노동기구(the International Labour Organisation), 유엔교육과학문화기구(the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), 세계보건기구(the World Health Organization), 영연방사무국(the Commonwealth Secretariat). 경제사회이사회(ECOSOC) 소속 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)에서 온 4명의 참가자도 있었다.
- (iii) 참가자들은 국제법의 현 상태를 반영한다고 여겨지는 다음의 원칙들에 만장일치로 동의했다. 단, ‘shall’ 대신 ‘should’ 라는 단어를 사용하는 것과 관련된 몇몇 권고들은 제외한다.

## 제1부 당사국 의무의 성격과 범위(The nature and scope of states parties' obligations)

### A. 일반적인 견해(General Observations)

1. 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 국제인권법의 필수적 부분이다. 이 권리들은 다양

한 국제 문서들에서 특정한 조약 의무를 이루며, 특히 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’에서 그러하다.

2. ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’은 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’과 선택의정서와 함께 1976년에 발효되었다. 두 국제인권조약은 세계인권선언을 구체화한 것이며, 이들 문서들이 국제권리장전을 이룬다.
3. 인권과 기본적 자유는 불가분적이고 상호의존적이므로, 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 양자 모두의 이행, 증진, 보호에 동등한 관심과 긴급한 고려가 주어져야 한다.
4. ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’은 ‘조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969)’에 따라 목적과 의도, 통상적인 의미, 준비작업문서, 그리고 관련 관행을 고려하여 성실하게 해석되어야 한다.
5. 규약을 이행하고 당사국이 이룩한 성취를 모니터할 때에는 인권분야의 유엔 실무그룹들과 특별보고관들을 포함하여 유엔 국가인권기구들과 정부간 기구들뿐 아니라 관련 전문기관들의 경험을 고려하여야 한다.
6. 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 다양한 정치체제하에서도 실현될 수 있다. 이 권리의 완전한 실현에 이르는 데 단 하나의 길만이 존재하는 것은 아니다. 시장경제와 비시장경제, 중앙집권화된 정치구조와 탈중앙집권화된 정치구조 양쪽 모두에서 성공과 실패의 기록은 관찰되어 왔다.
7. 당사국들은 언제나 그들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약하에서 수락한 의무들을 이행하기 위해 성실하게 행동해야 한다.
8. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 인정된 권리들의 완전한 실현은 점진적으로 달성될 수 있는 것이지만, 그 중 몇몇 권리들의 적용은 즉각적으로 사법심사의 대상이 될 수 있다. 반면 나머지 권리들은 점진적으로 사법심사가 가능한 권리가 될 수 있다.
9. 비정부기구(NGO)들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 이행을 촉진하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 그러므로 이 역할은 국제적 차원에서뿐만 아니라 국내적으로도 활성화되어야 한다.

10. 당사국은 국제사회와 자국민 모두에 대해 규약상 의무를 준수할 책임을 진다.
11. 사회 모든 부문의 완전한 참여를 끌어내기 위한 국내적 노력은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현의 진전을 성취하는 데 필수적이다. 대중의 참여는 국내 정책의 입안, 적용, 심사를 포함한 모든 단계에서 요구된다.
12. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 준수에 대한 감독은 협력과 대화의 정신에서 접근되어야 한다. 이를 위해 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 정부 보고서를 검토할 때, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 명시된 권리의 실현을 방해하는 원인과 요인들을 분석해야 하며, 가능하다면 해결책을 제시해야 한다. 이러한 접근법은 당사국이 규약의 권리를 이행하지 않고 있다는 사실이 발견되고 가용정보들이 그러한 결론을 보장한다면, 그 사실을 배제해서는 안 된다.
13. 당사국의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 준수를 평가함에 있어서, 규약 이행을 모니터하는 모든 기구들은 법 앞의 평등과 차별금지의 원칙에 특별한 관심을 두어야 한다.
14. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 명시한 권리들에 대한 점진적 실현의 발전이 중요하므로, 선주민과 소수자의 문화적 권리를 보호하는 데 특별한 조치가 요구되는지를 고려하면서, 가난한 사람들과 불이익에 처한 집단의 생활수준을 향상시키기 위한 조치에 특별한 관심을 기울여야 한다.
15. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 목적을 달성하기 위한 국제사회의 노력을 평가하는 데 있어 국제경제관계의 동향이 고려되어야 한다.

**B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 2부에 관한 해석 원칙  
(Interpretative Principles specifically relating to Part 2 of the Covenant)**

2조 1항 : 특히 입법조치의 채택을 포함하는 모든 적절한 수단에 의하여(“to take steps... by all appropriate means, including particularly the adoption of legislation”)

16. 모든 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 포함된 권리를 완전히 실현하기 위하여 즉각적인 조치를 취할 의무를 지닌다.

17. 국내적 차원에서, 당사국은 규약상의 의무를 실현하기 위해서 권리들의 성격에 부합하는 입법·행정·사법적 조치와 경제적, 사회적, 교육적 조치를 포함한 모든 적절한 수단을 이용해야 한다.
18. 입법조치만으로는 규약의 의무를 실현하는 데 충분하지 못하다. 그러나 2조 1항은 현행법이 규약에 근거한 의무를 위반할 경우, 입법적 조치를 취할 것을 요구하고 있음에 주목해야 한다.
19. 당사국은 사법적 구제를 포함한 효과적인 구제를 제공해야 한다.
20. 특정국가에서 적용되는 수단이 적절한지의 여부는 해당국가에 의해 판단되지만, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 지원을 받아 유엔 경제사회이사회에 의해서도 검토되어야 한다. 그러한 검토는 유엔헌장에 따라 설립된 다른 기관들의 권한을 침범하지 않아야 한다.

**권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여(“to achieve progressively the full realization of the rights”)**

21. “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할” 의무는 당사국이 가능한 한 신속히 권리의 실현으로 나아가기를 요구한다. 이러한 의무는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 유예할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 그와 반대로 모든 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약하의 의무 실현을 위한 조치를 즉각적으로 취할 의무를 지닌다.
22. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약하의 몇몇 의무들은 제2조 2항의 차별금지과 같이 당사국에 의한 즉각적이고 완전한 이행을 요구한다.
23. 점진적인 달성의 의무는 자원의 증가와는 독립적 관계에 있다. 그러한 의무는 가용자원의 효과적인 사용을 요구한다.
24. 점진적인 이행은 자원의 증가뿐만 아니라, 모든 이에 의해서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 인정된 권리들이 실현되는 데 필수적인 사회적 자원의 발전에 의해 달성될 수 있다.

**가용자원의 최대한도까지(“to the maximum of its available resource”)**

25. 경제발전의 수준에 관계없이, 당사국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무를 진다.
26. ‘가용자원’이란 한 국가 내의 자원과 국제 협력과 원조를 통해 국제 공동체로부터 얻을 수 있는 자원을 모두 포함한다.
27. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 권리 실현을 위해 적절한 조치가 취해졌는지를 판단할 때, 가용자원의 동등하고 효과적인 사용과 가용자원에 대한 접근에 주의를 기울여야 한다.
28. 모든 이에게 필수 서비스를 제공하고 생존요건의 충족을 보장할 필요성에 유념하여, 가용자원을 사용함에 있어 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 인정된 권리 실현에 우선적 고려를 두어야 한다.

**개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여(“individually and through international assistance and cooperation especially economic and technical”)**

29. 유엔헌장(제55조, 제56조)과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 따른 국제 협력과 지원은 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함하는 모든 인권의 실현에서 이루어져야 한다.
30. 국제협력과 원조는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 규정된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있는 사회적 국제적 질서를 수립하는 방향으로 이루어져야 한다. (비교 : 세계인권선언 28조)
31. 정치, 경제, 사회적 체제의 차이에 상관없이, 국가는 그러한 차이에 근거한 차별 없이 사회·경제·문화의 국제적 진보를 위해, 특히 개발도상국들의 경제성장을 위해 서로 협력해야 한다.
32. 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약이 인정한 권리의 실현을 상호지원하고 협력하기 위하여 국제적 수단에 의한 조치를 취해야 한다.

33. 국제협력과 지원은 국가의 주권 평등의 원칙에 기초해야 하며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 포함된 권리의 실현에 그 목적을 두어야 한다.
34. 2조 1항에 따른 국제협력과 지원을 수행함에 있어, 국제기구의 역할과 비정부기구(NGO)의 기여를 중요하게 인식해야 한다.

### 제2조 2항 : 차별금지(Non-discrimination)

35. 제2조 2항은 즉각적인 적용과 당사국에 의한 명시적 보장을 요구한다. 따라서 제2조 2항은 사법적 심사 및 기타 권리구제 절차의 대상이 되어야 한다.
36. 제2조 2항에서 언급된 차별의 근거들은 더 추가될 수 있다.
37. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 당사국이 됨과 동시에 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 영향을 주는, 작위와 부작위를 통한 모든 차별적인 법과 규칙 그리고 관행들을 즉각적으로 폐지함으로써 법률상의 차별을 제거해야 한다.
38. 자원의 부족, 혹은 다른 이유로 인한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 불평등한 향유의 결과로 발생하는 사실상의 차별은 가능한 빨리 종식되어야 한다.
39. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 평등한 향유를 보장하기 위하여 특정 집단 혹은 개인들의 적절한 권리 향상이 필수적으로 요구될 경우, 그러한 목적을 위해 취해진 특별 조치들은 차별로 간주되어서는 안 된다. 그러나 이러한 조치들이, 결과적으로 서로 다른 집단들에게 서로 구별되는 권리의 보장을 유지시키는 것으로 귀결되어서는 안 되며, 이러한 조치들은 의도된 목적들이 달성된 후에는 지속되어서는 안 된다.
40. 2조 2항은 모든 공적 생활의 영역에서 사인과 사적 조직에 의한 차별행위를 금지할 것을 당사국에게 요구한다.
41. 제2조 2항의 적용에서 ‘모든 형태의 인종차별철폐협약(Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination)’과 협약에 따라 설치된 인종차별철폐위원회의 활동을 포함하여 모든 관련 국제조약에 충분한 관심을 기울여야 한다.

**제2조 3항 : 개발도상국에서의 비자국민(Non-nationals in developing countries)**

42. 일반 규칙으로서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 자국민과 비자국민에게 공평하게 적용된다.
43. 제2조 3항의 목적은 식민지 기간 동안 특정 외국인 경제 집단에 의한 지배를 종식시키기 위한 것이었다. 이러한 관점에서 2조 3항의 예외는 협소하게 해석되어야 한다.
44. 제2조 3항의 협소한 해석이라 함은 특히 경제적 권리의 개념과 개발도상국 개념과 관련된다. 개발도상국이라는 개념은 독립을 획득한 이후 유엔이 분류한 바에 따라 개발도상국에 포함된 나라를 가리킨다.

**제3조 : 남녀의 동등한 권리(Equal rights for men and women)**

45. 제3조를 적용함에 있어 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)’과 여성차별철폐 위원회의 활동, 그리고 다른 관련 제도들을 적절히 고려해야 한다.

**제4조 : 권리의 제한(Limitations)**

46. 제4조는 원래 국가가 권리를 제한하는 것을 허용하기 위해서가 아니라 개인들의 권리를 보호하기 위한 것이었다.
47. 이 조항은 개인의 완전성(integrity)이나 생존에 영향을 미칠 수 있는 권리에 대한 제한을 이끌어내기 위해 의도된 것은 아니다.

**법률에 의해 정해진(“determined by law”)**

48. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 원칙에 부합하며 제한이 적용되는 시점에 이미 발효중인 일반적으로 적용되는 국내법에 의해 그 제한이 이뤄지는 경우가 아니라면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 행사에 대한 어떠한 제한도 행해져서는 안 된다.

49. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 행사에 제한을 부과하는 법은 자의적, 비합리적, 혹은 차별적이어서는 안 된다.
50. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 행사를 제한하는 법적 규칙은 명백해야 하며 모든 이에게 접근 가능해야 한다.
51. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 불법적 혹은 악의적인 제한을 막기 위해서 적절한 보호수단과 효과적인 구제조치가 법에 의해 제공되어야 한다.

#### 공공복지를 증진하는(“**promoting the general welfare**”)

52. 이 용어는 국민 전체의 안녕을 향상시키는 것을 의미하는 것으로 이해되어야 한다. 민주사회에서(“**in a democratic society**”)
53. “민주사회에서”라는 표현은 권리에 제한을 가하는 것에 더욱 엄격한 제약을 부과하는 것으로 해석되어야 한다.
54. 제한을 부과하는 국가는 그 권리의 제한이 사회의 민주적 기능을 손상하지 않는다는 것을 증명해야 할 책임이 있다.
55. 민주사회의 단일 모델은 존재하지 않지만, 유엔헌장과 세계인권선언에 인정된 권리들을 인정하고 존중하는 사회가 민주사회의 정의에 부합하는 것으로 간주될 수 있다.

#### 이러한 권리의 성격과 양립할 수 있는 한도 내에서(“**compatible with the nature of these rights**”)

56. “이 권리들의 성격과 양립할 수 있는”이라는 제한요건은 권리의 제한이 해당 권리의 본질적 내용을 위협하기 위한 목적으로 적용 혹은 해석되어서는 안 된다는 것을 요구한다.
57. 제5조 1항은 특별히 법에 규정된 제한 이외에 국가가 제한을 가할 다른 일반적이고, 함축적인 혹은 잔여의(residual) 권리는 없다는 사실을 강조한다.

어떠한 법조항도 “인정된 어떤 권리나 자유”를 파괴하는 것과 같은 방식으로 해석될

수 없다. 더불어 제5조는 규약의 어떤 조항도 자연적 부와 자원을 완전하고 자유롭게 활용하고 향유할 모든 인류의 본래적 권리를 손상시키는 식으로 해석되지 않도록 보장하기 위해 마련된 것이다.

### 제5조

58. 제5조 2항의 목적은, 규약의 어떠한 규정도 보호대상이 되는 사람들에게 보다 유리한 대우를 제공할 수 있는 이미 발효되었거나 발효될 예정에 있는 국내법과 양자간·다자간 조약(treaties) 및 협약(conventions) 혹은 협정(agreements)의 규정을 침해하는 것으로 해석되는 데 있다. 또한 제5조 2항은 당사국이 수락한 국내적·국제적 의무들에 의해 보다 광범위하게 보호되는 모든 인권의 행사를 제한하는 것으로 해석되지 않는다.

### C. 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 제3부와 관련한 해석 원칙 (Interpretative Principles specifically relating to Part III of the Covenant)

#### 제8조 : 법에 의해 규정된("prescribed by law")

59. 제4조에서 "법이 정하는 바에 따라(determined by law)"라는 동의어에 대한 해석 원칙을 참조.

#### 민주사회에서 필수적인("necessary in a democratic society")

60. "민주사회에서"라는 문구에 관한 4조에 기재된 해석원칙에 더하여, 8조에서는 노동 조합을 결성하고 가입할 권리를 제한하는 당사국에게 보다 강력한 제약을 부과하고 있다. 8조는 그 권리에 대한 제한을 아주 필수적인 경우에만 적용할 것을 요구한다. "필수적"이라는 용어는 다음의 경우에만 제한이 이루어져야 함을 의미한다.

- (a) 그 제한이 절박한 공공의 혹은 사회적 필요에 부응해야 하며,
- (b) 정당한 목적을 지향해야 하며,
- (c) 그러한 목적에 상응해야 할 것.

61. 권리 제한의 필요성에 대한 모든 평가는 객관적인 고려에 기초해야 한다.

#### 국가안보("national security")

62. 국가안보를 이유로 특정 권리를 제한하는 조치들은 오직 국가의 존재 혹은 영토적

통합성을 보전하고 무력 혹은 무력의 위협에 맞서 정치적 독립을 보호하기 위해 취해질 때만 정당화될 수 있을 것이다.

63. 단지 지역적이거나 상대적으로 고립된 법과 질서에 대한 위협을 막기 위해서 권리 제한을 부과할 경우 그 이유로서 국가안보에 호소해서는 안 된다.
64. 국가안보는 모호하고 자의적인 권리 제한에 대한 구실로 이용될 수 없다. 국가안보는 그것의 남용에 대한 적절한 보호수단과 효과적인 구제책이 존재할 때만 호소될 수 있다.
65. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 조직적인 침해는 진정한 국가안보를 약화시키며, 국제평화와 안전을 위태롭게 할 수 있다. 그러한 침해에 책임이 있는 국가는 권리침해에 대한 저항을 저지하거나 혹은 국민을 억압하기 위한 목적으로 취해진 조치들을 정당화하기 위해 국가안보를 주장해서는 안 된다.

#### 공공질서(“public order(ordre public)”)

66. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 사용된 “공공질서”라는 표현은 사회의 기능이나 그 사회가 기초하고 있는 일련의 기본적 원칙들을 보장하는 규칙들의 합으로 정의될 수 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 존중은 공공질서의 일부를 구성한다.
67. 공공질서는 이러한 근거 위에서 제한된 개별 경제적, 사회적 및 문화적 권리들의 목적이라는 맥락에서 해석되어야 한다.
68. 공공질서를 유지할 책임이 있는 국가기구 혹은 행정 관리들은 의회, 법원 혹은 기타 권한 있는 독립적인 기관들을 통해 권력행사가 통제되는 대상이 되어야 한다.

#### 타인의 권리와 자유(“rights and freedoms of others”)

69. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약상 권리에 대한 제한 근거가 되는 ‘타인의 자유와 권리’의 범위는 규약에서 인정된 자유와 권리를 넘어 확장될 수 있다.

#### D. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해(Violations of Economic, Social and Cultural Rights)

70. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 담긴 의무를 준수하지 않은 것은 국제법하의 규약 위반이다.
71. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 준수에 실패한 요인을 판단함에 있어, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 당사국에게 목적을 이행하기 위한 수단의 선택에 있어 자유재량의 여지를 주었다는 것, 그리고 합리적인 통제의 선을 벗어난 다른 요인들이 특정 권리들을 이행할 수 있는 국가의 능력에 악영향을 미칠 수 있다는 것을 유념해야 한다.
72. 다음의 경우에 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약을 위반한 것이다.
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약이 취하도록 요구한 조치를 취하지 않은 경우
  - 권리의 즉각적인 실현을 위해 제거되어야 할 장애물들을 신속하게 제거하지 않은 경우
  - 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 의해 즉각적으로 제공하도록 요구된 권리를 지체 없이 이행하지 않은 경우
  - 일반적으로 승인된 최소한의 국제적 성취기준을 의도적으로 충족시키지 않은 경우
  - 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 따르려 하기보다 규약에서 인정된 권리에 제한을 적용한 경우
  - 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약이 허용한 제한의 범주를 벗어나거나 가용자원의 부족이라는 정당한 사유가 없는데도 권리의 점진적인 실현을 고의로 지연하거나 중지하는 경우
  - 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 요구한 보고서를 제출하지 않은 경우
73. 국제법에 따라, 각 당사국은 다른 당사국이 규약하의 의무를 이행하고 있지 않다는 의견을 표현하고 그 당사국의 관심에 문제제기를 할 권리가 있다. 제기될 수 있는 모든 분쟁은 평화적인 분쟁 해결을 위한 관련 국제법의 규칙에 따라 해결되어야 한다.

제2부 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제4부에 있는 국제협력과 당사국 보고서에 대한 심의(Consideration of States Parties' Reports and International Cooperation under Part4 of the Covenant)

A. 당사국에 의한 보고서 준비와 제출

74. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 4부에 규정된 감독 기제의 실효성은 당사국 보고서의 질과 정시 제출에 달려 있다. 따라서 각 정부들은 국가보고서를 가능한 한 의미 있게 작성하도록 촉구된다. 이러한 목적에서 각 정부는 해당 부처·기관들과 협의하고, 관련 자료를 구축하며, 직원들을 훈련시키고, 배경 문서를 취합하고, 관련 비정부기구(NGO) 혹은 국제기구와 논의할 적절한 국내절차를 발전시켜야 한다.
75. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제16조에 따른 보고서의 준비는 주요 인권감독기관의 의장들이 1984년 총회에 제출한 보고서(UN Doc. A39/484)에서 제안했던 자문 서비스 프로그램들과 기술적 지원 프로그램의 실행에 의해 좀더 용이하게 이루어질 수 있다.
76. 당사국은 보고서 작성 의무를 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위해 마련된 정책과 목표에 관한 광범위한 공개 토론의 기회로 간주해야 한다. 이러한 목적을 위해, 가능하다면, 보고서 작성 과정에서, 보고서의 내용을 널리 알려야 한다. 보고서의 준비과정은 또한 관련 국내 정책이 각 권리의 범위와 내용을 얼마나 적절하게 반영하고 있는지를 재검토하고, 권리를 실현하는 수단을 구체화하는 기회가 되어야 한다.
77. 당사국은 보고서 준비 과정에 비정부기구(NGO)가 관여하도록 하는 가능성을 검토할 것이 장려된다.
78. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약을 실효성 있게 만들기 위해 취해진 법적 조치를 보고할 때, 당사국은 모든 관련 법 조항들을 단지 열거하는 수준에 그쳐서는 안 된다. 당사국은 사법적 구제와 행정적 절차 그리고 그러한 권리를 강화하기 위해 채택한 다른 조치들과 구제조치 및 절차에서의 관행을 구체적으로 서술하여야 한다.

79. 권리들이 실제로 보호되는 정도를 보여주기 위해 당사국은 보고서에 양적 정보를 포함시켜야 한다. 통계자료와 예산편성 및 지출에 관한 정보는 의무 준수에 대한 평가를 용이하게 하기 위한 방식으로 제시되어야 한다. 당사국은 가능하다면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약을 이행하는 데 있어 명확하게 정의된 대상과 지표들을 채택하여야 한다. 그러한 대상과 지표는 각 당사국들에 의해 제출된 자료들을 비교하고 그 관련성을 논할 수 있도록 국제협력을 통해 마련된 기준에 근거한 적합한 것이어야 한다.
80. 필요하다면, 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 준수를 실현하는 과정에서 직면한 어려움과 성취된 진전에 대한 정보의 부족을 채울 수 있도록 해야 하며, 그 방안을 공동으로 연구해야 한다.
81. 당사국에 의한 보고서는 국제협력을 통해 보다 진전될 수 있는 영역을 지적하고, 그러한 목적의 달성을 위해 유용할 수 있는 경제·기술적 협력 프로그램을 제안해야 한다.
82. 당사국과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 준수 여부를 평가하는 기관들 사이의 의미 있는 대화를 보장하기 위해서, 당사국은 보고서에서 제기된 문제에 정통한 대표단을 지명해야 한다.

#### **B. 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 역할(Role of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights)**

83. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 의해 부여된 실질적인 임무 내에서 경제사회이사회를 보조하도록 위임되었다. 특히, 위원회의 역할은 당사국 보고서를 검토하고, 당사국의 더욱 완전한 규약 준수에 관한 제안과 권고, 역할을 포함한 일반적 성격의 제안과 권고를 하는 데 있다.

회기별 실무그룹을 독립적인 전문가 위원회로 대체하고자 하는 경제사회이사회는 결정은 당사국들의 이행을 보다 효과적으로 감독하는 것으로 귀결되어야 한다.

84. 그 책임을 완전히 이행할 수 있도록, 경제사회이사회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회에게 충분한 회기가 제공되도록 보장해야 한다. 경제사회이사회

(ECOSOC) 1985/17 결의에 따라, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 효과적인 임무 수행에 필요한 직원과 설비가 제공되는 것이 필수적이다.

85. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약이 포괄하고 있는 복잡한 실제적 내용을 다루기 위해, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 위원들에게 특정한 과제를 위임하는 것을 고려할 수 있다. 예를 들어, 일반적 성격의 초보적 제안이나 권고를 준비하거나 확보한 정보를 요약하기 위해 초안 작성 그룹을 설치할 수 있다. 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 업무를 지원하기 위해 특별주제에 관한 보고서를 준비하고, 그러한 목적을 위해 당사국과 전문가, 관련 전문가들과 협의할 보고관을 임명할 수 있다. 또한 당사국들이 의무를 이행하면서 직면하게 되는 어려움을 극복하도록 도울 수 있는 경제적, 기술적 지원 계획에 관한 제안서를 기초하기 위해서도 보고관을 임명할 수 있다.
86. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제22조와 제23조에 따라, 유엔의 다른 기관과 전문 기구, 다른 관련 조직들과 함께 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 점진적인 이행에 기여할 수 있는 추가적인 국제적 조치들을 취할 수 있는 가능성을 탐구해야 한다.
87. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 6년 주기 내에서 각기 다른 시기에 제출된 보고서들을 일괄적으로 검토하는 방식의 현행 6년의 보고주기를 재고해야 한다. 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 당사국들의 보고서 준비를 도울 수 있는 지침을 재검토하고, 수정이 필요한 부분을 제안해야 한다.
88. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 선별된 주제들에 대해 당사국이 자신의 의견을 제시하도록 함으로써 위원회와 직접적이고 지속적인 대화를 할 수 있도록 이끌어내야 한다.
89. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 포함된 의무의 평가와 관련된 방법론적 문제들에 대해 적절한 관심을 기울여야 한다. 권리의 실현 정도를 측정하는 데 도움이 되는 한, 지표를 참조하는 것은 규약에 따라 제출된 보고서를 평가하는 데 유용하다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 전문가들이 채택한 지표들을 충분히 고려하고, 어떤 차이점이 확인되면 관련 전문가와의 협의를 통해 추가 조사를 이끌어내고 독려해야 한다.

90. 당사국이 제공한 정보가 성취된 진전과 직면한 어려움을 의미 있게 평가하기에 적절하지 않다고 생각되면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 언제든지 당사국이 제기하고자 하는 정확한 이슈나 문제들을 구체화하는 데 필요한 추가적인 정보를 요구해야 한다.
91. 경제사회이사회(ECOSOC) 1985/17 결의에 따라, 보고서를 준비하는 과정에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 ‘(당사국)보고서 심의에 대한 요약’과 더불어 심의 기간에 제기된 주요 쟁점들을 심의해야 한다.

**C. 위원회와 전문기구, 그 밖의 국제기구와의 관계(Relations between the Committee and Specialized Agencies, and other international organs)**

92. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 설립은 위원회와 전문기구들 그리고 국제 기구간에 긍정적이고 호혜적인 관계를 발전시키기 위한 기회로 보아야 한다.
93. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 업무에 대한 전문기구들의 기여를 높일 수 있다면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제18조에 따른 새로운 협의 방안을 고려해야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 이행에 관한 업무 수행방식이 각 전문기구마다 다양하다면, 18조에 따른 협의를 하나감에 있어 유연성을 지니는 것이 적절하다.
94. 제4부에 따른 규약 이행을 제대로 감독하기 위해서는 공통의 이해를 지닌 사람들에게 대해 전문기구들과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 사이에 대화를 발전시키는 것이 필수적이다. 특히 상호협의를 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 준수를 평가하기 위한 지표들을 개발하고, 당사국의 보고서 제출에 관한 지침을 작성하며, 18조에 따라 전문기구들이 보고서를 제출하도록 협의할 필요성을 분명히 해야 한다. 기구들이 채택한 관련 절차들도 고려되어야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 회의에 관련 기구들의 대표단이 참여하는 것은 매우 가치 있는 일이다.
95. 만약 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 위원들이 관련 전문기구들을 방문하여, 직접적 만남을 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 권리들의 실현과 관련된 프로그램들을 배우고, 기관들과 협력 가능한 영역들을 논의한다면 매우 유용할 것이다.
96. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에서 보장하는 권리들의 실현과

관련된 가용자원의 배분에 관한 생각들을 공유하고, 정보를 교환하기 위해서, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회와 국제금융기구들과 개발기구들 사이에서 협의가 시작되어야 한다. 상호교류 시에는 당사국들의 규약 이행 노력에 국제적 경제 원조가 미치는 영향과 규약 제22조에 따른 기술적·경제적 협력 가능성을 고려해야 한다.

97. 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약의 19조에 따른 책임과 함께 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련된 의제들을 검토할 때, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 업무를 검토 사안에 포함시켜야 한다.
98. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약과 관련되어 있다. 대부분의 권리들이 둘 중 하나의 권리 범주로 분류될 수 있는 것처럼 명백히 설명될 수 있지만, 몇몇 권리들과 규정들은 명백한 차이를 구분할 수 없다. 게다가 두 규약 모두에 담긴 공통의 조항과 규정들도 있다. 따라서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회와 자유권위원회(인권이사회) 간에 협의 장치를 만드는 것이 중요하다.
99. 다른 국제법들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약과 관련되어 있을 경우, 경제사회이사회는 다양한 감독기구 사이의 효과적인 협의통로를 개발해야 할 필요성을 시급히 고려해야 한다.
100. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현과 관계된 국제적·지역적 수준의 정부간 조직들은 규약의 이행을 증진시키기 위한 적절한 조치들을 발전시키도록 촉구된다.
101. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 경제사회이사회의 산하기구이므로, 경제사회이사회와 협의 자격을 갖춘 비정부기구(NGO)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 회의에도 참석하도록 촉구된다. 그리고 적절한 때, 1926년 경제사회이사회(ECOSOC) 결의 1296(XLIV)에 따라 정보를 제출할 것이 요구된다.
102. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 정부간 기구나 비정부기구뿐 아니라 연구기관들과도 협력하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제법 제도들에 관한 판례와 그 밖의 해석 자료들을 기록하고, 구축하며 그에 접근할 수 있도록 하는 합의된 시스템을 개발해야 한다.

103. 제23조에서 권고된 조치들 중 하나로서, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 활동과 당사국에 의한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현에서의 진전을 검토하기 위한 세미나를 정기적으로 개최할 것이 장려된다.