

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000564-01



국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea



누구의 책무성인가? 인권과 Post-2015개발의제

WHO WILL BE ACCOUNTABLE?

Human Rights and the Post-2015
Development Agenda



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

발간사

빈곤퇴치를 위한 전 지구적인 공동사업인 유엔 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDG)가 2015년 종료됨에 따라, 향후 15년(2016년~2030년)간 계속하여 지속 가능한 개발과 빈곤의 퇴치라는 공동의 목표를 달성하기 위해 국제사회는 Post-2015년 개발의제를 채택할 예정입니다.

Post-2015 개발의제는 ‘모두를 위한, 모든 인권의 완전한 실현’에 기여하는 것을 궁극적 목표로 하고 있으며, 이러한 목표에 다가서기 위한 적절한 수단으로 경제성장이 아닌 평등, 환경, 인권을 중심으로, 모범적 거버넌스와 반부패의 실천을 해야 한다는 새로운 패러다임에 기반하고 있습니다.

국가인권위원회는 이러한 지속가능한 개발과 빈곤퇴치, 그리고 개발협력에 인권을 통합시키려는(cross-cutting) 국제적 흐름을 소개하기 위하여 올해 3월 유엔과 주요 공여국의 정책과 적용사례를 담은 번역서를 발간하여, 정부 부처와 시민사회단체, 전문가들에게 배포하였습니다.

이어 두 번째 작업으로 유엔인권최고대표사무소(UN OHCHR)와 경제·사회권 센터(Center for Economic and Social Rights)가 공동으로 발간한 “인권과 Post-2015 개발의제-누구의 책무성인가”를 번역하게 되었습니다.

이 번역물은 우선, 새천년개발목표, 인권, 책무성의 관계를 규명하고 국가, 지역 및 국제적 차원의 책무성 매커니즘이 무엇인지, Post-2015 개발의제에 인권 책무성을 어떻게 통합할 것인지를 담고 있습니다. 따라서 이 자료가 유엔 회원국, 정책입안자, 개발실무자, 인권단체, 시민사회단체은 책임성 있는 개발의제를 마련하고 실행하는 토대가 될 것으로 기대됩니다.

또한 국내적으로도, 우리나라는 2010년 1월 OECD 개발원조위원회에 가입함으로써 50여년 만에 국제원조의 수원국에서 공여국으로 탈바꿈한 유일한 국가로써 저개발국가로부터 뜨거운 관심의 대상이 되고 있는 만큼, 향후 개발 분야에서 모범 국가로 거듭나길 바라며, 이에 위원회의 번역 사업이 도움이 되길 소망합니다.

2014년 12월

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

누구의 책무성인가?

인권과 Post-2015 개발의제

Shortfalls have occurred not because the goals are unreachable, or because time is too short. We are off course because of unmet commitments, inadequate resources and a lack of focus and accountability.

미완의 목표들은 해당목표들의 달성불가능성이나 시한의 촉박함에 기인한 것이 아니다. 미이행 약속들, 불충분한 자원, 집중과 책무성의 결여로 인해서 우리는 방향을 잃었다.

United Nations Secretary-General Ban Ki-moon

유엔사무총장 반기문¹

주의사항

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

해당 출판물에서 사용된 명칭의 기술과 자료의 설명은 어떠한 국가, 영토, 도시나 지역, 해당 국가의 법적지위, 국경이나 경계확정에 관하여 국제연합 사무국 측의 어떠한 의견 표명도 내포하고 있지 않음을 밝혀 둔다.

Symbols of United Nations documents are composed of capital letters combined with figures. Mention of such a figure indicates a reference to a United Nations document.

HR/PUB/13/1

© 2013 United Nations

All worldwide rights reserved

Cover photo credits: IRIN/Zahra Moloo, UN Photo: Shehzad Noorani, Fardin Waez.

유엔 문서의 상징들은 숫자들과 결합된 대문자들로 구성되어 있다. 그러한 숫자들의 기재는 해당 문서가 국제연합의 문서임을 나타낸다.

HR/PUB/13/1

© 국제연합 2013

무단 전재는 허용되지 않음

표지사진 : 이린/자하라 모루 (IRIN/Zahra Moloo)

유엔사진 : 쉐자드 누라니, 파딘 와에즈 (Shehzad Noorani, Fardin Waez)

동 책자는 국가인권위원회의 문헌번역사업의 일환으로
국제개발협력시민사회포럼에서 번역하였음을 밝힙니다.

서문

2015년에 가까워지면서 튀니지에서부터 뉴욕, 산티아고에 이르기까지 “공포와 결핍으로부터의 자유”에 대한 약속을 이행하는 사회적, 정치적, 경제적 질서에 대한 요청이 쇄도하고 있다. 각지의 시민사회는 유의미한 참여, 정부와 국제기구의 수준 높은 책무성, 차별과 소외의 종식, 경제적, 정치적 권력의 적절한 분배, 법 지배하의 인권보호를 요청하고 있다. “유엔의 시민들”은 흔히 극심한 개인적 위협에서 목소리를 내고 있으며, 시민들의 합법적인 관심이 경청되고 개발의제에 반영되는 정도에 따라 Post-2015 개발의제의 법적 정당성과 성공 모두가 결정될 것이다.

개발에 대한 이전의 접근방식과 비교할 때, Post-2015 개발의제는 진정한 패러다임의 전환을 예고한다. 실제로 2000년 이후 일부 가장 모범적인 새천년개발목표(이하 MDG)의 성공 사례 이야기는 2015년 이전 기간의 개발 접근방식이었던 편협한 경제 분석 모델에 의해 가려졌던 만연한 박탈, 압제, 불평등을 비난하는 거대한 저항의 현상이 되었다. 메시지는 명확하다. 경제성장은 개발의 적절한 수단이 아니라는 것이다.

오히려 평등, 환경, 인권의 문제가 중요하다. 따라서 모범적 거버넌스와 반부패를 실천해야 한다. 삶의 존엄성을 요구하며 증가하는 전 세계 인구에 대한 실질적인 시험은 그들이 차별 없이 공포와 결핍으로부터 자유를 누릴 수 있는 수준이 될 것이다.

인권의 실현과 직결된 우리의 가장 근본적인 문제들 중 일부는 전 세계적인 차원의 문제들이다. 세계금융규제, 폭력적 갈등의 예방, 지속가능한 소비 양식의 달성, 지구의 기후 및 생태계 안정은 그런 문제들 중에서도 중요하다. 그러나 우리의 정치는 극도로 지역적 차원에 머물러 있다. 세계의 지도자들은 세계적인 개발 우선사항을 논의하기 위해 여러 번 회합을 가져왔다. 지도자들은 대부분 새로운 또는 그렇게 새롭지 않은 마치 뗏목처럼 공허한 약속들에 서명하고서는 자국의 수도로 돌아갔다. 하지만 약속을 이행하기 위한 어떠한 실질적인 인센티브나 책무성은 거의 없었고, 이후 우리는 주요한 변화들에 거의 주목하지 않았다.

이 출판물은 유엔인권최고대표사무소와 경제·사회권센터 사이의 협력의 결과물로서, 국제적, 국가적 개발목표의 실현을 지연시키는 더 긴급한 일부 책무성 격차를 줄이는데 도움이 되도록 기획되었다. 우리가 가야 할 로드맵의 핵심적인 특징 뿐 아니라 post-2015 합의가 우선시하고 보호하기 위해 노력해야 할 보편적인 가치를 포착하면서, 존엄한 삶의 최소요건을 나타내는 보편적으로 규범적이고 법적으로 구속력있는 프레임워크로서 우리는 인권의 관점에서 이러한 문제들에 접근한다.

2010년 MDG에 관한 유엔총회고위급회담과 2012년 유엔지속가능발전정상회의(Rio+20)에서 유엔회원국들은 MDG와 제안된 새로운 지속가능한 개발목표의 맥락에서 인권을 재확인하고 인권사안을 다시 논의하기로 했다.

유엔회원국들, 정책입안자들, 개발실무자들, 인권단체들, 시민사회단체들, 더욱 공정하고 지속가능한 글로벌 개발의제 및 국가와 기타 의무부담자들이 효과적으로 책임질 수 있는 개발의제를 마련하기 위해서 노력하는 모든 이들에게 이 출판물과 출판물상의 권고사항을 추천하는 바이다.



Navi Pillay
United Nations High Commissioner
for Human Rights

나비 필레이
유엔인권최고대표

Contents

서문	iii
약어 목록	vii
요약 보고서	viii
서론	1

제1부 | MDG, 인권, 책무성 13

제1장 책무성 : 인권적 관점	14
A. 책임성: 무엇을 위한 책무성인가?	17
B. 응답책임성: 능동적 시민권과 국가 대응력 배양	19
C. 집행가능성: 예방기능과 교정기능	21
제2장 누구에게 책무성이 있는가?	24
A. 국가차원의 국가책무성	25
B. 국제차원의 국가책무성	29
C. 비국가행위자의 책무성	33
D. 국제금융기구의 책무성	37
E. 기타 행위자	39

제2부 | 책무성 메커니즘 43

제3장 국가와 지역 차원에서의 책무성 메커니즘	44
A. 모든 정책과정에 인권적 책무성을 통합하기	45
B. 정치적 책무성: 의회의 對 행정부 감독 강화하기	49
C. 행정적 책무성	51
D. 사법적 책무성: 재판을 통한 권리의 집행	53
E. 독립적 감독기구	58
F. 사회적 책무성: 근본적인 접근	60
G. 국가차원의 MDG 고유의 책무성 메커니즘	63

제4장 국제책임성 메커니즘	65
A. 국제협력에서의 책임성	65
B. 국제인권 메커니즘	68
C. 정부간 정치기구	69
D. 초국가적 규제 네트워크	70
E. 국제금융기구의 책임성 메커니즘	71
F. 국제차원의 MDG 고유의 책임성 메커니즘	71

제3부 | 앞으로의 과제 79

제5장 Post-2015 개발의제에 인권 책임성의 통합	80
A. 국가와 다른 의무주체들은 무엇을 위한 책임성을 지니는가?	80
B. 책임성의 대상은 누구인가?	90
C. 책임성의 기한은 언제까지인가?	92
D. 책임성은 어떻게 보장되어야 하는가?	93

부속문서

정책결정과정에서의 책임성 : Post-2015 개발의제의 목표, 세부목표, 지표에 책임성 기준의 적용	101
---	-----

약어 목록

AAAQ	availability, accessibility, acceptability and quality 이용가능성, 접근가능성, 수용가능성, 질
AIDS	acquired immunodeficiency syndrome, 후천성면역결핍증후군
CESR	Center for Economic and Social Rights, 경제·사회권 센터
CSO	civil society organization, 시민사회단체
CSR	corporate social responsibility, 기업의 사회적 책임
DHS	Demographic and Health Surveys, 인구·건강 조사
ECA	export credit agency, 수출신용기구
GDP	gross domestic product, 국내총생산
HIV	human immunodeficiency virus, 인체면역결핍 바이러스
HRIA	human rights impact assessment, 인권영향평가
IFC	International Finance Corporation, 국제금융공사
IFI	international financial institution, 국제금융기구
ILO	International Labour Organization, 국제노동기구
IMF	International Monetary Fund, 국제통화기금
MDGs	Millennium Development Goals, MDG
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey, 다중지표 클러스터 조사
NGO	non-governmental organization, 비정부기구
ODA	official development assistance, 공적개발원조
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development 경제협력개발기구
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 유엔인권최고대표사무소
UNDP	United Nations Development Programme, 유엔개발계획
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme, 유엔인간정주계획
UNICEF	United Nations Children's Fund, 유엔아동기금
WHO	World Health Organization, 세계보건기구
WTO	World Trade Organization, 세계무역기구

요약 보고서

배 경

MDG는 전 지구적인 공동사업으로서 빈곤퇴치에 관한 유례없는 국제적 합의를 구현하였으며, 개발도상국과 선진국 모두를 구속할 수 있는 제한적이지만 일련의 이행의 틀을 형성하는데 기여했다. 개발목표의 범주는 빈곤을 다차원적 문제로서 이해하도록 장려하게끔 기획되었는데, 노력과 자원에 우선순위를 정하는 원조로서의 선별성이 그것이다. 다양한 지표들에 관한 정량적이며 한시적인 세부 목표들을 설정함으로써, MDG는 국제적으로 진전에 대한 신뢰할 수 있는 추적을 위한 통계적 기초를 제공할 뿐만 아니라, 긴급성에 대한 공감대를 고취시켰다.

개발목표는 모니터링 가능한 일정한 공약들을 이행하기 위해서, 상호간 그리고 그들이 통치하는 지역에 책임이 있는 세계 지도자들의 동의에 따라 채택된 이행합의서이자, 책무성의 수단과 이행에 대한 인센티브로서 약속되었다. 개발목표가 국제개발 담론의 형성에 중대한 영향을 미쳐왔음은 의심의 여지가 없다. 또한 전 세계 각국의 정치적 상황은 국가개발정책의 수립과 국제원조의 흐름 개선에 일정한 역할을 해 왔다. 하지만 지난 12년간의 경험은 책무성에 대한 국가들의 약속이 실제보다 과장되어왔음을 보여준다.

실제로 국가로 하여금 이행약속에 책임을 갖도록 하는 능력은 몇 가지 요인들로 인해 약화되어 왔다. 책무성은 누가, 무엇을 책임져야 하는가에 대한 명확성의 결여로 인해 손상되어 왔다. MDG는 국가, 국제기구, 민간부문, 시민사회 공통의 책임일 뿐만 아니라, 개발도상국과 선진국 사이에서의 상호책무성 개념을 전제하고 있다. 그러나 실제적으로는 이는 행위 주체들의 수와 다양성이 증가함에 따라서 개발 단계에 있는 행위 주체들의 차별화된 책임을 명확히 하는 것을 어렵게 만들었다.

상호 책무성은 모든 국가가 국경 안팎에서 발생하는 박탈에 직면한 국가들에 대해 책무성을 지는 것이 아니라 공여국을 개도국 책무성의 대상으로 만드는 수단으로서 더욱 자주 이용되어 왔다. 빈곤층의 삶에 영향을 미치는 정책 결정에 참여 또는 이의를 제기함으로써 빈곤층의 의미 있는 참여를 가능하게 하는 우호적 환경조성에는 비교적 관심이 부족했다. 개

발목표는 법적 구속력이 있는 공약이기보다는 선언적 의미의 정치적 약속이므로, 공약의 불이행은 대부분의 국가들에게 결실을 맺게 해주지 못했다. 이행 경과에 대한 모니터링 및 보고 체계의 허점, 개발목표 이행을 검토하고 보장하는 메커니즘의 부재나 저조한 활용은 이행약속을 강제하는 것을 어렵게 해 왔다.

2015년에 개발목표를 검토하고 대체하는 과정은 책무성의 공백을 짚어봄과 동시에, 개발목표의 새로운 체제가 또 다른 미이행 공약으로 끝나지 않도록 보장하기 위해서 놓쳐서는 안 될 기회이다.

책무성, 인권, 새천년개발 목표

“책무성”은 인권 프레임워크를 떠받치는 초석이다. 인권은 본질적으로 개인과 국가 또는 권한을 지닌 공적 기관과의 관계를 지배하는 규범과 관행의 체계이다. 인권기준은 인간이라는 것만으로도 누구나 누릴 자격이 있는 권리와 자유는 물론이고, 권한과 권력을 행사하는 주체가 이에 상응해서 부담해야 하는 의무들을 설정해준다. 인권의 관점에서 책무성은 정부의 정책입안자와 정책결정과 행위에 영향을 받는 **권리보유자**에 대응하는 다른 **의무부담자**와의 관계를 말한다. 책무성은 개인적 또는 집합적인 고충사항을 다루는 것과 책임이 있는 개인과 책임당국에 의한 잘못된 행위에 대한 제재를 가능케 하는 교정(矯正)의 기능을 지닌다. 그러나 책무성은 또한 정책이나 서비스 제공의 어떤 측면이 제대로 작동하고 있는지, 그 측면들이 조정될 필요가 있는지의 여부를 판단하는데 도움을 주는 예방적 기능도 갖는다. 책무성 원칙과 책무성 메커니즘은 이행체계가 더 효과적이고 민감하게 반응하도록 만들기 위해 극복할 필요성이 있는 구조적 실패를 확인함으로써 정책결정과정의 개선을 가능하게 한다.

비록 인권의 실행에 있어서 중요한 것일 지라도, 책무성은 오랜 기간에 걸쳐서 개발, 거버넌스, 정치, 법, 윤리, 경영, 행동주의의 주요 관심사였다. 책무성의 의미와 기능은 학문별로 상이하지만, 대부분의 공공 정책적 맥락에서 책무성은 행위에 책임지고, 권한당국의 행위에 영향을 받는 주체들에게 설명과 정당화의 방식을 통해서 행위에 대해 응답해야 하고, 권한당국의 정책 수행이나 설명에 대한 필요성이 있는 경우에는 강제적인 제재에 구속되는 권한당국의 의무를 지칭한다.² 개발 분야에서 책무성에 관한 문헌의 상당수는 다음의 세 가지 구성 요소에 수렴한다. : 책임성, 응답성, 집행가능성³

최근의 기간을 살펴보면, MDG 및 MDG 계승 프레임워크와 관련하여 책무성 증진을 위한 노력이 책무성의 이러한 세 가지 차원을 강화하기 위한 인권 규범과 메커니즘을 도출할 수 있다.

첫째, 인권 기준은 개발과정에서 개별 주체들 각각의 **책임성**의 윤곽을 그릴 수 있게 해준다. 국가는 기존의 구체적인 국제조약상의 의무를 고려하는 방식으로 MDG 체제를 인권기준과 모든 인권의 불가분성 및 독립성에 합치하도록 명확하게 조정해야 한다. 만일 인류의 개발 이행약속이 그것을 뒷받침하는 인권적 의무의 관점에서 구조화된다면, 개발목표를 위한 책무성은 자선 혹은 재량이라기보다는 법적 의무의 문제가 된다.

둘째, 새로운 이행 목표를 설정하고 이행목표의 준수를 보장하는 과정의 중심에 인권 원칙을 두는 것은 빈곤과 결핍에 가장 많은 영향을 받는 주체들의 능동적 참여를 조성하고, 그들에게 응답책임을 갖는 의무부담자의 대응력을 증진시킨다. 인권 프레임워크에 기초한 책무성 메커니즘은 주민들이 유의미한 의사결정 과정에 참여할 수 있는 환경의 조성에 일조한다. 이러한 책무성 메커니즘은 그 사회의 소외되고 빈곤한 계층의 관심사와 요구에 대해 고려하고, 이에 **응답**해야 할 권한 주체를 위한 인센티브를 창출한다. 또한 책무성 메커니즘은 소외층과 빈곤층의 참여를 장려함으로써, 정책입안과 서비스 제공을 강화하면서 그들에게 권한을 부여한다.

셋째, 개발목표의 정보공개, 모니터링, 보고 메커니즘의 임시적, 임의적인 특성에 의해서 MDG의 달성이 저해되었다. 사회의 소외되고 더 빈곤한 계층이 그들의 권리가 침해되었을 때, 인권은 권리를 **집행**하고 배상을 청구할 수 있는 지위를 보장함으로써 책무성을 촉진시키기 위한 보충적 수단을 제공한다. 개발공약 이행의 실패가 인권기준의 위반을 구성하고, 그 위반에 의해 영향을 받는 계층은 국가의 구제 메커니즘이나 국제인권 메커니즘에 고발할 수 있어야 한다. 다수의 국가 및 국제기구는 즉각적이며 공정하고 투명한 절차를 통해서 해당 침해사항에 대한 고발을 평가하고 책무를 확정하며, 부당한 대우로 고통 받는 사람들에게 구제방안을 제공하면서 인권규범 체계를 실행하기 위해 존재한다.

국제인권법에서 국가는 주로 사법적 관할권 내에 있는 주민들의 권리 존중과 보호에 책무성을 갖는다. 국제개발 분야의 활동 주체들의 급증은 기업과 다자간 경제기구부터 민간 재

단에 이르기까지 책무성으로의 더욱 다차원적인 접근을 발달시키는 것을 필수적으로 만들었다. 정치적 탈중심화, 공공 서비스의 민영화, 세계화된 경제의 폭넓은 변화는 개발을 형성하는 기구의 수와 기구 간 상호연관성을 증대시킬 것이다. 현재 국가와 시민 간의 유대는 국가의 상부, 하부 그리고 국가수준 이상의 주체가 연관 되는 상호연관적인 책임성에 관한 더욱 정교한 연계망의 중심이라고 할 수 있다.

책무성에서 국가 행위자의 약점은 정치적 의지의 부족, 관료제의 파편화, 국내정치의 일관성 부족, 취약한 조세행정, 사회계약의 다른 요소를 포함하는 광범위한 요인, 적절한 자원과 안전장치 없는 서비스 제공에 대한 책무의 분산에 기인한다. 현재 MDG체제에서 가장 지속적인 책무성 부족의 하나는 선진국을 개발을 위해 그들이 합의 했던 세계적인 파트너십으로서 이행 약속과 선진국이 행한 개발, 원조, 무역, 투자정책에 대한 초국가적인 인권 영향에 책임지도록 구속하는 어려움이었다. 초국경적 경제, 무역, 금융 관계의 증가하는 독립적 체제에서 MDG의 계승체제로서 글로벌 거버넌스의 강조 필요성이 있는 중요한 차원은 국제적 수준에서 정책적 일관성을 보장하는 것이다.

인권의무를 존중, 보호, 이행하는 국가의 역량은 많은 비국가 행위자들이 영향력 있는 역할을 담당한 세계정치경제에 의해 형성되고 강제되었다. 비국가 행위자들은 국제금융기구, 지역금융기구, 다자개발은행, 수출신용기구, 초국적기업, 신용평가기관, 민간재단 등을 포함한다.⁴ 특정한 비국가행위자들이 개발정책과 책무성 체계의 발전에 있어서 중요한 진보를 이룩해온 반면, 비국가행위자들의 자발적이고 자기 규제적 특성은 책무성의 상당한 간극이 여전히 역점을 두고 다루어져야 할 상태로 남아 있다는 것을 의미한다.

권리보유자, 의무부담자, 책무성 기구들은 국경을 초월하는 다양한 포럼에서 상호 작용한다. 다양한 인권기구들과 메커니즘은 정부 관리들과 다른 의무부담자들의 최근의 개발의제와 관련된 권한 남용과 권리침해에 대해 책임지도록 잠재적으로 활용될 수 있다. 사법적 메커니즘은 인권 침해에 대한 법적 보상과 구제방안을 추구하는 핵심 방안이다. 그러나 비사법적 메커니즘은 의회의 상임위원회, 행정 청문회, 서비스 고충처리절차, 시민협의체, 지역 사회에 기반을 둔 책무성 체계 여부를 가리지 않고, Post-2015의 맥락적 차원에서 인권 책무성을 강화하는 핵심적인 역할을 수행한다. 각기 다른 절차는 독립적이지 않으며 서로를 강화할 수 있다. 따라서 정치적 동원과 지역적 사법기구에 의한 판결이 지역 애드보커시 단체

들의 요구에 권한을 부여할 수 있도록 연관되어 있을 때, 경제적·사회적 권리보호에 관한 법률소송이 더욱 효과적으로 작동하는 경향이 있다.

책무성 메커니즘의 기능과 권한이 다양함에도 불구하고, 메커니즘은 인권기준의 엄격한 준수를 감독하고, 독립적으로 정부의 수행을 재검토해야 하며, 인권 기준을 준수하지 않은 경우의 구제, 보상이나 다른 시정조치 수단을 권고해야 한다. 궁극적인 목표는 단지 인권 침해에 책임이 있는 주체를 제재하는 것이 아니다. 효율적인 책무성 체계는 권리가 더욱 온전하게 향유될 수 있는 환경을 조성하는 체계적·제도적 전개를 촉진한다. “책무성의 선순환”으로 묘사되어 온 것처럼, 인권책무성은 초기의 정책 기획 단계에서부터 예산편성, 집행, 모니터링, 평가에 이르기까지 국내정책 주기상의 모든 단계에 통합되어야 한다.

국제인권기구를 포함한 국제책무성체계는 집행기능보다는 일반적으로 관리와 감독의 역할을 한다. 그러나 국제책무성체계는 국가가 인권 원칙을 고려하면서 개발 수행을 정당화하도록 요구하는 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 기구는 국가에 적절한 배상 메커니즘이 존재하는지 면밀히 조사할 수 있고, 국내 책무성 강화를 권고할 수 있다. 국제인권기구는 고충사항을 제기하고 협상하기 위한 추가적인 포럼을 제의하고, 특히 정부에 의해 의견이 무시된 집단에 도움을 준다.⁵

그럼에도 불구하고 실제로 책무성의 인권적 측면과 인권기구들은 MDG의 맥락에서 덜 인식되고 충분히 활용되지 못했다. 개발목표 모니터링은 주로 양적인 인권개발지표를 지지하면서 자료를 수집하는 것에 집중해왔다. 개발목표가 인권에 대한 국가적, 국제적 이행을 약속을 충족시키려면 이행의 진전을 추적하는 더욱 강력한 메커니즘이 필요할 것이다. 그리고 MDG에 대한 모니터링 메커니즘은 일반적으로 국가의 공공정책 감시와 통합되어야 하며 개별화된 활동으로 비춰져서는 안 된다.

2015년 이후의 책무성

2015년에는 인권, 평등, 지속가능 원칙에 기반을 둔 야심차고 새로운 글로벌 정책이 요구된다. 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담과 2012년 유엔 지속가능발전 정상회의(“리우+20”)의 결과문서에 기록된 중요한 인권 협정에 기반을 둔 새로운 정책의 궁극적인 목표

는 유엔 회원국이 국제 인권 이행약속을 실현해야만 한다는 것이다.⁶ 책무성과 인권이 차세대 개발목표의 중심이 된다면 2015년 이후 현재의 느슨한 정치적 이행약속은 더욱 견고한 글로벌 사회계약으로 전환될 수 있다.

인권은 그 구성요소인 책임성, 응답책임성, 집행가능성을 강화함으로써 Post-2015 개발 합의를 위한 협상의 맥락에서 책무성에 대한 이해를 알릴 수 있다. 새로운 글로벌 개발 목표와 관련하여 (2012년 유엔 지속가능발전 정상회의에서 합의한 “지속가능한 개발목표”를 포함) 특히 책무성 메커니즘은 모니터링, 평가, 필요시의 보상, 제재의 인권적 수단뿐만 아니라 인권적 기준을 더욱 고려해야한다.

Post-2015 개발의제에 관한 논의의 맥락에서, 의제의 실행 및 절차가 다음과 같이 준비되어 있는 경우에 인권적 책무성은 존재한다. :

- ▶ 국제적 인권 기준을 반영하고 확정하는 행위 및 실행 기준에 반하는 행위에 대해 책임을 지며, 설명해야 할 대상에 이를 설명하고 정당화하는 권한당국이나 기구에 의무를 부여할 준비가 되어있고,
- ▶ 권한당국의 수행이 인권 의무를 위반한 것으로 인식되는 경우, 집행가능한 제재나 시정 조치로 권한 당국을 구속할 준비가 되었을 때. 또한 수행을 평가하고 제재하는 절차는 사법적, 행정적이거나 여타의 절차를 불문하고 국제인권기준을 반영하고 확인해야하며,
- ▶ 빈곤층의 권리가 침해된 경우, 권한당국에 대한 청구를 집행하는 공정하고 투명한 메커니즘에 접근할 수 있고 적절한 배상을 받도록 할 준비가 되어있어야 한다.

명백하고 야심차며 구체적이고 관리 가능한 글로벌 차원의 목표, 세부목표, 지표들의 확인은 - 기존 국제인권조약의 기준에 맞도록 명백히 조정된 - 누가, 무엇에, 언제까지 책무성이 있는지 명시하는데 도움이 될 수 있다. 이는 결과적으로 책임을 명확하게 하고 권한당국의 응답책임성을 향상시키며 지속적인 전개를 위한 인센티브를 강화한다.

인권은 회원국과 다른 의무부담자가 Post-2015 합의 하에서 **무엇에** 책무성을 가져야 하는지, **어떻게** 책무를 수행할 것인지 뿐만 아니라, **언제까지** 책무를 유지할 것인지 규정하는 것에 도움이 되어야 한다.

국가와 그 밖의 의무부담자들은 어떤 책무성을 가져야 하는가?

Post-2015 개발의제에 포함시킬 것을 원하는 다양한 이슈에 대한 요구들이 쇄도하고 있다. 명백한 객관적 기준은 글로벌 목표가 가장 잘 기여할 수 있는 구체적 목적을 고려하여 새로운 글로벌 개발목표 포함에 적합한 우선순위의 확인을 이끌어야 한다. MDG의 경험으로부터 가장 유용한 목적인 다음의 내용들을 얻을 수 있다. (a) 새롭고 진보적이며 인간중심적인 글로벌 개발체제를 분명하게 하는 것에 대한 규범적 목표, (b) 소외된 이슈 및 분야에 관심을 “고취시키는 것”, (c) 이 출판물에서 논의된 것처럼 공유된 인권과 개발 공약의 이행을 위한 책무성을 강화하는 것. 글로벌 개발목표와 세부목표들은 구체적인 맞춤형 과정 없이 문자 그대로 국가계획목표로서 유용되거나 인식되어서는 안 된다. (이하 참조)

2012년 유엔 지속가능발전 정상회의 결과문서는 더 일반적으로 Post-2015 협정에 관련된 새로운 지속가능발전목표에 대한 유용한 일련의 기준을 포함하고 있다. 인권적 관점으로부터 다음의 기준이 포함되어야 한다. (a) 글로벌 개발목표가 결핍으로부터의 자유뿐만 아니라, 공포로부터의 자유를 반영하면서 균형잡힌 체제를 구성하는 것을 보장해야 한다. (b) 새로운 글로벌 목표와 세부목표를 주로 개발의 “종료”에, 더 적게는 “수단”에 집중해야 한다. (c) 강력한 정치적, 도덕적, 인식적 특징을 가지며 전 지구적 인구에 반항을 불러일으키는 이슈에 우선순위를 두고, 주인의식과 행동을 이끌어내야 한다. (d) 결과뿐만 아니라 노력에 관한 지표들도 포함해야 한다. (e) 새로운 글로벌 모니터링 체제를 지원하면서 수집가능하고 광범위하며 미사용된 자료들의 출처를 인정하여 Post-2015 개발의제의 수단을 주인이 아닌 오히려 하인으로 만들어야 한다.

2015년의 중심적인 도전은 평등의 개념이다. Post-2015 개발의제는 밀접하게 연관된 형평성(이익과 기회의 분배에 있어서 공평함), 평등성(법률의 완전한 보호를 받는 기회와 결과 모두에서의 실질적인 평등), 비차별성(용인될 수 없는 근거에 기반을 둔 권리의 향유를 손상시키는 효과나 목적을 가진 차별의 금지) 등 세 가지 개념을 발전시키도록 기획되어야 한다. 평등의 달성은 Post-2015 개발목표에서 자립적인 목표이며 향상된 자료 수집 및 배포, 각각에 대한 평등성 벤치마킹과 평등성 모니터링을 통해 다른 모든 목표에 명백하게 통합되어야 한다.

Post-2015 합의를 위한 중요한 우선순위는 세계적, 국가적으로 개발, 무역, 투자, 지적재산, 금융, 조세, 다른 주요 정치제도 사이에서의 “일관성 강화”임에 틀림없다. 국제인권기준은 무역 협정과 다른 경제 및 사회정책 분야의 인권평가 경험으로부터 도출한 궁극적인 개발의 종결을 대표하는 법적 구속력이 있는 기준과 고차원적 정책 목표로서 세계적, 국가적 차원에서 모두 정책일관성을 위한 기준이 되어야 한다.

국가들은 Post-2015 개발공약을 언제까지 이행해야 하는가?

Post-2015 개발의제의 궁극적인 목표가 모두를 위한 모든 인권의 완전한 실현에 기여하는 것이라면, Post-2015 개발목표와 세부목표는 정치적 책무성을 위한 좀 더 단기적이며 잠정적인 세부목표 및 재검토 절차와 더불어 진정한 전환적 변화를 위한 장기적인 체제에 내재화 될 필요가 있다. 아래에 간략히 기술된 것처럼 모든 국가에 적용되는 세세한 일련의 목표와 세부목표는 적절하게 조정된 시간계획과 함께 확장되고, 맞춤형 목표가 되어야 하며, 상이한 국가적 환경에 따라서 지역화 되어야 한다.

2010년 한 해는 더 즉각적인 정치적 인센티브와 수요에 균형을 맞추면서 Post-2015 개발 목표와 적절한 목표달성 기한인 2030년에 대한 적절한 기준선이 될 것이다. 인권조약 하에서 시민적·정치적 권리의 세부목표와 점진적이기보다는 즉시 달성되어야 하는 사회경제적 차원의 권리들을 위해 더 짧은 기간이 요구된다. 후속 합의는 2048년 세계인권선언 100주년 기념일까지 모두를 위한 모든 인권의 보편적 실현을 목표로 해야 한다.

국가들은 Post-2015 이행공약에 대하여 어떻게 책무성을 가져야 하는가?

새로운 글로벌 개발목표는 국가의 노력과 수행에 대한 만능적인(one-size-fits-all) 기준이 될 수는 없다. 글로벌 개발목표와 세부목표의 구별되는 목적에 대한 명확성의 부족과 국가 계획 목표치로서 MDG의 부적절한 사용은 처음부터 MDG 이행을 방해하였고 국가와 지역 사회 간 MDG 이행에 대한 참된 현황을 왜곡해왔다. 국가와 지역사회 차원의 “맞춤형” 글로벌 개발목표는 다음과 같은 8개의 단계를 포함해야 한다.

1. 국가적·지방적 차원의 목표와 세부목표를 당국에서 적용 가능한 인권조약 기준에 맞도록 조정해야 한다.

2. 국가적·지방적 차원의 목표, 세부목표, 지표 및 벤치마크를 통해서 참여절차를 수립하고, 모니터링 과정에의 적절한 참여를 보장해야 한다.
3. 가장 소외된 공동체와 지역을 우선순위에 두는 것을 보장하면서 비차별 원칙과 평등성의 원칙을 통합해야한다.
4. 권리의 실현을 막는 주요한 애로사항을 설명하면서, 긍정적인 결과를 증대시키는 개입을 선택해야 한다.
5. 개발목표의 전체적인 체제에서 시너지 효과와 공백을 찾아내고, 체제가 인권과 지속가능한 발전 문제 사이의 적절한 균형의 반영을 보장해야한다.
6. 당국이 이용 가능한 “최대 자원”에 대한 객관적 평가에 일관되도록 목표기간과 수준을 확정해야 한다.
7. 재정적, 정책적 결과뿐만 아니라, 노력에 대한 세부목표와 지표를 마련해야 한다.
8. 이행 과정의 모니터링을 위해서 모든 인권의 범위를 총망라하여(시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 권리) 주관적이거나 양적이 아닌 객관적이고 질적인 다양한 지표와 모든 이용 가능한 정보를 활용해야 한다.

새로운 개발목표는 - 전세계적, 국가적, 지역적 수준에서 - 접근가능하고 효과적인 책무성 메커니즘에 의해 뒷받침되어야 한다. 책무성 메커니즘은 사회적 책무성 메커니즘 뿐만이 아니라 행정적, 정치적, 사법적, 준사법적 책무성 메커니즘과 서비스의 질을 보장할 체계를 포함해야 한다. 인권적 기준은 규범적인 준거 틀이어야 한다. 빈곤층이 사법적 메커니즘은 물론 여타의 책무성 메커니즘을 활용하지 못하게 하고, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 포함한 이들의 권리 청구와 집행을 가로막는 장애물을 제거하는 조치가 취해져야 한다. 개발정책에 갈수록 큰 영향력을 미치는 국제금융기구와 비국가 행위자 뿐만 아니라 국제적 수준에서 국가의 책무성 부족을 강조하기 위해 적절한 메커니즘이 고안되거나 채택되어야만 한다.

개발 목표에 관한 현존하는 책무성 메커니즘은 Post-2015 개발 목표의 목적을 위해 강화되며 채택 및 확장되어야 한다. 2012년 현재 Post-2015 개발의제를 위한 글로벌 책무성 합의에 관해 협의가 활발하게 진행중이며, 기존의 “글로벌 동료검토” 메커니즘도 논의되어 왔다. 하지만 그러한 모든 개혁 제안은 강화되어야 하는 기존의 국제인권 책무성 메커니즘에 의한 역할을 조심스럽게 고려해야 하고(중첩되거나 약화시키지 않아야 한다), 새로운 글로벌 개발목표에 대해 더욱 일관성 있고 명시적인 모니터링 및 보고 절차를 고려해야 한다는 점이 중요하다.

Post-2015 개발 이행약속을 위한 어떠한 새로운 글로벌 검토 메커니즘도 인권조약의 기준을 명백하게 나타내야 하며 엄격한 독립적 검토, 시민사회의 효과적인 참여, 높은 수준의 정치적 책무성을 보장해야 한다. Post-2015 글로벌 개발목표를 위한 검토 메커니즘에 의해 생산된 자료들은 인권 검토와 보고 절차에 체계적으로 반영되어야 한다. 회원국은 각국의 국가적 보고절차와 책무성 메커니즘이 상호 강화되고 불필요하게 중복되지 않도록 보장하면서, Post-2015와 국제인권보고 의무를 능률화해야 한다.

국가는 인권조약 및 회원국의 선택적 진정절차의 전반적인 영역에 대해 비준해야 하며, 이행을 지연시킨다는 의구심을 해소시켜야 하고, 포괄적이며 시의적절하고 정례적인 보고서 제출을 위해 노력해야 한다. 이러한 방식은 개발정책과 프로그래밍을 위한 국제인권 메커니즘 권고사항의 영향력과 질을 향상시키며, 더 나은 정책결정을 위한 동기부여를 강화함으로써 책무성 선순환의 보장에 도움이 될 것이다.

서론

우리는 각각의 사회에 별도의 책임이 있을 뿐 아니라 전 세계적 차원에서 인간의 존엄과 평등, 형평의 원칙을 유지하기 위한 집단적 책임도 있음을 인식하고 있다. 그러므로 지도자들로서 우리는 세계인들, 특히 가장 취약한 계층과 그중에서도 특별히 전 세계 아동과 그들의 미래에 대한 의무가 있다.

- 유엔새천년선언

2000년 9월, 새천년의 여명에 유엔에 모인 세계 지도자들은 “절망적이고 비인간적인 극빈의 환경으로부터 우리와 동반자인 남성, 여성, 아동을 자유롭게 해주기 위한 어떠한 노력도 아끼지 않겠다.”고 결의한 새천년 선언을 채택했다. 이러한 이행약속을 구체화하기 위하여 지도자들은 2015년까지 달성되어야 하는 목표 아래 관련 세부 목표와 더불어 소득빈곤, 기아, 질병, 빈곤의 다른 핵심적인 차원들을 강조하는 8가지의 MDG를 채택했다.⁸

MDG의 만료 시한이 다가옴에 따라 전 세계의 정부와 시민사회는 2015년 이후의 개발목표를 계승하고자 새로운 일련의 개발 목표들에 대한 규정 작업을 시작하고 있다. 이 작업을 성공적으로 수행하기 위해 현행 MDG 체제의 장단점과 개발목표의 성공 및 실패 이유를 이해하는 것은 필수적이다.

인권의 관점에서 이해되는 이 출판물은 책무성에 관한 질문에 집중하고 있다. 출판물은 두 가지 핵심적 결점이 빈곤층의 권리와 염원의 실현을 돕는 현행 MDG 체제의 효과성을 약화시켜 왔다는 전제에서 출발했다. 첫째는 그것을 이행하기 위한 개발목표와 계획이 인권의 용어로 적절히 구성되지 않았다는 것이다. 이것은 개발목표의 설계와 전달 모두에 있어서, 국가에 부여된 기존의 인권실현 약속이 간과되고 약화되어 왔다는 것을 의미한다. 두번째는 책무성의 결점이다. 개발목표는 아마 빈곤이라는 재앙을 퇴치하기 위해 만들어진 가장 진지한 전 지구적 이행약속을 대표할 것이다. 그러나 국가와 다른 주체들이 이러한 약속을 이행하기 위해 무엇을 해야하는지 설명하고, 결과적으로 막을 수 있는 빈곤 때문에 지속적으로 고통받는 수백만 명의 사람들에게 응답하기 위한 굳건한 메커니즘은 실제로 실행되지 않고 있다.

인권은 새천년 선언이 기반을 둔 국제적으로 인식된 원칙의 주요 영역 사이에서 상당히 중요한 역할을 한다. 선언은 “모든 국가에서 모두를 위한 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 문화적 권리의 완전한 보호와 보장을 위해 노력한다”⁹는 전 세계 지도자들의 이행 약속을 재확인하고, 발전권을 포함하여 인권의 실현을 위한 국제협력의 중요성을 강조했다. 이와 유사하게, 책무성은 고정된 가치로서 새천년선언의 모든 곳을 관통한다. 점점 더 상호의존적인 세계에서 개발도상국뿐만 아니라 선진국도 인권을 유지하기 위한 공유된 책무를 갖고 있으며, 전 지구적 빈곤에 대한 선진국과 개도국의 의무가 국경을 초월한다는 인식에서 새천년 선언은 세계화된 책무성의 강력한 성명으로 해석될 수 있다. 국가의 효과적인 거버넌스를 보장하기 위해 중심이 되는 국가 책무를 인정하면서 새천년 선언은 부유한 국가들, 국제기구, 민간부문이 더욱 공평한 무역, 원조, 금융, 부채탕감 시스템을 포함하여 인간개발 증진을 위한 환경 조성에도 동시에 책임이 있음을 강조한다.

개발목표는 새천년 선언의 이행을 위한 로드맵으로서 의도되었다. 개발목표는 빈곤과 연관된 결핍의 가장 지독한 일부 유형을 강조하는 구체적이며 한시적인 이행약속을 만듦으로서 새천년 선언의 이행약속을 구체화했다. 비록 개발목표 스스로 인권을 언급하고 있지는 않더라도 실제로 개발목표는 여성의 평등권과 아동의 권리뿐만 아니라 근로권, 식량권, 교육권, 건강권, 주거권, 식수와 위생에 대한 권리, 적절한 삶의 기준에 대한 권리를 포함한 일련의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 광범위하게 부합한다.¹⁰ 초등교육을 받을 아동의 권리에 관한 접근, 모든 여성이 임신과 육아 중 적절히 보살핌을 받을 권리에 관한 접근과 같이 인간의 존엄과 생존을 위한 핵심적인 환경에 대한 개발목표의 선택적 집중은 느슨하게나마 국제적 경제, 사회, 문화적 권리 기준 아래의 많은 핵심 의무에 부합한다. 게다가 각각의 개발 목표 하에서 세부목표와 지표를 수립하는 것은 잠재적으로 경제적, 사회적 권리의 “점진적인 실현”을 추적하기 위한 정량화 기준을 제공한다. - 국제인권조약 체제하에서 국가들은 이용가능한 최대한의 자원을 활용하여 가능한 신속하게 이 권리들을 실현해야 할 의무를 갖는다.¹¹

하지만 MDG와 세부목표는 여러 측면에서 국제인권기준과 부합하지 않는 방식으로 작성되었다. 개발목표 2는 초등교육이 무상으로 의무적이며 확실한 질이 보장되어야 한다는 인권의 필요조건을 무시하고 있다; 개발목표의 성 평등 세부목표는 교육과 정치적 표현의 평등성에 너무 제한적으로 접근하고 있으며, 여성에 대한 폭력과 같은 성 차별의 다른 핵심적인 빈곤 징후들을 놓치고 있다; 그리고 주거, 물, 위생에 관한 개발목표들은 거주자의 안전, 서

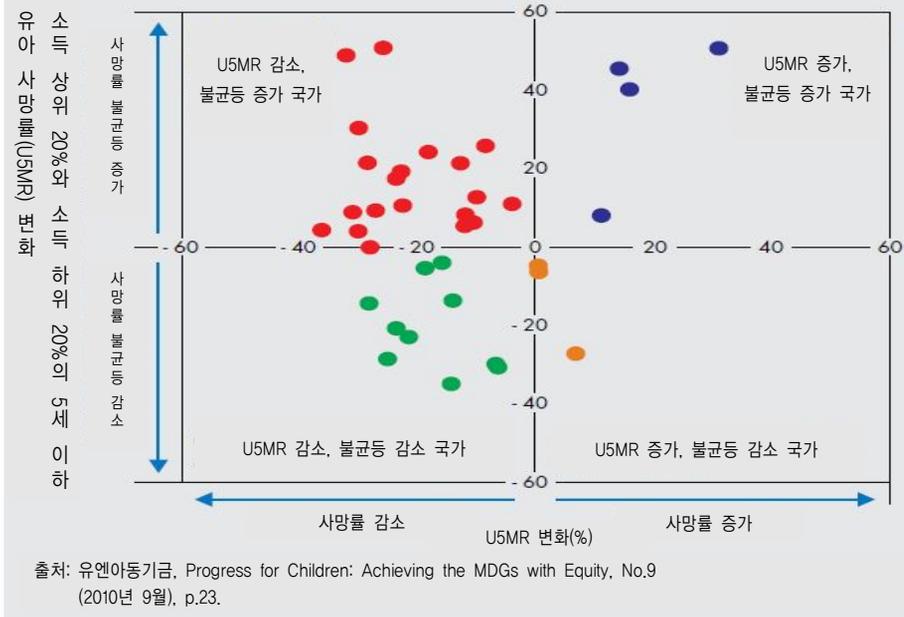
비스의 질, 서비스 구매력에 관한 주요한 인권적 사안을 거의 놓치고 있다. 개발과정에서 유의미한 참여와 책무성을 위해 필수적인 표현, 집회, 결사, 정보의 자유와 같은 시민적, 정치적 권리들은 거의 제외되었다.

관련된 모든 국제인권기준을 다루는 제한된 수의 개발목표들을 포괄하는 합의된 정치적 합의를 이루는 것이 합리적이지 않은 상황에서 새천년개발목표와 세부목표는 국가들이 기존에 체결한 국제인권 협정상의 의무를 실질적으로 달성하게 하는데 부족한 점이 많았고 개발과 관련한 국가의 인권 약속을 더 활발하게 이행하는데 박차를 가할 잠재적 가능성을 약화시켰다.¹²

MDG의 많은 영역에서 의심의 여지없이 주목할만한 성과를 이룬 반면, 정기적인 세계의 진척상황 점검에 기인한 자료는 인권적 관점으로 분석했을 때 문제가 될 만한 의문을 제기하고 있다. 산모의 사망 및 아동의 영양실조를 감소시키는 것과 같은 개발목표 영역에서의 달성률은 심지어 일부 지역에서 불합리하게 느리거나 침체되어왔다.¹³ 심지어 인간개발의 결과가 상대적으로 강한 곳에서도 어떤 규모의 성과가 개발목표를 충족하기 위한 세계적 노력에 기인한 것인지 불분명하다. 예를 들면 하루에 1.25달러 이하의 수입을 얻는 사람의 비율을 반으로 줄이려는 세부목표는 2015년까지 충족될 가능성이 있다. 그러나 이는 개발목표의 결과로서 투입된 국가적, 국제적 차원의 정책 노력이라기보다는 대개 개발목표보다 먼저 형성된 공공정책에 기반을 두고 있는 인구가 많은 두 국가인 중국과 인도의 경제성장 양상 때문이다.

더욱이 분석 자료에서는 성, 민족, 도시와 지방 인구, 사회경제적 지위와 같은 유형의 지속적이고 때때로 확대되는 격차 이외에도 많은 국가에서 개발목표 이행의 진척 상황이 극도로 불균등했음이 드러났다. 예를 들면, 목표 제4번에 관하여 유엔아동기금의 분석 자료는 대다수의 국가가 5세 이하 유아사망률 감소를 경험했지만, 이는 대부분의 국가에서 고소득층과 저소득층 사이의 확대된 아동사망률 불평등에 의해 수반된 것임을 보여준다. **[도표 I 참조]**¹⁴ 이와 같은 사실은 평등과 비차별 인권원칙을 보호하려는 노력에 대해 심각한 문제를 제기했다.

도표 I. 아동 사망률 증가의 불균등성



또한 전 지역에 걸쳐서 이행 상황은 대단히 다양하고, 가장 어려움에 처한 지역에서 필수적인 정책적 개입이나 자원이 명확히 부족하다는 징후가 있었다. 예를 들어 산모의 사망은 상대적으로 예방하기 쉬울지라도, 지난 20년 동안 생명을 구하는 출산관련 의료서비스에의 접근이 거의 개선되지 않은 남아시아와 사하라 이남의 아프리카에는 극히 빈번한 상태로 남아있다. 다른 개발목표에서 전반적으로 나타나는 불균등한 이행상황은 핵심적 인권의무로 여겨지는 일부 영역이 주의 깊게 적용되지 않았다는 것을 시사한다. 예를 들어 물에 대한 접근이 증가한 것과 비교하여 위생 문제는 정부와 공여국에 의해 상대적으로 도외시된 채 남아있다. 게다가 물에 대한 접근성 향상은 심각한 수질 문제- 물에 대한 권리의 핵심 요소이자 현행 MDG 지표가 측정할 수 없는-를 가리고 있다.

이 심각한 결점은 인권 공동체의 능력을 훨씬 초과한 것으로 인식되었고, 최근의 이행 진전상황에 대한 평가에서 유엔 사무총장에 의해 직접 강조되어 왔다. 그럼에도 불구하고 인권적 고려사항의 개발목표로의 더 큰 통합은 핵심적 인권의무, 점진적 실현의무를 더 반영하는 세부목표, 불이익과 차별에 직면한 주체의 권리에 더 관심을 기울이는 계획수립에 부

합하는 개발목표를 감안하여, 처음부터 그 결점들을 피할 수 있었다. 표현, 결사, 집회, 정보 보유 및 열람의 자유와 참정권 및 사법에의 접근을 포함하는 시민적·정치적 권리에 대한 현행 개발목표의 맹점은 그 이행에 있어서 참여에 대한 관심과 책무성을 약화시켜 왔다.

유엔 사무총장은 책무성의 결여를 개발목표 이행의 실패에 있어서 주된 이유 중 하나로 인식해왔다.¹⁵ 새천년선언의 인권이행약속이 개발목표의 설계 과정에서 기능적으로 전환되지 않은 것과 같이, 새천년선언에 포함된 세계화된 책무성 비전은 현행 MDG 체제에서 실현되는데 실패했다. 국가 공동체의 공유된 책임과 전 세계 빈곤층에 대한 새천년선언에서의 책무성 강조에도 불구하고, MDG의 이행과정은 일련의 국가적·국제적 의사결정자들이 빈곤층에 그들의 행위에 대해 설명하도록 구속할 수 있는 견고한 책무성 메커니즘을 형성하는데 실패했다.

국제적 차원에서 개발목표에 대한 이행상황을 재검토하기 위해 형성된 보고체계는 보고체계상의 임의적 특성, 규범준수평가에의 비체계적 접근, 저조한 실적에 대한 결론 부재에 의해 비효율적으로 제공되어왔다. 소수 국가는 유엔 경제사회이사회 연례각료검토회의에 이행상황을 보고하기로 자원했다. 비록 좋은 관행을 확인할지라도, 국가의 임의적 보고 메커니즘은 보고서를 독립적으로 감시하고 평가하거나 검토결과에 이의를 제기할 기회를 거의 제공하지 못하는 실정이다.

미이행 공약과 결부된 미미한 결과와 더불어 비구속적인 정치적 이행약속으로서의 개발목표는 그 스스로 목표를 달성하기 위해 열심히 노력해야 하는 의사결정자에게 인센티브를 거의 제공하지 못해왔다. 정부가 그 통제를 넘어서는 것이라고 주장하는 요인에 대한 이행성과 부족을 비판할 때, 정부는 - 개발도상국, 신흥개발도상국, 선진국을 불문하고 - 거의 도전을 받아오지 못했다. 새천년선언에서 확인된 “공유된 책임”의 개발목표 체제는 때때로 문제를 명확하게 하기보다는 오히려 모호하게 만들었다. 제8번 목표에서 부유한 국가들이 담당할 이행약속은 의도적으로 모호한 용어에 의해 초안이 작성되었다. 다른 개발목표는 관련된 국내, 국제, 공공, 민간 행위자를 구분하지 않고 책임을 전적으로 국제사회에 돌렸다. 명백하게 규정된 의무와 책임의 부재는 정부와 다른 행위자가 책임을 회피하고 저조한 수행에 대해 여타의 주체를 더 쉽게 비난하게 했다.

책무성은 제한되어 왔을 뿐만 아니라 비대칭적이었다. MDG의 관련문서와 절차에서는 개발도상국에 대한 공여국과 국제기구에 대한 책무성을 주로 언급했다. 원조효과성에 대한 국제 포럼이 채택한 “상호책무성”의 용어는 책무성의 일방적인 특성을 사실상 감추었다. 이는 개발목표가 기인한 맥락을 차례로 반영했다. 공여국과 개도국의 정부 간 합의로 인식되는 개발목표는 수원국이 MDG 이행약속과 관련된 빈곤퇴치전략을 채택하는 것을 조건으로, 공여국이 부채탕감과 개발지원을 제공하는 개발원조에 대한 새로운 합의의 부분으로서 나타났다.¹⁶ 많은 개도국들은 사실상 개발목표를 조건부 원조의 수단으로 결론지었다. 단지 실재하는 이행약속을 선진국이 아니라 개도국에 부과하는 용어로 개발목표의 구조를 형성하려는 결정에 의해 강화된 인식이 그것이다. MDG 포럼에서 공여국과 협력국 사의의 양자간 책무성에 대한 강조점은 각국이 개발수준과 무관하게 국제인권법 체제하에서 당국의 관할권에 살고 있는 사람들에게 갖는 주요한 책무성을 모호하게 하는 경향을 보여왔다.¹⁷

국가가 우선순위로 하고 우선순위에 두는 높은 수준의 이행약속으로 알려졌지만, 개발목표와 그 이행절차는 실제로 의사결정자가 가장 직접적으로 영향을 받는 주체에게 그들의 행동을 설명하거나 정당화하는 것을 강제하거나 장려하지 않았다. 비록 새천년선언이 전세계의 가난하고 취약한 계층에 대한 집단적인 의무의 준수를 언급할지라도 국가의 개입은 실질적이라기보다는 수사학에 불과했다. 개발목표는 유엔의 비공개 협상에서 작성되었다. 최근까지 가난하고 소외된 공동체들과 그들의 이익을 옹호하는 주체들은 국제적이나 국가적으로 MDG의 정책을 형성하거나, 개발목표의 정책에 이의를 제기하는 유의미한 기회를 거의 갖지 못했다. 비록 개발목표가 채택된 이래로 많은 변화가 있었고 그 양상은 국가마다 다양했지만, 시민사회단체들은 정책형성과 이행과정에 포함되기 위해서 투쟁해야만 했다. 표현, 집회, 결사의 자유에 대한 많은 국가들의 억압적 규제는 시민사회단체의 참여에 더 많은 장애가 되어왔다.

인권기준의 관점에서 개발 목표의 진전사항을 평가하고, 결점을 확인하여 누가 그것을 책임질 것인지 결정하고, 영향을 받는 계층에 적절한 예방조치와 구제방안을 보장하기 위한 효과적인 메커니즘의 부재는 개발목표를 이행하기로 약속한 주체에 대한 어떠한 결과라고 하더라도 2015년까지 많은 개발목표를 충족시키는데에 집단적인 실패를 의미한다. 실패의 대가는 5살 생일까지 살아남지 못할 수백만의 아동들과 임신이나 출산 중에 사망할 수백만의 여성들, 그리고 기초 교육, 적절한 주거, 영양, 위생, 안전한 식수, 양질의 일자리, 존엄한

삶의 다른 필수적인 요소에 대한 접근을 지속적으로 박탈당할 수백만의 개인들에 의해 대신 치러질 것이다.

이 출판물은 새로운 체제가 새천년선언에서 확인된 비전과 가치에 적합하게 조정된다면, Post-2015 개발의제의 토대에 인권과 책무성을 두는 것은 필수적이라고 주장하고 있다. 세계는 깨어진 약속에 지쳐있다. 이행약속이 모든 수준에서 효과적인 인권 책무성 메커니즘에 의해 지지받지 못하고 모든 사람들의 삶에 가시적인 결과로 이행되지 않는다면, 2015년 이후의 기간을 포괄하는 이행약속은 신뢰성을 갖지 못할 것이다. 그리고 이행되기도 힘들 것이다. 국가들이 국제인권조약 하에서 법적구속력이 있는 의무에 더욱 명확하고 일관적으로 일치하도록 개발목표들을 조정하는 것은 공공정책 수행을 촉진하기 위한 인센티브를 강화할 것이다. 그러므로 인권 책무성은 2015년에 합의된 새로운 이행약속이 실제로 준수되도록 보장하는데 도움이 될 것이다.

Post-2015 체제에서 인권 책무성을 강화한다는 것은 개발 이행약속을 충족시키는 것에 대한 실패가 특정 기구가 행정적, 사법적 또는 다른 수단을 통해 책임을 저야하는 인권침해를 동반한다는 사실에 대한 인식을 수반한다. 질병, 결핍, 예방가능한 죽음에 의해 훼손되거나 갑자기 끝난 수천명의 생명은 저조한 MDG 이행 통계의 이면에 나타나있다. 이러한 비극은 한 국가(또는 국가들)가 의료 서비스, 적절한 주거, 안전한 식수나 다른 경제적·사회적 권리에의 접근을 보장하기 위한 적절한 노력을 수행하지 못한데서 기인하는 것으로, 국가가 보상할 의무가 있으며 법적 책무성의 대상이 된다는 점에서 이는 곧 인권침해가 된다. 인권 책무성은 개발노력에 관련된 정부 기관, 의회, 공여국, 무역상대국, 정부간 기구, 민간영역, 시민사회단체 등 모든 주체들의 행동에 영향을 받는 공동체들과 개인에 대한 반응을 더욱 광범위하게 촉진한다.

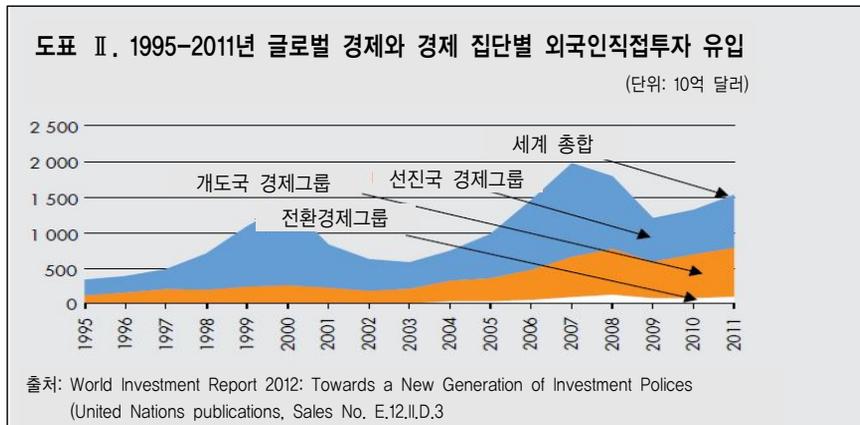
지금 이 순간 국제사회는 중요한 기로에 서있다. 2015년 이후의 기간을 위해 일련의 새로운 국제개발 이행약속을 규정하려는 노력이 진행되는 와중에, 세계의 시민사회단체들은 모든 세계인들의 권리와 염원에 부응하며, 21세기 권력관계의 복잡하고 발전하는 특성을 인정하는 차세대 개발목표가 새로운 글로벌 사회계약의 토대로서 역할해야 한다고 요구하고 있다. Post-2015 체제의 중심부에 인권을 두는 것은 우리 시대를 위해 재정립된 사회적 계약으로 특징지어지는 책무성의 구속력 강화에 기여할 수 있다.

변화의 맥락

MDG가 채택된 이래 세계적인 맥락에서의 변화는 post-MDG 개발 체제에 있어서 책무성 재고 필요성을 훨씬 더 완전하게 강조해왔다. **글로벌 금융경제위기**는 개도국과 신흥개도국 경제에서의 연쇄적 효과로 인해 많은 선진국을 경기불황으로 내몰았다. 상품시장의 투기는 같은 기간 식량과 에너지 가격의 불안정성을 크게 증가시켰다. 이 위기로부터 야기된 국가 재정적자는 가난과 불평등의 증가를 위협하는 남북 각국 정부의 사회적 비용 지출 감소를 초래했다. 일부 공여국들은 이러한 맥락에서 국제개발협력에 할당된 예산의 우선순위를 강등시켰다. 글로벌 경기침체의 직접적인 결과로 대략 6천4백만 이상의 사람들이 1달러 이하의 일당으로 살아가고 있으며, 추가적으로 40만 명의 이동들이 5세 이전에 사망할 것이라고 추정되어 왔다.¹⁸ 취약한 고용상태에 있는 근로자의 수가 2000년 이래 1억3천6백만 명으로 증가하면서, 현재 2천7백만 이상의 사람들이 실직 상태이다. 그러므로 이러한 위기는 많은 국가에서 개발목표 하위의 세부목표 달성 전망을 감소시켜왔고,¹⁹ 일부 국가들이 지연되거나 침체된 이행상황에 대한 모든 책임을 외부 행위자에게 떠넘기도록 했다. 2008년 세계금융체계를 붕괴로 이끈 규범적 실패를 포함한 위기는 세계경제에서 구조적 불평등과²⁰ 책무성의 공백을 부각시켜왔다. 위기 속에서 인권영향과 책무성 결여는 다자간 협상의 초기에 널리 인정되었으나, 두 가지 모두 효과적으로 언급된 채 남아있다.²¹

더 폭넓은 **지정학적 변화**는 책무성에 대한 새로운 의미와 기회를 제기하는 방법으로 국제정세를 완전히 변화시켜왔다.²² 중국과 인도를 포함한 신흥 지역강대국들은 힘의 균형을 이 동시키고 다자간 기구의 행위에 영향을 미치면서 세계적인 행위주체가 되었다. 신흥국 경제는 더욱 빠르게 성장하고 많이 소비하면서 경제위기의 영향으로부터 더 탄력성을 갖는 것으로 증명되어 왔고, 일부는 점점 더 양자간 개발협력의 중요한 공여자가 되었다.²³ 남남협력의 증가는 OECD 국가들에 의해 제공되는 중간소득국가에 대한 지원의 감소분을 상쇄시켜왔다. 이것이 남반구와 북반구 국가 간 원조 관계의 신식민주의적 특성을 어느 정도 완화시킨 반면에, 신흥국에 의해 제공되는 원조의 상당 부분은 양자간 무역, 투자나 상업적 거래로 구속되었다. 동시에 빌 앤 멜린다 게이츠재단과 같은 주요한 새로운 민간 공여자는 원조와 원조정책이 취하는 방식에 점점 더 많은 영향을 끼치고 있다. 이 프로그램들 중 일부는 MDG 의제의 여러 부분에 상당한 자원을 제공한다. 따라서 중요한 문제는 이러한 새로운 개발행위자가 개발협력분야에서 인권 책무성의 추구를 돕거나 혹은 방해할 수 있다는 것이다.

또한 빈곤 양상의 변화는 **원조의 기획과 정당화에 있어서의 이동**을 촉진해왔다. 현재의 빈곤은 최빈국보다 원조에 훨씬 덜 의존적인 중소득국에서 더 일반적이다. 거의 75퍼센트의 소득빈곤층은 현재 중소득국에 살고있다.²⁴ 한 가지 결과는 무역, 투자, 조세협력, 금융 규제와 같은 초국가적 정책의 다른 영역과 연관된 원조의 역할을 약화시켜왔다. MDG를 위한 잠재적 자원의 흐름으로서 외국인직접투자는 개도국에서 증가하고 있다.[**도표 II 참조**] 이러한 맥락에서 국제 차원의 정책일관성을 보장하는 문제는 점점 더 핵심이 되고 있다. 국가 내 사회적 불평등을 줄이는 자원 및 분배수단의 국내적 관리 역시 개발목표를 달성하기 위한 재원마련에 관한 국내적 책임과 국제적 책임 간의 관계 재고를 촉진하며 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 경제위기와 그 여파로 인해서 빈곤은 오직 남반구에서만 발생한다는 주장이 오류였음이 드러났고, 이는 2015년 이후 post-MDG 의제 설정에도 직접적인 시사점을 갖는다고 할 수 있다.²⁵



개발목표를 채택한 이래 수년 동안 인권 책무성에 대한 전망을 잠재적으로 향상시키는 방식으로 **개발의 의미, 목적, 지배적인 개발 패러다임에 대한 사고의 진전**을 보여 왔다. 개발 목표는 소위 워싱턴 컨센서스²⁶라고 불리는 1990년대의 지배적인 개발 패러다임에서 벗어나 아파티아 센, 마흐불 및 다른 사람들의 연구에서 자세히 설명되고 UNDP에 의해 정교해진 인간개발 패러다임으로의 전환을 보여주었다. 이는 국가에 대한 규제, 재분배, 사회적 보호 역할 및 개도국에 의해 보유하고 정의되며 효과적인 민주적 거버넌스에 의존하는 빈곤퇴치 전략을 시사한다.²⁷ 이러한 비전은 글로벌 금융·경제위기의²⁸ 여파로 세계개발포럼에서 통합되어온 것처럼 보이나, 건축재정이 지배적인 정책 방향이었던 국가들에서는 아마도 다시

후퇴할 것이다. 지난 10년간 빈곤의 다양한 차원 및 대안적인 복지 지표에 관한 새로운 사고는 Post-2015 개발의제에 인권적 책무성을 포함시키는 것에 대한 전망과 특별한 연관성을 갖는다.²⁹

마침내 지난 10년 동안, 전 세계적으로 사회적 불평등, 엘리트 특권, 기업권력에 대항하는 지속적인 **대중적 움직임의 물결**을 목격할 수 있었다. 이것은 ‘아랍의 봄’의 결과로 나타난 독재정권의 타도에서부터 남·북반구 모두에서의 반부패 투쟁과 미국 및 다른 지역에서의 ‘Occupy(점거)’ 운동에까지 다양했다. 각각의 차이와 국가적 특수성 때문에 이러한 움직임은 확대되는 세계화의 맥락에서 더 효과적인 책무성에 대한 요구 급증으로 간주될 수 있다. 전 세계 많은 지역에서 증가하고 있는 사회적·경제적 불평등을 감소하기 위한 민주화의 실패와 불투명한 의사결정과정의 불만족 현상은 더욱 유의미한 형태의 주민주도적 책무성을 발전시키려는 노력을 부추겼다.³⁰ 일부 전통적 메커니즘이 중복되고 부패하거나 비효과적인 것으로 인식되는 곳에서는 대의민주제에서 발전한 정당 및 입법부와 같이 전통적 메커니즘을 보완하거나 대체하는 직접적이고 지역적인 책무성 형태에 집중한다.³¹ 시민과 국가 간, 국가와 국제기구 간, 공공영역과 민간영역 간의 관계가 극적으로 변화되어온 맥락에서 이러한 모든 노력은 책무성의 기준, 절차, 조건에 대한 더욱 광범위한 논의를 초래했다. 이 논의에서 인권은 특히 개발정책의 맥락에서 책무성에 대한 이해 변화와 운용 두 가지 모두 가능한 도구를 제공하는 것으로 점점 더 인식되고 있다.³²

MDG와 무엇이 이를 대체해야 하는지에 대하여 시민사회단체는 최근 수년 간 미래 개발의제의 목표와 목적을 논의할 포럼에 더욱 진정한 참여를 요구하고자 지구촌빈곤퇴치시민네트워크, Beyond 2015와 같은 초국가적 네트워크를 통해 모든 대륙에서 활동해왔다. 시민사회는 책무성이 “국내화”와 “세계화” 모두가 될 것을 원한다. 한편 국가는 공여자보다도 시민들의 요구와 관심에 더욱 즉각적으로 반응해야만 한다. 다른 한편으로 국제기구, 공여국, 여타의 국제개발 행위자는 활동하고자 하는 해외의 개인과 공동체에 더욱 책무성을 가져야한다. 지리적으로 다양한 시민사회조직은 전 세계 지도자들과 유엔이 차세대 개발이행목표에서 인권을 확실하게 강조하고, 세계적으로 가장 취약한 계층에게 책무성을 효과적으로 제공하는 메커니즘 포함을 보장하도록 촉구하고 있다.³³

전환점이 될 것인가?

MDG와 Post-2015 체제에 관한 최근의 정부간 포럼에서 책무성과 인권에 대한 관심이 증가하면서 애드보커시의 영향은 뚜렷해졌다. 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담 결과문서는 원조 배분에 있어 공여자의 책무성을 포함시키면서 책무성을 강화하기 위한 새로운 이행약속들을 포함하고 있다. 또한 결과문서에는 식량권, 교육받을 권리, 건강권 및 차별철폐를 포함한 많은 명백한 인권 이행약속이 포함되어 있다. 정상회담 이전에는 인권과 개발에 대한 오직 평범한 정부 간 합의만이 달성되었고, 유엔 회원국은 사전에 인권이 MDG 성취에 필수적이라는 사실에 동의한 적이 없었다.³⁴ 이러한 성과는 회원국이 삶, 음식, 물, 위생, 건강, 교육, 주거, 사회보장, 노동권, 정보 및 사법적 접근의 적절한 기준과 관련된 인권을 재확인하고 그 중에서도 특히 여성, 원주민, 소수자, 장애인, 노인, 이주민에 대한 차별을 다루기 위해 노력하기로 약속한 2012년 유엔 지속가능발전회의에서 견고해지고 광범위해졌다. 회원국들은 이 회의의 결과문서에서 모든 인권 및 국제적 합의하의 의무에 부합하는 규제조치에 대한 준수를 요청했다.

새천년개발목표와 관련하여 유엔이 작성한 분석과 보고서, 특히 2011년 유엔 사무총장 보고서(A/66/126)는 비차별 및 평등과 같은 인권문제를 점점 더 강조하고 있다. 또한, 최근 많은 국가들은 국가의 MDG 세부목표와 지표들을 인권조약상의 요건들에 일치하도록 조정하고, 소외계층에 대한 분석자료를 수집하기 위해서 노력해왔다. 예를 들어 에콰도르는 여성과 원주민에 대한 구체적인 지표들을 추가했고, 이러한 지역 그룹의 개발목표 진행과정에 대한 미집계자료들을 수집했다.

인권과 책무성에 관한 이러한 이행약속들은 MDG 이행과정의 이전 단계들과 관련된 중요한 변화임을 암시한다. 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담 이후로 특히 산모와 아동의 건강³⁵ 및 물과 위생에³⁶ 관한 개발목표 모니터링 체제를 개발하려는 노력은 점점 더 실질적인 인권기준이 이행과정 및 결과에 대한 평가에 통합되어야 한다고 권고해 왔으며, 성과뿐만 아니라 정책적·재정적인 노력을 모니터링하려는 노력의 중심에 책무성을 강조해왔다. 이러한 구상은 제2부에서 더 자세히 살펴볼 것이다. 수많은 다른 정부 간·비정부 행위자들은 책무성이 새로운 개발이행체제의 초석이 되어야 한다고 단언했다.

이러한 개발은 매우 유망하지만 “인권”과 “책임성”은 계속해서 다양한 방식으로 이해되고 있다. 그리고 책임성에 대한 정치적 저항은 여전히 강하게 남아있다. 예를 들어 표현, 결사, 집회의 자유는 정책입안에 있어서 효과적인 참여와 책임성을 위해 필수적이다. 그러나 위에서 언급한 결과문서에는 포함되지 않았다. 그러므로 어떤 책임성이 언제 인권적 맥락에서 활용되어야 하는지를 명확히하는 것뿐만 아니라, 개발목표와 Post-2015 개발 합의의 맥락상 개발 이행에서 어떤 합의가 있을 것인지 이해하는 것은 필수적이다. 2015년 이후 체제에서 책임성 메커니즘이 국제인권체제에 기반을 두게 된다면, 무엇이 바뀔 것이며 어째서 이행은 개선될 수 있는가?

이 출판물은 이러한 문제들을 다루고, 책임성에 대한 인권 이해의 실무적 적용이 2015년 이후 개발목표 계승체제의 구체적 측면을 어떻게 강화하는지에 대한 탐구를 추구한다. 이 출판물은 주로 세계적, 국가적으로 활동하는 정책입안자들과 개발주체들에 의해 저술됨으로써, Post-2015의 맥락에서 인권이 어떻게 책임성에 대한 우리의 이해를 충분하게 할 수 있는지와 인권 기준과 메커니즘이 어떻게 실질적으로 책임성 보장을 위한 노력을 강화할 수 있는지를 검토한다.

제1부에서는 인권 기준을 고려하여 책임성의 핵심 영역들을 검토하면서, 인권적 관점에서 책임성의 개념을 탐구하고 있다. 따라서 제1부는 개발의 맥락에서 누가, 무엇에, 누구에게 책임이 있는지를 명확히 하면서 어떻게 이러한 기준이 책임을 “다른 의무부담자”에게 연관시키는지 살펴보고 있다. 또한 누구에게 책임성이 있는지 살펴보면서, 국가뿐만 아니라 비국가행위자들의 책임성에 관해서도 매우 심각한 결점들을 강조하고 있다.

제2부에서는 Post-2015의 맥락에서 국가와 다른 기구들에게 책임성을 부과하기 위해 국가적, 국제적 차원에서 활용될 수 있는 다양한 방안을 검토한다. 제2부는 MDG의 구체적인 맥락에서 형성된 책임성 메커니즘을 포함하여 어떻게 인권이 책임성 과정과 제도에서의 공백을 해결하는데 도움이 되는지를 검토한다.

제3부에서는 Post-2015 개발의제에서 나타난 인권을 위한 책임성 통합 체제를 요약하며 미래를 전망한다. 제3부는 개발의제에서 우선순위로 다루어질 필요가 있는 인권 기준을 제안하고, 2015년 이후 글로벌 개발목표, 세부목표, 지표들과 이를 위한 책임성이 어떻게 더 잘 보장될 수 있을 것인지에 대한 몇 가지 권고사항들로 결론을 맺는다.



© UNDP

제1부

MDG
인권
책임성

제1장.

인권 관점에서의 책무성

“책무성”은 인권 체계의 초석이며 인권은 본질적으로 개인과 국가 또는 권한당국의 관계를 지배하는 규범과 관습 체계이다. 인권기준은 인간이라는 것만으로도 누구나 누릴 자격이 있는 권리와 자유는 물론, 권한과 권력을 행사하는 주체가 이에 상응해서 부담해야 하는 의무들을 설정해준다. 인권의 관점에서 책무성은 정부의 정책입안자와 정책결정 및 행위에 영향을 받는 **권리보유자**에 대응하는 다른 **의무부담자**와의 관계를 말한다.

비록 인권의 실행에 중요한 것일지라도, 책무성은 오랜 기간 개발, 거버넌스, 정치, 법, 윤리, 경영, 행동주의의 주요 관심사였다. 책무성의 의미와 기능은 학문에 따라 다르지만, 대부분의 공공 정책적 맥락에서 책무성은 행위에 책임지고, 권한당국의 행위에 영향을 받는 주체들에게 설명과 정당화 방식을 통해서 행위에 대해 설명해야 하고, 권한당국의 정책 수행이나 설명에 대한 필요성이 있는 경우에는 강제적 집행 제재에 구속되는 권한당국의 의무를 지칭한다.³⁷ 개발 분야에서 책무성에 관한 문헌의 상당 부분은 세 가지 구성 요소에 수렴하고 있다. : **책임성, 응답책임성, 집행가능성**³⁸

책무성은 개인적 또는 집합적인 고충사항을 다루는 것과 책임이 있는 개인과 책임 당국에 의한 잘못된 행위를 제재하는 것을 가능케 하는 교정(矯正) 기능을 가지고 있다. 그러나 책무성은 정책이나 서비스 제공의 어떤 측면이 제대로 작동하고 있는지, 그 측면들이 조정될 필요가 있는지 여부를 판단하는데 도움을 주는 예방적 기능을 갖는다. 책무성 원칙과 책무성 메커니즘은 이행체계가 더 효과적이고 민감하게 반응하도록 만들기 위해 극복할 필요가 있는 구조적 실패를 확인함으로써 정책결정과정의 개선을 가능하게 한다.

책임성(Responsibility)은 권한을 행사하는 주체들의 행위가 투명하고 객관적으로 평가될 수 있도록 하며, 의무와 수행기준을 명확히 규정하도록 요구한다.

응답책임성(Answerability)은 공무원에게 권한을 부여하는 유권자, 감독하도록 위임받은 기구들이 공무원과 공공기관의 행위에 영향을 받는 사람들에게 타당한 이유를 제공할 것을 요구한다.

집행가능성(Enforceability)은 공무원과 공공기관이 수립된 기준을 준수하고, 준수하지 않는 공무원에게 제재를 부과하며, 필요할 때는 적절한 교정이나 행위의 개선을 보장하도록 감독하는 메커니즘의 실행을 요구한다.

인권은 개발에 있어서의 책무성을 이해하는데 상당히 기여하고 있다. 인권의 규범체계와 이러한 규범체계가 적용된 절차는 위에서 확인된 책무성의 다양한 차원들이 실행되도록 도울 수 있다. 이번 장에서는 인권적 책무성의 고유한 특성이 MDG 및 후속 프레임워크와 관련된 정책결정을 개선하는데 어떻게 적용될 수 있는지 살펴본다.

인권의 관점에서 개발에 있어서의 책무성은 인권 기준의 세 가지 영역으로 구성될 수 있다. 이러한 영역은 공무원과 공공기관이 그들의 행위에 책임지고, 서비스를 제공하는 사람들에게 대응할 수 있으며 집행가능한 적절한 제재에 구속되도록 하는 환경을 조성하는 것이다.

첫째, 인권체계는 공무수행을 고지해야 할 구체적 의무를 형성함으로써 공무원의 실질적인 **책임**을 정의하도록 도울 수 있다. 국제인권법 하에서 모든 국가는 (국가가 임명한 모든 지방공무원, 국가공무원, 국제공무원은) 인권협약을 비준하고 국내법 질서에 이를 내재화함으로써 인식해온 다양한 권리를 존중하고 보장하며 실현할 의무가 있다. 이 협약 하에서의 의무는 의사결정자의 책임이 있는 실질적인 개발정책 목표와 관련한 모든 경제적·사회적·문화적 권리뿐만 아니라 시민적·정치적 권리를 포함한다.

둘째, 인권 기준은 공무원이 그들의 행위에 영향을 받는 시민과 다른 주체들에게 응답함에 있어서 보장되어야 하는 자유와 법적권리를 설명할 수 있다. 많은 절차적 권리는 개인과 공무원의 행위 감시, 정보 수집, 확인 및 전달, 정보가 시민과 사법공무원의 관심을 이끌어내는 것을 가능하게 하므로 책무성에 있어서 상당히 중요하다. 그러한 권리에는 정보에 대한 권리, 공무에 참여할 권리, 표현, 집회, 결사의 자유가 포함된다. 권리가 행사될 수 없는

곳에서 권리의 침해(또는 준수)에 의해 고통받는 개인은 침해하는 개인이나 기구에 반해서 입증하고 알리며 보상하고 주장될 수 없다.

셋째, 인권 원칙과 메커니즘은 책무성을 강제하고 보상받을 권리를 이행하도록 돕는다. 효과적인 구제방안에 대한 정당한 법적절차 및 권리의 원칙은 책무성의 세 번째 핵심이다. 공정한 증거의 법칙을 적용해서 판결하고 처벌하며 다양한 보상을 제공할 힘을 갖는 독립된 사법부는 국가인권위원회 같은 비사법적 인권 메커니즘이 하는 것처럼 책무성의 운용을 뒷받침한다. 하지만 경제·사회 정책에서 불만사항을 시정하고 책임을 형성하기 위한 공정하고 투명한 행정 절차는 동등하게 중요하다.

직무상 책임개념, 절차적 권리실현, 법적 청구가능성을 공정하고 기능적인 사법체계에 결합하는 것은 법적 기소가 가능한 책무성 모델을 만들어낸다. 공무원과 공공기관이 투명하고 원칙에 입각하며 스스로 책무성 있는 절차를 적용하면서 합의된 책임 기준에 반하는 행동에 대해 응답하도록 구속하는 것과, 권리침해가 발생하거나 지속되도록 하는 방식으로 행동하거나, 그것에 실패한 주체를 제재하는 것이 가능해지고 있다. 바로 이 마지막 논점이 중요하다. 이는 공무원이 넓은 의미에서 기소될 수 없음을 의미한다. 공무원과 공공기관이 책임에 구속될 수 있고, 필요하다면 사법 제재나 행정 제재에 종속될 수 있는 인권적 근거는 제한적이고 구체적이며 공정한 증거의 법칙에 종속됨을 의미한다. 공무원 또한 근거 없이 과장되거나 보편화된 부정에 대한 기소를 포함해서 그들의 권리 침해로부터 인권법에 의해 보호받는다.

이 출판물의 목적과 Post-2015 개발의제에 대한 논의의 맥락에서 인권 책무성은 의제 이행과 절차가 다음과 같이 준비되어 있을 때 존재한다.

- ▶ 국제적 인권 기준을 반영하고 확정하는 행위 및 실행 기준에 반하는 행위에 대해 책임을 지며 설명해야 할 대상에 이를 설명하고 정당화하는 권한당국이나 기구에 의무를 부여할 준비가 되어있고,
- ▶ 권한당국의 수행이 인권 의무를 위반한 것으로 인식되는 경우, 집행가능한 제재나 시정 조치로 권한 당국을 구속할 준비가 되었을 때, 또한 수행을 평가하고 제재하는 절차는 사법적, 행정적이거나 여타의 절차를 불문하고 국제인권기준을 반영하고 확인해야 하며,

- ▶ 빈곤층의 권리가 침해된 경우, 권한당국에 대한 청구를 집행하는 공정하고 투명한 메커니즘에 접근할 수 있고, 적절한 배상을 받도록 할 준비가 되어있어야 한다.

A. 책임성: 무엇을 위한 책무성인가?

MDG는 결코 완전한 개발의제를 제공하도록 의도되지 않았다; 개발목표는 소수의 (주로) 정량화할 수 있고 측정가능한 인간개발성과를 다룬다. 이와는 반대로 조항이 정교한 9가지 유엔 인권핵심조약과 일련의 선언 및 가이드라인들은 훨씬 더 포괄적이며 존엄한 삶에 대한 최소한의 보편적 보장을 설정한다.³⁹ 이러한 조약과 선언 및 가이드라인은 현행 MDG의 드문 이행약속에 대해 시사점을 제시할 수 있으며 2015년 이후 후속체제 하에서 국가의 책임을 결정지를 주요한 평가기준이 되어야 하는 실질적·절차적 기준의 프레임워크를 제공한다.

인권 기준은 국제적으로 합의된 선언 및 행동계획에서 도출된 “연성법”뿐만 아니라, 구속력 있는 국제조약사의 기준에서도 유래한다. 인권기준은 또한 국내의 헌법체계, 입법, 국내 법원에 의한 해석과 판결에 의해 영향을 받는다. 인권기준은 개발에 있어서 주요한 경제적, 사회적 그리고 여타의 권리를 실행하기 위한 최선의 행동방침을 결정하는 국가 재량을 특정한 한도 내에서 허용한다. 동시에 인권기준은 국가와 전문가 모두 국가개발정책 및 수행의 타당성과 합리성을 평가하는 것이 가능하도록 고안되었다. 시간이 지나면서 인권기준은 국제법과 국제적·지역적 인권기구의 유권해석의 명확성과 구체성을 증가시키며 정의되어 오고 있다.

Box1은 국가적·국제적 개발정책 입안의 차원에서 국가에 책무성이 있는 인권 원칙과 의무를 간략히 요약하여 보여준다. 이는 핵심적인 국제인권조약에 참여하면서 국가가 채택해왔고 책무성을 갖기로 동의해 온 주요한(종종 무시되는) 의무들을 강조하고 있다. 이 핵심조약은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등을 포함한다. 90 퍼센트의 국가가 4개 또는 그 이상의 핵심조약을, 모든 국가가 최소한 한 개 이상의 조약을 비준해왔다는 사실에 주목해야 한다.

Box 1. 책임 정의: 무엇을 위한 책무성인가?

결과만이 아닌 노력에 대한 책무성: 인권기준은 결과뿐만 아니라 이행에 대한 의무를 부과한다. 국가는 MDG의 맥락에서 달성한 결과뿐만 아니라, 인권의 관점에서 기술인 정책적 노력과 이러한 노력이 기울여진 과정, 투자된 자원에 대해 책무성을 가져야한다.

전 범위의 인권을 위한 책무성: 국가는 하나의 권리를 다른 권리보다 경시할 수 없고 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 불문하고 국제적 인권기준에 합의된 모든 권리와 동등하게 대해야 한다. 빈곤퇴치의 이름으로 정치적 자유를 희생시키거나, 경제적·사회적 의무는 고려하지 않고 참여의 가치만을 인정하는 개발에 대한 접근은 인권에 기반을 둔 것으로 인정될 수 없다.

소극적 의무뿐만 아니라 적극적 의무에 대한 책무성: 국가는 인권 향유에 직접적이거나 간접적인 개입을 자제함으로써 인권을 존중하고, 제3자가 인권을 침해한다면 방지, 조사, 처벌, 구제방안 보장 등을 통해서 인권을 보장해야할 의무를 지닌다. 또한 국가는 이러한 권리들이 실현될 수 있는 환경을 조성하기 위한 입법적, 행정적, 사법적, 예산 및 여타의 조치를 취함으로써 인권을 이행할 적극적인 의무를 지닌다. 그러므로 인권은 단순히 침해로부터 보호받는 것이 아니라, 적극적인 정책 개입을 요구하는 것이다.

진행속도와 우선순위에 대한 책무성: 경제적, 사회적, 문화적 권리를 이행하기 위한 단계가 꾸준히 진행될지라도(점진적인 실현), 국가는 자원과 국제협력을 활용하면서 가능한 신속히 진행시키기 위해 최대한의 이용가능한 자원을 활용해야 한다. 지표와 기준에 의해 뒷받침되는 국가의 전략과 행동계획은 국가가 어떻게, 언제까지 개발 목표를 달성할 것인지 설명해야만 한다. 국가는 심지어 경기침체기에도 의도적인 역행을 경계해야 한다.(퇴보) 국가는 언제 자원을 분배할 것인지를 포함해 경제개발 수준과 무엇보다도 다른 정치·경제적 목표와 무관하게 모두를 위한 경제적, 사회적, 문화적 권리의 최소한의 필수적인 수준의 이행을 우선순위에 두어야 할 핵심적인 의무를 가진다.

사회서비스의 일정한 기준을 충족시키는 것에 대한 책무성: 국가는 일정 기준을 충족하는 사회서비스를 보장해야한다. 예를 들어 공공의료 서비스는 충분히 이용가능하고, (물리적·경제적으로 모두에게)접근가능하며, (문화적, 성별 차이에 민감하게)수용가능하고, 적절한 질을 보장해야한다. (AAAQ)

불평등과 차별철폐에 관한 책무성: 국가는 권리 향유에 있어서 차별을 철폐하고 실질적 평등을 보장하기 위한 교차적인 의무를 지닌다. 차별적인 법안, 정책, 계획, 지출을 자제하는 것 뿐만 아니라 국가는 권리가 관행과 법률에 있어서 동등하게 향유되는 것을 보장하기 위해 구체적이고 의도적이며 목표가 있는 조치를 취해야한다. 일부 국제문서에서는 성, 인종, 민족, 연령, 장애, 원주민 지위에 근거한 차별을 철폐하는 것에 대해 구체적인 의무를 설정하고 있다.

국경을 초월한 책무성: 국가는 국경 너머에 있는 사람들의 인권에 대해서도 의무를 지닌다. 국가는 인권을, (자원 이용가능성 및 일관된 국제경제정책에 더 의존적인) 특히 경제적, 사회적, 문화적 권리를 이행하기 위한 국제협력에 참가하도록 요구된다. 국제협력에 참가해야 할 지위에 있는 국가는 경제적, 사회적, 문화적 권리의 최소한도의 수준을 이행할 자원이 부족한 국가에 (금융, 기술, 여타의) 국제원조를 제공해야 한다. 국가는 또한 양자적 또는 다자적 정책방안의 추진이나 다른 국가에서 인권의 향유를 제한하는 환경 조성을 자제시킬 의무를 지닌다.

B. 응답책임성(Answerability): 국가 대응력과 능동적 참여 장려

이러한 차원의 책무성은 권한 당사자의 행위에 대한 합리적 정당화를 권한 당사자가 권한을 대리하는 사람들에게 부여할 것을 요구할 능력을 지칭한다. 이는 책무성의 관계적 측면에 대하여 말하는 것이다. 책무성은 국가, 개인, 시민 사회, 시장과 같은 여러 세력 사이의 지속적 상호작용과 논쟁의 역동적인 과정이다.⁴⁰ 개발의 맥락에서 개인과 국가기관 간, 사회복지 서비스 제공자와 이를 이용하는 개인 및 공동체 사이의 권력관계는 대체로 비대칭적이다.⁴¹ 인권은 의무부담자와 권리보유자의 입장에서 관계를 재구성하고 법적 자격의 문제로서 개인이 공공기관의 행위를 감독하도록 권한을 부여하며, 공공기관이 잘 대응하고 투명하게 유지되어야 함을 법적 의무로 요구함으로써 이 비대칭성을 변화시킨다.

또한 인권기준은 사회집단과 사회 내 권력주체 간 비대칭성의 불평등과 관계가 있다. 일련의 국제인권협약은 여성, 장애인, 원주민과 같은 구조적 차별에 직면한 집단의 특정한 권리를 다루는 국제공동체에 의해 채택되어왔다. 이 기준은 의사결정에 완전한 참여를 가능하게 하는 적극적인 수단을 포함하고, 그들의 권리가 침해받는 경우에 동등한 사법적 접근을 보장하면서 포괄적이고 완전한 권리 향유에 있어서 차별철폐를 위한 포괄적인 프레임워크를 시행했다. 그러므로 차별과 관련된 인권기준과 문서는 의무부담자가 “누구에게” 응답해야 하는가라는 질문에 더욱 집중한다.

인권은 국가기관에 의한 하향식으로 인정되지 않고 적극적인 시민권 행사를 통해 주장된다. (이 지점에서의 권리는 시민 이외의 이들을 포함하면서, 지배자와 패지배자 간의 사회계약의 틀 내에서 주장된다.) 그러므로 권리보유자에게 응답하는 것은 의미있는 민주적 참여와 삶에 영향을 미치는 정책을 수립하고 감독하며 정책에 이의를 제기함에 있어서 사람들의 적극적인 참여를 장려하는 환경의 조성을 의미한다. 따라서 응답책임성에 대한 조건이 존재하고 활성화된다면 시민적, 정치적 권리를 보장하는 것은 중요하다. 그들의 행동과 결정에 응답해야 하는 권력의 주체들에 대해 일반 사람들은 질문할 자유, 정당화가 합리적인지를 평가하기 위해 필수적인 정보에의 접근, 그렇지 않다면 공적으로 이의를 제기하고 반대 주장을 제기할 수 있는 공간이 있어야 한다. 개인적 노력은 흔치 않기 때문에 집회와 결사의 자유에 대한 권리는 노동조합, 인권단체, 지역사회조직을 불문하고 집단적 수단을 통해서 공공정책에 대한 질문을 가능하게 하는데 중요하다. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제문서는

개발정책을 공개조사로부터 가로막는 결과를 초래하는 모든 규제조치의 필요성, 적법성, 비례성의 원칙을 어떻게 평가할 것인지에 대하여 객관적 기준을 제공하면서 이 권리들이 어떠한 방식으로든지 축소된다면 반드시 충족되어야 하는 엄격한 조건을 설정한다.

아마티아 센(Amartya Sen)은 정치적 자유와 개발 성과 간의 관계에 대한 중대한 저작에서 이 권리들의 내재적·도구적 가치를 강조했다.⁴² 표현, 정보, 그 밖의 자유에 대한 권리는 본래 그 자체로는 선한 권리들이나, 과거의 결점으로부터 교훈을 배우고 사회서비스의 제공이 개선되도록 하기 위해서는 정책입안자들이 그들의 선거구에 반응해야 하는 의무를 가지면서 응답 책임성을 촉진하는데 기여한다. 또한 그는 신중함을 장려하고 사회정책적 선택과 자원분배가 가장 취약한 계층의 완전한 참여와 함께 정당화되고 논의되는 더욱 개방적인 정치문화를 조성하는데 있어서, 이러한 자유에 대한 건설적 역할을 강조했다. 그 결과로 이러한 논의는 공동체가 공무수행을 감시해야 한다는 규범과 가치에 대한 공유된 이해에 도달하도록 돕는다.⁴³

관련된 개인과 공동체에 더욱 성실히 응답하는 개발전략 수립의 내재적 가치뿐만 아니라 도구적 가치는 더 최근의 개발문헌에서 강조되어 왔다. 세계은행과 같은 국제기구들이 실시한 참여적이고 지역사회에 기반을 둔 개발접근의 영향력에 대한 실증적 연구는 비록 거버넌스, 개혁, 사회변혁에 대한 장기적인 “건설적” 영향이 실증적으로 평가하기에 더 어려울지라도, 지역개발에 관련된 결정에서 지역사회를 적극적으로 포함하는 참여적 접근이 지역사회 수준의 투자를 확인하고 관리함에 있어서 주도적인 것을 포함하여, 대체로 사회의 필요를 충족시키기 위해 마련된 재원을 더 잘 활용할 수 있으며, 더욱 책무성 있는 서비스 제공체계의 발전에 기여할 수 있음을 시사한다.⁴⁴

정치적 발언권은 삶의 질에 있어서 필수적인 차원이다. 본질적으로 완전한 시민으로서 참여하고 정책 수립에 관해 발언하며, 잘못된 것이라고 인식한 것에 대하여 두려움 없이 강력히 반대하는 능력은 필수적인 자유이다. 도구적으로 정치적 발언권은 공공정책에 개선방안을 제공한다. : 정치적 발언권은 공무원과 공공기관의 책무성을 보장하고, 사람들이 필요로 하고 가치 있게 여기는 것을 드러내며, 극심한 빈곤에 대한 주의를 환기할 수 있다. 또한 정치적 발언권은 갈등에 대한 잠재적 가능성을 감소시키고 경제적 효율성에 대한 지출과 더불어 핵심 이슈에 합의하는 것에 대한 전망, 사회적 형평성, 공적생활의 포괄성을 강화한다.

출처: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission), 2009. Available from www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

하지만 다른 연구는 상향식 책무성을 형성하기 위한 지나치게 단순화된 접근을 경계하고 핵심 공공기관의 응답책임성과 더 나은 책무성 수행에 대한 적절한 인센티브 제공을 하지 않은 채, 지역사회 차원에서 책무성 수요를 활발하게 자극하는 것을 주된 목적으로 하는 개발 개입의 효과성에 의문을 제기해왔다.⁴⁵ 실증적 연구에서 드러난 증거는 권리와 책임간의 주도권 다툼에서 책무성 관계가 시민이 국가기관과 서비스 제공자에 대립하게 하여 책무성 관계가 절대 역방향으로 감소되어서는 안된다는 것을 보여준다. 책무성은 오히려 특정 상황의 사회문화적 역동성 내에서 제공자와 사용자 사이의 상호간 이행약속을 증대하는 것에 초점을 둔 해결책을 요구하면서, 집단행동의 관점에서 접근할 때 더욱 효율적으로 촉진될 수 있다.⁴⁶ 인권적 관점에서 응답책임성에 대한 권리보유자의 요구와 의무부담자의 반응성 사이의 상호작용은 또한 주어진 어떤 맥락에 있어서도 책무성의 완전한 연계망이나 책무성 “생태계”로 전체적인 접근을 요구하는 미묘하고 복잡한 것으로 여겨져야 한다. (제2장 참고)

국가 반응성과 적극적 시민의식은 책무성 있는 있는 거버넌스의 특성을 정의하는 것으로 여겨진다. 유엔개발계획(UNDP)에서 언급했듯이, “책무성 개념은 민주적이고 권리에 기반을 둔 거버넌스와 평등한 인간개발 모두의 핵심이다. 민주적이고 포괄적인 사회는 가장 빈곤하고 가장 소외된 계층의 이익이 고려될 수 있는 책임감 있는 국가와 책임감 있고 적극적인 시민 사이의 사회계약에 기반을 두고 있다”⁴⁷ 시민적, 정치적 권리가 국가의 응답책임성과 적극적인 시민의식을 촉진하는데 중요한 역할을 한다는 점을 고려할 때, Post-2015 프레임워크에서 거버넌스를 측정하거나 평가하려는 모든 시도는 이러한 권리들과 연관된 국제조약의 관계조항에 따라야 한다.

C. 집행가능성: 예방적 기능과 교정기능

책무성을 위해서는 개인이나 공공기관이 책임에 대해 정의하고, 그러한 책임과 관련한 행위에 응답해야하며, 타당한 이유없이 책임 이행에 실패한다면 강제적인 제재와 구제방안의 형식을 준수해야 한다. 책무성을 집행하는 것은 단지 처벌에만 연관된 것이 아니며, 합의된 책무성의 기준과 더불어 개인과 공공기관의 준수를 평가할 공정하고 체계적인 메커니즘을 보장하고 적절한 시정조치를 채택하는 것에 관한 것이다. 그러므로 강제적 집행의 차원은 책무성의 예방과 교정기능을 이행하는 데 있어서 다른 차원들과 상호보완적인 관계를 구성한다.

인권 프레임워크는 책무성의 강제집행에 대해 잠재적으로 효과적인 수단일 뿐만 아니라 강력한 근거를 제공한다. 권리는 구제방안을 갖는다. - 즉, 사람들이 권리가 침해될 경우 그들의 권리를 강제하고 실행하기 위해 활용하는 메커니즘을 말한다.⁴⁸ 국가는 인권 실현에 대한 효과적인 구제방안과 수단을 제공할 의무가 있다. 이러한 구제방안은 국제인권규범을 국내 법 체계로 통합하고, 침해를 즉각적이고 공정하게 조사할 수 있는 사법적, 행정적 절차를 채택하며, 인권침해가 발생한 경우 사법권과 적절한 보상에 시의적절하고 효과적인 접근을 제공하는 것을 포함한다. 시정으로는 보상, 복구, 재발방지에 대한 보장을 포함한 다양한 형식을 취할 수 있다.

구제방안에 대한 권리는 만족할만한 사법적 접근의 측면에서 표현되지만, 사법 메커니즘은 단지 인권 이행의 수단만은 아니다. 제2부에서 논의한 것처럼 준사법기구, 인권위원회, 옴부즈맨 제도, 의회 내 인권기구 역시 집행적 기능을 가질 수 있다. 특별히 인권 프레임워크 내에서 만들어진 것이 아닌 사법기관, 분야별 전문 규제기구나 행정적 고충처리 절차와 같은 책무성 메커니즘도 인권의 이행에 기여할 것이다.

비록 공식적인 사법 체계가 단지 효과적인 국가 책무성 시스템의 많은 구성요소 중 하나일지라도 법원은 가장 일반적으로 인권과 관련된 강제집행 메커니즘이다(제2부 참고). 인권의 사법적 강제집행은 원칙적으로 중요하다. 왜냐하면 이는 - 어떤 전제조건에 따라 - 규범이 공정하게 유지될 수 있고, 심각한 불법행위가 처벌될 수 있다는 것을 보장하기 때문이다. 하지만 소송을 통한 사법적 접근은 비용이 많이 들고 길어질 수 있으며 가장 빈곤한 계층의 도달 범위를 넘어설 수 있다. 소송은 때때로 공적 권한당사자와 정책입안자가 책무성을 갖는 것에 대한 부적절한 처벌 수단이거나 더 광범위한 사회적 이익을 넘어 개인적 요청에 특혜를 주는 것으로 인식된다.

그럼에도 불구하고 개발 맥락에서 두 가지 밀접하게 관련된 교정적, 예방적 책무성의 목적을 이행하는데 있어서 사법적 강제집행 메커니즘이 효과적인 근거가 있다. 점점 더 많아지는 문헌들에서 권리적 조건 하의 경제적·사회적 권리에 대한 공식적 판결이 삶을 구제하고 빈곤을 감소시키는데 중대한 영향력을 가질 수 있음을 확인했다.⁴⁹ 예를 들면, 해당 이슈에 대한 사회동원에 따라 항레트로바이러스 치료에 대한 법원의 특별허가 명령으로 아프리카에서만 인류의 삶을 백만 년 정도 증가시켰다.⁵⁰ 유사하게 인도 최고법원에서 음식에 대한

권리의 소송으로 시행된 점심급식계획 덕분에 추가적으로 350,000명의 소녀들이 학교에 다니는 것으로 추정된다.⁵¹ 사회·경제적 영역에서 사법적 책무성을 추구하는 청원들은 현재 “정책입안 풍경의 영속적이고 중요한 특징“이 되고 있다.⁵²

위에서 경제적·사회적 권리의 사례로 나타난 것처럼, 판결은 빈곤의 원인으로서는 개인적 위법행위보다 오히려 체계적인 정책 실패를 빈번히 확인해 왔다. 법원은 업무에서의 개인적 과실을 처벌할 수 있지만 동시에 적극적인 구조적·제도적 변화를 촉진할 수도 있다. 법원을 통해 청구된 권리는 빈번히 사회동원에 의해 원동력을 얻거나 수반되어 왔고, 삶을 구제해 왔으며, 정책 대화를 마련하고 응답책임성, 사회적 반영, 공공정책 선택에 대한 면밀한 조사를 강화해왔다. 더 많은 실증적 연구가 필요하다는 것은 의심할 여지가 없지만, 사법적 수단을 통해 책무성을 강제적으로 집행하는 것에 대한 개발 분배를 간과해서는 안 된다.

인권 책무성은 주로 국가 차원에서 집행된다. 인권 책무성의 국제적 집행은 특히 대부분의 세계포럼이나 정치적·경제적 거버넌스 메커니즘의 약하고 비민주적인 특성과 국제인권 기구의 미약한 집행력에 대한 문제제기로 가득하다. 그럼에도 불구하고, 제2부에 논의된 것과 같이 국제인권메커니즘과 다른 감독기구들은 국가 차원에서 인권기준의 집행을 감시, 촉진, 보장하는데 중요한 역할을 한다.

제2장.

누구에게 책무성이 있는가?

인권과 거버넌스 전통은 주로 국가, 시민 그리고 국가 관할권 하에 있는 다른 주체들 간의 관계에 책무성을 부여한다. 국제인권법에서 국가는 영토 내에 있거나 실효적 지배에 있는 사람들의 권리를 존중하고 보장할 최초이자 주된 책무성을 갖는다. 국제개발에 있어서 주체들의 급증은 - 기업과 다자간 경제 기구에서부터 새로운 공여국들까지 - 더 다차원적인 접근을 발전시키는 것을 필수적으로 만들어왔다. 정치적 분권화, 공공서비스의 민영화, 세계경제의 더욱 광범위한 변화를 포함하여 세계화와 관련된 많은 절차들은 개발을 형성하는 기구들의 수와 기구 간 상호연계를 증가시켜왔다. 국가와 시민 사이의 유대는 현재 상호연관적인 책무성의 더욱 정교한 연계망의 중심에 위치하고 있다.

새천년선언에서 공유된 책무성의 원칙을 제기했을 때, 유엔 총회는 이 개념의 복잡성을 인식했다. 선언은 글로벌 개발환경을 조성하는데 있어서 선진국의 책임을 강조했고, 국제적 차원에서 특히 무역, 원조, 부채, 금융에서의 더욱 강도 높은 정책일관성과 정책 조정을 요청했다. 또한 개발에서 비국가 행위자에게 기회를 제공할 필요성에 더욱 주목했다. 유엔 회원국은 빈곤 퇴치에 대한 지원에 있어서 민간영역 및 시민사회단체들과 강한 파트너십을 발전시키기로 결의했고, 구체적으로 제약업체가 필수 의약품을 필요로 하는 개발도상국의 사람들에게 이를 좀 더 저렴하고 더 널리 이용가능하게 만들도록 장려했다.⁵³ 하지만 공유된 책무성 개념은 실제로 개발 과정에서 많은 행위자 각자의 개별적이고 상이한 의무에 대한 더 명확한 결론에 이르지 못했다. 모든 당사자가 MDG를 달성하는 것에 책무성이 있다면 실행에서의 실질적 위험은 어떤 당사자도 모든 것을 책무성을 갖도록 구속될 수 없다는 것이다.

이번 장에서는 현재와 미래의 개발 계획에서 중대한 역할을 하는 여러 공공주체들의 다양한 인권 책임에 관해 검토한다. 공공주체는 국가와 지방정부 및 다른 국가기관, 제3국, 기업, 정부 간 기구, 다자간 개발기구, 금융 기구들을 포함한다.

민주적 거버넌스 이론가들은 전통적으로 책무성을 수직적이거나 수평적인 것으로 여겨왔다. 수직적 책무성은 개인이 권력주체들로 하여금 책임지도록 직접 구속할 때 (대부분 정기적인 선거를 통해 분명하게) 나타난다. 수평적 책무성은 예를 들어 국가공무원이나 기구가 다른 대상에게 설명을 요구하고 처벌을 부과할 권한을 가질 때 나타난다. 가속화된 세계화 시대에서 이 두 개념은 일련의 국가 기구, 다양한 시민사회단체들, 민간영역, 다른 정부와 국제기구를 아우르면서 반드시 더 큰 책무성 연계망에 포섭되어야 한다.

인권 책무성의 다차원적 개념은 상호작용의 이러한 기하학적 구조와 권력을 인식하면서 국제적, 국내적 지방적 차원에서 일어나는 변화에 대응하여 대두되었다. 최근 개발에 대한 사유가 이원적인 국가와 시민 그리고 당사자와 대리인 관계에 기반을 둔 책무성으로의 지나치게 단선적인 접근에 문제를 제기해 온 것과 같이, 인권의 실행은 복합적인 행위자의 상호 연결된 책무성을 다루는 것으로 그 초점을 확장해왔다. 모든 분야를 가로질러, 정책 입안에 대한 핵심적인 합의는 책무성 시스템을 검토하고 (단지 개개의 메커니즘이나 고립된 의무부담자가 아니라) 서비스 이용자와 제공자 모두에 의한 집합적 이익에 있어서 행위에 대한 인센티브를 형성하는 것에 초점을 두어야 할 필요가 있다. (단지 개인적 고충에 대한 구제방안에 기반을 둔 대립관계의 해결책이 아니라)⁵⁴

이 장은 MDG 및 그 후속 목표와 관련된 역할을 하는 모든 행위자를 상세하게 다루지는 않는다. 이 장은 개발 프레임워크 하에서 책무성이 명백하게 약화되어 왔으며 후속 프레임워크가 다루어야 하는 많은 영역들에 대해 확인하고, 인권 관점에서 특정 행위자의 구체적인 책임성에 관해 요약한다. 이러한 책무성 공백을 채울 수 있게 하는 가능한 해결책과 메커니즘은 이어지는 제2부에서 논의될 것이다.

A. 국가차원에서의 국가의 책무성

이전 장에서 요약한 것처럼 국가는 인권을 존중하고 보장하며 이행하고, 권리 침해 시 효과적인 구제방안을 제공해야 할 의무를 지닌다. 이러한 의무들은 효과적인 통제 하에서 사람들이 경제적, 사회적, 문화적 권리를 포함한 권리들을 실현할 수 있는 환경을 조성하기 위해 국가가 입법적, 행정적, 사법적, 재정적인 조치 및 다른 조치를 취할 것을 요구한다.⁵⁵ 행정부, 입법부, 사법부를 포함하여 방대한 숫자의 국가기구는 각각 국내법규와 행정법에 규정

된 분명한 책무성과 더불어 개발계획의 설계, 이행, 모니터링, 평가와 인권에 대한 영향력에 책무성이 부여된다.

국내 기구를 통틀어서 책무성 체계는 네트워크 거버넌스로의 변화라고 일컬어지기 때문에 점점 더 복잡해지고 있다. 집행기관들은 입법부에 그들의 결정을 설명한다. 정치 지도자는 정책 결정을 검토함으로써 공무원이 책임지도록 구속하며, 공무원은 스스로 복잡한 내부지위체계에 구속된다. 독립적이고 법령에 근거한 규제기구는 (감사기구, 반부패 위원회, 옴브즈만 사무소, 국가인권위원회 등) 개별적으로 공무원과 정치인의 행동 및 결정을 면밀하게 조사한다. 사법부는 헌법 및 다른 법 규범의 적용을 통해 모든 독립주체들을 다른 차원에서 면밀한 조사로 구속한다. 비공식적 체계는 이러한 모든 차원을 통해서 상호작용하고 영향력을 행사한다. 이 거버넌스 네트워크 구조에서 기구들은 어느 순간 다른 주체에 의한 결정을 감시하게 될 것이고, 그 다음으로는 스스로 취한 결정에 책무성을 갖도록 구속될 것이다.⁵⁶

국내 정책 일관성의 부족

중앙정부 차원에서 책무성 계통의 복잡성은 행정적 단계에서 부처별 일관성 및 조정의 부족으로 인해 MDG 맥락에서 빈번히 악화되어 왔다. 정책영역 간 상호연관성에 대한 불충분한 인식, 사회·경제·재정 정책을 책임지고 있는 부처 간 인권기준에 대한 낮은 인식, 부처 간 노골적인 경쟁이 책무성뿐만 아니라 국내 정책의 일관성에 분명한 문제를 제기해왔다. 이는 또한 투자, 무역, 환경이나 다른 국제협정을 협상하는 주체들이 그들 자신과 협상 파트너 국가의 인권조약 이행 약속을 고려하는 데 실패한 국제적 차원에서도 발생한다. 약소국의 역량은 종종 이러한 문제를 악화시킨다.

인권은 모든 관계부처들의 문제이다. - 현행 목표에 초점을 맞추어 보건, 교육, 주거, 고용과 같은 영역에 책임이 있는 주체와 금융, 무역, 외교 관계 부처, 중앙은행, 사회기반시설 및 경제, 사회정책의 다른 결정요인에 책임이 있는 부처들을 지칭한다. 많은 국가에서 기획 부처는 정부기구를 통틀어 정책 조정을 보장함에 있어서 중심적인 역할을 수행해 왔으며, 때때로 개발과 인권의 이행약속을 조정하게끔 직접적인 도움을 주었다. 행정부의 책무성 불화는 정부가 장기적인 개발정책의 지속성을 깨면서 변할 때 발생할 것이다. 행정부가 집권해 있는 동안 그 계획의 이익이 행정부에 의해 주장될 수 있기 때문에 많은 국가에서 의도적으로 단기적인 개발계획이 선호되고 있다.

분권화와 관련된 문제들

지방 정부들은 지방의 개발계획 설계와 이행에 점점 더 참여하고 있는 추세이다. 중앙 정부로부터 많은 필수적인 사회서비스의 제공이 양도되었기 때문에 지방, 시, 소지역 정부는 인권을 촉진시키고 보장하는데 있어서 중요한 역할을 수행한다. 민주적으로 선출된 지방정부로의 자원 및 정책결정권에 대한 권력 이양은 최근 수십년 간 국제개발정책 및 거버넌스 개혁의 핵심적인 특징을 이루어왔고, 책무성 및 공공서비스 제공자의 사용자에게 대한 응답책임성을 장려한다는 명분에서 공여국과 국제기구에 의해 널리 옹호되어왔다.⁵⁷

행정, 재정, 정치권력의 양도는 적절히 설계되고 이행되며 감시되었을 때 인권 책무성을 잠재적으로 증진할 수 있다. 분권화된 기구들은 원칙적으로 권리보유자들에 의해 더 직접적으로 감시될 수 있다. 분석된 자료수집과 더불어 이러한 양도는 차별과 지역불평등을 개선할 수 있고, 국가통계가 은폐하고 있는 사회적 배제에 대해 적발할 수 있다.⁵⁸ 분권화는 지방정부의 정밀 조사를 강화하고 더 응답책임성 있는 개발유형을 촉진함으로써 탄탄하고 직접적인 지역공동체 차원의 참여 유형의 출현을 용이하게 한다. 또한 더욱 책무성 있는 지방 정부는 제공하는 서비스의 효율성, 수용성, 질, 접근성을 개선할 수도 있다.⁵⁹ 분권화는 갈등을 관리하고 부족한 지방 재원에 대한 제로섬 경쟁을 회피하는 수단으로서 촉진된다.

하지만 빈곤감소의 분권화 영향에 대한 실증적 연구는 중앙정부의 정치적 양상과 지방 권력을 획득하는 것에 있어서 다양한 정치세력이 갖는 이익을 포함하여 분권화의 효과성이 이 양과는 다른 요소에 더욱 의존한다는 것을 나타낸다.⁶⁰ 분권화를 인권 관점에서 분석한 연구는 또한 지방공공단체들이 충분히 권한을 부여받거나 자원을 제공받지 못한다면, 또는 지방 정부가 수행하는 것을 모니터링하고 공개조사를 보장하기 위한 적절한 국가의 책무성 메커니즘이 마련되지 않는다면, 분권화는 책무성을 약화시킬 것이라 보았다.⁶¹ 지방과 중앙 정부 당국 간의 사법적 권한에 대한 갈등 및 혼란은 저조한 정책결정이나 책임 회피를 야기할 수 있다. 만일 중앙정부의 감독이 약해지면, 분권화는 사회 분열을 악화시키고 후원, 투표 매수, 부패, 지방엘리트의 통제를 견고하게 할 수 있다.⁶² 이러한 것들은 개별적으로 책무성을 손상시키고, 어떤 맥락에서는 인권침해에 대한 처벌 면제를 방조할 수 있다.

취약한 조세행정

조세정책은 인권, 특히 경제적·사회적 권리에 있어서 투자를 위해 이용가능한 자원을 동원하는 핵심 수단이다. 또한 조세정책은 사회·경제적 불평등을 바로잡고 국가와 국민 간 책무성의 유대를 신장시키며 연대감과 사회계약의 토대를 마련함에 있어서 대단히 중요하다.

유능하고 책임감 있는 조세당국에 의해 시행되는 점진적이고 비차별적인 조세 정책은 경제적·사회적 프로그램에 대한 상당한 세수를 창출할 수 있고, 이에 따라서 국가역량의 핵심 조력자가 된다. 조세정책을 통한 공정한 세금 동원은 경제적·사회적 권리의 점진적 실현을 위해 활용가능한 최대한의 자원을 이용하고 마련해야할 국가적 의무의 중요한 측면이다.⁶³ 모든 개발도상국이 단지 세수로서 국가 수입의 15퍼센트를 동원할 수 있다면 - 통상적인 최소수치가 대다수 선진국보다 낮은 15% 지점이라고 한다면 - 개발원조에 지출되는 양의 거의 2배에 가까운 추가적인 세원 1,980억 달러가 확보될 수 있다.⁶⁴

효율적이고 공정하며 뛰어난 조세제도는 더욱 더 응답하고 책무성 있는 정부 개발을 위한 선도적인 촉매제 및 그에 따른 책무성의 중심 역할을 할 수 있다. 주로 세수를 내국세에 의존하는 정부는 전반적인 응답책임성, 책무성, 대의적 의사결정을 강화하고, 동시에 공공기구의 역량을 지원하면서 납세자에게 더 설득력 있는 인센티브를 가진다는 것이 밝혀졌다.⁶⁵ 최근의 역사적 연구는 전반적으로 1971부터 1997년까지의 기간 동안에 민주화를 경험한 국가들이 정부서비스와 조세수입에 대한 국가와 시민 간 투쟁의 작용으로서 상당한 정도로 그렇게 해왔음을 보여준다.⁶⁶

이런 의미에서 조세 정책은 특히 지방의 차원에서 더 적법하고 응답책임성 있으며 역량있는 국가로 가기 위한 중요한 통로이다. 조세정책에 포괄적인 참여의 권리를 요구하는 적극적인 시민은 자원이 효과적이고 비차별적이며 책임감 있는 방식으로 수집되는 것을 보장하도록 도울 수 있다. 참여하고 권한이 부여된 권리보유자들은 동원된 자금이 경제적·사회적 권리를 촉진하는 우선적인 개발사안들을 위해 적절하고 효과적으로 사용되는 것과 부패, 초국경적인 탈세와 같은 조세제도 통합을 위협하는 범죄 행위들을 예방하기 위해 제재수단의 마련을 보장하는데 있어서 핵심적인 역할을 한다.

탈세는 특히 이미 빈곤과 불평등이 만연하며 조세기반이 저조한 국가에서 권리 실현을 위한 세입의 만성적인 유출을 초래한다.⁶⁷ 추정에 따르면, 전 세계적으로 정부들은 대략 전 세계 보건비 지출의 절반에 해당하는 연간 3조 1천억 달러의 손실이 있다.⁶⁸ 고소득 국가가 절대적으로 가장 큰 손실을 보았지만 저소득, 중소득 국가들은 이 손실에 특히 취약하다.⁶⁹ 개발도상국은 불법금융거래로 인해 2009년에 거의 1조 달러 상당의 손실을 입었고, 그 중 대략 60퍼센트는 탈세로 인해 야기된 것이었다.⁷⁰ 이것은 그해 공적개발원조의 10배 이상 규모이며, MDG를 위한 세계은행의 필요자금 추정치보다 훨씬 더 많다.⁷¹

B. 국제 차원에서 국가행위자들의 책무성

유엔 회원국은 새천년선언에서 “개별 사회로의 분리된 책임에 더해 우리는 글로벌 차원에서 인간의 존엄, 평등, 형평의 원칙을 유지하기 위한 집단적인 책임을 갖는다.”고 확인했다. 회원국은 50년 전 세계인권선언에서 분명하게 명시된 “모든 사람은 인권의 실현을 위해 필요한 사회적, 국제적 질서에 대한 권리를 갖는다.”는 원칙을 재확인한 바 있다.

다양한 개발 포럼에서 국가들은 “개별 시민, 단체, 유권자, 주주들뿐만 아니라, 협력의 의도된 수혜자에 대한 책무성”으로서 부산 세계개발원조총회(원조효과성에 관한 고위급포럼)에 기술된 상호책무성 개념에 관한 합의를 점점 발전시켜 왔다.⁷² 양자, 다자협력 모두를 포함하여 개발협력은 국가가 국경을 넘어 개발 과정과 결과에 영향을 미치는 가장 직접적인 방식 중의 하나이다. 공여국은 저소득 국가와 중소득 국가들에게 필수적인 자금과 지원을 제공한다. 조건부원조, 구속성원조, 부패, 불충분한 제공, 역량이나 이행약속의 실패는 흔히 원조 프로그램의 효과성을 저해한다. 새로운 공여자의 출현, G20와⁷³ 같은 초기 거버넌스 포럼의 글로벌 정책의 영향, ODA에서 점점 증가하는 남남협력은 이러한 문제들의 일부를 강조하고 다른 것들을 완화할 것이다. 국가는 다른 국가의 시민사회, 의회, 사법부, 언론, 인권 침해의 희생자와 생존자에 대한 지원을 제공하는 것과 같이 거버넌스와 책무성을 강화하거나 사법과 보상으로의 접근을 제공하는 국제원조의 다른 형태들을 통해 인권이나 MDG를 진보시킬 것이다.

새천년선언과 MDG 8번 목표에서 확인된 것처럼, 국가는 특히 양자 및 다자 무역, 투자, 금융정책을 통해 중요한 영토 밖의 영향력을 다른 방식으로 행사할 수 있다. 이는 인권과

개발 이행약속을 실현하기 위한 기회를 형성하고 다른 것들을 제거하면서 점점 더 정부의 자율성을 제한한다(Box 2. 참조). 게다가 국가의 국내 정책의 수행은 다른 국가에서도 치외법권적 영향력을 낳을 것이다. 정부는 다른 경제주체들에게 손해를 끼칠 금융위기의 영향을 완화하기 위한 국가적 조치를 취할 수 있다. 해당 국가에 기반을 둔 다국적 기업에 의한 권한남용을 제재하는데 실패하거나, 해당 국가의 초국경적인 영향력과 더불어 지역 산업이나 시장(예를 들어 금융서비스)을 규제하는데 실패하는 경우에도 해당 국가는 해외의 손해에 대한 간접적인 책임이 있다.

Box 2. 무역과 투자협정상의 인권적 위기

증가하는 무역 및 투자 비율은 관세 동맹과 지역 및 양자간 무역 협정으로 구성되는 무역특혜협정과 양자간 투자협정의 프레임워크 내에서 발생한다. 평균적으로 WTO의 회원국은 전세계 무역의 50퍼센트 이상을 - 일부 회원국은 무역의 90퍼센트에 해당하는 - 관장하는 13개의 특혜무역협정을 체결하고 있다. 현재 거의 2,500개의 양자간 투자협정이 시행되고 있고, 대략 1,500개는 과거 10년 동안 체결되었다.

무역자유화와 증가하는 해외투자는 개발에 크게 기여할 것이다. 하지만 동시에 인권 침해가 발생할 수 있다. 예를 들어 무역특혜협정은 관련 WTO협정으로 보호받는 주체보다 개발도상국에 더욱 부담스러운 의무를 부과할 것이다. 상당수 특혜무역협정은 생명을 구하는 항레트로바이러스 복제약품에 대한 최빈층의 접근을 가로막는 무역 관련 지적재산권 협정 주체들보다도 필수약품에 대한 더 강력한 지적재산권 보호를 포함한다.

양자간 투자협정은 해외투자를 위한 예측가능한 규제환경을 보장하기 위해 형성된 안정화 조항을 포함한다. 국제투자중재를 통해 외국기업은 국가를 기업 자산에 대한 직접적이거나 간접적인 전용으로 소송을 제기할 수 있다. 하지만 2010년 필립모리스는 담배 포장지에 우루과이인의 생명권과 건강권을 보호하기 위한 건강유해성 경고를 의무화한 우루과이 법률이 스위스-우루과이 양자간 투자협정을 위반했다고 주장하면서 국제투자분쟁해결센터에 중재신청 요청을 제기했다. 캐나다와 호주 정부는 이전 사건에서 강도가 낮은 건강유해성 경고로 이끌었던 유사한 압력에 직면했다. 해외투자자들의 자산에 대한 관심은 다른 사건에서도 환경보호, 적절한 물 공급, 혜택을 받지 못한 주민들을 위한 차별철폐 조치를 보장하려는 법률과 충돌해 왔다.

출처: OHCHR, Fact Sheet on Human Rights, Trade and Investment (근간)

현행 MDG 프레임워크에서 가장 지속적인 책무성 결여 중 하나는 선진국들이 개발을 위한 글로벌 파트너십 이행약속을 책임지도록 구속하는데 따른 어려움이였다. 새천년선언은 고채무빈국에 대한 강력한 빚 탕감 프로그램을 시행하고, 이 국가들이 빈곤감소를 위해 진

지하계 행동할 경우 모든 공식적인 양자 채무를 면제하며, 특히 빈곤감소를 목적으로 자체 자원을 활용하는 국가들에 대해서는 더욱 관대한 개발원조를 제공하기 위하여 선진국이 의무를 다하고 최빈국의 모든 수출 물량에 대한 할당을 요청한다.

개발 목표 1-7과는 대조적으로, 명확하고 양적으로 측정할 수 있으며, 한시적인 개발목표 8의 세부목표 및 지표의 부족은 이 목표를 달성하기 위해 필요한 구체적인 법적·정책적 변화에 대해 정부의 책무성을 모니터링하고 구속할 가능성을 축소해왔다. 심각한 결점은 개발 목표 8번의 모든 영역에 있어서 분명하다. 예를 들어 ODA 규모는 2011년에 3% 감소했다; G20에 의한 무역제한은 세계무역 총량의 3%에 영향을 미쳤고, 무역협상에 대한 도하(“개발”)라운드는 정체된 상태이다. OECD 국가들의 농업보조금은 국내총생산의 0.95%에 도달하며 2011년에 증가했다. 채무 지속가능성 프레임워크는 채권국과 채무국의 인권 의무를 확인하는데 실패했다. 그리고 점점 증가하는 양자 간 및 지역적 자유무역협정은 필수약품에 대한 빈곤층의 접근을 가로막는 지적재산권 보호조항을 포함하고 있다.⁷⁴ 그러나 이 특정 개발목표의 준수에 합의하려는 노력의 실패는 정기적인 MDG 검토과정에서 이러한 약점의 노출을 비가시적으로 만들어왔다.

개발정책 입안자가 현재 상호책무성의 초국가적 차원에 더 심도있는 의미를 주는 것을 추구하는 것과 같이, 인권 공동체 또한 국경을 넘어선 책무성 필요에 대해 고심했다. 국가의 초국가적 인권의무에 관한 법적 규범이 여전히 출현하고 있는 반면, 국경을 넘어 정책에 영향을 주는 다양한 범주의 인권 영향력에 대한 국가의 책무성을 구속하는 것은 post-2015가 다를 필요가 있는 글로벌 거버넌스의 더욱 중요한 차원이 되고 있다.

대부분의 경우 국가가 인권법상의 주된 의무부담자임과 동시에⁷⁵ 타국에서 인권을 “손상시키지 않고”(혹은 존중하며) 일정한 한도에서는 해외에서 인권을 “보장하는” 기준선 마련에 대한 의무를 지닌다는 것은 일반적으로 받아들여지고 있는 사실이다. (예를 들어 초국적기업이 제3세계 국가에서 인권을 침해하지 않도록 보장하기 위해 규제하는 것이 그러하다.) 국가는 또한 국제인권법 하에서 다른 국가에서의 인권 실현을 위해 협력해야 할 일반적인 의무를 지닌다.⁷⁶ 또한 국가가 “이행해야 할” 상호보완적인 법적 의무를 가지거나, 타국의 인권 실현에 긍정적으로 기여하는 상황이 될 수도 있다.

발전권 이행에 관한 유엔고위급회의 작업반은 국제협력의 의무에 대한 국가의 책무성 문제에 중요한 기여를 해왔다. 개발목표 8번의 책무성 부족에 대응하여 해당 대책반은 정책입안자와 개발 참여자들이 1986년 유엔 발전권선언하에서 정부의 수행이 대내외적 (“내적·외적인 그리고 집합적인”) 책임에 기여하는지 - 또는 책임을 위반하는지 - 측정하고 평가하도록 돕기 위해 최근 현실성있고 포괄적인 일련의 운영기준과 분명하게 양적으로 측정가능한 지표를 발전시켰다.⁷⁷ 이 제안된 지표는 세수가 인권 및 기업에 의한 해외에서의 인권침해를 경계하는 국가적 규제의 이행을 위해 가능한 최대자원을 동원하는지와 같은 인권 원칙을 직접적으로 언급하고 있다.

개발권의 적용 기준이 여전히 초기 단계에 있는 반면, 프레임워크는 공통적이지만 구별되는 명확한 일련의 의무부담자 기준 및 책임의 정의를 발전시켰다. 프레임워크는 수원국과 공여국이 개발협력과 관련한 활동에 더욱 책임감을 갖고 응답성이 있으며 궁극적으로는 책무성을 가질 수 있도록 그들이 요구하는 권리가 유지되는 해외의 개인 및 공동체들에 대해 다차원적인 모니터링 체계의 토대를 제공할 것을 추구한다.

제4장에서 논의된 것처럼 몇몇 정부는 정부가 국제원조와 협력을 제공하고 국경 너머에서 경제적·사회적 권리 이행에 기여해야할 초국경적인 의무를 지닌다는 사실을 인식하기 시작하고 있다. 또 많은 영역에서 부유한 국가들이 세계적으로 혜택을 받는 국제정책의 비용에 더 큰 기여를 해야 한다는 광범위한 합의가 있다. 어떤 경우에는 이러한 이해가 MDG와 같은 국제정책적 선언들, 국내총생산의 0.7퍼센트라는 국제원조의 세부목표와 같은 목표들, 기후변화를 다루기 위한 정책비용을 지불하는 공통적이지만 차별화된 책임을 가지고 있다는 국가들의 합의와 연계되어 있다.

하지만 해외에서의 법적의무의 근거와 경계는 여전히 논쟁의 여지가 있고(전형적으로 부유한 국가들에 한해) 정부는 정치적으로 해당 정부 내 국민들의 즉각적인 이익에 우선순위를 두는 것을 장려한다. Post-2015 프레임워크는 정부가 정책의 외부적 인권 영향에 대해 책임을 지고 영향을 받는 국가 및 공동체의 문제에 대응할 수 있는 메커니즘 형성을 위해 노력해야 한다.

이전 장에서 논의된 것처럼, 규범이 비교적 더 세세하게 구체화되고 실제 더욱 광범위하게 수용되는 책무성의 세 번째 요소 - 집행가능성 (처벌, 제재, 보상) - 는 대부분의 경우 국가와 지방 차원에서 인권 책무성의 더욱 효과적인 수단이 될 것이다. 강제집행은 보통 방어적인 메커니즘으로 잘 이해되며, 이러한 사실은 국제적 차원에서도 적용된다. 그럼에도 불구하고 국가(또는 비국가행위자)가 해외에서 인권 남용에 명백한 책임이 있는 경우 제재수단의 강제적 집행이 가능하다는 사실을 확실히 하는 것은 국가 차원에서뿐만 아니라 국제적 차원에서도 중요하다. 매우 작은 범주의 사건들에서도 직접적인 제재는 가능하다(가령 대량 학살과 반인륜적 범죄가 입증된다면). 또한 무역법, 투자법과 같은 구체적인 영역에서 국가는 다른 국가에 의한 폭력적이거나 불공정한 수행에 대한 혐의를 법정으로 가져올 수도 있다. 이러한 절차는 국가와 다른 국제행위자들이 더욱 책무성 있는 국제질서를 형성하려는 노력의 일환으로 국제인권조약의 기준과 더욱 효과적으로 조화될 필요가 있다.

국제협력의 핵심적인 중요성에 관한 많은 정부의 인식은 공유된 의무감과 충분히 부합하지 못한다. 그러나 이는 분명하게 국제공동체가 따를 필요가 있는 방향이다. 즉각적인 집중은 국가가 전세계적으로 중요한 이슈에 실용적으로 적용될 수 있는 의무를 공유하는 방법에 동의하는 것을 강화해야 한다. 이는 투명성에 관심을 가지는 것과 의무를 적용하기 위한 공정한 규범 및 절차의 발전을 포함한다. 세계적인 강제집행 메커니즘은 개별국가들이 그들 자신과 다른 국가의 책임을 객관적으로 평가할 수 없고 실현가능하고 공정하다고 여겨지는 합의된 기준에 따라 책임을 보고할 수 없다면 작동할 수 없다. 이는 더 효과적인 강제집행 메커니즘에 대한 문제 연기를 의미하지 않는다. 반대로 책임과 응답책임성의 합의적 실천은 효과적인 강제집행에 대한 요구를 강화함과 동시에 발전되어야 한다.

C. 비국가행위자의 책무성

점점 증가하는 초국가적 경제, 무역, 금융관계의 상호의존적인 체계에서 인권 의무를 존중하고 보장하며 이행해야 할 국가의 역량은 많은 비국가행위자가 영향력있는 역할을 담당해 온 세계적인 정치경제에 의해 형성되고 제약되었다. 이 행위자들은 국제적·지역적 금융기구, 다자개발은행, 수출신용기구, 초국가기업, 신용평가기관, 시민사회, 민간재단을 포함한다.⁷⁸ 또 국제인권법과 관습들은 비국가행위자 및 다른 행위자가 담당해야 할 영향력있는 역할과 비국가행위자를 책임지도록 구속하는 더 효과적인 수단에 대한 필요를 다루기 위해 발전하고 있다.

민간 기업과 회사가 경제적, 사회적 영역에 있어서 더 많은 영향력을 획득함에 따라 이들이 명백하게 책임지도록 하는 노력이 자연스럽게 기울여져 왔다. 기업과 회사가 단지 주주나 국가기관뿐만 아니라 더 넓은 대중에게 행동에 대해 응답해야 하고, 이들의 활동이 폭력적이거나 해를 끼친다면 적절히 제재해야 한다는 요구가 증가하고 있다. 지금까지 기업은 주로 자발적인 자기규제 방식을 적용해왔다.

경제활동은 모든 유형의 정치적·경제적 시스템, 모든 경제부문 등 모든 면에 있어서 국제인권의 전반에 영향을 미친다. 민간영역은 점점 국가 경제의 구조를 형성하고 있다. 이 구조는 개발을 위한 자원 동원, 노동기준의 보호, 부패 및 아동 노동에 맞서 싸우려는 노력, 경제 성장의 추세와 포괄성, 생산적 사회기반시설의 개발, 공공서비스와 신용에 대한 접근, 성과 민족 및 다른 유형의 평등, 투명성, 정보에 대한 투명성과 접근성, 민주적 개혁, 정책결정과정에서의 대중 참여와 책무성에 기여할 수 있다.⁷⁹ 이 모두는 인간 개발에 핵심적 기여를 했다. 새천년선언은 개발과 빈곤퇴치를 추구하면서 민간영역과의 강한 파트너십을 명확하게 요청했고, 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담에서 회원국은 빈곤퇴치를 위한 민관협력에 다시 공약했으며 기업에게 “국가적인 개발의 노력에서 기업의 역할을 강화하도록” 요구했다.⁸⁰

기업은 스스로 심각한 인권침해를 야기하거나 인권 침해에 연루될 수 있다. 니제르 삼각주의 셸(Shell)이나 에콰도르 아마존의 셰브론(Chevron)과 같은 채굴 기업의 운영으로부터 야기된 원주민에 대한 대규모 인권침해는 인권 책무성 메커니즘에 의해 입증되고 제기된 많은 사례들 중에서 악명높고 적절한 두 가지 경우이다.⁸¹ 게다가 많은 전통적 정부 기능의 민영화는 때때로 국가의 필수적 감독 및 규제 역할을 약화시키거나,⁸² 핵심적인 사회서비스를 제공하는 국가의 능력에 대한 결과와 더불어 국가의 재정적 상태를 변화시켜 왔다. 민관협력은 많은 국가에서 서비스 전달의 일반적인 방법이 되고 있으며, 상당히 효과일 수 있다. 그러나 규제가 약해진 곳에서의 민관협력은 특히 가난한 사람들에게 서비스의 최소기준을 보장하는데 때때로 실패하고 있다.

또한 세계적인 투자자와 기업은 연료와 식량 가격, 서비스의 제공과 질, 주거와 신용에 대한 접근, 정부차입비용과 국가부채의 수준, 세계 경제의 안정성에 상당한 영향을 미치고 있다. 이러한 맥락에서 자기규제는 기업의 책무성을 강화하는 가장 일반적인 접근법이 되어온 반면, 자기규제의 결점들은 더 효과적인 강제집행 메커니즘에 대한 필요를 강조해왔다(Box

3. 참조). MDG와 같은 글로벌 개발목표뿐만 아니라 인권의 달성은 더욱 강력한 자기규제 절차를 요구한다. 효과적인 정부규제는 필수적이며, Post-2015 이행목표가 달성되려면 세계적 감독이라는 새로운 형태는 - 그 스스로 책무성을 담당할 필요가 있는 - 국제기구 및 함께 행동하는 국가들의 집단에 의해 발전되고 관리될 필요가 있을 것이다.⁸³

Box 3. 기업의 사회적 책임 vs 인권 책무성

수많은 기업의 사회적책임(CSR) 메커니즘과 다중 이해당사자 이니셔티브는 1990년대 이래 형성되어 왔다. 유엔글로벌콤팩트, 채굴산업투명성계획, OECD 다국적기업 가이드라인, 안전과 인권에 관한 자발적 원칙, 적도원칙, 책임투자원칙(PRI), 몇몇 이니셔티브, 킴벌리 프로세스, 지속가능한 팜 오일 라운드테이블 등은 민간영역의 행위자들이 자발적으로 그들의 운영을 사회적·환경적 기준에 맞추고 조정하도록 돕고 설득하는 것을 시도하고 있다. 사설 보안업체의 국제행동원칙은 국제인권법 및 국제인도주의법에 기반을 둔 사설보안업체의 원칙과 기준을 세우는 것과 증명서, 회계감사, 감시, 보고를 포함한 외부의 독립적 감시체계를 형성함으로써 사설보안산업의 책무성 개선을 목표로 한다.^a 국제금융공사 지속가능성 프레임워크와 그 수행기준은 실사(due diligence) 절차를 감독하기 위한 국제금융공사(IFC)의 책임뿐만 아니라, 인권을 존중해야 할 기업의 의무에 관한 명백한 언급을 포함한다. 이 메커니즘들은 기업이 인권과 MDG의 영향에 대하여 책임지도록 요청하고, 기업으로 하여금 행위에 영향을 받는 사람들에게 응답책임성을 갖도록 장려할 수 있다.

그럼에도 불구하고 몇몇 요소는 이 메커니즘들의 적용을 제한한다. 각각의 이니셔티브는 다수의 상충되는 규범을 형성하면서 자체적으로 일련의 기준을 갖는다. 공통적으로 합의된 기준없이 수행을 감시하고 이해하며 궁극적으로 평가하기는 어려우며, 범법자는 쉽게 감시에서 벗어날 수 있다. 둘째로, 열악한 인권 기록을 가진 회사는 책임감 있게 행동하고 있다는 것을 증명하기 위해서 그러한 포럼에 참가하고 있다. 셋째로, 자발적 이니셔티브는 필수적으로 사회적 기준을 사유화하며, 자기규제라는 이름으로 기업이 불필요하다고 주장하는 규제정책을 실행하기 위한 정부의 권위와 역량을 약화시킬 것이다.^b

자발적 이니셔티브는 아마도 강제집행에 관한 비판에 가장 취약할 것이다. 주요한 CSR 이니셔티브 중 어떤 원칙도 기업이 형성된 인권기준을 준수해야 함을 보장할 수 없고, 인권침해 기업에 유의미한 제재를 부과할 수 없거나, 적절한 시정 및 교정 조치가 취해지는 것을 보장할 수 없다. 악한 경쟁기업들이 처벌을 받지 않고 이윤에 자유로운 반면, 인권기준을 존중하고 MDG에 기여하기로 선택한 기업은 상당한 비용을 부담해야 한다. 동시에 소비자 CSR 캠페인은 몇 가지 경우에서 행동의 변화를 분명히 촉진시켰고, 대체적으로 명성있는 책무성을 마련해왔다.^c

a. www.icoc-psp.org 참조

b. Thomas F. McInerney, "Putting regulation before responsibility: the limits of voluntary corporate social responsibility", *Cornell International Law Journal*, vol. 40 (October 2005), p. 171.

c. Alexandra Gillies, "Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm", *International Studies Quarterly*, vol. 54, No. 1 (March 2010), pp. 103-126.

인권규범과 책무성 메커니즘은 자발적인 CSR 메커니즘을 최소한 세 가지 방식으로 보완하고 지지할 수 있다. 첫째, 어디서나 모든 기업에 언제나 적용가능한 보편적인 일련의 기준을 제공한다. 둘째, 단지 기업의 “좋은 관행”에만 집중하는 많은 CSR 이니셔티브와는 달리, 인권규범은 기업의 인권침해를 감시하고 상당한 “실사” 절차를 강화하기 위한 기준을 제공한다. 마지막으로 국가적, 국제적인 책무성 메커니즘은 폭력적인 기업에 대한 제재를 강화하고, 효과적인 개선책을 보장하기 위해 점점 더 많이 적용되고 있다. 기업 및 기업 활동에 의해 야기되거나 관련된 인권침해 피해자 사이의 상당한 권력 불균형을 고려한다면 이는 특히 중요하다.

2011년 유엔인권이사회는 기업과 인권에 관한 이행 원칙을 채택했으며, 이는 국내법으로부터 독립적인 기업의 운영에 있어 “해를 끼쳐서는 안 된다.”는 기준 하에서 기업이 모든 인권을 존중할 최소한의 의무를 가진다는 것을 확인하는 조심스럽게 형성된 합의를 반영한다. 이행 원칙은 다수의 국가, 기업 및 투자기구, 규제기구, 국제금융기구, 지역기구에 의해 수행되어 왔으며, 인권이사회는 이행 원칙의 실행을 촉진하기 위해 전문가 실무그룹을 구성했다.

Box 4. 기업과 인권에 관한 이행 원칙

기업과 인권에 관한 이행 원칙 : 유엔이 “보호, 존중, 구제” 프레임워크를 실행하는 것은 최초로 기업 활동과 관련된 인권에 대한 부작용을 예방하고 다루기 위한 세계적 기준을 제공했다. 기업과 인권에 대한 유엔 사무총장 특별대변인 존 러기는 인권이사회에 의한 공개적 지지가 기업과 인권에 대한 권위있는 세계적 기준으로서의 이행원칙을 형성하게 해주었다는 점과 이것이 시민사회, 투자자, 다른 주체들에게 일상생활에서의 실질적 진전을 측정하기 위한 도구를 제공할 것임을 강조했다.

새로운 기준은 기업과 인권 문제들을 더 잘 다루기 위해서 어떻게 국가와 기업이 유엔의 “보호, 존중, 구제” 프레임워크의 세 기둥을 이행해야 하는지에 대하여 명확하게 요약한다:

- 인권을 보장해야 할 국가의 의무
- 인권을 존중해야 할 기업의 책임
- 기업 관련 인권침해 피해자를 위한 구제방안 접근의 확대 필요성

인권을 보장해야 할 국가의 의무에서 이행 원칙은 어떻게 국가가 인권과 관련된 기업에 대해 더욱 명확한 기대감과 법적 일관성을 제공해야 하는지 권고한다. 원칙2는 초국적기업이 해외에서 인권침해를 하지 않도록 보장하기 위해 국가가 규제해야 하는 환경을 조성한다. 원칙을 존중하는 기업의 책임은 기업이 인권을 존중하고 있다는 사실을 어떻게 “이해하고 보여줄 것인지”에 관한 청사진을 제공한다. 구제 원칙에 대한 접근은 사람들이 기업 활동에 의해 피해를 보는 경우 사법적·비사법적으로 적절한 책무성과 효과적인 구제방안 모두가 존재한다는 것을 보장하는데 초점을 둔다.

더 구체적으로 기업이 어떻게 부정적 인권 영향을 다루는지에 대해 확인하고 예방하며 완화하고 책임 지기 위해서 기업은 인권 실사정책 및 조치들을 이행해야 한다(원칙17-21). 이 절차는 실질적·잠재적 인권영향평가를 포함해야 하며, 평가결과를 통합하고 이에 의거하여 행동해야 하고, 반응을 추적하고 어떻게 부정적 영향이 다루어져야 하는지를 전달해야만 한다. 기업이 스스로 부정적인 영향을 초래하거나 관여해왔다는 사실을 확인하는 경우, 기업은 적법한 절차를 통해 구제방안을 제공하거나 구제에 협력해야 한다(원칙22).

기업관련 인권침해로부터 보호해야 할 의무의 한 부분으로서 국가는 영향받는 사람들이 사법적, 행정적, 입법적 또는 다른 적당한 수단을 통해 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야한다(원칙25). 비사법적 고충처리 메커니즘과 관련해서(원칙31), 이행 원칙은 효과성을 보장하기 위해서 이러한 메커니즘이 되어야 한다는 것을 더욱 자세하게 서술하고 있다. 메커니즘이 공정한 수행에 대해 합법적이고 책임을 져야하며, 모든 의도된 이해당사자들에게 접근가능하며, 예측가능하고, 공정하고, 투명하며, 국제적으로 합의된 인권 및 지속적 학습의 근거에 부합하는 결과와 구제방안을 보장함으로써 권리와 양립가능하고, 고충을 다루고 해결하는 수단으로서 의도된 이해당사자들의 참여와 대화를 보장하는 것에 기반을 두어야 한다.

D. 국제금융기구의 책무성

국제금융기구(IFIs)는 하나 이상의 국가에 의해 공식적으로 인정되어 왔고, 이러한 이유에서 국제법의 주체이다. 국제금융기구는 세계은행그룹, 국제통화기금(IMF), WTO, 지역개발은행을 포함한다.

새천년선언은 개방적이고 공정하며 규칙에 기반을 둔 예측가능한 비차별적인 무역 및 금융 시스템에 대한 국가의 이행 약속을 확인했다.⁸⁴ 국제금융기구는 이러한 점에서 필수적인 역할을 한다. 국제금융기구는 무역, 원조, 금융, 기술이전, 부채 등의 영역에서 명백히 개발 정책에 중대한 영향을 미치고, 많은 개발정책은 점점 더 개별 국가의 통제 밖에 존재하고 있다.⁸⁵ 국제금융기구는 금융프로젝트와 양허성 차관 이외에도 연구, 애드보커시, 정책권고, 국제규범설정과 국제법 제정을 통해서 영향력을 행사한다. 유엔 개발기금과 프로그램들은 금융적 측면에서 국가의 개발노력에 더 적게 기여하지만, 유엔 스스로의 인권적 의무가 덜 중요한 것은 아니다.

국제금융기구는 비록 대부분의 경우 간접적이었지만, 인권 이행약속을 실행하기 위한 많은 정부들의 노력에 상당히 기여해왔다. 하지만, 부정적인 인권 영향 또한 기록되어 왔다.

대규모 댐, 채굴산업, 기초서비스 이용료, 물가안정목표제, 임금상한제는 구조조정과 워싱턴 컨센서스 정책에 대한 더욱 광범위한 시민사회의 반발 차원에서 많은 국가들에서 인권침해에 대한 비판의 대상이 되어 왔다. 엄격한 지적재산권 보호는 생명을 구할 수 있는 저렴한 가격의 HIV치료제에 대한 접근을 제한해왔다. 농업무역에 대한 WTO의 규범은 정부가 건강권 및 식량권에 투자하는 것과 이를 지속하는 것을 제한했다.⁸⁶ 현재의 세계적인 경제위기에 IMF는 비록 긴축재정 정책이 이미 사회적으로 빈곤한 사람들에게 불균형적인 영향을 미칠지라도 정부의 예산 적자를 감소시키기 위해 긴축재정 정책을 채택하도록 압력을 행사해왔다. 이러한 맥락에서 국제금융기구의 정책이 국제인권법 하에서 퇴보적일 수 있다는 근거들에 의한 문제제기를 받아왔다.

이런 맥락에서 국제금융기구의 책무성은 세가지 차원: 책무성, 응답책임성, 집행가능성의 측면에서 지속적으로 이슈가 되어왔다. 특정한 국제금융기구는 헌장이나 지위 때문에 인권에 대해 다루는 국가와는 달리 직접적으로 책임질 수 없음을 주장하기도 했다. 이에 대해서는 점점 의문이 제기되고 있다. 예를 들어 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 이행을 검토하는 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회는 동 규약이 규약 당사국에 국제금융기구의 회원국으로서 의무를 부과하고 국제금융기구가 국제인권법의 일반적 규범에 구속된다는 강력한 논의가 있다고 결론지어 왔다.⁸⁷ 비록 “아무런 손해도 끼치지 않아야” 하고, 침해를 야기하거나 그에 기여하는 것을 피해야 할 의무의 기준선이 일반적으로 동의한 최소한의 필요 조건일지라도 법률전문가 사이에서 이 의무의 범위에 대한 상이한 의견이 존재한다.

원칙적으로 국제금융기구는 개발 정책에 관한 책무성의 두 가지 구별되는 차원에 구속된다. 하나는 내부적이며, 다른 하나는 외부적이다. 각각은 사법적, 금융적, 정치적이거나 행정적인 예방책이나 구제방안의 유형과 관련된다.⁸⁸ 내부적으로 그러한 기구들은 회원국의 거버넌스 규범과 원칙 하에서 회원국과 채무국의 일부 개인들에 책임이 있고, 대부분은 독립적인 정책 검토와 고충처리 메커니즘을 포함한다. 정치적 조사는 비록 빈번히 활용되지는 않지만 중요한 검토 메커니즘이다. 많은 국가들에서 국가의 입법부와 의회는 해당 국가가 국제금융기구 이사회에서 취하고 있는 표결의 입장을 정기적으로 검토한다.

유럽부흥개발은행과 유럽개발은행 이사회는 명백한 인권적 권한을 가진다는 점에서 이례적이다.⁸⁹ 다른 기구들은 명백한 인권적 안정장치와 더불어 운영정책을 갖거나,⁹⁰ 국제조약

의 의무를 존중할 것을 요구한다.⁹¹ 세계은행 산하의 국제금융공사(IFC)의 지속가능성 프레임워크(Sustainability Framework) 및 세이프가드 정책은 채무국 인권에 대한 실사요건 뿐만 아니라 스스로의 인권 책임을 실행하는 아마도 가장 정교한 최근의 사례일 것이다.⁹² 세계은행의 독립적 평가그룹(프로그램 수행을 평가하는), 그룹의 조사 패널(독립적 고충처리 메커니즘), IFC 규범준수 고문/옴부즈맨, IMF 독립평가사무소, 지역개발은행의 내부적인 채무성 메커니즘은 일반적으로 다양한 기구들에 의해 조직의 목표 및 운영원칙의 준수를 촉진할 것을 추구한다. 이 메커니즘의 일부는 내부 가이드라인 위반에 대한 행정적 구제방안을 제공할 수 있고, 개발과 인권에 대한 영향과 관련하여 국제금융기구의 전반적인 응답성 - 때때로 응답책임성 -을 상당히 효과적으로 증가시킬 수 있다. 하지만 메커니즘의 극소수만이 행동을 평가하기 위해 국제 인권기준을 적용하고 있으며, 내부기준은 절차적으로나 실질적으로 인권규범 및 원칙에 완전히 부합하지는 않는다.⁹³ 특히 국제통화기금은 대중적 요구의 흐름에 반해 독립적인 옴부즈맨 사무소나 고충처리 메커니즘 구성에 반대해왔다.

국제금융기구의 채무성 맥락에서 가장 분명하게 간과된 요소는 집행가능성이다. 비공식적 재판절차를 통한 보상은 이론적으로 국제금융기구 지원 프로그램이 명백하게 인권침해를 야기하거나 그에 기여했을 때 가능하다. 때때로 국제금융기구가 인권침해에 대해 재판을 통해서 직접적으로 책임지도록 구속하려는 시도가 있어왔다.⁹⁴ 비록 그러한 행동이 상당히 상징적인 중요성을 갖는 것으로 여겨져 왔을지라도, 실질적이고 적법한 증거를 구성하는 이러한 유형의 재판에 대한 이의제기는 상당히 고려할 만 하며, 적시성 있고 효과적인 완화 조치에 대한 가능성은 제한되었다. 오직 강제집행의 권한을 가진 세계적인 채무성 메커니즘만이 재정 및 통화 분야를 검토하고(IMF, 감시평가기구), 자유로운 무역규범을 보장하며(WTO, 분쟁해결기구), 투자분쟁에서 민간기업을 보호하는(세계은행, 국제투자분쟁해결센터) 메커니즘이다. 이러한 강제집행 메커니즘을 이용가능하고 엄청난 벌금을 부과할 수 있는 실질적 인센티브를 고려하면, 갈등이 발생한 경우 많은 정부들이 주민들의 인권에 대한 요구보다 최초로 이 기구들에 반응하는 경향이 있다는 것은 놀라운 일이 아니다.

E. 기타 행위자

행동(및 누락)이 중대한 인권 영향을 미치는 다른 비국가행위자들이 지나치게 많다. 예를 들어 신용평가기관은 국가의 신용도, 부채, 재정적 부채나 금융상품에 대한 독립적인 의견을

제공한다. 신용평가기관의 평가는 국제투자자의 심리와 금융시장에서의 정부의 차관금리에 큰 영향을 미치며, 그렇게 함으로써 인권 실현을 위해 이용가능한 자원에도 영향을 미친다. 하지만 이 기구들은 잘 알려진 것처럼 오류의 여지가 있으며 대체로 책임지지 않는 것으로 판명되어 왔다. 투자자들이 의존하는 새롭고 복잡한 주택담보증권과 관련하여 2008년 전세계적인 금융위기를 야기했던 위험을 이해하는데 있어서 신용평가기관들은 지난 2011년에 금융위기에 관한 유엔 조사위원회에 의해 “(세계적인) 금융 붕괴의 주요행위자”로 일컬어졌다.⁹⁵

수출신용기구(ECAs)는 영향력 있는 또 다른 행위자이다. 신용기구들은 국내기업들에게 수출과 해외투자를 지원하기 위한 정부보증대출, 담보, 신용, 보험을 제공하는 공공기관이나 준정부기관 또는 공공기업과 민간기업의 합작이다. 수출 및 투자 촉진에 문제가 있는 것은 아니지만, 수출신용기구는 일반적으로 최소한의 투명성, 책무성, 인권, 부패 및 환경과 관련된 안정장치를 가진다. 수출신용기구 프로젝트 재원의 부정적인 영향은 심각할 수 있다. 수출신용기관들은 많은 다른 것들 중에서 강제퇴거, 치안당국에 의한 인권침해, 작업장에서의 상해, 국가주도의 위협과 검열, 환경과 관련된 권리침해 등 관련된 기업 활동을 용이하게 해 왔다.⁹⁶ 2012년 6월, OECD 회원국은 수출신용기구 지원 프로젝트 자금조달과 관련하여 ‘유엔의 기업과 인권 이행 원칙’에 기반을 둔 국제 인권 실사의무를 인정하기 위한 중요한 조치를 취했다.⁹⁷ 하지만 2012년에 950억 달러 상당의 OECD의 “규제된” 수출신용은 전체 수출 신용의 3분의 1을 차지했다.⁹⁸ 국가는 수출신용기구가 인권을 침해하는 프로젝트를 지원하지 않도록 보장하고 필요한 곳에 독립적 조사절차와 보상을 보장하기 위해 국가 차원에서 더 많은 것을 할 필요가 있다.⁹⁹

민간재단과 민관협력 파트너십(PPP)은 변화하는 세계개발의 상황에서 눈에 띄는 다른 특징들을 가진다. 에이즈와 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 프로그램의 주요한 국제자금의 조달자가 되어온 에이즈와 결핵 및 말라리아 퇴치 글로벌 재단(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, 이하 글로벌 재단)은 스위스에 등록된 민관협력 파트너십이다(목표 6). 이 글로벌 재단은 10년 동안 770만 명의 생명을 구했으며 2012년 6월, 150개국 1000개 이상의 프로젝트에 승인된 기금이 220억 달러 이상이라고 주장했다.¹⁰⁰ 이는 주요한 성과이다. 하지만 글로벌 재단은 또한 강제노동과 고문을 포함하여 심각한 인권침해가 발생해 왔던 일부 국가의 필수 의약품 수송소에 치료 프로그램을 지원한 과거사실에 대해 면밀한 조사를 받고있다.¹⁰¹ 글로벌 재단이 그러한 센터의 폐쇄를 지지하기 위해 몇 가지 조치를 취했지만, 더 나은 인권실사를

보장하기 위한 추가 조치가 요구되었다. 인권목표는 2012년에서 2016년 간 글로벌 재단의 5개년 전략에서 명시적으로 설정되었다. 인권이 글로벌 재단 기업 문화의 본질적 부분이 되는 것은 중요할 것이다. 이는 스스로의 인권책임의 내용과 한계를 명확하게 하고 세 가지 질병에 대응해서 인권에 대한 장애물을 다루는 투자를 증가시키며, 글로벌 재단의 지원프로그램과 관련하여 인권침해에 대해 구제를 요청하는 독립적 메커니즘을 형성하고, 지원체계 전반에 걸쳐 인권적 고려사항을 통합하는 인권정책의 채택을 포함한다.

제1부 핵심요약

- ▶ 인권은 책무성의 구성요소인 책임성, 응답책임성, 집행가능성을 강화함으로써 post-MDG의 맥락에서 책무성에 대한 이해를 유용하게 전달할 수 있다.
- ▶ 개발과정에서 다른 행위자의 **책임**을 설명하는데 있어서, 인권기준은 국가와 다른 의무부담자가 Post-2015 프레임워크에서 무엇에 책임져야 하는지 결정하는 것을 가능하게 한다. 새로운 모든 일련의 이행약속은 시민적, 정치적, 사회적, 문화적 권리를 분문하고 모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 인식하면서 인권을 존중하고 보호하며 실행해야 할 의무에 따라 명확하게 조정되어야 한다.
- ▶ 표현, 결사, 집회, 보도의 자유, 참정권, 신체 보전의 보장을 포함하여 인권은 권한을 행사하는 주체가 빈곤, 박탈, 차별을 직면하고 있는 사회의 사람들에게 **응답하는** 문화를 조성하는데 필수적이다. 인권에 기반을 둔 책무성 메커니즘은 정책입안과 서비스 제공을 강화하면서 제도적 응답책임성을 배양하는 것과 사람들이 의사결정과정에 적극적이고 유의미하게 참여할 역량강화에 도움이 된다.
- ▶ 현행 MDG의 성취는 국가가 이행약속을 책임지도록 구속하는 절차의 취약하고 자발적인 특성에 의해 약화되어왔다. Post-2015의 맥락에서 인권 메커니즘은 개발 과정에서 사회의 소외집단의 권리가 침해되는 경우 집단이 권리를 요구하고 보상을 청구할 지위에 있다는 것을 보장하면서, 이 이행약속이 더 효과적인 **집행가능성**을 갖도록 하기 위해 포함되어야 한다.
- ▶ 잠재적으로 다양한 범주의 행위자들이 개발 및 인권 목표를 향한 진행 과정에 대해 영향력과 책임을 가진다. 이 행위자들은 국가 및 지방정부, 다른 국가기관, 제3세계 국가, 기업, 민간재단, 정부간기구, 다자개발기구, 금융기구를 포함한다.
- ▶ 국가행위자의 책무성에 있어서 취약점은 정치적 의지와 리더십의 부재, 관료제의 파편화, 국내 정책 일관성의 부재, 취약한 조세행정, 적절한 자원 및 안전장치 없는 서비스 제공 책임의 분절화를 포함해서 다양한 요인으로부터 유래할 것이다.
- ▶ 이러한 약점들을 다루는 것 이외에도 Post-2015 프레임워크는 글로벌 차원의 정책일관성을 보장하기 위한 더 효과적인 메커니즘을 구축하면서 국가의 개발, 원조, 무역, 금융, 조세, 투자정책의 초국가적 인권영향에 대한 국가, 특히 선진국의 책무성을 다루어야 한다. 프레임워크는 또한 지금까지 대개 임의적이고 자기 규제적인 특성으로부터 발생한 지속적인 약점을 다루면서 개발정책과 책무성 체계에 있어서 기업 부문에 의해 만들어진 중요한 진전에 기반을 두어야 한다. 프레임워크는 영향력 있는 개발 역할을 가진 국제금융기구와 다른 초국적기구가 인권 책임을 확인하고 준수하는 것이 가능하도록 해야 한다.



제2부

책무성 메커니즘

제3장.

국가와 지방 차원에서의 책무성 메커니즘

효과적인 메커니즘이 준비되었을 때 책무성은 작동할 수 있다. 정부와 다른 기구들 및 개인들(권리보유자들)이 공무원과 다른 의무부담자들을 현행 개발의제와 관련된 권한남용과 인권침해에 대한 책임에 구속시키기 위해서 잠재적으로 이용할 수 있는 대다수의 기구와 메커니즘이 존재한다.

피해를 입은 개인이 이용가능한 책무성 메커니즘은 사법적, 정치적, 행정적 책무성을 보장해야 할 의무가 있는 개별국가들과 구체적으로 인권을 모니터링하고 집행하는 것에 책임이 있는 조직들, 개발을 모니터링하는 기구 등을 포함한다. 이 메커니즘은 다른 기능들 중에서도 인권 기준에 대한 엄격한 준수 여부를 모니터링 할 수 있고, 정부의 수행을 독립적으로 검토할 수 있으며, 의무 불이행이 발생한 경우 구제 및 보상조치를 권고할 수 있다.

국가 책무성 메커니즘과 국제 또는 초국가적 메커니즘 간 구분이 이루어져야 한다. 사법적 또는 행정적 강제집행 메커니즘은 일반적으로 지방 또는 국가의 책무성 체계와 관련되어 있다. 국제 책무성 체계는 일반적으로 강제집행 기능보다 오히려 감독이나 모니터링의 기능을 갖는다. (유엔의 모니터링 기구나 지역인권체계와 같은) 국제적 메커니즘은 상당한 상호작용이 있고, 국가들이 점진적인 실현 및 비차별과 같은 인권 원칙들을 고려하여 MDG 이행을 정당화하도록 요구할 수 있다. 또한 그러한 기구들은 적절한 국가구제 메커니즘이 존재하고 메커니즘이 국내 책무성을 강화하는데 대한 권고사항을 전달하는지 면밀하게 조사할 수 있다. 기구는 진정을 제기하고 협상하기 위한 추가적인 포럼을 제공하며, 이는 특히 정부에 의해 의견이 무시된 집단에 유용하다.¹⁰²

우리가 추구해야 할 가장 적절한 책무성 메커니즘은 특정한 인권침해 상황, 누가 의무부담자인지, 의무부담자가 적극적 또는 소극적 의무를 위반했는지, 권리보유자가 어떻게 영향을 받는지, 개별적 구제책이나 더욱 광범위한 시스템 개혁이 요구되는지에 달려 있다. 수평

적 책무성 메커니즘의 기록이 불규칙했기 때문에 책무성에 대한 청구자들은 그들을 참가시키는 위한 많은 새로운 접근법을 발전시켜 왔다.

이 장은 인권침해를 경험해 온 사람들이 현행 개발의제 관련 맥락에서 권리를 강화하고 인권침해 주체를 책임지도록 구속하는 다른 국가 책무성 메커니즘에 참여해온 방식을 탐색한다. 권리와 구제방안은 많은 다른 방식으로 요구될 수 있고, 이는 모두 MDG 및 Post-2015 맥락과 잠재적으로 관련된다. 이 장은 책무성의 선순환으로 묘사되는 것이 무언인지 밝히면서 먼저 어떻게 인권 책무성이 국내정책 구조의 모든 단계에 통합될 수 있는지를 검토한다. 다음으로 개별 사건에서 어떻게 이러한 메커니즘들이 그들의 권리를 주장하고 인권침해 및 남용에 책임지도록 구속하기 위해 개발정책에 영향을 받는 사람들에게 의해 적용될 수 있는지 확인하면서 정치적, 행정적, 사법적, 준사법적 메커니즘을 포함하여 개발목표와 가장 관련되어 있는 책무성 메커니즘을 검토한다. 아래에 서술된 것처럼, 사법적 메커니즘은 인권침해에 대한 법적 보상 및 구제방안을 청구하는 핵심 방안이다. 구제방안은 원상회복이나 구제, 법적 구속력있는 시정조치 약속이나 (특히 손해가 심각한 경우) 형사처벌을 포함할 것이다. 하지만 인권원칙은 또한 모든 차원에서 정치적, 행정적, 사회적 책무성 메커니즘을 강화하도록 도움을 주었다. 일부 관련 비사법적 메커니즘은: 서비스 제공자나 규제기관에 의해 채택된 행정 공청회나 고충처리절차, 시민협의단체, 비공식적이며 지역 공동체에 기반을 둔 사법제도이다.

책무성, 응답책임성, 강제집행은 책무성 기구의 운영에서 항상 구분하기 쉬운 것은 아니다. 이는 몇몇 경우에만 엄격히 구분된다. 예를 들어 의회 기구는 조사를 담당하지만 위반에 대한 처벌은 사법기구나 준사법기구의 권한에 포함될 것이다. 다른 경우에 세 요소는 결합될 수 있다. 일부 공공기구는 책임지도록 구속하거나 스스로 책임이 있다. 예를 들어 이는 일제히 유권자에 설명할 수 있고, 행정부의 수행을 검토하도록 위임된 의회의 의원에 해당된다.¹⁰³

A. 모든 단계의 정책 순환구조에서 인권 책무성의 통합

인권 기준이 명확하게 설명되며 집단적으로 합의된 규범은 MDG에 대한 접근 및 더 일반적으로 국가의 공공정책에 있어서 모든 국가가 이행하기로 기대되는 이행 기준에 대한 기초를 제공한다.

인권원칙은 초기계획에서부터 예산, 실행, 모니터링, 평가에 이르기까지 정책입안의 모든 단계에 적용된다. 개별단계에서 정부의 관련 공무원은 정책 선택에 이해관계가 있는 사람들에게 결정에 대해 반응한다는 것을 보장하기 위한 공적조사의 대상이 된다. MDG의 맥락에서 인권을 존중하고 촉진하는 책무성 메커니즘을 증진하기 위하여 인권 기준에 부합하는 방식으로 모든 운영지침과 정책문서의 틀을 매 단계에서 형성하는 것은 필수적이다.

현행 MDG 프레임워크는 임산부 및 아동 사망률의 감소나 초등교육의 보편적 실현과 같은 구체적인 인간개발 성과를 달성하고자 목표와 세부목표 및 관련 지표를 수립했다. 하지만 과정들은 성과를 달성하기 위해 투자된 노력이나 과정의 질이 아니라 성과에 대한 결과를 보고해야 한다. 인권 기준은 결과 뿐만 아니라 수행에 대한 의무도 부과한다. 국가와 다른 의무부담자는 특정 세부목표에 대한 결과를 달성해야 하지만, 목표를 달성하기 위해 배치된 정책적 노력, 사용된 수단 및 채택된 과정 또한 중요하다.

결과에 관한 개발목표의 초점은 국가의 업적에 대한 비교가 가능하도록 의도되었다. 하지만 국가가 매우 다른 상황에서 시작했고 구체적 개발목표를 달성하기 위해 다른 수준의 노력이 요구되었기 때문에 국가들은 책무성을 측정하는데 취약했다. 결과적으로, 그 수단들은 국가 수행의 질에 대한 통찰을 제공하지 않거나 구체적 의무부담자가 책임에서 벗어날 수 있는 범위를 명확히 하지 않는다. 수행 의무는 경제적, 사회적, 문화적 권리의 완전한 실현을 달성하는 것을 위해¹⁰⁴ 진행과정을 모니터링하고 보고하며 객관적으로 모든 퇴행을 정당화하기 위해 “가용자원의 최대 범위 내에서” 국가가 “(입법, 사법, 행정, 금융, 교육, 사회적 조치를 포함한) 조치를 취하기를” 요구한다.¹⁰⁵ 인권 책무성 의무를 충족하기 위해서 국가는 준비한 **정책 이행약속** 및 **정책과정**과 개발목표를 달성하기 위해 국가가 기울인 노력이 위에서 서술한 실질적이고 절차적인 인권원칙을 준수하고 있다는 것을 보여줄 필요가 있다.

정책 **이행약속**은 국가가 관련 인권 조약을 유보없이 비준하고 조약에 효력을 발생시키는 국내 법적 프레임워크를 형성했는지, MDG 관련 영역에서 정책 선언과 전략문서가 인권 기준 및 원칙을 나타내는지, 국가가 이 기준을 적용하는지의 여부를 포함한다.

정책 **노력**의 관점에서, 국가는 MDG 관련 정책이 이용가능성, 접근가능성, 구매력을 포함한 수용가능성, 질에 대한 인권기준들(AAAQ)을 충족하는 방식으로 설계되고 이행함을 보장

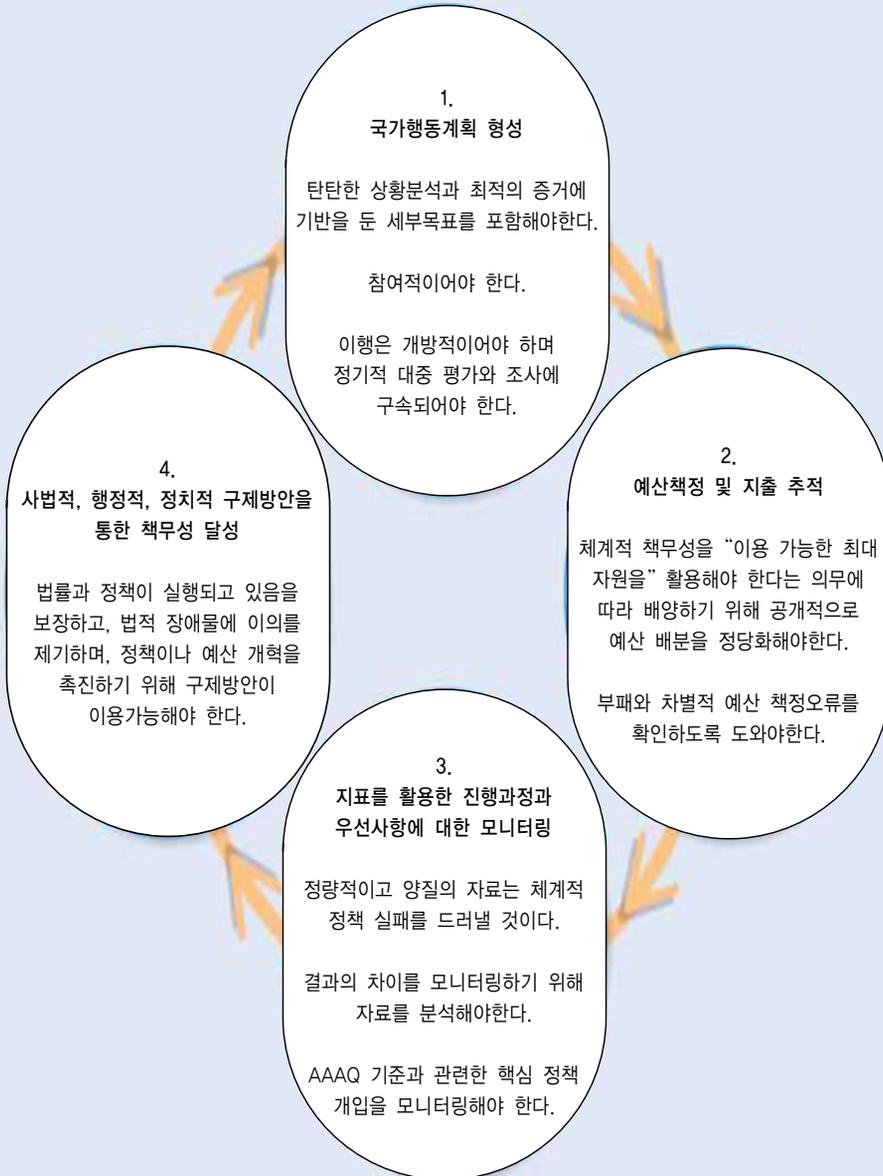
하도록 요구될 것이다. 이 기준은 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회와 다른 유엔조약 모니터링기구의 일반 의견에서 정교화 되어왔다. 정책 노력에 대해 분석되고 비교된 지표는 시간이 지나면서 정책이 차별을 직면한 단체의 접근뿐만 아니라, 상품과 서비스의 AAAQ를 실질적으로 개선하는지 보여줄 것이다. 정책 노력을 측정하는 지표는 가령 물과 위생 목표에 대한 전 세계적인 모니터링에 행해진 것처럼 금융, 공공 지출, 계획, 조정, 지정된 분야에 대한 인사정책을 다루어야한다.¹⁰⁶

인권원칙의 점진적 실현과 관련하여 국가의 달성 비율은 특정한 성과를 달성했는지 여부보다 더 의미 있는 노력의 기준이 될 것이다.¹⁰⁷ 예를 들어, 사하라이남 아프리카의 많은 국가는 일부 국가가 실질적인 노력을 기울이고 상당한 진전을 이루었음에도 불구하고, 해당 국가가 세계적인 세부목표에 도달하는 것으로부터 멀리 있었기 때문에 MDG 실패로 묘사되어 왔다. 역으로 MDG 세부목표는 더 높은 소득과 역량을 가진 많은 국가에 대해 충분히의 욕적이지 못했다. 이는 국내 상황에 적용되어야하는 세부목표와 기준에 대한 필요뿐만 아니라, 정책적인 노력에 좀 더 민감한 진행 매트릭스에 대한 필요성을 시사한다.

인권에 기반을 둔 책무성에 대한 접근은 또한 국가가 국가의 정책입안 및 이행 **과정**이 인권원칙에 부합함을 보이도록 요구할 것이다. 이미 언급된 것처럼, 이 영역에서 핵심 기준은 정보에 대한 권리와 공무에 참여할 권리, 표현, 집회, 결사의 자유를 포함한다. 그러한 절차의 타당성을 평가하기 위한 메커니즘은 MDG의 맥락에서 통용되는 참여적 포럼의 범위와 수를 측정하는 지표, 절차에 대한 대중의 인식, 협의의 정기적 개최, 참가율; 참가주체의 사회적 구성, 참가주체에 의한 권고가 권한당국에 의해 고려되고 당국이 그에 의거하여 행동하는 정도, 이해당사자와 대중 사이의 만족감 인식에 대한 내용들을 포함할 것이다.

도표 III은 국가의 정책입안에서 상기 인권원칙과 기준이 통합되어야 하는 네 가지 단계에 관해 서술하고 있다. : 계획, 예산, 모니터링, 책무성¹⁰⁸

도표 Ⅲ. 국가 차원의 모든 단계의 정책 순환구조에서 인권 책무성의 통합



Source: Adapted from Alicia Ely Yamin, “Toward transformative accountability: Applying a rights-based approach to fulfill maternal health”, *Sur - International Journal on Human Rights*, vol. 7, No. 12 (June 2010).

정책결정 구조의 개별 단계에서 인권 준수를 모니터링하는 것에 대한 방법론은 인권영향평가(HRIA)에 대한 업무를 증가시킬 수 있다. 이 방법론은 매우 다양하며, 다양한 목적을 위해 다른 맥락에서 발전되어왔다. 하지만 일반적으로 그러한 평가는 국제조약 및 국내 법률에서 확인된 인권규범, 기준, 원칙의 향유에 대한 실질적이거나 가능성 있는 영향을 측정한다. 또한 인권 성과를 측정하는 것에 이외에도 평가 방법은 절차에 관한 이슈를 검토한다. 예를 들어 정책입안 절차는 의회에 대한 것을 포함하여 대중의 참여를 가능한 한 촉진해야 하고 차별적이어서는 안 되며 책임질 수 있어야 한다.

정부가 인권영향평가의 중요성을 인식하기 시작한 영역 중 하나는 무역정책이며 일부는 이를 실행하기 위한 조치를 취하고 있다(Box 5. 참조). 예를 들어 2011년 캐나다-콜롬비아 자유무역협정은 두 정부가 협정에 대해 연례적으로 HRIA를 시행하도록 요구한다. 유럽의회는 취약계층의 건강에 대한 권리와 식량권을 위협하는 EU 집행이사회 “TRIPS plus”와 인도와의 양자 간 무역협정에서 농업자유화 조항 추진에 대한 논란을 계기로 2010년 11월과 2011년 9월에 재차 집행이사회에 무역정책과 관련하여 인권영향평가에 착수하도록 요구했다. 식량권에 관한 유엔 특별보고관은 2012년 3월 인권이사회에 무역과 투자협정의 HRIA에 대한 가이드라인을 제출했다.

B. 정치적 책무성 : 의회의 행정부 감독기능 강화

선거는 민주 국가에서 정치적 책무성의 핵심이다. 선거를 통해 정치인들은 그들의 견해를 유권자에 전달하고, 재직 중 활동 내역을 대중에게 알려야 할 의무를 갖는다. 하지만 선거는 정기적으로 실시된다. 행정부가 더 정기적으로 책임지도록 구속하는 것은 입법부의 역할이다. 비록 의회의 권한, 절차, 제제가 국가별로 다양할지라도, 모든 의회는 법률을 입안하고 통과시키며 행정부를 감독하고 예산에 대해 조사하며 유권자를 대표한다. 의회의 입법상 의무는 의회에 법적 프레임워크에 대한 고유한 영향력을 부여한다. 행정정책의 절차를 더 책임지도록 함으로써 의회의 의원들은 행정부가 행한 조치의 결과 효과성 모두를 유지하도록 도울 수 있다.¹⁰⁹ 국민에 의해 선출된 대표로서, 의회의 의원들은 정치적 책무성에서 중요한 위치를 차지한다.

개발과 관련해서, 의회는 MDG에 의해 채택된 권리의 부분집합을 포함한 경제적·사회적 권리의 이행에서 정부의 수행에 대해 **응답하게** 할 수 있다. 실제로 의회가 민주적으로 권한을 부여받았다면, 개발전략을 선도하고, 입법제안이 인권을 존중하고 촉진하도록 보장해야 하며, 예산과 자원의 분배를 평가하고, 부적절한 법률을 개정하며, 인권침해에 대한 실정을 다루고, 행정부의 업무수행을 모니터링 해야 할 위치에 있다.¹¹⁰

Box 5. 의약품 접근에 관한 코스타리카 인권영향평가

코스타리카에서 인권영향평가의 절차는 미국-도미니카공화국-중앙아프리카 자유무역협정에서 의약품의 보편적 접근에 관한 지적재산권 보호로 예상되는 사전영향평가를 추구하고, 단계적 방법론을 채택하면서 심사, 검사, 분석, 결론과 권고, 평가와 모니터링을 포함한다. 코스타리카 인권영향평가는 그 무역협정이 시장독점기간을 연장하고 회사가 약값을 인상하도록 허용함으로써 제약회사의 혁신적인 지위를 강화할 가능성이 높다고 결론지었다.

절차적 측면에서 동 무역협정에 대한 협상 및 채택은 특히 채택 여부에 관한 국민투표 실시와 협상 중 이해당사자와 회담을 개최하는 것과 같이 정치적 권리를 포함하여 여러 방식으로 절차적 인권을 존중하고 있다. 하지만 코스타리카 법률의 미국 증명에 대한 필요조건은 의회의 민주적 의사결정 권한을 상당히 극적으로 약화시킨다. 코스타리카 입법개혁에 대한 미국 측 증명의 비상호적인 필요조건은 신뢰를 약화시킨 의회 역할의 침해와 정치적 권리의 부정이 협정이행 동안 인권에 대한 방패로서 코스타리카 민주주의에 존재함을 증명했다.

흥미롭게도 많은 정부들이 인권의무에 대해 명시적으로 책임지도록 구속되는 것을 꺼려함에도 불구하고, 코스타리카에서 인권영향평가를 수행함에 있어서 정치적 장애물은 없었다. 정부 부처의 장관들, 의회, 그 밖의 기구들은 시민사회와 민간영역의 대표로서 인권 용어를 선호하는 것처럼 보인다. 따라서 국가의 비교적 강한 인권 입법체계와 정치적 문화는 HRIA를 위한 이행환경을 제공한다고 볼 수 있다.

출처: Simon Walker, "The United States-Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement and access to medicines in Costa Rica: A human rights impact assessment", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 3, No. 2 (July 2011), pp. 188-213.

국제의원연맹(IPU)에 따르면, 109개국 이 인권을 다루는 전문적인 의회기구를 갖고 있다.¹¹¹ 그러한 위원회의 핵심 기능은 조사를 행하는 것이다. 예를 들어 2012년 3월 영국의 인권에 대한 합동위원회는 장애인 독립적인 삶에 대한 권리 실행에 관한 보고서를 출간했다.¹¹² 2011년 호주의 인권(의회심사)법은 모든 새로운 법안은 해당 법률조항이 호주의 인권 의무에 부합하는지 여부를 평가하는 보고서와 함께 제출되어야 한다고 규정했다. 경제적, 사

회적 및 문화적 권리위원회는 인권영향평가가 “환경영향평거나 환경평가보고서와 유사한 근거로 모든 제안된 법안이나 정책 이니셔티브의 필수적인 부분으로서 마련되어야 한다.”고 권고해왔다.¹¹³

감독 역할을 수행하는데 있어 의원들은 MDG 및 인권과 관련된 공공정책의 대중적 논의가 더 구체적으로 진행되도록 장려할 수 있다. 개발목표에 관한 정례 보고는 일반적으로 의회에 상정되는 자연스러운 출발점이다. 또한 의회는 불법적인 조달계약과 같은 민간영역의 수행을 포함하여 개발목표와 관련된 특정 이슈에 대한 조사를 수행하거나 회담을 개최할 것이다. 의회와 의원들도 인권과 개발목표에 관련된 의제를 토론하고 연구하는데 있어 다른 기구와 언론을 참여시킬 것이다. 의원이 유권자를 대신해서 불만사항을 대변하고 제기하는 역할은 필수적이며, 정부 각 부처와 취약계층의 문제를 포함해서 주변부 이슈들을 국가적 관심사로 제기하는 것은 수직적 책무성에 대한 구체적인 의회의 역할이다.

실제로 의회 의원들의 자진해서 유권자를 대표하려는 의지는 불균등하다. 대부분의 경우, 개인은 의회를 통해 정보를 얻을 수 있고, 공공지출과 공공계좌에 대한 회계감사에서 일부 눈에 띄게 효과적인 개입이 있어왔다.¹¹⁴ 그러나 서비스의 다른 유형은 항상 개방적이지는 않을 것이다. 많은 국가들은 MDG를 달성하기 위한 정부조치에 대한 의회의 감독 시스템이나 심지어 국가개발전략을 준비하고 이행하는데 있어서 의회의 참여를 위한 시스템이 부족하다. 의회를 통해 개발목표의 진전을 추구하는 개인과 단체에 대해서 핵심 이슈는 정보를 잘 제공받고(관심에 대한 많은 경쟁적 요구사항에 대해), 개발목표를 정기적으로 모니터링하며(회기 및 선거과정 중에), 정부가 형편없이 수행할 경우 활발하게 이의를 제기하는 것을 보장할 필요가 있다.

C. 행정적 책무성

책무성의 사법적 메커니즘이 건전성, 공공정책과 공적수행의 적법성과 합헌성을 검토하는데 반해 행정적 메커니즘은 공무원이 목적에 부합하는 정책을 실행하도록 보장하는 것을 돕는다. 비록 행정적 책무성이 거의 정부 수행의 가장 직접적인 결정 요인임에도 불구하고, 인권 프레임워크는 일반적으로 행정적 책무성에 더 적은 관심을 기울인다. 행정부가 결정을 내리거나 이행하는 것을 전문적으로 할 수 없을 경우에 효과적인 서비스 제공은 불가능하

다. 법적 제재나 다른 제재는 고질적 무능, 부패 또는 불법행위를 바로잡을 수 없다. 인권규범을 이행하기 위해서는 단순히 법률과 입법부 및 감독기구의 업무가 아니라, 사회정책을 설계하고 시행하는 정부 부처의 업무에 집중하는 것이 필수적이다.

국제행정법의 새로운 원칙에 따르면 책무성은 투명성, 참여, 합리적 결정, 적법성에 관한 기준을 충족시키고, 결정에 대한 효과적인 검토를 제공할 기구를 필요로 한다.¹¹⁵ 이는 공공기관 내에서 행정적 책무성의 중요성으로 관심을 끌고 있다. 특히 인권의 차원에서 책무성에 대한 논의는 빈번히 공공기관의 수행을 모니터링 하는데 있어서 중요한 역할을 하는 외부 메커니즘에 초점을 두고 있다. : 의회, 옴부즈맨 사무소 시민사회, 언론 등. 그럼에도 불구하고 실제로 공공기관 내에서 행정 감독의 질은 아마 기관 수행의 가장 강력한 결정요인일 것이다. 기관 내부의 통제 시스템이 기능을 하지 못하거나 부패했다면 아무리 많은 외부 모니터링도 공공기관이나 공무원의 수행을 개선하지는 못할 것이다. 이 출판물은 인권법이 강조하는 책무성의 외부 절차에 초점을 맞추고 있으나, 강한 내부 행정절차가 외부 절차를 보완하고 실제로 효력이 있도록 할 수 있다는 사실이 잊혀져서는 안 된다. 외부 애드보커시와 제재만으로는 취약한 행정을 바로잡을 수 없으며, 행정이 정당한 비판에 잘 대응할 때 애드보커시와 제재가 가장 잘 작동한다.

다수의 이행원칙, 헌장, 법률은 공무원의 의무를 규정한다. 이러한 것에는 OECD 공공서비스 윤리성에 관한 이행원칙(1998), 공공영역에서 이해관계의 충돌에 관한 가이드라인(2003), EU 공공영역 윤리 프레임워크(2004), 아프리카 공공서비스 헌장(2001), 이베로-아메리카(Ibero- American) 공공서비스 헌장(2003) 등을 포함한다. 이 문서들은 중립성, 대표성, 공정성, 정의, 형평, 응답책임성의 가치를 폭넓게 강조한다. 또한 효율성, 생산성, 경쟁력과 같은 시장지향적 가치도 점점 더 언급되고 있다. 일부는 인권과 행정적 규제 모두 임의적이거나 비합리적 권력 행사의 억제를 추구하고, 공정하고 투명한 절차에 기여한다는 점에서 둘 사이에 “근본적 가치의 조화”가 존재함을 시사한다.¹¹⁶

행정적 책무성은 응답책임성을 몇 가지 방식으로 촉진한다. 첫째, 계급적 관료제는 공무원을 상급 공무원, 해당 공무원의 감독자, 최종적으로 공공 감사기관에 책임지도록 하는 조직관리 시스템을 조성한다. 행동강령, 성과계약, 감사관행은 주로 대중이나 의회의 감독에 의해 운영되는 것이 아닌, 내부 통제절차의 도움으로 높은 수행기준을 가치있게 여기고 지

지하는 행정 문화를 형성한다.

행정부는 불만 사항을 처리하고 구제하기 위해 많은 메커니즘을 활용할 수 있다. 이 메커니즘은 사법절차에 대한 청구인의 적법한 주장을 다루고, 개혁이 요구되는 체제적 문제를 확인할 수 있도록 돕는다.

공식적인 구제 절차는 통상적으로 행정 결정에 대한 설명과 널리 통용되는 기준에 반하여 제공되는 서비스에 대한 평가를 목적으로 한다. 정부기관과 사기업은 불만과 진정을 수집하기 위해 전용우편, 전자우편, 문자메시지 시스템, 전화 상담, 쌍방향 웹사이트, 상담창구, 고충처리 담당공무원 등을 포함하여 다양한 수단을 활용한다. 이 수단들은 병원, 학교, 정부 부처의 사무실 등에 설치될 수 있으며, 특정 문제에 초점을 두면서 전문화하거나, 모든 종류의 의견이나 진정을 접수할 수 있다.

내부적 책무성 체계는 인권 기준을 고려하는 경우에 개선될 수 있다. 내부 책무성 체계는 공무원에 준수해야 하는 수행 기준과 서비스 제공기준 및 행정절차에 대한 추가적인 지시사항을 제공한다. 시스템은 또한 행정서비스를 필요로 하는 개인과 의뢰인의 필수적인 법적 권리를 규정한다. 제공된 서비스에 관한 정보를 획득할 권리와 행정적 오류가 있는 경우에 구제를 청구할 권리는 이러한 법적 권리들 사이에 존재한다.¹¹⁷

D. 사법적 책무성 : 재판을 통한 권리의 집행

인권의 맥락에서 책무성은 배상소송을 제기하고 인권이 침해되거나 의무부담자가 인권 의무 충족에 실패했을 때 제재할 법적 권리와 같은 사법적 책무성과 결합된다. 실제로 재판에서 강제성은 개발의 맥락에 포함되며, 인권 책무성에 대한 특별한 기여 중 하나이다. 재판은 개인이 권리 침해에 대해 직접적으로 이의를 제기하기 위해 이용할 수 있는 수평적 책무성 메커니즘을 제공한다.¹¹⁸

지난 20년 간, 종종 개발과 관련되었다는 구실에 다른 경제적·사회적 권리에 대한 사법적 강제집행은 다수의 국가들에서 흔한 일이 되어왔다. 어떤 경우에는 경제적·사회적 권리 소송은 권리가 부인되거나 제한된 개인을 위한 구제방안에 초점을 두면서 전통적인 시민적·정

치적 권리 청구를 반영해 왔다. 수많은 소송사례는 국가의 행위가 기초서비스에 대한 접근을 약화시키거나 특정 개인이나 단체에 불균형적으로 해를 입힌 경우에 국가가 행위를 정당화하고 정당한 법적 절차를 따라야함을 요구해왔다. 소수의 다른 소송 사례는 정부서비스의 삭감이 퇴행적 조치와 마찬가지로라는 논의에 대한 유사한 실질적, 절차적 검토를 적용해왔다.¹¹⁹ 가령 이는 2008년 콜롬비아 정부가 국민건강보험 예산을 삭감했을 때 헌법재판소가 내린 결론이었다.¹²⁰

사법적 책무성은 비국가 행위자의 수행에 더욱 초점을 두어왔다. 많은 재판관할권 하에서 기업과 다른 행위자의 인권 침해에 대해 불만 사항이 있을 수 있다. 다국적기업은 현지국 뿐만 아니라 본국에서도 법적문제에 직면해 왔다. 비록 지금까지 모든 인권침해가 묵살되거나 법정 밖에서 해결되어 왔을지라도, 미국에서 Alien Torts Claim 법은 국가에서 자행된 인권침해에 대해 미국 기업을 고소하기 위해서 토착집단과 지역사회 공동체에 의해 활용되어 왔다. 다른 경우에 소송은 민간영역에 의한 강제퇴거, 회사에서의 열악한 근무환경, 수익계약에서의 차별이나 민간기업에 의해 발생한 환경오염 등으로 인한 인권침해로부터 개인을 보호하는데 실패한 국가를 대상으로 했다.¹²¹ 사법적 책무성은 비국가행위자가 서비스제공자가 되었을 때 민관협력의 맥락에서 발생하는 침해와 관련해서는 덜 발전했다. 민영화 과정은 문제제기를 거의 받아오지 않았다. 이는 부분적으로 민영화가 손해를 야기한다는 사실에 대한 사전 증거가 어렵기 때문이다.¹²²

하지만 대부분의 경우 사람들은 *체제적* 결함에 의해 건강, 교육, 주거, 다른 사회적 권리에 대한 접근로부터 배제되고 있다. 이런 경우에 단지 개인적 처벌에 초점을 두는 소송은 역효과를 낼 수 있고 사법적 조치는 국가의 구조적 원인 제거를 강제하기 위해 질 낮은 서비스나 배제의 구조적 원인 확인을 목적으로 해야한다.¹²³ 라틴아메리카, 인도, 남아프리카에서 주요 소송들은 직접적으로 관련된 개인이나 공동체에 대한 즉각적 이익을 축소하는 범위에서 사회·경제정책에 직접적인 영향을 미쳐왔다. 5개 국가에서 실시한 법적 책무성 메커니즘의 영향에 대한 최근 연구는 경제적·사회적 권리의 사법적 강제집행이 “수많은 죽음을 회피하고 다른 수백만의 생명을 풍요롭게 할 가능성이 크다”고 추정했다.¹²⁴ 대체로 사법적 접근과 재판실행이 세계적으로 매우 다양할지라도, 그러한 경우 재판으로의 접근과 실행은 점진적으로 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취해야할 국가의 실패와 권리 향유의 최소 기준을 즉시 달성하는 것에 대한 실패에 중점을 두는 경향이 있다.¹²⁵

법원들은 다양한 구제방안을 제안해왔으며, 이 중 일부는 사회정책에 대한 폭넓은 개혁을 시사해왔다. 일부 사건에서 법원은 국가가 특정 행동방침을 취하거나 감독 메커니즘을 형성하도록 지시해왔다. 예를 들어 남아프리카공화국의 고등법원은 케이프타운 시에 강제퇴거에 직면한 부동산 소유권이 없는 불법 거주민들에게 구제방안을 제공하기 위해서 취했던 4개월 이내의 조치에 대해 보고하도록 지시했다.¹²⁶ 심지어 삼권분립의 원칙을 존중하기 위하여 법원이 정책이나 자원배분 결정에 대해 지시하는 것을 꺼릴지라도, 법원은 의사결정절차에 대해 비판했다. 예를 들어 일부 사례에서 법원은 국가가 어려운 정책교환을 해결하기 위한 의미하고 참여적인 회담에 참가할 것을 요구해왔다. 이것이 다른 정부 부처 간의 협력적 참여를 촉진하기 때문에 일부 논평가들은 이를 정책검토를 위한 대화적 모델로 묘사해왔다.¹²⁷

Box 6. 재판을 통한 변혁적인 책무성(transformative accountability) 추구

소송은 개인적 진정에 대한 구제뿐만 아니라 인권침해 피해자에게 구제방안을 제공할 수 있다. 또한 소송은 사회에서 어떻게 인권이 보호될 것인지와 어떻게 더 변혁적인 정책 변화를 가져올 것인지에 관해 더 즉각적으로 심의할 가능성을 가진다. 다음은 MDG와 관련된 두 가지 실증적 예시이다.

인도 식량계획의 실행 :

인권옹호시민연대(People’s Union for Civil Liberties) v. 인도 공화국

지난 10년간 눈부신 경제성장에도 불구하고, 특히, 아동의 질병과 사망에 막대한 결과를 낳으면서 인도의 영양실조 비율은 세계에서 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 기아가 극심하던 당시, 정부의 과도한 곡물보유에도 불구하고 기아 관련 사망이 발생했다는 사실은 2001년 인권옹호시민연대가 인도 대법원에 소송을 제기하게 했다. 이 공익소송은 2003년에 인도헌법 제21조에서 중시하는 생존권이 식량계획의 실패로 인해 위협에 처해왔다는 판결로 이어졌다. 대법원은 식량배급 점포가 빈곤선 이하에 위치한 가정들에게 곡물을 정가로 제공해야 하고, 곡물무료배급을 위한 배급카드가 소득이 없는 모든 사람에게 보장되어야 하며, 홍보 활동을 전개하고, 정부가 학교에서 점진적으로 점심급식제도를 시행해야 한다는 구호법의 이행을 지시했다. 이 판례는 상당히 중요한 영향력을 갖는다. 이 사건은 인도에서 기아와 영양부족의 더욱 중대한 이슈에 대해 논의하기 위한 포럼을 개최하고 더 대규모의 움직임을 동원했으며, 정부의 조치를 유도하고 지방 및 국가차원에서의 책무성 체계를 구축했다.

남아프리카공화국 레트로바이러스 의약품 이용가능성 향상 :

치료행동캠페인(Treatment Action Campaign) v. 남아공 보건부 장관

남아프리카공화국은 HIV 감염인구가 전체 인구의 약 18%를 차지하며, 이는 전 세계 어떤 나라의 비율보다도 높다. 2001년 임산부의 HIV 감염률은 24.5%로 추정되었고, HIV 바이러스에 감염된 상태로 출생하는 유아의 수는 매년 총 70,000여 명에 이른다. 에이즈행동사회단체의 치료행동캠페인은 분만과

정에서 산모에서 태아로 HIV 바이러스 전염을 막기 위해 설계된 의약품으로의 접근을 제공하는 것을 실패한데 대해 남아공 정부를 상대로 헌법재판소에 소송을 제기했다. 2000년에 정부는 제한된 수의 시범 사업으로 항레트로바이러스 약물인 네비라핀(Nevirapine) 보급을 위한 프로그램을 발표했다. 네비라핀은 산모로부터 태아로의 HIV 전염을 상당히 감소시킬 수 있다. 하지만 치료행동캠페인은 이러한 제한이 불필요한 감염과 죽음을 낳고 남아공 헌법 제27조와 28조에 위반된다고 주장했다. 법원은 정부가 HIV 보균자인 임산부를 위해 의약품에 대한 접근을 반드시 보장해야 하고, 연구목적의 약물제한이 합리적으로 포함되어야 하는 사람들의 접근을 가로막았다고 판결했다. 이 판결은 수만 명의 생명을 구하고, 생명유지에 필수적인 의약품의 접근권에 관한 중요한 진보로서 기여했다고 평가되었다. 치료행동캠페인의 성공적인 소송은 전세계적으로 개발도상국에서 개발목표 6번의 진전에 있어 매우 중요한 항레트로바이러스 치료법을 제공하기 위한 노력을 동원하는 촉매제로 여겨졌다.

그럼에도 불구하고 경제적·사회적 권리에 관한 소송기록은 효과적인 사법적 개입에 대한 중대한 장애물을 보여준다. 많은 사법 관할권에서 경제적·사회적 권리가 법적으로 인식되지 않거나, 사법 시스템이 소송절차를 좁게 규정하거나, 복잡한 경제적·사회적 권리와 관련된 이슈를 해결하기 위한 역량 부족으로 이 권리와 관련된 극소수의 사건들만이 법원까지 성공적으로 이어진다.¹²⁸ 소송비용, 소송지연, 일정 정도의 재판 결과의 불확실성은 사람들로 하여금 법 제도를 통해 구제를 청구하는 것을 종종 단념시킨다. 법률 제도가 부패하거나 권력층에 취약한 경우에는 법에 대한 불신이 사법접근권을 가로막는 주된 장벽이 된다. 비록 사법적 책무성 메커니즘에 더욱 접근가능하도록 하는 노력들, 특히 빈곤층에 많은 노력을 기울여 왔을지라도, 빈곤층이 재판을 통해 구제받기 위해서는 상당한 도전에 직면하고 있다. 일부 사례에서 소송은 중산층과 빈곤층의 격차 증가와 연관되어 왔다.¹²⁹

Box 7. 사회서비스 제공에 대한 고충처리 :

사회적 권리 소송에 대한 개별적, 집단적 접근

지역적 법 전통, 기관 구성, 정치 상황 등은 서비스 제공에 있어서 고충사항을 청취하고 시정하기 위해 법원이 취하는 접근법에 영향을 미친다. 판사가 무엇을 할 것인지에 대한 상이한 개념 때문에 민법 국가에서 법원은 스스로의 법적 의무와 계약상 의무를 준수하는 계선기관과 서비스 제공자의 개별적 실패를 검토하면서 전형적으로 “개별적인” 차원에서 작동한다. 관습법원은 이익을 침해당하는 상당수의 잠재적 서비스 수혜자에게 영향을 미치는 정책이나 관습의 합법성을 검토하면서 “집단적인” 차원에서 소송을 담당하는 것이 수월하다.

예를 들어 보건 정책에서 남미의 민사법원들은 최근 극도로 능동적이고 개별적인 구제 절차로서 부각

되어 왔다. 지난 10년 간 브라질 법원은 개인이 1988년 헌법 조항과 운용지침 하에서 개인이 분명하게 법적자격을 부여받은 의료서비스를 받았는지에 관하여 약 100,000건을 심리했다. 유사하게 2008년 한 해 동안 콜롬비아 법원은 의료사건에 관한 142,000건 이상의 청구를 받아들였다. (대부분 의료보험 기관은 환자에게 치료나 약물 제공을 불공정하게 거절해왔다.) 코스타리카에서 사회보장기구에 대한 다수의 헌법소원이 있었고 전체적인 개인청구는 1997년 이래로 매년 증가해왔다. 세 국가 모두에서 청구인들은 대다수의 사건에서 승소했다. 하지만 가장 소외된 개인이나 집단보다 중산층이 훨씬 더 자주 스스로 사법적 구제를 활용했다는 문제점이 있었다.

구제에 대한 집단적 접근은 남아프리카공화국 관습법에 관한 사회보조금 사건에서 잘 드러난다. 사회복지혜택 지급에서 혐의가 제기된 부패를 근절하기 위해 1990년대 후반 이스턴케이프(Eastern Cape) 주는 장애인에 대한 보조금을 포함하여 거의 모든 사회보장에 대한 지불을 중단했다. 법률지원센터와 비정부 기구들은 이스턴케이프 주 지방정부에 해당 조치의 적법성에 대해서 압력을 가했고, 지방정부는 Pensioner's Friend에 대한 잘못된 지원중단을 구제하기 위한 사무소 설립에 동의했다. 그 후로 수만 명의 청구인들이 지연 이자, 처벌, 소송비용과 함께 밀린 지원금에 대한 탄원서를 법원에 제출했다. 남아공 치안법원은 다수의 탄원을 인정했다. 그러나 이스턴케이프 주는 고등법원의 차후 개입을 촉발하면서 고등 항소법원과 헌법재판소를 따르는 것을 여전히 지연한 채로 남아있었다. 이 법원들은 2004년 초반 소규모 접근에서 지속적이고 순차적인 구제로의 접근보다 더 효과적인 것으로 간주된 대규모 접근으로 이행했다.

요컨대, 소송이 고비용이라고 할지라도, 사회영역에서 구제를 위한 중요한 대안으로 남아있다. 효과적으로 기능하기 위해 구제체계는 구제요청뿐만 아니라 잘 설계되고 연계된 구제절차의 제공을 행정적, 비사법적 메커니즘 뿐 아니라 법원에도 요구한다. 청구의 측면에서 핵심기구는 시민사회단체와 언론이며, 두 기구는 모두 효과적으로 기능하는 수용적인 정치적·경제적 풍토를 요구한다.

출처: Varun Gauri, "Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery", Policy Research Working Paper, No. 5699 (Washington, D.C., World Bank, June 2011).

특히 가장 소외된 집단을 위해 인권청구 소송이 긍정적인 결과를 야기할 환경을 이해하기 위한 훨씬 더 많은 실증적 연구가 남아있다. 하지만 이용가능한 증거는 법적청구가 같은 이슈에 대한 사회적, 정치적 동원과 연관된 경우 소송이 가장 효과적이라고 시사한다.¹³⁰ 일부 사건에서 사법적 강제집행 가능성은 억제 효과를 가지며, 영향력 있는 사회적 움직임을 제 공해 왔다.¹³¹ 이러한 이유로 사법적 책무성을 맥락화하는 것이 합리적이다. 사법적 책무성은 경제적·사회적 권리를 확보하고 MDG의 진보를 위한 더 광범위한 애드보커시를 강화할 수 있는 전략이지만, 그것이 유일한 수단이라고 할 수는 없다.

E. 독립적 감독기구

외부 감독기구는 내부적인 행정적 책무성을 보완하고 강화한다. 외부 감독기구에는 회계원, 감사원, 공무원 위원회와 같은 공적 기구와 옴부즈맨 사무소, 국가인권위원회처럼 정부에 의해 권한을 위임받은 독립기구들이 포함된다.

최근 몇 년 간 많은 독립기구는 회원을 확장해왔다. 예를 들어 필리핀에서 교육위원회, 보건위원회와 같은 다른 지방기구뿐만 아니라 지방정부의 개발위원회¹³²의 4분의 1은 반드시 시민사회단체의 대표로 구성되어야 한다.¹³³ 이러한 기구에서의 참여가 형식적인 것에 불과한 것이 아님을 보장하는 것은 과제로 남아있다.¹³⁴

분쟁해결기구는 특히 민간영역과 관련해서 책무성을 강화하는데 역할을 할 것이다. 예를 들어, 에콰도르의 공공서비스 감독기구(Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos)는 과야킬에서 수질오염과 높은 관세가 물과 위생에 대한 권리를 침해한 것과 관련해서 국가의 분쟁해결 메커니즘에 불만을 제기했다. 물을 공급하는 민간기업과의 합의는 추후에 이루어졌다. 기업은 단절정책을 변경하고 수도세를 지불하지 못하는 사용자들을 위한 기금을 설립했다.¹³⁵ 인도에서 은행 옴부즈맨은 고객의 진정을 청취할 권한을 부여받았다. (가령, 소액금융기관에 의해 제기된 불분명한 계약에 관한 사례가 있다.)¹³⁶

일부 감독기구는 인권에 대해 위임받은 광범위한 권한을 갖는다. 국가인권위원회와 옴부즈맨 사무소를 포함하여 국가인권기구(NHRIs)는 비국가행위자뿐만 아니라 다른 국가기구의 책무성 형성에서 고유한 역할을 한다. 비록 일부 국가인권기구가 사건을 법정으로 가지고 가더라도, 일반적으로 국가인권기구는 강제집행 권한을 가지지 않는다. 강제집행 권한이 없는 곳에서 국가인권기구의 결정과 권고 이행은 필수적으로 국가의 승인과 공적지원에 의존한다. 개인과 단체는 많은 차원에서 국가인권기구에 참여할 수 있다. 국가인권기구는 개인적 불만사항을 조사하고 법률 조언가의 조정과 공익소송을 통해 법적 구제를 추구할 때 준사법적 역할을 한다. 또 MDG, 빈곤퇴치, 예산책정에 관해 검토하거나 보고할 때, 폭넓은 감독 유형을 적용했다. 인권기구는 경제적·사회적 권리를 포함한 인권의 강화된 법적 보호를 옹호하는 지자가 될 수 있으며, 공무원과 다른 의무부담자들의 인권 의무의 실행을 지원할 때 권고할 수 있다.

Box 8. 물과 위생에 대한 인권 책무성 : 콜롬비아, 에콰도르, 페루에서의 국가인권기구의 역할

콜롬비아, 에콰도르, 페루의 국가인권기구는 지출가능성을 보장하기 위해 물에 대한 이용요금제를 승인하고 변경하는 것에 관여하게 되었고, 개인들의 불만사항에 응답했으며, 인권불이행에 대한 조사를 시작했다. 국가인권기구는 물과 위생 서비스로의 접근과 서비스의 질을 비차별적인 방식으로 개선할 방안에 대한 권고사항을 제공하면서 서비스 제공자뿐만 아니라 정부를 감독하고, 규제기구들과 긴밀하게 협력하고 있다.

콜롬비아의 인권옹호자(Defensoría del Pueblo)는 물과 위생에 대한 권리 이행에 관해 국가 최초로 전국 규모의 연구물을 출판했다. Defensoría del Pueblo는 거의 모든 지방자치단체에서 권리달성을 향한 진행사항 평가를 가능하게 하면서, 32개 부서를 각각에 대한 세부정보를 수집했고, 이 정보를 지역공동체 구성원, 시민사회단체, 지방정부에 배포했다. 그리고 국가의 식수 및 위생 전략 목표에 대한 인식을 제고하기 위해 환경부 차관과도 협력했다.

에콰도르의 인권옹호자(Defensoría del Pueblo)는 최근 형사고등법원이 지방의 물 및 위생시설 담당 기관장과 다른 행위자들에 대하여 예방책을 적용할 것을 요청하는 소송을 제기했다. 그리고 서비스가 적법화될 때까지, 특히 서비스가 부족한 영역에서 요금부과를 중단할 것을 법원에 요청했다.

페루의 인권옹호자(Defensoría del Pueblo)는 대화를 촉진하고 지역 공동체, 서비스 제공자, 상하수도 관리청, 국가 물과 위생 규제기관 사이의 분쟁을 중재했다. 물에 대한 포괄적 보고서인 물 없는 시민들: 권리침해에 대한 분석(Citizens without water: Analysis of a violated right, 2005)은 상하수도관 리감독청이 운영과 관련한 모든 불만사항에 응답하도록 의무하는 결의안을 채택하고 이용자 불만사항에 대해 최종심의기구의 역할을 하는 행정심판법원을 위한 가이드라인을 마련하도록 권고했다. 대부분의 서비스 제공자는 협조적이었지만, 많은 제공자에게는 여전히 불만사항에 대해 제소하고 그것을 모니터링하기 위한 시스템이 부족하다. Defensoría는 통합적 고충처리 절차를 발전시키기 위해 상하수도관리청 및 서비스 제공자들과 함께 협력할 것을 제안했다.

출처: Catarina de Albuquerque with Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (2012).

국가인권기구가 시민사회, 국가기관, 기업을 연계하기 때문에 이는 MDG 관련 정책과 프로그램의 맥락에서 권리가 침해된 사람들을 돕기 위한 좋은 위치에 있다고 할 수 있다.¹³⁷ 국가인권기구의 조사는 응답한 43개 국가인권기구의 70퍼센트가 특정 회사(예를 들어 국영 기업과 공공서비스 제공자)와 일부 권리(차별과 같은)에 대한 불만사항을 접수할 수 있었음을 밝혀냈다.¹³⁸ 2009년에 네팔 국가인권기구는 개발목표에 대한 권리에 기반을 둔 보충적 지표를 확인하기 위한 일련의 회담을 이끌었던 경제적·사회적 권리에 관한 위원회를 설립

했다. 이 작업은 2011년 9월 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)와 합작으로 출판된 사용자 안내서로 마무리되었다.¹³⁹ 필리핀의 국가인권기구는 비록 위원회를 설립하기 위해 인권기구의 소관업무를 확장해야 했지만, 국가개발계획의 실행을 감독하는 위원회를 설립했다. Box 8에서 서술한대로 일부 국가인권기구는 개발목표와 관련된 서비스로의 접근을 모니터링하는데 핵심적인 역할을 했다.

이러한 좋은 사례에도 불구하고 국가인권기구는 MDG와 관련된 인권 책무성을 촉진하는데 대한 불균등한 기록을 가지고 있다. 많은 요소들이 그러한 역량에 영향을 끼쳐왔다. 이러한 요소들은 국가인권기구의 권한 및 권력에 대한 제한, 정치적 독립성의 수준, 개발정책과 예산계획에서의 드문 개입, 경제적·사회적·문화적 권리 모니터링을 위해 타당한 방법론을 적용할 제한된 역량을 포함한다. 국가기구의 지위에 관련된 파리 원칙은 신뢰할 수 있고 효과적인 기능을 위해 요구되는 최소 기준을 시행했다.¹⁴⁰ 하지만 많은 기구들은 국가개발정책의 맥락에서 더욱 적극적인 역할을 한다면 극복할 필요가 있는 경제적·사회적 권리를 모니터링하는데 있어서 특정 문제들에 지속적으로 직면하고 있다.¹⁴¹

F. 사회적 책무성 : 아래로부터의 접근

“사회적 책무성”은 책무성에 대한 수요를 동원하기 위해서 개인과 시민사회단체가 직·간접적으로 행동하는 광범위한 활동을 언급하는데 사용된다. 그러한 활동은 전형적이고 독립적으로 시작되었으나 국가에 의해 용이하게 되었고, 책무성 있는 거버넌스 촉진 및 부패에 대한 저항의 이름으로 다자개발기구에 의해 점점 더 지원받게 되었다. 활동들은 참여적 자료수집기법과 예산 평가, 공공지출 및 공공서비스 제공에 대한 모니터링, 시민과 지역공동체 평가지표의 고안, 사회감사운영 등을 위해 필요한 정보에 투명하게 접근하기 위한 로비활동을 빈번히 활용했다. 새로운 정보통신기술의 도움으로 시민사회단체와 사회운동은 사회적 책무성에 대한 새로운 기술을 고안함에 있어서 창의적으로 대처해왔다.¹⁴² 이 기술은 크라우드소싱(crowd-sourcing)을 통한 지역공동체 맵핑이나 서비스제공에 대한 정보배열 및 분석을 위한 위성항법시스템(GPS)의 활용을 포함한다.

이러한 접근은 다른 책무성 메커니즘을 다른 방식으로 강화할 수 있다. 첫 번째로, 시민사회로부터의 직접적인 모니터링과 압박은 그 스스로 책무성을 형성할 수 있다. 사회적 책무

성은 법적인 자격과 권리를 더 효과적으로 청구하는데 있어 전통적으로 배제되거나 소외되어 온 사람들에게 권한을 부여할 잠재력을 가진다. “실증적 영향평가에” 중점을 두으로써¹⁴³ 직접적 모니터링은 권리보유자와 관련 의무부담자가 서로 정보를 공유하고 직접적이며 건설적인 방식으로 참여하는 것을 가능하게 한다. 직접적 모니터링은 또한 스스로의 결정과 행동을 설명하고 정당화하려는 의무부담자에 대한 압박을 증가시킨다. 상자 9의 예에서 서술하는 것처럼, 그러한 활동은 서비스 부문 예산에서 낭비를 줄이고 부패를 폭로하며 프로그램 실행을 개선하고 빈곤한 지역사회공동체로 자원을 전용하며 이용자의 만족을 증대시키는 것을 목적으로 해 왔다.

사회적 책무성 활동은 비공식 인센티브나 제재, 특히 대중 압박에 의존한다. 지역공동체 활동에 대한 촉매제로 작용하면서,¹⁴⁴ 사회적 책무성 활동은 서비스 제공에서의 체계적 실패를 입증하기 위해 불만사항을 활용한다. 예를 들어, 케냐에서 Huruma.info solicits는 휴대전화나 온라인을 통해 건강, 교육, 물, 거버넌스, 사회기반시설과 같은 정부 서비스의 질에 관한 보고서를 작성했다. 보고서는 의약품 부족, 도로 손상, 교사의 결근, 급수시설 고장 등과 같은 문제들을 다루었다. 인권침해에 대한 공개적인 폭로는 스스로의 행위에 응답할 의무를 부여하는 제재의 한 유형이다. 어떤 경우, 명예훼손에 대한 공포는 더욱 강력한 억제책이 되거나 법적 불이익보다 강한 인센티브가 된다. 짐바브웨의 마조웨 지역에서 지역사회 구성원이 학교의 업무수행을 모니터링하고 학교 스스로 수행에 대해 설명하도록 조치했을 때, 시골 학교들의 부패가 줄어들었다.¹⁴⁵

Box 9. 물과 위생을 위한 사회적 책무성 수단 : 탄자니아, 우간다, 가나

탄자니아에서 지역사회는 노르웨이 교회 원조의 도움으로 **공공지출 추적조사기법**을 활용하여 정부가 어떻게 재원을 사용하는지 모니터링했다. 지역사회는 물과 위생에 대해 할당된 자금이 의도된 수혜자에게 계획대로 지출되었는가와 불법행위 사례를 확인했는가를 추적했다. 그리고 위원회를 선출했고, 위원회가 예산할당과 실제 지출사이에서 차이를 발견한 경우에는 정부의 관계공무원에게 설명을 요구했다. 이는 더욱 응답책임성을 갖는 지역의 물 서비스를 야기했다.

시민보고카드는 지역의 필요를 확인하고 구성원과 서비스 제공자 사이의 책무성을 형성하도록 돕는 것을 목표로 하고 있다. 시민보고카드는 인도 방갈로르에서 서비스 비용과 질에 대한 지역의 만족을 평가하기 위해서 고안되었고, 현재 다른 국가와 지역에서 널리 활용되고 있다. 우간다에서 개발 이니셔티브와 통합된 지역사회는 시민보고카드를 물 서비스 모니터링에 있어서 대중의 장기적인

개입을 촉진하기 위한 도구로 만들었으며, 보고카드의 결과를 서비스 제공자 및 지방정부와 공유했다.

가나의 일부 지역사회 공동체는 서비스 제공자와의 논의를 위한 의제 형성을 위해서 **지역공동체 평가표**를 활용했다. 이 활동은 지방당국과 서비스 제공자가 이용자의 필요에 응답하도록 지원했고, 이용자의 행동과 태도를 변화시켰다. 대화를 통해 재판매를 위한 물 공급 빼돌리기를 중단시킨 한 사례도 있다.

출처: Catarina de Albuquerque with Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation* (2012).

충분히 입증된 일부 성공에도 불구하고 사회적 책무성 활동의 영향에 대한 연구는 이른바 책무성으로의 상향식 접근이 의사결정자와 영향력있는 엘리트에 대한 인센티브 시스템과 분리된다면 영향력을 제한할지도 모른다는 사실을 보여준다.¹⁴⁶ 인도네시아에서 연구자들은 공무원이 마을도로공사 계획에 대한 공공지출을 보고하는 회의에 지역공동체 구성원을 초청하는 것이 통계적으로 유의미한 부패 감소를 증명하기에는 그 자체로 불충분하다는 것을 밝혀냈다.¹⁴⁷ 사회적 책무성은 준비된 규범과 프레임워크가 위반한 경우 법적제재를 제공하고, 시민사회가 효과적으로 모니터링하고 핵심정보에 접근할 수 있도록 허용할 때 가장 잘 작동해 왔다.¹⁴⁸ 예를 들어 필리핀에서 탐사 저널리즘을 위한 필리핀 센터(the Philippine Center for Investigative Journalism)는 2000년에 전직 대통령 조지프 에스트라다(Joseph Estrada)에게 제기된 소송사건의 일부인 그의 밝혀지지 않는 재산에 대한 3건의 보고서를 발표했다.¹⁴⁹ 사회적 책무성 도구는 일련의 사회적 행위자 간 상호작용의 지역 역동성과(local dynamics) 불충분하게 관련되어 한 맥락에서 다른 맥락으로 전이될 경우에 효과적이지 못할 가능성이 있다.¹⁵⁰ 또한 정보와 자료에의 접근성 부족과 전문지식에 대한 요구는 사회적 책무성 수단을 활용함에 있어서, 하나의 특정한 맥락에서만 작동해 왔던 복제모델에 대한 심각한 문제를 보여준다.

구제방안이 부재하다면 사회적 책무성 활동의 변혁적인 가치는 궁극적으로 의무부담자가 활동에 기여이 참여하려는 의지에 의존한다. 이러한 이유에서 사회적 책무성은 목적이 이미 논의된 바 있는 수평적 책무성 메커니즘을 보완하고 강화할 때 더욱 효과적일 것이다. 예를 들어, 사회적 책무성 활동은 이 메커니즘의 부적절성을 드러내고 더욱 큰 규모의 대중 참여를 통해 책무성 활동을 개혁하기 위해 로비를 하거나 책무성 활동의 효과성 향상을 추구하는 것을 목적으로 할 것이다. 그런 개입은 시민감독위원회나 고충처리절차와 같은 다양한

형태와 법적권한을 가진 새로운 “사선(diagonal)” 책무성 메커니즘 형성을 장려할 수 있다.¹⁵¹ 가령 인도의 자르칸트에서 ‘물 원조 시민행동’(Water Aid Citizens’ Action)은 공공지출을 추적하기 위해 지역공동체 구성원이 정보접근에 관한 법률을 활용하도록 교육하고, 물과 위생에 대한 구성원의 조사 결과와 증언을 지방공무원에게 제시했다. 그 이후에 공무원, 서비스제공자, 지역공동체 구성원들은 공동행동계획에 합의했다.

사회적 책무성 기술을 비국가 행위자에게 적용하기 위해서는 더 많은 노력을 필요로 한다. 세계은행에 따르면, “유사한 원칙과 접근은 적용될 수 있고, 사실상 민간영역, 시민사회, 지역사회공동체 지도자와 대표의 책무성을 증가시키는데 효과적인 것으로 증명되어 왔다.”¹⁵² 기업의 불법행위에 관한 시민사회의 캠페인은 긴 역사를 가진다. 국제아동식량행동네트워크(The International Baby Food Action Network)는 1981년 모유수유 및 조제분유 마케팅에 대한 국제강령을 채택하도록 세계보건기구 총회의 결정에 영향을 미쳤고, 그 이후에는 강령 이행에 대한 정기적인 독립 감사를 실행했다.¹⁵³ 민간영역 수행을 모니터링하기 위해 발전시켜온 시민사회의 방법론에 대한 구조적인 현황 파악은 아직 완료되지 못했다.

G. 국가 차원의 MDG 고유의 책무성 메커니즘

현재까지 MDG의 세부 목표에 관한 국가의 진행과정에 대해서 국가 스스로 책임지도록 하는 주된 방법은 국가적, 지역적, 세계적인 보고서 출판을 통한 것이다. 보고서는 개발목표를 달성하고 이를 지지하는 유권자를 조직하며,¹⁵⁴ 대화와 토론을 활성화하고 대중의 의견에 촉매작용을 할 공공정책에 대해 정보를 제공한다.¹⁵⁵ 2001년부터 2004년까지 진행 과정은 UNDP에 의해 감독되었다. 이 기간동안 국가 보고서의 수는 점진적으로 증가했고¹⁵⁶ 2005년까지 80퍼센트 이상의 개발도상국이 최소한 1개 이상의 국가 보고서를 작성했다. 국가들이 2005년 이후의 보고서를 인계받으면서 보고서 제출과 국가의 주인의식은 더욱 증가했다.¹⁵⁷

하지만 MDG의 개별적인 보고에 의존하는 것은 문제가 있다. 개발목표의 적법성과 타당성은 개발목표가 국가개발전략에 포함된 정도에 달려있다. MDG 및 다른 세계개발목표는 국가와 지방차원에서 정책모니터링 절차의 일반적인 부분으로서 이상적으로 모니터링 되어야 한다. MDG의 병렬적 모니터링 체계는 형성된 정책모니터링 절차를 의도치않게 약화시키고, 개발목표에 포함되지 않은 이슈로부터 관심을 벗어나게 할 것이다.

개발목표 보고체계는 수많은 약점 때문에 스스로 악화되어왔다. 우선 국가보고서는 순전히 자발적이며 국가는 보고기간을 구체화할 것을 요구받지만 강제되지 않는다. 게다가 보고서 수집절차는 상당히 기술적인 것이 되어왔다. 의회 의원, 시민사회, 국가인권기구, 소수자, 소외된 지역사회공동체는 일반적으로 적극적인 참여가 이루어지지 않았다. 결과적으로 의심의 여지없이 많은 보고서는 공여국과 다자기구의 정보 수요를 반영한 것처럼 보이고,¹⁵⁸ 정부 내부의 책무성을 강화하기 위해서는 거의 노력을 기울이지 않았다는 문제점이 있다.

자료의 적절성과 질도 문제가 된다. 시의적절하며 정확한 정보 제공은 효과적인 모니터링과 책무성을 위한 전제조건이다. 개발목표의 60개 세부지표는 관리가능한 메뉴를 구성하도록 의도되었다, 그러나 많은 국가는 국가가 필요로 하는 정보를 만들어내기 위해 분투해 왔다. 이는 자료 분석의 실패와 결합하여 주민집단에 대한 진전사항 측정을 어렵게 해왔다. 많은 정부는 금지된 차별의 다른 범주들에서 인종과 민족에 대한 자료수집의 필요성을 간과하거나 회피했다. 이는 2015년과 그 이후로 향하는 과정에서 다루어질 필요가 있다. 자료수집에 대한 명확한 규범은 더욱 엄격하게 적용될 필요가 있고, 정치적 의지와 함께 국가의 통계적 역량이 강화될 필요가 있다.

제4장.

국제 책무성 메커니즘

이전 장에서는 국가적, 지역적 책무성 메커니즘에 대하여 검토했다. 이러한 메커니즘이 제도적으로 훨씬 덜 발전했기 때문에, 국제적 책무성이나 초국가적 책무성을 향상시키는 것은 추가적인 문제들을 제기한다. 이번 장에서는 책무성 증진에 기여하는 다양한 국제적 이니셔티브를 검토한다. 일부 이니셔티브는 해당 국가에서 국가행위자의 수행에 적용되고 있다. 다른 이니셔티브는 국외에서 활동하는 행위자들의 행위를 규제하거나 제재하는 국제적 메커니즘에 적용되고 있다. 이니셔티브는 인권 메커니즘과 인권만의 고유한 것은 아니지만, 인권 책무성을 위해서 활용될 수 있는 메커니즘을 포함한다. 국가 차원에서와 마찬가지로 국제적 이니셔티브도 사법적, 준사법적, 행정적, 정치적, 사회적으로 광범위하게 범주화될 수 있다.

A. 국제협력의 맥락에서의 책무성

제2장에서 논의한대로, 현행 개발목표 프레임워크에 있어서 가장 지속적인 책무성의 결함 중 하나는 선진국이 개발을 위한 글로벌 파트너십에 맞추어 합의한 이행약속과 관련하여 책임지도록 구속하는 것에 따르는 어려움이었다. 개발포럼에서 국가 간 상호책무성 개념을 강화하려는 최근의 노력과 병행하여, 인권 공동체는 국가의 개발원조나 무역, 부채, 투자와 같은 국제 정책의 다른 영역들을 통해 인권 실현에 있어서 국제적으로 협력해야 할 국가의 의무에 대해 응답하도록 구속하기 위한 더욱 효과적인 메커니즘의 고안을 추구하고 있다.

법학 및 법적 관행은 특정한 경우에 (개괄적으로 말해 모든 국가의 일반적인 책임과는 별개인) 개별 국가의 구체적 영외책임 결정을 돕기 위한 기준 및 프레임워크 규정 작업에 참여해 왔다.¹⁵⁹ 제2장에서 논의된 개발권의 기준은 또한 이러한 노력의 중요한 부분이다. Box 10은 정부가 개발정책의 치외법권 밖의 인권 영향력에 대한 책무성을 인정하고, 국내외적으로 응답책임성을 지키는 2가지의 특히 설득력 있는 사례를 나타낸다.

Box 10에서 논의된 사례는 국외에서 국가수행의 영향에 대해 스스로 더 효과적으로 책임 지도록 하기 위한 방안을 마련하면서 국가 - 다양한 차원에서 책무성 메커니즘에 의해 뒷받침되는 - 가 국경을 초월하여 공유된 인권의무를 어떻게 인식하고 있는지 서술한다. 특히 뒤의 사례는 권리보유자의 삶에 영향을 미치는 개발정책 결정에 대한 조사 및 개발정책 결정 형성과 문제에 대한 교정방안뿐만 아니라 예방안 발전을 촉진하는 것에 권리보유자가 더 직접적으로 참여할 공간을 조성하면서, 인권 책무성 메커니즘이 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회와 같은 적극적 시민의식을 세계적으로 불러일으키도록 어떻게 도울 수 있는지 보여준다.

경제적으로 노르웨이와 독일은 대부분의 다른 나라보다 훨씬 나은 수행을 보인 반면, 세계 금융위기와 국가부채위기에 의해 더욱 불리한 영향을 받은 다른 국가들은 국제협력에 대한 의무가 그러한 상황에서 타협될 수 없음을 인식해 왔다. 예를 들어 아일랜드와 포르투갈은 - 2011년 두 국가 모두 유럽연합과 IMF긴급구제를 요청했다 - 원조예산에서 단 3%만을 삭감한 반면 이탈리아는 심지어 25%의 증액을 발표했다. 혁신적인 개발 재원을 마련하기 위한 새로운 메커니즘은 - 긴급히 필요해졌고, 새로운 형태의 국제합의와 글로벌 거버넌스의 변화에 따라 국가들이 지금까지 보여준 것보다 더욱 더 상당한 정치적 의지를 필요로 하게 되었다.¹⁶⁰

Box 10. 국외에서의 인권책무성에 대한 설명

노르웨이는 에콰도르에서 채무로 인한 권리손상에 대하여 스스로의 공유된 책임을 인식했다

2006년 노르웨이는 자국의 해외 채무정책의 부정적 인권 영향에 대한 스스로의 책임을 인식하는 것에 있어서 전례없는 조치를 취했다. 노르웨이의 Ship Export Campaign을 “개발정책의 실패”^a로 간주하면서 독자적으로 5개국의 채무를 탕감했다. 5개국 중 2004년 보건분야보다^b 채무 변체에 6배나 더 많은 지출을 한 에콰도르가 있었다. 그렇게 함으로써, 노르웨이는 오로지 채무국의 부채나 빈곤수준에 대한 언급보다 오히려 정의의 이름으로 부채를 탕감한 최초의 채권국이 되었다. 2002년 몬테레이 컨센서스는 채무국과 채권국의 공동책임을 인식하고 국제부채탕감 메커니즘을 요청했다. 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담(결의안 65/1, 단락 78 (a) 및 (r)) 이러한 요청을 지지했다. 채권국으로서 이러한 공동책임을 받아들인 노르웨이의 결정은 책임성, 응답책임성, 궁극적으로 부채 탕감의 유형으로서 구제를 보장하기 위한 수십 년간 지속된 시민사회의 압력의 결과로 이루어졌다. 대서양 양면에 대한^c 공공캠페인과 결합하여 에콰도르의 인권단체는^d 헌법재판소에 사법적 판단을 요청했고, 해당 부채가 헌법에 위배됨을 주장했다. 모든 국내적 구제절차를 거친 후에 진정은 과도한 부채 부담의 부정

적인 영향에 대해 호소하며 미주인권위원회로 이관되었다.^g 이러한 법적조치는 에콰도르와 노르웨이 공무원에 지속불가능성과 부채에 대한 궁극적인 무책임에 대해 납득시키도록 도왔다.

공동책임을 받아들이는 노르웨이의 역사적으로 중요한 조치는 외채와 인권에 대한 유엔독립전문가가 이에 대한 일련의 이행원칙 개발에 박차를 가하도록 도왔다(A/HRC/20/23). 이 이행원칙이 채권자와 채무자의 공유된 책임임을 확인하고 정부, 국제단체, 민간영역에 의한 기준을 제공하도록 도움을 준 대규모 회담의 결과는 채권국과 채무국의 수행을 객관적으로 평가할 수 있고, 차관 결정에 인권 기준을 효과적으로 적용할 수 있었다. 몬테레이 컨센서스 및 2010년 MDG에 대한 유엔총회 고위급회담과 같이 세계정상들의 합의에 의해 지지를 받으면서 이 이행원칙은 공유된 책임 원칙을 포함하여 인권원칙에 기반을 두고 기능할 국제부채 중재 메커니즘 형성에 대한 추진의 한 부분이 될 것이다.

독일의 개발정책에 인권의 수용 - 캄보디아 사례 연구

2008년에 독일은 많은 측면에서 국외의 의무에 대한 스스로의 인식을 설명하면서 독일의 국외개발정책에 인권기준을 수용함에 있어 선도적인 위치를 차지해왔다. : “인권은 우리에게 파트너 국가와 마찬가지로 국내·외에서 스스로 전념해왔던 법적으로 구속력 있는 기준을 제공한다. 우리는 국제인권조약을 공동으로 비준했으므로 인권 존중, 보호, 이행을 위해 일하는 것은 공동의 책임이다. 우리의 의무를 이행함으로써 우리는 파트너 국가들이 구체적이고 효과적으로 파트너 국가의 의무를 이행하도록 돕는 것을 원한다.”^f

이 일반적인 원칙은 공여국 지원의 토지개혁과 관련하여 발생한 광범위한 강제퇴거에 대응해 캄보디아에서 시험되었다. 2009년에 시민사회 단체들은 2880만 달러 규모의 토지조사사업 과정에서 인권 및 세계은행의 세이프가드 정책 위반에 대하여 세계은행 조사패널에 항의했다. 이 혐의는 2010년에 세계은행이 캄보디아에 차관제공을 중단하도록 하면서 조사되었다. 2010년 8월, 독일 정부는 캄보디아 토지행정관리 및 배분 사업을 위한 기술적 지원을 결정했다“토지부문에 있어 인권의 실행을 더욱 강화하는지의 여부에 달린 일이었다. 다른 사례들 중에서 이 사례는 원주민 공동

체의 토지에 대한 권리를 보호하고, 도시의 비공식 거주지에 관한 문제들을 점진적으로 해결하는 것에 있어 원주민 공동체에 대한 지원을 의미한다.”^g 독일과 캄보디아 정부는 인권 의무에 따른 법적 프레임워크와 토지행정관리 및 배분 사업의 실행을 위한 절차적 발전에 대한 획기적인 사건을 형성하면서 이후에 특히 가난하고 토지를 소유하지 못한 거주민과 관련된 부분에서 토지개혁을 지원하고 가속화하는 절차에 대한 합의에 이르렀다.^h

경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회는 2011년 국제규약과 관련된 독일 정례보고서에 대한 위원회의 검토에서 독일의 개발원조가 캄보디아 국민의 인권 향유에 부정적인 영향력을 낳는다는 논의로 캄보디아와 독일 시민사회의 목소리를 반영하기 위한 더욱 심도있는 플랫폼을 제공했다. 위원회는 국제협력과 국제원조에 관한 독일의 의무를 강조했고, 캄보디아 토지행정관리 및 배분 사업에 대한 독일의 지원이 경제적, 사회적 및 문화적 권리침해로 귀결되는 것에 대한(조항2 (1), 11, 22, 23) 우려를 표명했다. 동 위원회는 독일의 개발협력정책이 “규약 상 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실행에 기여하고 있으며, 상기의 권리침해로 귀결되지 않음”을 보장하도록 요구했다.ⁱ 이 사례와 다른 경험들의 결과로 독일은 적극적으로 인권영향평가를 개발정책 설계에 통합해왔고, 독일 개발협력의 영향을 받는 파트너 국가의 권리보유자를 위한 인권고충처리 메커니즘을 어떻게 형성할 것인지 분석하고 있다.^k

- a Norway, Ministry of Foreign Affairs, "Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian Ship Export Campaign (1976–80)", press release, 2 October 2006.
- b See A/HRC/14/21/Add.1.
- c See Kjetil G. Abildsnes, "Why Norway took creditor responsibility – the case of the ship export campaign" (Oslo, Norwegian Debt Campaign, Norwegian Forum for Environment and Development, 2007).
- d See Centro de Derechos Economicos y Sociales, "CDES celebrates the Norwegian Government's decision to cancel its illegitimate debt with Ecuador", press release, 6 October 2006.
- e See Fons Coomans and Rolf Kunnemann, eds., *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht Series in Human Rights*, vol. 13 (Maastricht, Intersentia Publishers, 2012), p. 160.
- f Germany, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Development Policy Action Plan on Human Rights 2008–2010* (Bonn, 2008).
- g Available from www.phnom-penh.diplo.de/contentblob/2796748/Daten/891720/PE_27_08_10_Land_sector.pdf (accessed 25 November 2012).
- h Cambodia, Rehabilitation and Development Board and Council for the Development of Cambodia, "Summary record of the negotiations on development cooperation between the Government of the Federal Republic of Germany and the Royal Government Cambodia held in Bonn on 13 and 14 December 2011", 14 December 2011.
- i E/C.12/DEU/CO/5; E/C.12/KHM/CO/1.
- k For further information, see Germany, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, "Human rights in German development policy", BMZ Strategy Paper 4/2011e (Bonn, 2011), pp. 15 and 21

B. 국제인권 메커니즘

인권 메커니즘은 특정한 인권조약기구, 지역인권법원, 사법적, 준사법적 역할을 하며 개인이 불만사항에 대해 제소할 수 있도록 하는 다른 메커니즘들을 포함한다. 또한 조약기구는 더 광범위한 감독기능을 가진다. 시민사회단체는 국가가 스스로의 준수사항에 대해 제출하는 정례적 보고서와 병행하여 보고서와 해당 정보를 조약기구에 제출할 수 있다. 인권이사회회의 절차는 어느 정도의 국제정치적 책무성을 제공하는데, 특히 인권이사회회의 보편적 정례 검토(UPR)를 통해서, 또한 시사적이고 최근에 발생한 인권적 이슈에 대한 결의안을 통해서, 그리고 유엔 인권이사회가 임명한 특별절차 임무담당자¹⁶¹의 업무수행을 통해서 수행될 수 있다. 병렬적 체계는 일부 지역단체에 존재한다. 국제적 및 지역적 인권 모니터링 체계는 국가에 의한 조치를 권고하나 이를 강제할 수 없다. 세부목표와 기준 설정, 자료교환, 경향과 문제점에 대해 파악함으로써 국제적 및 지역적 인권 모니터링 체계는 국가의 응답책임성을

증대시킬 수 있고, 시민사회의 노력을 강화하며, 때때로 국가의 수행에 영향을 미칠 수 있다. 많은 특별절차 임무담당자의 작업은 분명히 MDG와 연관되어 있다. 주제별 전문가들은 인권관점을 개발목표의 절차에 통합하려는 노력의 선두에 서왔다. 그리고 미래 개발기획을 강화하는 것에 대한 논의에 중대한 분석적 기여를 했다. 일부 전문가들은 개발목표를 달성하기 위한 전략 및 Post-2015 개발의제의 설계에 관한 권고사항을 마련하는데 대해 인권위원회로부터 명백하게 권한을 위임받았다.¹⁶²

MDG 맥락에서 책무성 격차를 다루기 위한 이러한 기구들의 잠재력에도 불구하고, 인권 모니터링 체계(유엔조약기구를 포함하여)는 국가의 MDG 수행을 모니터링 하는데 있어서 지금까지 두드러진 역할을 하지 못했다. 실제로 국가들은 개발목표를 달성하려는 국가의 노력에 대해 그러한 기구에 보고하도록 거의 요청받지 않는다. 비록 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회가 선진국의 해외 개발 이행약속 및 국제금융기구 회원국으로서 의무에 대해 선진국에 질문해 왔을지라도 그러하다. 국가별 MDG 보고와 인권조약보고는 항상 병행되어 행해져왔다. Post-2015 논의가 분야별 사례를 초월해서 새로운 일련의 개발목표와 세부목표를 위해 어떤 종류의 글로벌 책무성 메커니즘이 적절한지를 탐색하면서 새로운 동료검토 메커니즘이 제기되어 왔다.¹⁶³ 하지만 MDG 책무성 협정에서 결점이 무엇이든기간에, Post-2015 책무성 논의들이 현존하는 국제 인권 책무성 메커니즘에 의해 수행할 수 있는 역할들에 대해 주의깊게 고려하고, 이를 약화시키기보다는 오히려 강화할 것을 적극적으로 추구할 필요가 있다 (제5장의 책무성 선순환 보장을 위해 의도된 권고사항 참조).

C. 정부간 정치기구

공식적인 인권 모니터링 체계 이외에 국가 그룹은 지리적, 경제적, 문화적 또는 역사적 이익을 공유하는 정부 간 기구들을 형성해 왔다. 정부 간 기구는 조직의 구조와 목적에 있어서 눈에 띄게 다양하다. 다른 기구가 공통의 지정학적 이익을 가진 비공식적 이익단체인 반면, 일부는 잘 통합된 다기능 연합체이다.¹⁶⁴ 많은 정부 간 기구는 개발목표를 위한 책무성 증진에 초점을 맞춘 의제를 갖고 있으며, 일부 기구들은 지역적 진행 상황에 대한 평가를 수행한다. 예를 들면 다음과 같다. :

- ▶ 라틴아메리카 카리브경제위원회(The Economic Commission for Latin America and the Caribbean)는 개발목표의 세부목표에 대한 진행상황을 모니터링하기 위해 지역적 메커니즘을 발전시켜 왔다.¹⁶⁵
- ▶ 아랍국가연맹은(The League of Arab State) 서아시아 경제사회위원회(Economic and Social Commission of Western Asia)와 개발목표의 지역적 진행상황에 대한 정례적 합동보고서를 제출했다.¹⁶⁶
- ▶ OECD는 개발목표의 진행상황에 대응해서 원조를 증가시켜야 할 공여국의 이행약속을 위반하는 국가의 원조수행을 추적했다.¹⁶⁷

이러한 네트워크들은 비록 이질적이지만 MDG 수행을 위한 정치적 책무성에 대해 추가방안을 제공할 것이다. G20의 의제는 경제 및 금융 이슈에 대한 논의와 협력 이외에도 최근에는 개발이슈를 포함하는 것으로 확대되었다. 더욱 광범위한 글로벌 경제 거버넌스 개혁의 차원에서 증가하는 영향력을 감안하면, 이 포럼에서 정해진 결정에 대한 책무성을 강화하는 것은 중요해질 것이다.

D. 초국가적 규제 네트워크

개발목표와 관련하여 분야별 국가 규제기구의 지역적, 국제적 네트워크들은 행정적 책무성을 발전시키기 위한 기회를 조성한다. 물과 위생에 관한 미주규제단체(Association of Water and Sanitation Regulatory Entities of the Americas)와 같은 단체는 국내적으로 적용될 수 있는 세부목표와 기준에 동의하고 이 세부목표에 반하는 수행에 대한 자료를 공유함으로써 책무성이 증진되도록 돕는다. 아프리카 물 장관급회의(African Ministers' Council on Water)¹⁶⁸는 사하라사막 남부 국가가 물과 위생 서비스 제공을 개선하고 유지하기 위한 적절한 제도, 정책, 예산을 보유한 정도를 고려하는 정기적인 국가상황 개요에 대한 보고를 의뢰했다. 그러한 모니터링 작업을 거쳐서 정부 간 기구는 MDG와 관련한 개도국의 응답책임성을 촉진하도록 도울 수 있는 동료국가 그룹의 압력을 형성했다.

OECD에서 개발을 위해 원조를 제공하는 국가의 책임을 분명히 하려는 시도가 있어왔다. 2008년 아크라행동계획은 “성 평등, 인권, 장애, 환경적 지속가능성에 대한 동의된 이행약속과 일관된 방식으로” 원조를 제공할 것을 공여국들에게 요청했다. 2011년 효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십은 인권, 민주주의, 거버넌스가 개발노력의 핵심 요소임을 인식했고, “우리 각각의 시민, 단체, 이해당사자뿐만 아니라, 협력의 의도된 수혜자에 대한 책무성”의 필요성을 인정했다.

E. 국제금융기구의 책무성 메커니즘

제2장에 서술한대로 국제금융기구가 지원하는 프로그램이나 정책의 맥락에서 범해진 인권침해에 대한 국제금융기구의 책무성은 영향력 수준과 어울리지 않는 것으로 널리 간주되고 있다. 하지만 정부와 기구가 스스로를 인권기준 준수에 대한 응답책임성을 갖도록 구속하는 수단으로서 일부 국제금융기구 메커니즘에 참여하려는 노력이 증가해왔다. 예를 들어 세계은행 조사패널은 세계은행 세이프가드 정책을 이해할 때, 때때로 채무국의 인권 조약 이행약속을 고려해왔다(Box 11 참고).¹⁶⁹ 그럼에도 불구하고 더 분명한 인권 정책 이행약속과 일관된 관행이 모든 이해당사자가 원칙에 입각하고 현실적인 기대를 형성하도록 도울 것이다. 아무리 그 주제에 대해 이의제기가 있더라도 이것은 국제금융기구의 관리 기관의 몫이다.

F. 국제 차원에서의 MDG 이니셔티브

몇몇 글로벌 이니셔티브는 2011년 이래 개발목표의 진행상황에 대해 모니터링하고 보고하기 위해 시행되어왔다. 2002년 이래 유엔사무총장은 새천년선언의 이행에 관하여 매년 총회에 보고해왔다. 2005년 이후에는 유엔경제사회국 통계부서가 MDG 진행상황에 대한 연례보고서를 출간해왔고, 2008년 이후에는 사무총장의 밀레니엄 갭 태스크포스(MDG Gap Task Force)가 구체적으로 개발목표 8번의 진행상황에 대한 연례보고서를 출간해왔다. 또한 유엔지역위원회는 때때로 구체적인 주제별 논점과 더불어 수년 동안 개발목표에 관한 지역보고서를 제출해왔다.

Box 11. 세계은행 조사패널을 통한 책임성, 응답책임성, 강제성

세계은행 조사패널은 1993년 세계은행 자체의 운영 세이프가드정책에 대한 준수 여부를 검토하기 위하여 세 명으로 구성된 독립적 고충처리 메커니즘이다. 세계은행 지원 프로젝트에 의해 불리한 영향을 받는 둘 또는 그 이상의 사람들은 불만이나 “요청”을 제기할 수 있다. 이 패널은 지역개발은행에 의해 사후에 형성된 고충처리 메커니즘에 대한 모범적 사례로 여겨져왔다. 패널이 완전한 효과를 발휘하도록 활용되지는 못했지만, 세계은행 내부에서 국제 책무성을 강화하기 위한 위임된 목적에 관한 책임성과 응답책임성의 측면에서 중대한 영향력을 미쳤고, 때때로 국가 차원에서 인권 청구인에 대한 보상을 용이하게 해왔다.

이 패널은 인권적 측면에서 명백히 제기된 불만사항을 고려하도록 거의 요청받지 못했고, 패널의 추론이 항상 일관적이지는 않았다. 국제환경협정을 존중하기 위한 필요조건은 환경평가와 삼림관리에 관련된 세계은행의 운영세이프가드정책에 분명히 명시되어있다. 하지만 국제인권조약상의 의무를 존중해야 할 의무는 분명하게 명시되지 않았다. 그럼에도 불구하고 패널은 직, 간접적으로 인권이슈로서 제기되는 불만사항들을 고려하면서 세계은행의 정책 및 절차가 인권 이슈를 고려하도록 요구하는 4가지 상황을 확인해왔다. :

- (a) 세계은행은 프로젝트가 채무국의 국제인권 이행약속을 위반하지 않도록 보장해야한다.
(피해 예방의 원칙)
- (b) 세계은행은 인권 사안들이 프로젝트를 위한 실사의 일환으로서 세계은행 정책의 준수를 방해하는지 결정해야한다.
- © 세계은행은 (원주민의 권리를 명백하게 언급하는) 원주민 정책의 요구사항을 정책의 인권적 목적에 부합하도록 이해해야 한다.
- (d) 세계은행은 국가 헌법이나 국내법에 명시된 인권보호의 측면들을 고려해야한다.

2007년 온두라스 토지행정 사건은 “손해를 끼치지 말라”는 원칙을 설명했다. 세계은행이 지원한 토지 조사사업에서 이 사건은 원주민의 원래 거주지로부터의 강제이주에 관한 것이었다. 온두라스는 ‘독립 국가에서 원주민과 부족민에 관한 ILO 규약(No.169)’의 당사국이었다. 세계은행 조사패널은 환경과 인간의 건강 및 복지와 관련한 국제협정의 준수를 요청하는 프로젝트 평가를 다루는 세계은행의 운영정책이 ILO규약 169번 조항의 관점에서 이해되어야만 한다고 결정했다. 지난 2009년에는 ‘토지관리 및 행정 사업’으로 불리는 세계은행 토지조사지원사업에서 캄보디아 프놈펜의 병각호수 지역에서 강제퇴거를 당한 공동체를 대표하여 유사한 사건이 패널에 제기되었다. 패널은 해당 사건에서 인권적 혐의를 명백히 다루지는 못했지만, 2011년의 조사와 최종보고서는 세계은행에 강한 자체적 압박을 가하면서, 이에 영향을 받는 가구의 대략 3분의 1에 대하여 부분적인 토지완화 및 복구의 결과를 이끌어냈던 일련의 사건이 초래되었다.

출처: Steven Herz and Anne Perrault, “Bringing human rights claims to the World Bank Inspection Panel” (October 2009); Inspection Panel, “Investigation Report: Cambodia: Land Management and Administration Project” (23 November 2010); Samean Yun, “Hun Sen offers settlement”, Radio Free Asia (16 August 2011).

하지만 개발목표에 대한 진행상황을 검토하기 위해 구성된 정부 간 메커니즘은 비교적 취약한 수준이었다. 예를 들어 2007년 출범한 연례장관급검토회의는 국가의 자발적인 의견 제출에 기반을 두고, 구체적인 영역에서 국가의 수행을 평가하기 위한 위임 권한을 가지고 있다. 단지 극소수의 국가만이 실제사례공유의 장으로 기여해온 회의의 제한된 수준에서 보고서를 제출했다. 하지만 회의의 효과성은 장관급 회의의 자발적인 특성, 참여 및 독립적 검토에 대한 제한된 범위, 모니터링하고 준수할 수 있는 권고사항의 부재 등 모든 요인에 의해 약화되었다.

2010년 2월, 유엔사무총장은 개발목표에 대한 보고서에서 목표가 성취되지 못한 것은 미 이행 약속, 불충분한 자원, 집중과 책무성의 결여에 기인했음을 인정했다. 사무총장은 선진국과 개도국 사이뿐만 아니라, 정부와 시민사회 간의 효과적인 책무성 메커니즘에 대한 필요성을 언급했다. 또한 비차별, 유의미한 참여, 책무성에 대한 인권원칙의 중요성에 대해 지지하고 논의했다.¹⁷⁰

2010년 9월, MDG에 대한 유엔총회 고위급회담 결과문서는 일련의 중요한 인권 이행약속을 포함하고 있다.¹⁷¹ 결과문서는 공동의 조치, 자료 분석, 국가적 통계역량 강화를 위한 더 강력한 개발의제에 대한 필요성을 확인했고, MDG의 전략이 불평등, 차별, 배제 등에 맞서 싸우고, 이러한 문제들의 근본적인 원인에 대해서 다루어야 한다는 명백한 선언을 포함하고 있다. 2012년 “통합 이행 프레임워크”는 고위급회담에서 도출된 이행목표의 실행을 추적하기 위해서 형성되었다. 이와 유사한 “인터넷 기반 투명성 메커니즘”은 2012년 “유엔지속가능발전정상회의”에서의 자발적인 이행약속에 대한 추적을 유지하기 위해 형성될 것이다.

Box 12. 통합이행 프레임워크: 책무성에 대한 모니터링인가?

2012년 6월, 유엔사무총장은 개발목표를 지지하면서 회원국에 의해 도출된 이행약속을 더 잘 추적하기 위한 수단으로 통합 이행 프레임워크에 대한 웹사이트를 개설했다. 이 사이트는 정부 및 국제공동체가 2015년까지 개발목표를 달성하도록 지원하는 것에 대해 정책입안자, 학자, 연구기관, 시민사회가 검색가능한 정보에 접근할 수 있는 위한 원스톱 자원으로서 기여한다. 프레임워크의 명시적인 목적은 상호책무성을 증진시키고, 모든 수준에서 Post-2015 개발의제를 위한 모든 책무성 프레임워크에 대해 좋은 경험으로서 기여하는 것이다. 자발적 이행약속에 대한 투명한 추적은 이행에 대한 기대를 강화함으로써 책무성에 중요한 기여를 할 수 있다. 하지만 자발적인 이행약속은 구속력 있는 국제인권 의무와 가능한 한 구분되어야 한다. 그리고 이 프레임워크가 작성된 시기에 해당 웹사이트는 시민사회, 민간 영역, 다른 이해당사자들이 제공하는 정보를 포함하지 않았다.

2010년 MDG에 관한 유엔총회고위급회담의 논의는 오직 보고 및 모니터링에만 초점을 두는 국제 MDG 책무성 절차의 한계를 강조했다. 책무성의 결여가 개발목표를 이행하는데 실패한 주요한 원인이 되어왔다는 인식은 국제적 차원에서 더욱 효과적이고 포괄적인 유형의 모니터링 및 보고에 대한 발목을 축진했다.

이러한 맥락에서 국제모니터링기구에 의한 몇몇 이니셔티브는 모니터링, 검토, 구제조치에 대한 계획, 예산, 실행을 통해서 인권조약상의 의무가 정책절차의 모든 단계에서 반영되도록 보장해왔다. 고위급회담 자체에서 부각된 가장 주목할만한 사항은 개발목표 4번과 5번에 대한 진전을 가속화하려는 혁신적인 노력으로 여성과 아동의 보건에 대한 사무총장의 세계적인 전략이었다. 이 전략은 현재 가장 진보한, 영역 고유의 글로벌 MDG 책무성 메커니즘이다(Box 13 참조). 책무성은 전략의 초석이며, 이는 모든 이해당사자들에게 모든 행위자가 결과에 대해 책임지도록 보장하기 위해서 향상된 모니터링과 평가를 지원하도록 요구한다. 이 전략을 감독하기 위해 설립된 위원회는 “모니터링-검토-구제-행동” 프레임워크를 제안했다.

위원회의 3단계 프레임워크 - 결과뿐 아니라 자원 모니터링에 대한 강조, 잘 선택된 제한된 수의 지표를 통한 추적과정의 중요성에 대한 강조, 국내 및 국제적 차원에서 모든 행위자의 책무성에 대한 강조 -는 MDG 맥락에서 더욱 효과적인 책무성 메커니즘에 대한 탐색에 있어 중요한 단계를 나타낸다. 만약 프레임워크가 국가적, 국제적 차원에서 실행된다면, 이는 정부와 다른 기관이 임산부와 아동의 병리학적, 정치적인 사망원인에 대해 다루도록 지원할 것이다. 하지만 비록 열악한 고층처리와 보상 메커니즘이 건강 기준을 개선하는데 있어서 주요한 장애물일지라도, 위원회의 실무그룹보고서에서 결과의 책무성에 대한 위원회의 최종보고서보다 구제방안과 구제조치에 대한 언급이 더 강했다는 사실은 주목할 만하다. 위원회는 이미 많은 국가에서 작동하고 있는 국가책무성 메커니즘의 약점을 인정했다. 그러나 위원회의 제안은 건강권의 침해에 대해 제기된 불만사항을 집행하고 구제방안을 제공하는 메커니즘보다도 오히려 모니터링과 검토기능에 주된 초점을 두고 있다. 비록 이 프레임워크가 세계적 차원의 정책일관성을 강화하거나, 여성과 아동의 건강을 개선하는 개발원조가 인권기준에 부합하도록 보장하는 메커니즘에 관한 구체적인 제안을 포함하지 않았을지라도, 공여국 책무성의 프레임워크 접근은 금융 및 기술원조의 이전에 관한 보고의 필요성에 강력하게 집중하는 것을 포함한다.¹⁷²

WHO와 UNICEF의 “물 공급과 위생에 관한 모니터링 프로그램(Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation)”은 전세계의 물과 위생의 세부목표에 대한 모니터링을 위한 프로그램의 프레임워크에 인권 기준을 명백하게 통합했다. 현재 개발목표 7번(세부목표 7.C)인 위생에 관한 세부목표를 향한 충분한 진전이 없었다. 물에 관한 세부목표는 공식적으로 실행되어 왔으나, 물의 질에 관해서는 여전히 많은 문제점들이 남아있다. 물 세부목표에 대한 지표는 “개선된 물 공급원”으로의 접근을 측정한다. 하지만 UNICEF에 의한 조사는 개선된 물 공급원의 15~35%가 실제로 안전하지 않다는 사실을 시사한다.¹⁷³ 게다가 이 지표는 구매력과 공급의 안정성에 대해 심각한 문제를 야기했고, 세부목표는 배제나 차별적 패턴을 설명하지 못했다.

Box 13. 모니터링, 검토, 구제: 여성과 아동의 건강권에 대한 책무성

2010년, 유엔사무총장은 세계보건기구(WHO)가 국제적 차원의 보고와 감독에 대한 책무성을 위해 가장 효과적인 국제기구의 배치를 결정하는 절차의 의장을 말도록 요청했다. 2011년 5월, “여성과 아동의 건강에 대한 정보와 책무성 위원회(Commission on Information and Accountability for Women’s and Children’s Health)”는 여러 측면에서 획기적인 10가지 권고사항이 포함된 보고서를 출간했다.

이 보고서에서는 3가지 상호연관된 책무성 프레임워크 절차를 제안하고 있다.

- (1) 결과와 자원을 모니터링할 것
- (2) 이행이 준수되고 있는지 결정하는 자료와 정책을 검토하고, 결점과 구제조치를 확인할 것
- (3) 건강에 대한 결과를 개선하고 최대 이익을 달성하기 위한 자원을 재분배하면서 모니터링, 검토, 확인 등을 통한 결과에 따라 조치를 취할 것

이 프레임워크는 국가가 “정부, 공동체, 시민사회의 적극적인 참여 및 국가적, 국제적 수준의 메커니즘 간 강력한 연계와 더불어” 독립적인 모니터링 메커니즘으로서 국가보건위원회 구성을 고려해야 함을 제안하면서 국가의 책무성을 강조했다. 또한 공여국을 포함한 모든 대상국의 파트너 국가에 대한 약속 및 그들이 고안하고 실행하는 보건 정책에 대한 책임도 강조한다. 프레임워크는 국가적·지역적·국제적 차원의 메커니즘을 강화하고 조화롭게 하는 것을 지지한다.

독립적 전문가 검토 그룹은 이 전략과 효과적인 모니터링 메커니즘 형성을 포함하여 위원회의 권고사항 이행에 있어서 진행 상황을 평가하기 위해 설립되었다. 세계보건기구는 결과, 자원, 감독과 관련하여 여성과 아동의 건강에 연관된 위원회의 권고사항 이행에 대한 진행상황을 검토하고, 독립적 전문가 검토 그룹의 작업에 관해 국제공동체에 알리기 위해 웹사이트를 개설했다.

이러한 결점들을 바로잡기 위해서 물과 위생에 대한 유엔특별보고관, 다자개발은행, 시민 사회단체들, 기타 이해당사자들과 협력하여 공동 모니터링 프로그램은 이용가능성, 접근가능성, 구매력, 수질, 비차별적 차원의 인권을 포함시키고자 Post-2015 개발목표, 세부목표, 지표에 대한 선택 메뉴를 개발할 것이다. 모니터링 프로그램은 정부와 공여국의 개입이 권리보유자의 법적 자격을 충족하는지 평가하기 위해 결과, 정책차원의 노력, 자원분배 등을 모니터링 하는 포괄적 책무성 프레임워크에 포함될 것이다. 공동 모니터링 프로그램은 안전한 식수와 기본적인 위생으로의 지속가능한 접근에 대한 대리 지표를 개발해왔다. 또 수질이 모니터링과 수자원 분배에 있어서 가장 빈곤한 인구에 혜택을 주는지 여부를 평가하기 위한 방법에 관한 연구를 의뢰해왔다. 세계보건기구의 GLAAS 2012 Report는 국가와 공여국들이 개발목표 7번의 달성을 진척시켰는지 규명하는 것을 목적으로 정책, 우선사항, 국가와 전 세계 공여국의 금융흐름에 대한 자료를 수집해왔다. “투입” 지표는 개발목표의 “결과” 지표에 대한 공동 모니터링 프로그램의 수집 자료를 보완하고, 어느 정도까지 개발목표의 결과가 재정적·정치적 노력의 결과인지를 설명하는데 도움이 된다. 현재 구매력과 형평성에 대한 권리민감형 지표를 만들기 위해 노력하고 있다.

제2부 핵심요약

- ▶ 제2부의 각 장은 책무성이 국가와 개인 간 단일한 관계보다는 상호연계된 관계로서 이해되어야 함을 보여준다. 권리보유자, 의무부담자, 모니터링 기구들은 다양한 초국경적 포럼에서 상호작용한다.
- ▶ 권한 남용과 현행 개발의제와 관련된 권리 침해에 대해 공무원과 다른 의무부담자를 책임지도록 구속하기 위해 잠재적으로 활용될 수 있는 일련의 기구와 메커니즘이 존재한다. 사법적 메커니즘은 인권 침해에 대한 법적 보상과 구제를 청구하는 핵심 방안이다. 법원을 통해 사법으로 접근하는데 있어서 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리침해에 대한 빈곤층이 직면하는 장애물에도 불구하고, 소송은 책무성의 중요한 이행방안이다, 이러한 소송의 기능은 교정적일 뿐만 아니라 예방적이고 변혁적인 기능을 갖는다. 하지만 의회의 상임위원회, 행정부의 공청회, 서비스제공 고충처리절차, 시민단체나 지역사회 공동체에 기반을 둔 책무성의 체계들을 불문하고, 비사법적 메커니즘 또한 Post-2015의 맥락에서 인권 책무성을 강화하는데 주요한 역할을 수행한다.
- ▶ 각기 다른 절차는 독립적이지 않고 상호강화할 수 있다. 그래서 소송이 정치적 동원과 관련되고 지방 재판기구의 판결이 에드보커시 단체의 요구에 권한을 부여할 때, 소송은 경제적, 사회적 권리의 보호에 있어서 더욱 효과적인 경향이 있다. 책무성 메커니즘의 기능과 위임된 권한은 다양하지만,

이는 인권 기준에 대한 엄격한 준수 여부를 모니터링하고 독립적으로 정부의 수행을 검토해야 하며, 이를 준수하지 않을 경우에는 구제, 보상, 다른 교정조치 수단을 권고해야 한다. 책무성 메커니즘의 궁극적인 목적은 단순히 침해에 대한 처벌이 아니다. 효과적인 책무성 체계는 권리가 온전하게 향유될 수 있는 환경을 조성하는 시스템적, 제도적인 진전을 촉진한다.

- ▶ 인권 책무성은 책무성의 선순환으로 묘사되면서 초기단계의 계획에서부터 예산, 집행, 모니터링, 평가에 이르기까지 국내적 정책입안의 모든 단계에 통합되어야 한다. 인권 기준은 결과뿐만 아니라 수행에 대한 의무를 부과한다. 국가와 여타의 의무부담자들은 단지 달성된 개발의 결과에 대해서가 아니라, 개발의 결과를 달성하기 위해 전개된 정책적 노력과 자원에 대해 책임을 져야한다.
- ▶ 현행 MDG 프레임워크에서 가장 지속적인 책무성 약점 중 한 가지는 개발을 위한 글로벌 파트너십으로 선진국이 합의해 온 이행약속과 관련하여 이를 책임지도록 구속시키는 것에 대한 어려움이었다. 비록 메커니즘이 점점 더 적용되고 있지만, 인권영향에 대한 국제기구나 초국경적인 국제책무성을 보장하기 위한 메커니즘은 제도적으로 훨씬 뒤처지고 있다.
- ▶ 국제인권기구를 포함한 일부 국제 책무성 체계는 일반적으로 강제적 집행기능보다는 관리, 감독의 역할을 한다. 그러나 국제 책무성 체계는 인권원칙의 관점에서 국가의 개발수행을 정당화하도록 요구하는 것에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 그러한 기구들은 적절한 국가 보상체계가 존재하고, 국내적 책무성을 강화하기 위한 권고사항을 발표하는지의 여부를 조사할 수 있다. 국제책무성 메커니즘은 진정을 제기하고 이에 대하여 협상하기 위한 추가적인 포럼을 제공하며, 특히 정부에 의해 의견이 무시되는 이해당사자 집단에 도움이 된다.
- ▶ 실제로 책무성의 인권적 차원과 기구들에 대한 인식은 저조하고, MDG 차원에서 충분히 활용되지 못했다. 모니터링은 인간개발에 관한 양적인 지표를 지지하면서, 주로 자료의 수집에 집중해왔다. 개발목표가 인권에 대한 국가적, 국제적 이행약속을 충족한다면, 진행상황을 추적하기 위한 더욱 강력하고 풍부한 메커니즘이 필요할 것이다. MDG 및 일반적인 세계개발목표를 위한 모니터링 메커니즘은 공공정책에 대한 국가 모니터링에 통합되어야 하며, 독자적인 활동으로 여겨져서는 안 된다.



제3부

앞으로의 과제

제5장.

Post-2015 개발의제에 인권 책무성의 통합

그렇다면 국제인권 프레임워크에 기반을 둔 책무성 원칙을 Post-2015 개발의제 내에 어떻게 통합해야하는가? 유엔 회원국과 다른 의무부담자들은 무엇에 책무성을 가져야 하는가? 회원국과 다른 의무부담자들은 누구에게, 어떻게, 언제까지 책무성을 가져야하는가?

Post-2015 합의의 구체적 목표(더욱 구체적으로 지속가능한 개발목표를 포함한 새로운 글로벌 개발목표에 대한)에 대한 명확한 설명은 더욱 집중적인 책무성 연구를 위한 기반이라고 할 수 있다. 회원국들은 이미 Post-2015 합의가 기여할 수 있는 목적의 유형에 대해 생각해왔다. 2012년 유엔지속가능발전정상회의에서 회원국들은 폭넓은 개발 비전의 한 부분으로서 구체적인 개발이익의 달성에 집중하고, 유엔의 활동을 선도하고, 지속가능개발에 대한 일관적인 조치를 촉진하며, 국가적 우선순위를 설정하고, 이해당사자와 자원을 공통의 개발목표로 동원하는데 있어서 글로벌 개발목표가 유용한 도구임을 인식했다.¹⁷⁴ MDG는 새로운 인간중심적 개발과 도외시된 이슈 및 분야로의 어느 정도 신장된 관심을 명확히 설명하는데 도움이 되었다. 개발목표에 반영된 우선순위는 자료수집과 통계적 방법에 있어서의 - 적절한 정책검토, 모니터링, 보상 메커니즘에 의해 지지되는 - 책무성에 중요한 기반을 제공하는 개선책에 대한 자극이 될 수 있다. 새로운 개발목표가 이 규범적이고 “신장시키는(boosting)” 책무성의 목적을 이행한다면 새로운 개발목표는 인권의 달성에 기여할 것이다.

A. 국가와 그 밖의 의무주체들은 무엇에 책무성을 가져야 하는가?

2012년 6월 유엔 지속가능발전정상회의에서 회원국들은 새로운 지속가능개발목표 발굴에 대한 절차를 출범시켰다. 2013년 유엔총회에서는 Post-2015 개발목표가 지속가능개발목표와 어떻게 연계되며 해당목표에 통합되는지에 대한 더욱 심층적인 지침이 기대되었다. 명칭과는 상관없이 그러한 지침에 따라서 새로운 글로벌 개발목표와 세부목표는 개발의제 내에서 책무성에 대한 Post-2015 핵심 논점과 체계를 제공할 것이다.

새로운 개발목표에 대한 요구들은 상충하고 있으며, 이것이 모두 쉽게 조화를 이루는 것은 아니다. 오랜 기간 모니터링이 불가능한 전 세계적 요구사항의 목록은 취약한 책무성 프레임워크가 될 것이다. 이런 이유에서 명확한 목적에 대한 기준은 앞서 논의한 새로운 글로벌 개발목표의 구체적인 목적을 유념하면서, 이에 포함되기 위해서는 적합한 우선순위에 대한 확인을 선도해야 한다.

회원국들은 지속가능한 개발목표가 관심의 대상이 되는 한, 이미 2012년 유엔지속가능발전정상회의 (“리우+20”)에서 이 문제를 다루기 위해 어느 정도의 노력을 해 왔다. 회원국들은 지속가능한 개발목표가 다른 중요한 기준들 사이에 존재해야 한다고 결정했다.

- ▶ “열망적”이어야 한다. 개별 국가들의 현실을 고려하면서 사실상 모든 국가에 전세계적이고 보편적으로 적용가능해야 한다. (MDG가 부유한 국가들 내부의 빈곤은 간과했다는 문제를 극복하면서)
- ▶ “국제법에 부합해야 한다.” (MDG가 국제인권의 기준과 의무에 분명하게 일치하지 않는 문제를 극복하면서)
- ▶ 기존의 합의된 이행약속들을 기반으로 해야 한다.
- ▶ “리우+20”을 포함하여 모든 주요한 경제, 사회, 환경에 대한 정상회의 성과의 완전한 이행에 기여해야 한다.
- ▶ 지속가능발전의 세 가지 차원과 이들의 상호연관성을 균형있게 통합해야 한다.
- ▶ 2015년 이후의 유엔의 개발의제와 일관성을 유지하면서 통합되어야 한다.
- ▶ 실천 지향적이어야 한다. (Post-2015 이행약속이 정책적 연관성을 갖고, 적극적인 모니터링에 대한 기준을 제공하며, 국가의 현실, 출발점, 필요, 우선순위 등에 맞추어 쉽게 조정될 수 있어야 함을 시사해야 한다)
- ▶ 목표의 수를 제한하고 간결하며 전달에 용이해야 한다.
- ▶ 지속가능개발 달성과 관련된 우선순위의 영역들에 집중해야 한다.
- ▶ 모든 관련 이해당사자들의 적극적인 개입과 더불어 실행되어야 한다.
- ▶ 세부목표와 지표에 의해 수반되어야 한다. (진행상황에 대한 측정 및 책무성 측정을 용이하게 하기 위해서).¹⁷⁵

유엔 회원국들은 총회가 새로운 지속가능개발목표에 합의할 수 있는 포괄적이고 투명한 절차를 시행하기로 결의했다. 이러한 목적에서 2012년에 개방적 실무그룹(OWG)이 설립되었다. Post-2015 개발의제의 가능한 형태와 논점에 대한 제안을 회원국에 제출하기 위해서 사무총장은 사무국 실무팀에 의해 지원받는 저명인사 고위급패널(High-level Panel of Eminent Experts)을 구성했으며, 유엔은 광범위하게 국가적으로, 국제적으로 의제별 회담을 시행해 왔다. 중요한 점은 작업반(Task Force)이 Post-2015 개발의제가 인권, 평등, 지속가능 원칙에 기반을 두어야 함을 권고해 왔다는 사실이다.

지속가능개발목표에 대한 “리우+20”의 기준은 어떠한 유형의 이행약속에 회원국들이 책임 지고 응답해야하는지를 규정함으로써 Post-2015 개발의제에서 책무성에 대한 상당수의 유용한 구성요소들을 제공한다. 상대적으로 소수의 명확한 개발목표들은 회원국이 이미 합의한 목적이 중요하다는 사실에 더욱 잘 기여한다. 게다가 더욱 균형적인 일련의 개발 이행약속들은 조사에 나타난 것처럼 사람들이 소중히 여기는 근본적 가치를 더 잘 표현한다.¹⁷⁶ 평가 가능한 세부목표와 지표는 더 명확한 의무와 산출물을 규정하고(“책임성”), 이것을 강화하는 인센티브와 진행상황에 대한 모니터링 및 보고 체계를 개선하도록 돕는다(“응답책임성”). 포괄적이고 투명한 회담에 대한 회원국들의 이행약속은 특히 중요하다: 인권 기준은 공적인 사안에 대하여 적극적이며 자유롭고 유의미한 참여를 요구한다.

2012년 유엔 지속가능발전회의의 성과는 평범한 편이었으며, 상대적으로 야심차고 새로운 공약이 적었다는 사실에 대해 논란이 있었다. 하지만 놀랍게도 이 회의는 지속가능개발과 관련하여 인권에 대한 약속들을 재확인했다. 회의의 결과문서는 모든 인권 및 모두를 위한 근본적인 자유를 존중하고 보장하며 촉진해야하고, 모든 경우에서 차별 없이 불평등을 줄여야 할 필요성을 강조한다. 결과문서는 개발권, 적절한 삶의 기준에 대한 권리, 식량권, 물과 위생에 대한 권리, 건강권, 교육권에 관한 구체적인 조항을 포함하고 있다. 또 성과 출산, 성적 취향과 관련된 문제를 관할하고 자유롭게 결정할 수 있는 권리의 맥락에서 모든 인권을 인식하며, 산모의 건강에 관한 개발목표 5번의 협소한 초점에 대한 중요한 교정조치이다. 결과문서는 노동권, 직장에서의 기본적인 권리, 자기결정권, 외국 점령하에 있는 사람들의 권리, 성 평등, 여성의 권리와 여성의 역량강화, (원주민의 권리에 관한 유엔 선언에서 언급하는) 원주민의 인권, 소수자, (이주민의 법적 지위를 불문하고) 이주민, 노인, 장애인 등을 강조한다.

결과문서는 책임성 있는 기업관행 뿐만 아니라(중요한 인권 이행약속을 포함하는 유엔 글로벌 콤팩트에 대한 언급을 포함하여), 법의 지배, 민주주의, 거버넌스, 역량강화 등의 책무성을 요구한다. 그리고 (강력한 인권조항들을 포함한) 토지사용권에 대한 이행 원칙의 실행을 지원한다.¹⁷⁷ 또한 녹색경제정책이 (인권법을 포함하여) 국제법에 부합하고 광범위한 대중참여, 사법예외의 접근, 시민사회에 대한 적극적인 역할, 사회보장의 최저한계선, 근본적인 원인에 대한 관심을 포함해야 한다는 분명한 요구들을 포함하고 있다.

지속가능개발목표가 국제인권법을 포함한 국제법에 부합해야 한다는 요구는 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담과 같은 취지로 초기 이행약속에 기반을 두고 있다.¹⁷⁸ 인권조약상의 의무 하에서, 국가는 이미 최소한의 기초적인 수준의 사회적 권리에 대한 보편적 접근을 목표로 하고, 차별을 종식시키며, 실질적인 평등을 달성하고, 소외된 집단에 대한 적극적인 조치나 차별철폐 조치를 포함하면서, 단순히 처우에 대한 형식적인 평등을 초월하는 이용가능성, 접근가능성, 구매력, 수용가능성, 조정가능성, 서비스의 질에 대한 보장 의무를 진다. 해당 협약들과 다른 조약상 요구사항은 실현가능한 한 글로벌 개발목표, 세부목표, 지표에 대한 Post-2015 프레임워크로 통합되어야 한다.

지속가능개발목표가 국제인권법을 포함하는 국제법에 부합해야한다는 요구는 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담과 같은 취지로 초기 이행약속에 기반을 두고 있다.¹⁷⁹ 국가의 인권조약상의 의무가 아래에서 국가는 이미 최소한의 기초적인 수준의 사회적 권리로의 보편적 접근을 목표로 하고 차별을 종식시키며 실질적인 평등을 달성하고, 소외되고 소외된 집단에 대한 적극적인 조치나 차별 철폐 조치를 포함하면서, 단순히 처우에 대한 형식적인 평등을 초월한 이용가능성, 접근가능성, 구매력, 수용가능성, 조정가능성, 서비스의 질에 대한 보장 의무를 진다. 해당 협약들과 다른 조약상 요구사항은 실현가능한 한 글로벌 개발목표, 세부목표, 지표에 대한 Post-2015 프레임워크로 통합되어야한다.

Post-2015 합의 하에서 회원국이 구체적으로 책임져야 하고, post-2015 개발목표(지속가능한 개발목표들을 포함하여)의 확인 기준의 역할을 해야 할 많은 다른 인권조약상의 의무들이 있다.

균형적인 개발목표 프레임워크 - 공포와 빈곤으로부터의 자유

첫째, 개발목표의 전체적인 프레임워크는 수적으로 제한되었지만 경제적·사회적 범주, 사법, 개인의 안전, 정치적 참여, 환경적 요소의 포함에 있어서 균형을 이루어야 한다. 개인의 견해와 고충사항을 평화롭고 자유롭고 두려움 없이 표현하는 능력은 기본적인 인권이며, 효과적인 개발절차를 위해 필수적이고, 존엄한 삶에 대한 대부분의 사람들의 관념에 있어서 가장 핵심적이다. 표현, 결사, 집회의 자유 및 공포로부터의 자유는 결핍으로부터의 자유만큼 필수적이고 실제로 상호연관되어 있다. 아랍의 봄은 MDG의 수행이 시민적, 정치적 권리를 대표하지 않음을 확실하게 확인해주었다. 그러나 앞서 서술한대로 2010년 MDG에 관한 유엔총회 고위급회담과 2012년 지속가능발전회의에서 이러한 영역에서 합의된 이행약속은 유감스럽게도 매우 취약했다.

Post-2015 글로벌 모니터링 프레임워크는 개인의 안전, 정치적 참여, 사법에 대한 책무성을 보장하고 강화하기 위해 시민적, 정치적 권리의 이행을 포함해야 한다. 일부 국가는 이미 “거버넌스” 개발목표를 국가맞춤형 MDG에 추가했다. 이러한 관행은 이 영역의 국제인권기준에 맞추어 조정되면서 개인의 안전, 정치 참여, 사법과 관련한 구체적 이행약속을 포함하도록 확장되어야 한다. 인권조약 하에서 국가들은 시민적, 정치적 권리의 점진적 실현보다는 즉각적인 실현을 기대한다. 이러한 이유로 대부분의 사회적 권리에 대한 경우보다 시민적, 정치적 권리에 기반을 둔 개발목표와 세부목표를 위한 더 짧은 일정표가 국제적, 국가적으로 요구될 것이다.

개발의 ‘수단’보다는 ‘목적’에 집중

둘째, 실행가능한 개발목표를 확인할 때 논의되고 있는 이슈가 인권조약에서 표현하는 충분히 기본적인 도덕적, 법적 중요성에 대한 것인지 고려해야 한다. 새로운 글로벌 개발목표들과 개발목표에 대응하는 세부목표들이 고유의 개발 수단보다 인권조약에 포함된 목적을 표현해야 한다는 요구는 이러한 것들이 얼마나 중요한지와는 무관하게 순전히 수단적인 관점에서 경제성장, 사회기반시설, 발전 등에 관한 제안된 세부목표를 걸러내도록 도울 수 있다. 이러한 인권의 ‘목적’은 아동과 산모의 생명, 아동의 성장 및 충분한 영양에 관한 내용들을 포함한다.

비록 이 사실에 대한 증거가 확실치 않을지라도, 사회 영역에 집중함으로써 개발목표의 관심이 의도하지 않게 ‘생산영역’에서 벗어났다는 사실이 때때로 나타난다.¹⁸⁰ 공중보건, 교육, 영양, 물, 위생, 다른 사회적 영역에 있어서 투자에 대한 수익의 매우 높은 경제적 비율 등을 고려한다면 이것은 잘못된 이분법이다.¹⁸¹ 그럼에도 불구하고 국제적 수준보다는 오히려 국가적 차원에서 농업, 사회기반시설, 에너지, 인간개발을 진보시키는 다른 분야들의 정책에 대한 개발목표나 세부목표를 추가하는 것은 전적으로 적절하다. 동시에 다른 개발목표들을 진전시키기 위해 교육, 양질의 일자리, 사회보장, 위생과 같이 국제적으로 합의된 특정한 인권에 대한 실행력은 특정한 인권의 우선순위를 설정하는 것을 지지하는데 있어서 중요하다.

더욱 강한 도덕성으로 이슈에 접근하고 도덕적 용어로 표현하기

비록 대중 인식 및 지방의 정치의제에 대한 개발목표의 영향을 평가하기는 어려울지라도, MDG의 정치적, 사회적 동원가능성에 대해서는 많은 논의가 있어왔다. 하지만 개발목표에 포함된 가치가 널리 향유되더라도 보편적인 반향이 아닌 경우에 가치체계화 방식은 여러 측면에서 기술관료적일 것이고, 이는 가치의 출현 상황에 기인할 것이다.

Post-2015 프레임워크는 이러한 결점에 주목하면서 개인과 지역사회공동체의 표명된 우려를 이끌어내고 반영하는 방식으로 새로운 우선순위를 명확히 규명해야 한다. 심리적 증거는 이해하기 쉬운 사실 및 자료가 친근감과 연관되어 있고, 심지어 근원적인 사실이 복잡할 때에도 친근감이 신뢰의 고리를 형성한다는 것을 보여준다.¹⁸² 세부목표를 이해하지 못한 사람들은 심리적 증거를 지지하기 쉽지 않다. 또한 단순히 공리적인 계산보다는 사람들이 더욱 본능적으로 응답하는 도덕적 심리학에서부터 도덕적 부정에 이르기까지 증거가 존재한다.¹⁸³ 이 증거는 ‘GDP대비 ODA 0.7% 달성 목표’라는 적극적 의무뿐만 아니라, ‘피해를 끼치지 말 것’, ‘해로운 무역장벽을 제거할 것’ 등의 소극적 의무까지 수용하는 단순하고 강력한 용어로서 새로운 글로벌 개발목표와 세부목표, 그리고 가능한 정도까지 지표의 구성을 지지한다. 국제인권프레임워크는 보편적 인권의 언어로 표현되고 소극적, 적극적 의무를 모두 아우르면서 빈번하게 이러한 목적을 위한 이상적인 프레임워크를 제공한다.

성과뿐만 아니라 노력에 대한 평가

셋째, 인권조약에서 국가는 성과뿐만이 아니라 수행과 노력 과정에 대한 설명도 해야한다. MDG는 거의 배타적으로 성과에만 초점을 둔다. 하지만 예를 들어 핵심 수출의 가치가 크게 상승하거나 환경 재난이 닦쳤을 때의 성과는 계획에 의해서 뿐만 아니라 우연히 발생할 수도 있다. 제2장에서 논의한대로 국제인권조약은 국가의 확장된 실제 노력에 대한 언급에 의해서 국가가 성과를 정당화하도록 보장하기 위해서 성과뿐만 아니라 수행에 대한 설명의무를 포함한다. 이런 이유에서 새로운 글로벌 개발목표와 세부목표에는 합의된 성과에 대한 국가의 진행상황 이외에도 이를 돕기 위한 이행약속 및 재정적, 정책적, 예산적 노력에 대한 실현가능한 다수의 지표들이 포함되어야 한다. 이러한 사실은 특정한 MDG에 대하여 이미 행해지고 있으나 구조적으로 체계화 할 필요가 있다.¹⁸⁴

퇴보없이 사회경제적 권리에 대해 '이용가능한 최대자원'을 활용할 의무는 수행 의무의 한 가지 예이다. 이러한 의무를 고려한다면 새로운 개발목표의 세부목표가 야심차면서도 달성 가능해야 한다는 것은 중요하다. 2012년 유엔지속가능발전정상회의의 회원국에 따라 열망할 수 있는 새로운 개발목표 그 자체와는 구별되어야 한다. 특히 주어진 이슈에 대한 진행상황이 자원의 제약보다 정치적 의지에 더욱 의존하는 과거의 경향은 2015년 이후의 세부목표를 결정한다. 전 세계적인 측면에서 가장 낮은 수행을 보이는 개발목표인 산모의 사망률과 위생의 경우가 그러한 예이다.

진행상황을 공정하게 평가하기 위해 새로운 세부목표가 상대적 또는 절대적인 용어로 표현되었는지 신중히 결정하는 것 또한 중요할 것이다. 개발의 더 높은 초기단계에 있는 국가들을 선호할지라도, 비례하는 세부목표(대부분의 MDG에 적용가능한)는 많은 빈곤국가에서 진전 상황을 왜곡해왔다. 상대적, 절대적 기준의 결합은 post-2015 개발목표로 고려될 필요가 있을 것이다. 예를 들어 상대적이고 절대적인 기준 설정이 해당 국가에 대한 더욱 적절하고 대대적인 조치를 의미할 수도 있다.

측정을 Post-2015 개발목표의 주(master)가 아닌 종(servant)으로 만들기

측정가능성은 책무성에 있어서 분명히 중요하다. 다양한 국가와 다른 의무부담자가 어느 정도까지 스스로의 이행약속을 실행해야 하는지 혹은 실행하지 않아야 하는지를 평가하기

위한 적절한 수단과 방법이 필요할 것이다. 그리고 이러한 평가는 국가, 지방의 수준뿐만 아니라 국제적, 지역적 수준에서 나타나야 한다. 적용가능한 변수가 국가 차원에서 강력한 자료집합과 더불어 견고한 지표를 가지고 있다면, 진행상황이 국제적이고 상대적인 용어 모두로서 평가될 때 이 변수는 모니터링을 용이하게 하고 해석편향성을 감소시킨다.

MDG는 새로운 데이터를 발생시키고 통계적 방법을 개선하도록 도왔으며 이는 책무성의 중요한 토대가 된다. 또한 MDG 활용 경험은 진행사항에 대한 도구로서 단일한 숫자의 영향력을 확인했다. 간단한 양적 측정은 주관적인 해석이나 관련 없는 정책의제를 걸러낼 수 있고, 증거에 기반을 둔 정책입안에 기여할 수 있으며, 시간과 장소에 따라 다른 요소의 긍정적, 부정적 효과를 감시하는 것을 가능하게 한다. 아마티아 센(Amartya Sen)이 언급한대로 객관적인 지표는 주변화된 개인이 주관적인 기대를 더 낮추는 경향이 있으므로 바로잡아야 한다.¹⁸⁵

지속가능개발목표에 대해 제안된 지표는 적절하고, 관련이 있으며, 지표가 무엇을 평가하려는 취지인지 파악하는데 있어서 효과적이어야 하고, 수집 비용의 효율이 높아야 하며, 애드보커시를 위해 전달하기 용이하고, 시공간을 따라 신뢰할만한 비교를 가능하게 하며, 가능한 국가의 모니터링 역량에 기여해야 한다. 지표를 만드는 절차는 자료의 출처 및 방법론에 관한 투명성을 포함하여 자체적으로 책무성 원칙을 준수해야 한다.¹⁸⁶

개발목표에 대한 지표의 선별은 특정한 경우에 있어서 정책에 잘못된 영향을 미친다. 예를 들어 세부목표 7.D는 거주 안정, 대부분의 빈민가 거주민의 가장 긴급한 최소한의 요구로부터 주의를 환기시키는 영향력을 가졌고 심지어 빈민가 철거를 부추겼다.¹⁸⁷ 세부목표 5.A에 대한 성과지표인 산모의 사망률은 주지하는 것처럼 수집하고 해석하기 어려운 자료에 의존한다. 대조적으로 긴급한 산부인과 진료는 절차나 투입지표로서 타당하고 신뢰할만한 지표이며, 필수적이고 모든 측면에서 정책과 관련이 있으며, 변화에 영향을 주는 것을 돕기 위해서 국가 차원뿐만 아니라 지방 자치구 수준에서도 모니터링 될 수 있다.¹⁸⁸ Post-2015 지표의 구조는 어떻게 위험이 완화될 것인가 뿐만 아니라, 보완적 지표를 포함시킴으로써 이러한 유형의 위험이 고려되어야 한다.

많은 국가들은 제한된 통계적 역량을 갖고 있으나 동시에 국가 차원에서 활용되지는 않지

만 이용가능한 많은 자료가 있다 - 예를 들어 수입 및 성별로 분석된 인구건강조사를 통해 -. 그렇게 하려는 정치적 의지가 있다면 더욱 많은 자료가 수집될 수 있다. 이러한 이유에서 모든 관련 자료의 출처는 각각의 출처 제한과 더불어 탐색되어야 한다. - 주목해야 할 인권 침해 사건에 기반을 둔 자료, 양적 순서 척도에 표현된 기준에 기반을 둔 자료, 국가의 사회 경제 및 행정통계, 조사기반의 자료 등이 그러하다. -¹⁸⁹ 모든 제안이 Post-2015 개발의제로의 속고로 반영되도록 할 때, 새로운 지표에 대한 기준점 설정과 평가도구 사이의 시차는 고려되어야 한다.¹⁹⁰

통계적 엄격성은 필수적인 변수지만, Post-2015 개발의제에 대한 수문장(gatekeeper)으로서 여겨지지는 않는다. 우리는 복잡한 인간발전 현상의 환원적인 양적 측정에만 배타적으로 의존할 수 없다. Post-2015 개발의제에서는 질적 측정과 양적 측정 모두를 요구한다. MDG에 대한 경험이 보여온 것처럼 국제적 합의에서 중요한 변수는 스스로 자료와 측정에 대한 요구를 발생시킨다. 그러므로 통계적 매개변수는 Post-2015 개발의제에 대한 사람들의 정당한 요구의 주인(master)이라기보다는 오히려 종(servant)으로 여겨져야 한다.

마지막으로 인권에 기반을 둔 모니터링 접근에 따르면 성인, 아동, 지역주민대표, 다른 이들은 스스로의 모니터링에 착수할 수 있는 행위자나 기관으로서 간주되며 역량을 강화해야 한다. 평가와 모니터링이 단순히 자료추출보다 오히려 진정한 참여의 방식으로 수행된다면, 평가와 모니터링은 입안자를 위한 도구적 가치를 초월하여 잠재적으로 사람들에게 권한을 부여할 수 있고, 그 자체로서 목적이 될 수 있다. 서비스이용자, 클라우드 소싱, 개발목표에 대한 지방의 평가카드, 학부모회, 지역건강위원회와 같은 참여적 방법, 더 투명한 지방 거버넌스로부터 지방수준의 피드백을 가능하게 하는 SMS 기술과 더불어 가구표본조사, 미국 국제개발처의 자금지원을 받는 인구통계기반건강조사(DHSS), UNICEF에 의해 수행되는 다중지표클러스터 조사상향식 자료 및 지역사회공동체 주도의 모니터링을 새로운 Post-2015 개발의제의 부분으로서 촉진하는 것에 대한 일련의 가능성들이 있다.

표 1은 국제인권 프레임워크로부터 도출되면서 앞서 논의한 새로운 개발목표, 세부목표, 지표와 관련된 또 다른 기준에 따라 새로운 글로벌 개발목표에 대한 '리우+20'의 기준을 요약하고 있다. 제안된 기준은 국제적, 국가적 회의를 통해 출현할 수많은 가능한 Post-2015 제안을 위한 우선순위 선별장치로서 기여할 뿐만 아니라, 국제인권법에 의해 형성되고 이에

기반을 둔 Post-2015 개발 이행약속에 대한 책무성을 강화하도록 설계되었다. 책무성은 접근가능하고 효과적인 검토 및 보상 메커니즘에 의해 지지되면서 국가적 및 지역사회 수준에 적용가능한 명확하고 구체적인 의무를 요구한다. 책무성이 이 출판물의 주요한 논점이지만, 앞서 논의한 Post-2015 합의에 맞는 다른 목적들은 책무성과 매우 밀접하게 연관되어 있고, 주어진 기준에 의해 잘 기여할 수 있을 것이다. 기준들은 자체적으로 밀접하게 상호 연관되어 있으며 독립적으로 취사선택되어서는 안 된다.

표 1: Post-2015 개발목표, 세부목표, 지표들에 관한 제안된 기준^a

개발목표와 세부목표에 적용 가능한 기준	
기준	질문
Boost	국제프레임워크에서 실제로 우선순위가 아니었던 이슈가 중요한/긴급한 문제인가?
민주적 정당성	특히 가장 소외된 계층으로부터 목표/세부목표에 대한 강한 국제적, 국가적 요구가 있는가?
보편적 적용가능성	글로벌 이슈나 관심사인가? 보편적 또는 개별적인 책임들을 통합하는가?
개발의 수단보다 목적에 집중	제안된 개발목표는 개발의 수단보다 오히려 궁극적 목적을 구체화시키는가?
실천지향성	제안된 개발목표와 세부목표가 적절한 정책 선택을 시사하고 적극적 감시에 대한 유용한 기준을 제공하는가?
국제법과의 부합성	제안이 국제법 기준을 약화하기보다 오히려 반영하거나 강화하는가?
소통가능성	개발목표와 세부목표는 심리학적으로 특징적이고 이해하기에 쉬운가?
도구적 가치/이행환경	다른 세부목표를 위한 이행환경에 기여하거나 이행환경을 조성하는가?
평등 논점	형평성과 평등에 대한 논점이나 잠재적 논점이 있는가?
주제적 균형/내러티브	제안이 국제적 관심의 다른 영역을 포괄하여 주제적인 균형을 보장하고 개발의제의 전체적인 설명에 기여하는 것을 돕는가?
통계적 지표에 적용 가능한 기준	
기준	질문
지표의 주제 관련성	얼마나 밀접하게 제안된 지표가 주제를 반영하는가?
중요점/전달가능성	개발목표와 세부목표는 심리학적으로 중요하고 이해하기 쉬운가?
자료의 이용가능성 및 비교가능성	자료가 비교가능하고 세계적으로 잘 형성되었는가(well established)? 비교가능성과 범위가 지원으로 개선되었는가? 그렇지 않다면, 국가적으로 규정된 평가법이 행동을 자극하거나 선택되기에 충분한가?

견고성, 신뢰가능성, 타당성	자료가 신뢰할만하고 타당하며 외적으로 증명이 가능한가?
행동 지향적	제안된 세부목표/지표가 적절한 정책적 선택을 시사하고 적극적 모니터링에 대한 유용한 기준을 제공하는가?
보편적 적용가능	모든 국가에 의해 공정한 진행상황을 요구하고, 그렇지 않다면 보충적 세부목표/지표가 다른 국가를 위해 가능한가?
국제법과의 부합성	제안된 지표가 구체적으로 회원국이 인권 조약 하에서 이미 스스로를 헌신하고 있는 법적 의무와 관련 있는가?
성과뿐만 아니라 노력도 평가	제안된 지표가, 전체적으로 취해지는 회원국이 합의된 Post-2015 성과를 달성하기 위해 전념한 실제적 이행속도와 재정적 및 정책적 노력을 평가하도록 돕는가?
평등 민감성	평등이나 분석된 세부목표를 가지는가?
역 인센티브 부재 (Absence of perverse incentives)	역 인센티브를 조성하고, 보충적 세부목표/지표가 역 인센티브를 극복하도록 채택될 수 있는가?

a. Adapted from Malcolm Langford, "The art of the impossible: the Post-2015 agenda, measurement choices, and human rights and governance", paper presented at the OHCHR/UNDP Expert Consultation "Governance and human rights: criteria and measurement proposals for a Post-2015 development agenda", Cornell University, New York, 13-14 November 2012. OHCHR and CESR are grateful for conversations with Malcolm Langford and Mark Orkin on these issues.

B. 책무성의 대상은 누구인가?

불평등의 증가는 우연한 것이 아니다. 불평등은 의도적인 정책선택과 차별의 산물이다. 국제적, 국가적 평균치에 초점을 맞추므로써 MDG는 불평등 문제를 어느 정도 묵인해왔다.

2015년의 중심적인 도전과제는 평등이다. 최근 몇 해 동안 연이은 위기, 확대되는 불균형, 증가하는 사회적 불안의 성과로서 비차별 및 형평성으로의 적절한 관심없이 개발 분석을 지배해온 경제성장에 대한 과도하게 협소한 논점은 현재까지 널리 신뢰를 잃어왔다. 그리고 종합적인 경제적 불균형을 초월하여 소수자, 원주민, 여성, 노인, 장애인, 이주민, 다른 요인들에 관한 차별의 불안은 이렇게 차별받는 사람들의 인권을 부인하고, 해당 사회의 경제발전 전에 대해 차별받는 사람들의 잠재적 기여를 부인하는 이중적인 성과를 갖는다.

그래서 Post-2015 개발의제는 밀접하게 관련된 형평(이익과 기회의 분배에 있어서 공정), 평등(법률 하의 완전한 보호 및 기회와 성과 모두에 있어서의 실질적인 평등), 비차별(권리

향유를 악화시키는 성과나 목적을 가지는 용인할 수 없는 근거에 기반을 둔 차별의 금지) 등 세 가지 개념을 진보시키도록 고안되어야 한다.

그렇게 하는 것은 누가 수혜를 받고 있으며 누가 수혜받지 못하는지를 결정하기 위해서 자료를 분석하고, 사람들이 살고 있는 사회적, 정치적 조건을 분석하며, 시민적, 문화적, 정치적, 사회적 권리향유에 있어서 격차를 좁히고, 특히 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 다른 의견, 국가적 및 사회적 출신, 재산, 출생 또는 다른 지위를 이유로 고착화된 차별적 유형을 해체하기 위해서 적극적인 사전적 예방조치에 대한 노력을 요구한다. 실제로 지속가능한 개발에 대한 불평등의 제거는 매우 중요해서 모든 Post-2015 합의에서 평등을 달성하는 것은 자립적인 개발목표가 되어야 하며, 자료수집의 개선, 자료 분석, 평등 조사, 개별적인 개발목표에 대한 평등 모니터링을 통해 다른 모든 개발목표를 통틀어서 분명히 통합 되어야 한다.

개발목표에 대한 Post-2015 프레임워크에서 불평등을 제거하는데 있어서 진행상황 평가하기 위한 실행가능한 접근법들은 다음과 같다.

- ▶ 수입과 지출의 지니계수에 대한 세계적 차원에서 구체적인 세부목표 규정
- ▶ 소득상위 및 소득하위 5분위나 10분위 비율 비교
- ▶ 중간소득 및 최저소득 5분위나 10분위 사이의 격차 비교
- ▶ 저소득 5분위의 진전을 매우는 방식으로 5분위 고유수치 비교

개발목표를 국가 차원에 맞추어 조정할 때, 평등을 벤치마킹하고 모니터링 하는 것에 대한 더욱 심도 있는 추가사항들이 있다. 예를 들어 태국의 MDG-plus 프레임워크는 국가의 빈곤지역을 위한 구체적인 세부목표를 추가한다. 케냐는 물과 위생으로의 접근을 해마다 10%까지 개선하기 위해 개별 지역에 대한 세부목표를 설정했다. 우루과이는 각각의 개발목표에서 불평등을 구체적인 비율로 제거할 계획을 갖고 있다. 방글라데시는 소득빈곤의 정도와 심각성을 평가하는 지표와 연관된 세부목표를 도입해왔다.¹⁹¹

소득5분위, 성별, 일정한 연령대, 민족에 따른 분석은 DHSs와 MICSs를 포함한 일부의 주요한 조사들에 의해서 이미 보고되었다. 이러한 조사는 선결문제로서 다루어질 필요가 있지

만, 누락으로 인해서 임시거주지에 거주하는 사람들의 증가하는 숫자를 다루는데 빈번하게 실패한다. 인권조약 하에서 차별에 대한 금지된 이유를 고려하면서 추가적인 차별의 근거가 포함되어야 한다.¹⁹² 물과 위생 지표에 대해 진행중인 작업은 현존하는 자료를 완전하게 활용하고, 구체적 맥락에 있어서 특별한 관련성에 관한 차별과 소외에 대한 소수의 축을 우선 순위에 두며, 대체지표를 탐색하고 인권평가에 관련된 더 많은 정보를 드러내기 위해 DHS와 MICS 자료를 기록함으로써 이러한 야심찬 목적이 실현가능할 수 있음을 시사한다.

민족적, 종교적, 정치적 신념을 이유로 하는 차별은 인권조약에 의해 다루어지지만, MDG의 차원에서는 거의 체계적으로 검토되지 않은 차별에 대한 많은 근거들이 존재한다. 민족적, 인종적 차이에 대한 소외양식은 개발목표에 대한 종합적인 진행상황이 광범위하게 궤도에 올라있는 많은 국가들에서 기록되었다. 민족배제에 대한 국제적 통계의 부족은 이러한 집중적인 부족을 야기할 뿐만 아니라 반영하기도 한다.¹⁹³ 유엔의 시스템이 제한된 지시사항을 제공하는 것으로 인해 도움받지 못하기 때문에 이러한 사실은 분명히 성가신 문제이다. 그러나 DHSs는 현재까지 다루어진 77개국 중 55개국에서 종족성을 포함해왔고,¹⁹⁴ 남미, 아시아, 오세아니아의 많은 국가들은 국가인구통계조사에서 민족성에 대한 자료를 수집했다.¹⁹⁵ 비록 지역의 전체기록은 개선이 절실하게 필요하지만 사회적, 경제적 불평등이 극심한 남미 국가들의 경험은 심지어 가장 지독한 상황에서도 민족에 따른 분석이 가능함을 보여준다. 개별국가 내에서 지역에 따른 분석은 일부 사례에 실행 가능한 대체수단을 제공할 것이다.

건강, 교육적 성취, 경제적 기회, 빈곤에 수반하는 영향과 더불어 10억 명 이상의 개인들이 장애를 경험하고 있음을 나타내는 최근의 전 세계 조사의 관점에서 장애에 따른 분석은 주목할 만하다.¹⁹⁶ Post-2015 개발협상은 장애인권리협약(CRPD)이 제공하는 규범적 프레임워크에 기반을 두고 이러한 이슈를 다루어야 한다.

C. 책무성의 기한은 언제까지인가?

인권 프레임워크는 일련의 새로운 글로벌 개발목표의 진행상황에 대한 책무성이 “언제” 평가되어야 하는지에 관해 알려준다. Post-2015 개발의제의 궁극적인 개발목표가 모두를 위한 모든 인권의 완전한 실현에 기여하는 것이라면, Post-2015 개발목표는 당면한 약정에 있어서 책무성과 진행상황에 대한 평가를 촉진하면서 진정으로 전환적인 변화에 대한 프레임워크에 내재화 될 필요가 있다.

첫 번째 단계는 적절한 기준점을 확인하는 것이다. 기준점이 중국과 인도에서 분명히 개발목표에 선행한 공공정책에 기인한 경제성장으로 부터 야기된 종합적인 인간개발의 이익을 산정했기 때문에, 1990년 개발목표의 기준점은 세계적 진행상황의 실태를 왜곡했다. Post-2015 개발의제에 대해서 2010년 기준년도는 소급하는 기준점과 관련된 해석상의 위험을 최소화하면서 새로운 세부목표와 지표에 대한 자료를 수집하기 위해서 필요한 시차를 조정할 것이다.

5년간의 기준과 보고 및 진행상황의 검토는 정치적 책무성을 보장하기 위해서 필요할 것이다. MDG의 기간과 유사한 2030년이라는 종료기한은 보편성의 장기적인 비전과 정치적 책무성의 더 즉각적이고 현실적인 요구 간에 적절한 균형을 제공할 것이다. 중간검토는 시민적, 정치적 권리 및 점진적이기보다 오히려 즉시 달성되어야 하는 경제적, 사회적, 문화적 권리 차원에 있어서 특히 중요하다.

Post-2015 프레임워크를 공포 및 결집으로부터의 자유를 달성하는 것에 대한 더 장기적이고 변혁적인 개발의제 내에 위치시키는 것은 먼 미래의 기한만료와 더불어 변화를 위한 전 세계적인 움직임 형성을 요구할 것이다. 예를 들어 2048년은 “이 선언에서 제시된 권리와 자유가 완전하게 실현될 사회적, 국제적 질서”라는 28조에서의 분명한 약속과 더불어 세계 인권선언 100주년을 맞이할 것이다. 종료기한을 넘어서 2년간의 상황점검 및 협의기간은 2050년으로 향해가는 차기 글로벌 개발목표 합의에 대한 기반을 제공할 수 있다.

D. 책무성은 어떻게 보장되어야 하는가?

명확하고 야심차며 구체적이고 관리가능한 일련의 개발목표, 세부목표, 지표의 확인은 - 현존하는 국제인권조약의 기준에 분명하게 조정된 - 누가, 무엇에, 언제까지 책임이 있는지를 구체화하도록 도울 수 있다. 이것은 책임을 확인하고 응답책임성을 향상시키며 지속된 진행상황에 대한 인센티브를 강화한다.

글로벌 개발목표, 세부목표, 지표에 대한 합의에 이르면, 개발목표, 세부목표, 지표는 국가 차원에 맞추어 조정되고 지방수준으로 지역화 될 필요가 있다. 만능적인 책무성 프레임워크로서 개발목표의 오용은 가장 심각한 결점이다. 참여적 절차를 통해 형성된 맥락상의 세부

목표는 명확하게 규정된 제도적 책임, 기준, 지표, 감시와 보상에 대한 메커니즘과 더불어 국가적 행동계획, 정책 및 예산 프레임워크에 견고하게 내재화되어야 한다. 면밀하게 착수된다면, 책임이 가장 명확하게 규정되고, 응답책임성이 가장 직접적으로 활발해지며, 이행약속이 가장 효과적으로 집행될 수 있다.

그러나 국가맞춤형(national tailoring) 작업은 국가가 세계적 차원에서 스스로의 법적, 정치적 이행약속을 희석시키거나, 그것을 철회하도록 허용하면서 백지위임장으로 여겨져서는 안 된다. “응답책임성” 원칙은 글로벌 개발목표와 세부목표를 국가와 지역사회 수준으로 맞추어 조정하는 것에 대한 기준이 객관적, 대중적으로 정당화될 것을 요구한다.

2012년 유엔 지속가능발전회의 결과문서는 회원국이 어떻게 지속가능개발목표를 회원국의 국가적 상황에 맞추어 적용하거나 조정할 것인지에 대한 안내를 제공하지 않았다. 이전에 논의된 새로운 글로벌 개발목표(지속가능개발목표를 포함한)에 대해 제안된 기준을 고려하면서 Post-2015 개발 목표의 국가“맞춤형” 조정은 다음의 8가지 단계를 수반한다.

1. 국가와 지방의 개발목표와 세부목표를 문제되는 국가에 적용가능한 인권조약기준에 맞추어 조정
2. 참여적 절차를 통해 국가와 지방의 개발목표, 세부목표, 지표의 기준 설정 및 진행상황 감시
3. 가장 빈곤한 공동체와 지방에 우선순위를 보장하고, 비차별 원칙과 평등원칙의 통합 (위의 B 부분 참고)
4. 권리가 실현되지 않는 주요 병목구간과 제약사항들을 다루고, 긍정적인 성과를 증가시키는 개입을 선정하며, 인권 실행을 위한 이행환경의 조성
5. 개발목표의 전체 프레임워크에서 시너지 효과와 격차를 찾고, 인권에 대한 적절한 균형 (“결핍으로부터의 자유” 뿐만 아니라 “공포로부터의 자유”)과 지속가능개발 문제의 반영 보장
6. 국가의 이용가능한 “최대자원”에 대한 객관적 평가에 부합하는 시한설정과 목표수준의 규정
7. 재정적, 정책적 노력에 대한 세부목표와 지표의 설정 (입법적·정책적 프레임워크, 금융, 공공지출비율과 관련된 위의 표1의 기준에 의한 지표를 포함)

8. 진행상황을 감시하도록 돕기 위해 완전한 범위의 인권을 포괄하는 (시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 권리) 일련의 지표와 (객관적일 뿐만 아니라 주관적이고, 양적일 뿐만 아니라 질적인) 이용가능한 정보의 활용

마지막으로 국제적, 국가적, 지방적 차원의 새로운 개발목표와 세부목표는 접근가능하고 효과적인 책무성 메커니즘에 의해서 지지될 필요가 있다. 국가 차원에서 이러한 개발목표와 세부목표는 사회적, 행정적, 정치적, 사법적, 준사법적 메커니즘과 제2장에서 논의한대로 서비스의 질을 보장하는 시스템을 포함해야 한다. 완전한 범위의 적용가능한 인권의 기준은 개발목표 준수여부를 검토하거나 개발관련 정책에 의해 불리하게 영향을 받는 개인 또는 지역사회에 의해 요구사항, 불평사항, 고충사항을 평가할 때, 이러한 책무성 기구에 의해서 규범적 준거의 틀로서 활용되어야 한다. 이미 그렇게 해오지 않은 국가들은 시민적, 정치적 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 권리가 요구되고 판결되며 집행되어야 함을 보장하면서 핵심적인 인권조약을 비준하고 해당 조약의 조항들을 온전하게 국내법으로 통합해야 한다. 또한 이러한 구제방안과 정보 및 원조를 스스로 활용하기 위해 필요한 사법적 방안과 다른 구제방안, 그리고 정보 및 원조, 법적 및 다른 구제방안에 대한 효과적인 접근을 보장하면서 사법적 및 다른 책무성 메커니즘을 이용하는 것으로부터 빈곤층을 가로막는 장애물을 제거하기 위해서 조치들이 취해져야 한다. 다원적이고 독립적인 언론 단체들은 인권과 개발이슈에 대한 대중의 인식을 제고하고, 이행과 수행을 더욱 잘 감시하기 위한 정보와 더불어 주민들의 역량강화에 있어서 필수적이다.

또한 적절한 메커니즘은 개발정책에서 점점 증가하는 영향력 있는 역할과 더불어 국제금융기구 및 비국가 행위자의 책무성뿐만 아니라, 국제적 차원에서 국가행위자의 책무성 결정을 다루기 위해 형성되거나 조정되어야한다. 원조 감소의 상대적 중요성과 함께 개발, 무역, 투자, 금융, 조세, 지적재산 등 여타의 정책적 레짐을 통틀어서 Post-2015 프레임워크와 관련된 더욱 강력한 일관성을 얻기 위해서 국가적, 국제적으로 노력하는 것이 훨씬 더 중요하다. 인권은 ‘기업과 인권 이행 원칙’ 하에서 기업의 실사의무에 대한 평가뿐만 아니라 국내적, 국제적 정책일관성에 대한 평가의 기준점과 평가기준이 되어야 한다. Post-2015 합의는 국제적 약속이 현장의 성과로 전환되고, 현존하는 인권규범에 대한 존중을 보장하기 위해 회원국에 대해 분명한 이행약속과 지침을 포함해야 한다.

MDG에 대한 현존하는 책무성 메커니즘은 개발 이행목표의 후속 프레임워크에 기반을 두고, 이에 맞추어 조정되고 확장될 수 있다. 응답책임성은 명확하게 규정된 책임 및 투명성을 갖고 정기적인 보고에 구속되는 결과물에 의존한다. 국제연합경제사회이사회(UN ECOSOC)의 연례각료급검토회의 절차 내에서 국가의 자발적 보고와 같이 이러한 목적에 기여하는 개발목표 8번에 대한 MDG Gap Task Force의 보고서를 포함하는 다양한 메커니즘이 있다. Post-2015 모니터링에 대해서 이러한 유형의 절차는 더욱 구체적으로 회원국의 인권조약 이행약속과 보고절차에 기반을 두어야 한다. WHO의 여성과 아동의 건강에 관한 정보와 책무성 위원회(Commission on Information and Accountability for Women's and Children's Health)와 같은 분야별 이니셔티브 또한 마찬가지로 국제인권프레임워크에 더욱 분명하게 기반을 두어야 하며, 국가 책무성 메커니즘에 대해 더 구체적이고 유용한 지침을 제공해야 한다.

2012년 현재, Post-2015 개발의제의 글로벌 책무성 조치에 대한 협의가 이루어지고 있다. 일부는 국제적 동료검토 메커니즘에 대하여 논의해왔다.¹⁹⁷ 그러나 모든 새로운 Post-2015 책무성 메커니즘이 기존의 국제 인권 책무성 메커니즘에 의해서 수행되는 역할을 조심스럽게 고려하고, 인권 메커니즘으로부터 불필요한 중복 및 자원과 우선순위를 도출하는 것을 피하는 것이 중요하다. Post-2015 개발이행약속에 대한 모든 새로운 글로벌 검토 메커니즘은 국제인권조약의 기준을 명시적으로 언급해야 하고, 철저한 독립적 검토, 시민사회의 효과적인 참여, 높은 수준의 정치적 책무성을 보장해야 한다.

결과적으로 국제 인권 메커니즘은 강화되어야 하고, 새로운 글로벌 개발목표에 대한 모니터링과 보고절차를 더욱 지속적이고 분명하게 고려해야 한다. 그리고 Post-2015 글로벌 개발목표에 대한 검토 메커니즘에 의해 만들어진 자료는 국제인권의 검토 및 보고절차에 체계적으로 반영되어야 한다. 회원국은 회원국 각각의 국가적 보고절차와 책무성 메커니즘이 불필요하게 중복되지 않으면서 상호강화시킬 것을 보장하면서, 회원국의 Post-2015 및 국제인권보고 의무를 체계적으로 정비해야 한다. 또 국가는 모든 범주의 인권조약과 국가의 선택적 진정절차를 비준하고, 국가의 실행을 방해하는 협약 상 유보를 철회하며, 포괄적이고 시의적절하며 정기적인 보고서 제출에 성실하게 임해야만 한다. 이러한 조치는 개발정책과 프로그래밍에 대한 국제인권메커니즘 권고사항의 질과 영향력을 향상시키고, 더 나은 정책입안을 위한 인센티브를 강화하면서 선순환의 보장으로 이어질 것이다. 또한 이러한 수단은

Post-2015 이행약속이 인권이사회의 보편적 정례검토뿐만 아니라 UN ECOSOC 연례각료급 검토회의에서의 자발적 검토의 경험 모두를 주의깊게 고려할 것을 보장할 것이다. 어떠한 새로운 글로벌 보고절차들도 각각의 국가적 보고와 책무성 절차를 보완하고 강화하는데 기여해야 한다.

제3부 핵심 요약

- ▶ 인권, 평등, 지속가능성 원칙에 근거하여 야심차고 새로운 글로벌 합의가 필요하다. 이것의 궁극적인 목적은 2010년 MDG에 관한 유엔총회고위급회담과 2012년 유엔지속가능발전정상회의(“리우+20”) 결과문서에 있어서 중요한 인권적 합의에 기반을 두면서 유엔회원국의 국제인권 이행약속을 실현하는 것이 되어야 한다.
- ▶ 명확하고 대대적이며 구체적이고 관리가능한 일련의 글로벌 개발목표, 세부목표, 지표의 확인은 - 현존하는 국제인권조약의 기준에 분명히 맞추어 조정된 - 누가, 무엇을, 언제까지 책임져야하는지를 구체화하는데 도움이 될 수 있다. 결과적으로 확인은 책임을 명확히하고, 응답책임성을 향상시키며, 지속된 진행상황에 대한 인센티브를 강화한다.
- ▶ 인권은 회원국과 다른 의무부담자가 어떻게 책임지도록 구속되는가 뿐만 아니라, 회원국과 Post-2015 협정에서 다른 의무부담자가 무엇을 책임지고 누구에게 그리고 언제까지 책무성을 갖는지 규정하는데 도움이 되어야 한다.
- ▶ 명백한 목적기준은 글로벌 개발목표가 가장 잘 기여할 수 있는 구체적인 목적을 고려하면서, Post-2015 개발목표에 통합에 적합한 우선순위의 확인을 이끌어야 한다. 이러한 기준은 인권원칙과 국제인권조약상의 기준에 입각해야 한다. “리우+20” 결과문서는 일반적인 목적에 대한 유용한 일련의 기준들을 포함한다. 인권적 관점으로부터 다음의 내용들이 포함되어야 한다.
 - (a) 결핍으로부터의 자유 뿐만 아니라 공포로부터의 자유를 반영하면서 Post-2015 개발목표가 균형있는 프레임워크임을 보장할 것
 - (b) 주로 개발의 ‘수단’보다는 ‘목적’에 더욱 집중할 것
 - (c) 성과뿐만 아니라 노력에 대한 지표를 포함할 것
 - (d) 평가를 Post-2015 개발목표의 주가 아닌 종으로 만들 것
- ▶ 2015년의 중심적인 도전은 평등에 대한 것이다. Post-2015 개발의제는 밀접하게 관련된 형평성(이익과 기회의 분배에 있어서 공정함), 평등(법률하에서 완전한 보호 및 기회와 성과 모두에서의 실질적 평등), 비차별(권리의 향유를 악화시키는 성과나 목적을 갖는 용인할 수 없는 근거에 기반을 둔 차별의 금지) 등 이러한 3가지 개념을 진행시키도록 고안되어야 한다. 모든 Post-2015 합의에 있어서 평등을 달성하는 것은 자립적인 개발목표가 되어야 하며, 자료 수집의 개선, 자료 분석, 평등 벤치마킹, 개별적 개발목표에 대한 평등 모니터링을 통해서 그 밖의 모든 개발목표들을 아우르면서 명확하게 통합되어야 한다.
- ▶ Post-2015 개발의제의 궁극적인 목표가 모두를 위한 모든 인권의 완전한 실현을 달성하는 것이라면, Post-2015 개발목표와 세부목표는 정치적 책무성을 돕기 위한 더욱 단기적인 임시의 세부목표 및

검토절차와 더불어 진정으로 전환되는 변화에 대한 더욱 장기적인 프레임워크에 내재화될 필요성이 있다. 2010년은 Post-2015개발목표 및 2030년 적합한 종료시한에 대하여 적절한 기준점이 될 것이다. 시민적, 정치적 권리의 세부목표 및 국제인권조약 하에서 점진적이라기보다는 즉각적으로 달성되어야 하는 사회경제적 권리를 위해서 더욱 짧은 기간이 요구된다. 후속에 대한 합의는 세계인권선언 100주년이 되는 2048년까지 모두를 위한 모든 인권의 보편적 실현을 목적으로 해야 한다.

▶ Post-2015 개발목표 및 세부목표를 국가와 지방의 수준으로 맞추어 조정하는 것은 다음의 8개 단계를 포함해야 한다.

1. 국가 및 지역사회의 개발목표와 세부목표를 문제시되는 국가에 적용가능한 인권조약상의 기준에 맞추어 조정할 것
2. 참여적 절차를 통해 국가 및 지역사회의 개발목표, 세부목표, 지표의 기준을 설정하고 진행 상황에 대해 모니터링 할 것
3. 가장 빈곤한 지역사회와 지방이 우선순위의 대상이 됨을 보장하면서 비차별 원칙과 평등 원칙을 통합할 것
4. 권리가 실현되지 않는 주요한 병목지점과 제약사항을 다루고, 긍정적인 성과를 증가시키는 개입을 선정하며, 인권 실행을 위한 이행환경을 조성할 것
5. 개발목표의 전체적인 프레임워크에서 시너지 효과와 격차를 찾아내고, 맞춤형 조정이 인권에 대한 적절한 균형과 지속가능개발의 문제를 반영할 것
6. 국가의 이용가능한 '최대 자원'에 대한 객관적 평가에 부합하는 기간과 목표수준에 대한 규정
7. 재정 및 정책 성과뿐만 아니라 노력에 대한 세부목표와 지표를 설정할 것
8. 진행상황 모니터링을 돕기 위해 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 권리 등 모든 범위의 인권을 아우르는 일련의 지표와 모든 사람들이 이용가능한 정보를 활용할 것 (객관적, 주관적이며 양적, 질적인 정보)

▶ 국제적, 국가적, 지방적 차원의 새로운 개발목표와 세부목표는 접근가능하고 효과적인 책무성 메커니즘에 의해서 지지될 필요가 있다. 이러한 개발목표와 세부목표는 사회적 시스템뿐만 아니라, 행정적, 정치적, 사법적, 준사법적으로 서비스의 질을 보장하는 시스템을 포함해야 한다. 인권 기준은 이러한 책무성기구를 위한 규범적 준거의 틀이 되어야 한다. 빈곤층이 사법적 및 다른 책무성 메커니즘을 이용하고, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 포함한 빈곤층의 권리를 요구하며, 집행을 방해하는 장애물을 제거하기 위한 조치가 취해져야 한다.

▶ 또한 적절한 메커니즘은 개발정책에서 점점 증가하는 영향력 있는 역할과 더불어 국제금융기구 및 비국가행위자의 책무성만이 아니라 국제 차원에서 국가행위자의 책무성 결점을 다루기 위해 형성되고 조정되어야 한다.

▶ Post-2015 합의에 대한 중요한 우선순위는 국제적 및 국가적 차원에서 개발, 무역, 투자, 금융, 조세, 지적재산, 다른 핵심정책의 일관성을 강화하는 것이 되어야 한다. 법적으로 구속력 있는 기준

및 개발의 궁극적인 목적을 나타내는 더 높은 수준의 질서이자 정책적 목표로서의 국제인권기준은 무역협정과 경제, 사회 정책의 다른 분야에 대한 인권평가의 경험을 활용하면서 국제적, 국가적 차원 모두에서 정책일관성에 대한 척도가 되어야 한다.

- ▶ MDG에 대한 현존하는 책무성 메커니즘은 Post-2015 이행약속을 위한 책무성의 증진을 목적으로 강화, 조정, 확장되어야 한다. 새로운 Post-2015 책무성 메커니즘을 위한 제안사항은 현존하는 국제인권 책무성메커니즘에 의해 수행되는 역할을 조심스럽게 고려하고, 불필요한 중복이나 자원과 우선순위를 후자로부터 끌어내는 것을 피해야 한다. Post-2015 개발 이행약속을 위한 모든 새로운 글로벌 검토 메커니즘은 국제인권기준을 분명히 언급하고 철저한 독립적 검토, 시민사회의 효과적 인 참여, 높은 수준의 정치적 책무성을 보장해야 한다.
- ▶ 국제인권 메커니즘은 순차적으로 강화되어야 하며, 새로운 글로벌 개발목표에 대한 모니터링과 보고 절차를 더욱 지속적이고 분명하게 고려해야 한다. Post-2015 글로벌 개발목표에 대한 검토 메커니즘에 의해 생산된 자료는 국제인권의 검토 및 보고절차에 체계적으로 반영되어야 한다. 회원국들은 각 국의 국가보고절차와 책무성 메커니즘이 불필요하게 중복되지 않으며, 상호 강화되는 효과를 보장하면서, 회원국의 Post-2015 및 국제인권보고의무를 간소화해야 한다. 국가는 모든 범위의 인권조약과 국가의 선택적 진정절차를 비준하고, 국가의 실행을 방해하는 협약상의 유보를 철회하며, 포괄적이고 시의적절하며 정기적인 보고서 제출에 성실히 임해야 한다. 이러한 수단은 개발정책과 프로그래밍에 대한 국제인권메커니즘 권고사항의 질과 영향력을 향상시키고 더 나은 정책입안을 위한 인센티브를 강화함으로써 책무성의 선순환을 보장하는데 도움이 될 것이다.

부속문서(Annex)

정책결정과정의 책무성 : Post-2015 개발목표, 세부목표, 지표에 책무성 기준의 적용

서론

글로벌 개발목표, 세부목표, 지표들은 강력한 인센티브로서 기여할 수 있다. 적절한 엄격성과 구체성에 더하여(과연 누구에게 책무성이 있는지에 대한) 모든 수준에서 접근가능하고 효과적인 책무성 메커니즘에 의해 지지받으면서 목표, 세부목표, 지표의 Post-2015 프레임워크는 개발 성과의 책무성을 강화할 수 있다.

이 부속문서는 Post-2015 개발목표, 세부목표, 지표에 관하여 제안된 기준표(제5장, 표1)가 Post-2015 개발의제를 위한 예비 개발목표, 세부목표, 지표를 평가하고 우선순위에 두도록 할 수 있는 방법에 대한 두 가지 예를 포함하고 있다. 이 제안된 기준의 의미는 제5장에서 논의하였고, 아래의 용어해설에 더욱 체계적으로 요약되어 있다.^a

“정치적 참여”와 “개인적 안전”은 여기에서 분석을 위해 선정되었다. 이는 MDG에서 누락된 인권, 특히 시민적, 정치적 권리와 같은 중요한 차원을 포착한다. 정치적 참여와 개인적 안전은 인간개발을 위해 필수적이며, 세계적으로 일반 대중의 수준에서 점점 더 증가하는 강력한 요구에 관련된다. 이 두 가지 주제들에 관한 더 심도있는 정당화는 표1의 개발목표와 세부목표에 적용가능한 기준에 대응하여 아래에 설명 형식으로 서술되어 있다.

두 가지 예비 지표들은 두 지표의 표1의 “통계적 지표에 대한 기준”에 대한 대응으로 아래에서 시험되었다. “미등록 출생률”(“참정권” 개발목표 영역과 “투표권” 세부목표 영역에 대한), “과거에 일생 동안 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 경험한 여성의 비율”(“개인적 안전” 개발목표 영역과 “범죄로부터의 안전 및 생명의 자의적 박탈로부터의 보호” 세부목표 영역에 대한). 이러한 평가는 도표 형식으로 표현되었다.

표 1의 기준과 관련하여 이러한 예비적인 목표/세부목표 영역과 지표평가의 목적이 실제 사례가 된다는 점은 강조되어야 한다. 그 의도는 논리와 타당성을 구체적인 사례에 적용함

으로써 타당성을 전달하는 것이며, 구체적인 목표/세부목표 영역이나 지표를 현 시점에서 불필요하게 옹호하는 것이 아니다. Post-2015 개발의제의 목표, 세부목표, 지표를 우선순위에 두는 것은 단독으로 특정 변수에 대한 기술적인 “칸 채우기”로 축소될 수 있다. 모든 일련의 기준은 얼마나 정교하게 만들어졌는지 간에, 필연적으로 주관적인 가치판단을 포함하며 정책입안자에게 전 세계적 염원의 엄청난 목록으로부터 소수의 관리가능한 일련의 Post-2015 이행약속을 정제하는 것에 포함된 어려운 선택과 상호보완의 부담을 덜어주지 못한다.

그럼에도 불구하고 희망적인 것은 아래 기준의 실증적 적용이 이러한(또는 유사한) 기준이 선택을 그 자체로 투명하고 논리정연하며 대중적 정당화에 구속되도록 하면서, 어려운 선택과 상호보완을 알리고 입법화하는 것을 어떻게 도울 수 있는지 전달하는데 기여할 것이라는 사실이다. Post-2015 논의에 포함된 모든 사람들의 책무성에 대한 최소한의 요구사항이 있다.

예시 : 잠재적 개발목표/세부목표 영역으로서 ‘정치적 참여’와 ‘개인적 안전’의 정당화

“정치적 참여”와 “개인적 안전”은 보편적으로 관련된다. Post-2015 프레임워크에서 이 예비목표 영역에 대한 세부목표와 지표의 분명한 포함은 인간의 권리와 더불어 강력하고 균형감 있는 전체론적인 Post-2015 개발에 대한 설명을 형성하도록 도울 것이다. 결과적으로 내러티브는 “공포로부터의 자유”가 “결핍으로부터의 자유”만큼 중요하고, 이러한 자유의 개념들이 사실상 불가분한 연관성을 갖는다는 중요한 사고를 전달할 것이다.

지표3.3(“의회에서 여성의 의석비율”)에 대한 기대와 함께 시민적, 정치적 권리는 MDG에서 배제되었다. 그러나 아랍의 봄에서 확인한 것처럼 해당 개발목표는 시민적, 정치적 권리에 대한 대리자가 아니다. 비록 시민적, 정치적 권리를 존중하고 보장하는 것이 국제협력에 의존하지 않는다고 할지라도, 이러한 권리는 많은 국가에서 현재 심각한 위협에 처해있고, 따라서 Post-2015 체제로 시민적, 정치적 권리의 분명한 포섭을 통해서 신장을 보장해야 한다.

공무참여권은 지역적 인권법률문서뿐만 아니라, 세계인권선언과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약과 같은 법적 문서들을 통해서 국제적으로 인정된 인권이다. 여성, 아동, 장애

인의 참여에 대한 구체적인 보장은 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약에 각각 포함되어 있다. 원주민의 권리에 대한 국제법률문서는 원주민의 거주지, 생계, 권리에 영향을 미치는 개발절차에서 유의미한 참여와 회담에 대한 구체적인 조항을 포함한다. 또한 생존과 신체의 보전성 및 여성에 대한 폭력제거에 관한 권리를 포함하는 개인적 안전권도 인권관련문서들에 확실한 기반을 두고 있다.

정치적 참여는 개발과^b 사회적, 경제적 권리를 요구할 수 있고 국가의 권한당국 및 다른 의무부담자들로 하여금 책무성을 갖도록 구속하는데 있어서 중요하다. 마찬가지로 개인의 안전에 관한 권리도 중요하다.^c 여성에 대한 폭력은 단순히 불쾌한 사안일뿐만 아니라, 많은 비용을 치뤄야하는 보편적인 사안이다. 또한 여성에 대한 폭력은 여성의 사회적, 경제적 종속을 강화하고, 개발절차에서 여성의 주체성과 참여를 방해할 것이다.

참정권, 투표권, 개인적 안전은 세계의 전 지역에서 심리적, 도덕적 중요성을 갖는다.^d 이러한 권리는 쉽게 전달되고 개발의 촉진을 추구하는 목적으로서 중요한 부분이다.^e 이러한 권리를 분명히 Post-2015 프레임워크에 포함시키는 것은 동등하게 향상되어야 한다. : 극빈층은 자주 자기들의 목소리를 내지 못하고, 개인의 안전에 대한 권리를 침해받는 상당한 위험에 직면하며, 인권조약은 차별의 제거를 요구한다.

실증적 예비지표의 정당화

하나의 지표는 상기한 주제 각각에 대응하여 고려된다 :

“미등록 출생률”(“참정권” 개발목표 영역과 “투표권” 세부목표 영역에 대한), “과거에 일생 동안 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 경험한 여성의 비율”(“개인적 안전” 개발목표 영역과 “범죄로부터의 안전 및 생명의 자의적 박탈로부터의 보호” 세부목표 영역에 대한). 예비지표는 표 1의 “통계적 지표” 기준과 대응하여 아래에 도표형식으로 평가되었다.

예비지표는 목록에 있는 기준과 관련하여 “약함-보통-강함”의 척도로 지표의 준수 정도에 의해 평가 된다. 이 기준이 어떤 특정 지표에 독립적으로 적용되기보다는 오히려 제안된 일련의 Post-2015 지표들에 전체적으로 적용된다는 것을 고려하여, 아래에서 고려되지 않은 유일한 기준은 “결과뿐만 아니라 노력도 측정”한다는 것이다. MDG와 마찬가지로 대부분의 지

표는 개발에 대해 요구되어 온 목적을 표현하면서 결과에 초점을 두어야 한다. 그러나 일정 수의 투입 또는 “절차” 지표는 결과에 있어 진진이나 퇴보를 사정에 따라 설명하도록 지원하고, 책무성 목적을 위해서 필요하다. 그러므로 특정 지표가 노력이나 (투입)결과에 초점을 두는지 여부를 처음부터 질을 떨어뜨리는 요소로서 간주하지 않아야 한다.

이러한 실증적인 활동에 있어서 모든 기준이 동등한 비중을 갖는 것으로 전제해야 한다. 더 심도있게 이러한(또는 유사한) 기준을 발전시키고 개발하는 것에 있어서 누군가는 상이한 비중과 순서상의 척도를 통한 준수여부 평가에 직면할 것이다. 예를 들어 5점을 “강함”, 1점을 “약함”에, 2점을 “약함 내지 보통”에 배분하는 것이다. 물론 정량화 방식이 만능은 아니며, 그러한 등급화 활동의 선천적으로 주관적이고 가치함축적인 특징을 은폐하지 않아야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 투명성과 타당성, 합리적 정당화의 적절한 기준에 구속될 때, 이러한 유형의 척도를 따라 다양한 지표의 순위를 정하는 것은 Post-2015 우선순위 책정에 포함된 어려운 결정을 내리고 상호보완 하는데 있어서 (결정적인 요인은 아닐지라도) 관련성 있는 요소가 될 것이다.

앞서 제시한대로 어떠한 특정한 지표를 개략적으로 평가하거나 또는 배제하는 것은 이 활동의 의도가 아니다. 목적은 표1의 기준의 논리와 실용적 활용을 전달하는 것이다. 그럼에도 불구하고 아래 표에 작성된 방식으로 기준을 적용하고 기준 사이의 동등한 비중을 전제 하는데 있어서 “미등록출생률”이 논리적으로 “정치적 참여(투표권)” 개발목표/세부목표 영역에 대한 유력한 예비지표라고 잠정적 결론을 내릴 수 있을 것이다. “과거에 [일생 동안] 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 경험한 여성의 비율”은 “개인적 안전(범죄로부터의 안전과 생명의 자의적 박탈로부터의 보호)” 개발목표/세부목표 영역에 대한 아마 훨씬 더 강력한 지표일 것이다. 그러나 다른 다양한 예비지표와 비교함으로써 최종적이고 신뢰할만한 결론은 더욱 체계적이고 엄격하며 참여적인 평가결과를 통해 기다려야 한다.

▶ 예시주제 1 : 정치적 참여

- 하위주제 : 투표권
- 지표 : 미등록출생률
- 정의 : 지표는 정해진 기간 동안 인구 100,000명 당 미등록 출생수를 나타낸다.

기준		평가
1. 주제에 대한 지표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 출생등록은 인권이다. • 개인의 출생에 대한 공식적인 기록 및 법인격으로서 개인의 인식을 제공하는 수단으로 중요하다. • 등록되지 않은 개인은 법적 권리를 부여받은 참정권을 포함한 모든 인권의 향유에 있어서 접근이 제한된다. • 출생등록이 되지 않은 개인은 무국적 또는 법적 보호로부터 취약할 수 있다. • 출생 등록은 다른 합리적인 요구조건 때문에 (예를 들어 투표권에 대한 최소연령의 제한 등) 그 자체로 정치에 참여할 능력을 보장하지 않는다. 	약함 내지 보통
2. 특징/소통 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 소통이 간단함 • 부정적으로 형성됨으로써 도덕적으로 더욱 두드러짐 • 누군가가 출생등록의 문제를 이해하지 않는다면, 인지적 특징은 명확하지 않을 수도 있다. 	보통
3. 데이터 이용 가능성 및 비교가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 공식등록률, 가구조사, 인구조사는 출생등록의 전 세계적 상황을 위해서 활용될 수 있다 • 비록 행정 데이터의 질이 상당히 다양할지라도 상대적으로 안정된 데이터의 수집 • 효과적인 필수등록 시스템이 부재한 국가는 DHS 및 MICS로 부터 가구조사 데이터를 활용 • 출생등록을 더 잘 측정하려는 전 세계적인 노력의 증가 추세 	보통 내지 강함
4. 견고성	<ul style="list-style-type: none"> • 일부 국가에서 외부적 검증가능성을 제외하고 매우 견고함 	강함
5. 실천지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 출생등록을 장려하기 위해서 오로지 행동지향적 • 출생등록이 어떻게 실제로 정치적 참여에 대한 권리의 다른 측면을 자극하는지 명확하지 않음 	약함
6. 보편적 적용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득 국가와 상당수의 중소득 국가에서 매우 확연한 문제 • 고소득 국가에서는 문제가 아님 	보통

기준		평가
7. 국제법과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 출생등록은 국제조약상 기본적 인권이자 다른 인권의 실현을 위한 중요한 기반이다. 	강함
8. 평등민감성	<ul style="list-style-type: none"> 다른 차별금지 근거에 의한 이 지표의 분해는 불평등을 평가하는데 유용할 것이다. 특히 아동의 경우 보편적 출생등록은 서비스 접근과 개입에서의 평등을 보장하기 위한 효과적인 수단이 될 수 있다. 	강함
9. 역 인센티브 부재 (Absence of perverse incentives)	<ul style="list-style-type: none"> 맥락상 더 긴박한 정치적 참여의 측면으로부터 관심을 분산시킬 수 있다. 출생등록은 법적 정체성보다는 오히려 보안과 통제에 기인할 수 있다. 아마도 일부 정치집단 또는 비국적자에 대해서는 위협할 수 있다. 	보통

▶ 예시주제 2 : 개인적 안전

- 하위주제 : 범죄로부터의 안전과 생명의 자의적 박탈로부터의 보호
- 지표 : 폭력의 가혹함, 가해자와의 관계, 빈도에 따른 과거에 [일생 동안] 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 경험한 여성의 비율
- 정의 : 이 지표는 신체적, 성적, 심리적 폭력을 당한 15세 이상의 여성 전체에 대한 피해여성의 수를 보여준다.^f

기준		평가
1. 주제에 대한 지표의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 젠더에 기반을 둔 폭력에 대하여 예방조치를 취하는 국가의 노력을 반영한다. 여성에 대한 폭력은 여성의 건강과 안전을 위협에 처하게 하고, 남성과 동등한 지위로 참여하고 공식생활에 참여할 여성의 능력을 약화시킨다. 여성에 대한 폭력사건의 수를 추적함으로써 국가는 공적 또는 사적조치의 여부를 불문하고 모든 유형의 젠더에 기반을 둔 폭력을 극복하기 위한 중요한 첫 단계를 밟는다. 	보통 내지 강함
2. 특징/소통 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 도덕적 부각과 더불어 소통을 용이하게 함 	강함

	기준	평가
3. 데이터의 이용가능성과 비교가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터의 주요출처는 설문조사와 행정기록이다. 특히 사법기관 및 보건기구(경찰, 국내치안부대, 법원, 교도소, 여성센터, 클리닉, 병원 등) • 여성에 대한 폭력에 관한 국가통계시스템에서 발전한 각각의 전용통계조사는 이 현상에 대한 정확하고 신뢰할만한 통계수치를 수집하도록 권고되었다. 첫 번째 선택이 실현가능하지 않은 경우, 일부 다른 통계조사에 대안으로 첨부된 모듈의 활용도 가능하다. • 기준, 방법, 정의와 데이터의 이용가능성은 국가별로 다양하다(예를 들어 폭력의 가혹함, 연령, 가해자의 범위 등). 이는 국제공동표준화조사를 수행하고, 표준화된 행정데이터수집을 개선하는 국가 통계기구의 역량을 강화함으로써 개선될 수 있다. 	약함 내지 보통
4. 견고성, 신뢰가능성, 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터의 질은 국가별로 상당히 다양하다 • 큰 문제에 직면한 국가들이 부실한 보고를 하는 경향이 있다. • <u>외부 입증의 정도는 국가마다 다양하다</u> : 가장 큰 문제가 있는 국가에서 가장 약할 가능성이 높다 	약함 내지 보통
5. 실천지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 폭력의 원인에 대한 더 많은 연구와 토론 가능성 • 여성에 대한 폭력을 막기 위해 무엇이 작동할 수 있는지 이해하기 위해서 더 많은 조사연구의 가능성 • 국가가 효과적인 법적조치, 예방조치(교육 및 의식 프로그램), 보호조치(상담, 재활, 지원), 구제방안을 포함하여 여성에 대한 폭력을 극복하기 위한 조치를 채택하도록 촉발할 가능성 	강함
6. 보편적 적용가능	<ul style="list-style-type: none"> • 여성에 대한 폭력은 저소득, 중소득, 고소득 국가 모두에서 발생한다. 	강함
7. 국제법과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가는 사적조치에 의한 것인지 공적조치에 의한 것인지를 불문하고 국제인권법 하에서 여성에 대한 폭력을 예방하고 폭력으로부터 보호하며 폭력을 처벌해야 할 의무를 갖는다. 	강함
8. 평등 민감성	<ul style="list-style-type: none"> • 여성에 대한 폭력은 남성과 동등하게 모든 권리와 자유를 향유할 여성의 능력을 심각하게 제약하는 차별의 한 유형이다. 	강함
9. 역 인센티브 부재 (Absence of perverse incentives)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 행정데이터의 출처에 대한 보고를 장려하지 않을 수 도 있다. • 데이터 수집은 여성의 안전을 위협하게 할 것이다. 여성에 대한 폭력 연구에 대한 WHO의 윤리 및 안전 가이드라인은 모든 데이터의 수집을 선도해야 한다. 사전에 고지된 동의, 인권에 대한 비밀이 보장되어야 한다. 	보통

용어 해설(Glossary)

목표 및 세부목표에 관한 기준

- ▶ **글로벌 차원의 적용가능성:** 지속가능개발목표에 대한 “리우+20” 기준에 부합하도록 모든 국가에서 적절하고 행동에 대한 영향을 갖는 목표 및 세부목표를 우선순위에 두어야 한다. 글로벌 개발목표는 개별 국가에 대한 상이한 세부목표와 지표 이외에도 보완적인 이행약속을 갖는다. (예를 들어 세계적 보건 목표는 모든 국가가 HIV/AIDS 치료제에 대한 보편적 접근을 보장하고, 일부 국가들이 “TRIPS plus” 지적재산권보호를 항레트로바이러스 의약품에 부과하는 것을 삼가도록 요구할 수 있다.) 대신에 개발목표는 특정 국가의 출발점과 역량에 의존하는 더 높은 기준을 설정하면서 상향 조정된 이행약속을 갖는다. 또한 목표와 세부목표는 국가 및 지역사회의 조건, 출발 당시의 여건, 우선사항, 역량에 맞게 조정되거나 보완되어야 한다.
- ▶ **균형적 개발의제:** “리우+20” 기준. 공포로부터의 자유는 결핍으로부터의 자유만큼이나 중요하다.
- ▶ **신장효과 :** Post-2015 개발목표는 이행약속이 가장 잘 요구되고 MDG에서 무의식적으로 배제해 온 이행약속을 포함하여 공동의 행동이 유용할 수 있는 영역을 우선순위에 두어야 한다.
- ▶ **개발의 수단보다 오히려 목적에 초점두기:** 이 제안된 기준은 특히 새로운 개발목표에 적용된다. “목적”에 대한 두드러진 “수단” 뿐만 아니라 오히려 일관적이고 간결한 Post-2015 개발 비전에 형태를 부여하도록 도울 수 있다. 인권은 이미 보편적으로 비준된 조약 체계에 포함된 고차원적인 법적 의무 및 정치적 목적으로 합의되어 왔다. 개발은 인권을 진전시켜야 한다. 따라서 특정 이슈가 국제인권조약에서 이미 확립된 지위를 갖는 경우에 Post-2015 개발의제에 포함되도록 인권적 이슈의 요구가 항상 수용되어야 한다.
- ▶ **평등성 초점:** Post-2015 개발의제는 국가 내, 국가 간의 평등성 촉진에 초점을 두어야

한다. 데이터는 주민집단 사이의 차별과 배제의 유형을 드러내고 분석하도록 분리·집계되어야 한다.

▶ **민주적 정당성:** Post-2015 우선순위는 참여적 절차를 통해 표현된 개인 및 지역 공동체의 문제로부터 도출되어야 하며, 그것을 반영해야한다.

▶ **국제법과의 부합성:** “리우+20” 기준. 모든 유엔 회원국은 9개의 핵심적 인권조약 중에서 적어도 하나의 조약을 비준해왔다(90%의 국가가 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 권리를 다루는 4개 이상의 인권조약을 비준했다.) 새로운 Post-2015 이행약속은 이러한 현존하는 법적 의무를 부정하거나 약화하지 않고, 이를 근거로 하며 강화해야 한다.

▶ **전달성, 명확성, 간결성:** “리우+20” 기준

▶ **인지적 또는 도덕적 중요성 :** 심리학적 증거는 이해하기 쉬운 사실과 데이터가 친근감과 연관되어있고, 친근감이 신뢰의 고리를 형성한다는 사실을 보여준다. 세부목표를 이해하지 못하는 사람들은 세부목표를 지지할 가능성이 낮다. 또한 사람들이 단지 실용적인 계산보다 도덕적 잘못에 더욱 본능적으로 반응한다는 도덕·심리학적 증거가 있다. 이 증거는 “GDP 대비 ODA 비율 세부목표 0.7% 달성”과 같은 적극적인 의무뿐만 아니라, “손해를 끼치지 말 것”, “해로운 무역 장벽 제거” 또는 “여성에 대한 폭력의 근절”과 같은 소극적 의무까지 포함하는 새로운 목표, 세부목표, 지표를 간결하고 강력한 용어로 구성하는 것을 지지한다. 의견표출, 민주적 참여, 여성에 대한 폭력제거, 정의 촉진과 관련된 Post-2015 제안은 강력한 정치적, 인지적 중요성을 누린다.

▶ **원대한 목표들:** “리우+20”의 기준. 개발의 목표는 강력한 규범적 비전을 복돋우고 구성해야 한다. 반면에 세부목표와 지표는 기준치를 적용하고 책무성의 장치가 되며, 달성 가능하고 모니터링이 가능하다는 것 이외에도 야심이 있어야 한다.

▶ **목표 수의 제한:** “리우+20” 기준. Post-2015 개발의제가 그 무게로 인해 붕괴하도록 해서 안 된다. 이러한 이유에서 명확한 선정기준을 마련할 필요가 있다.

- ▶ **실천지향성** : “리우+20” 기준. Post-2015 이행약속은 정책 관련성이 있어야하고, 적극적인 모니터링을 위한 기준을 제공해야 한다. 글로벌 개발 목표와 세부목표는 비록 서로 책임이 차별화될지라도 모든 국가에 관련되고 맞춤형이 되거나, 의무를 부여하는 국가와 지방의 조건, 출발시의 여건, 우선순위, 역량 등이 요구하는 것에 맞게 조정되거나 보완되어야 한다.

통계지표에 관한 기준

2001년에 관계 부처와 전문가 집단에 의해 MDG 지표들에 대한 상당수의 통계적 기준이 결정되었다(적절성, 견실성, 명확성, 비교가능성, 이용가능성, 실현가능성 및 국제기준에 맞춘 조정성). Post-2015의 목적에 대한 통계적 기준은 다음 수정사항들에 대한 고려와 더불어 널리 확인되어야 한다. :

- ▶ **적절성** : 지표 측정은 취지에 맞도록 평가되어야 한다.
- ▶ **데이터의 이용가능성** : 이러한 기준들은 대체적으로 새로운 데이터의 수집을 명시적으로 강제하는 방식으로 이해되어야 한다. MDG는 통계적 방법과 데이터 수집의 개선을 장려하였으며, Post-2015 개발의제도 이와 동일하게 데이터 수집의 개선 기회를 장려해야 한다.
- ▶ **견고성, 신뢰성, 타당성**: 견고성은 신뢰할만하고 타당한 데이터를 요구한다. 기록된 관측은 시공간을 넘어서 지속적이고 측정 도구들이 포착하려는 정확한 현실의 반영을 보여줘야 한다. 국별 비교 가능성도 중요하지만, 불가능한 특정한 기준에 따라서 특정 지표들은 국가별로 발전되어야 한다. 객관성도 중요하다. 그러나 데이터의 수집이 사건에 대한 임시보고에 기반을 두는 경우에 타당성에 대한 의문이 있을지라도 전문가 집단에 의존하는 데이터수집이 가구조사 또는 행정데이터보다는 신뢰하기 어렵다는 사실이 무의식적으로 전제되어서는 안 된다. 구조적 오류는 보충적 지표를 활용하거나 점검하고, 다른 조건에서 측정법을 시험하면서 반복과 같은 다양한 방법을 통해 감소될 수 있다.

- ▶ **감사에 대한 외부적 입증이 가능하고 수용가능한** : 이러한 측정이 데이터추출의 순전히 기술적인 활동으로 간주되어서는 안 된다. 특히 차별에 의해 고통받는 주민들의 감사에 대한 참여와 가능성은 본질적으로 그 자체로서 중요한 목적이다.

- ▶ **국제법과의 부합성** : 새로운 개발목표에 대한 “리우+20”의 기준. 상기 새로운 목표와 세부목표에 대한 제안된 기준에 따라 Post-2015의 새로운 지표들은 회원국의 현존하는 인권조약상의 의무에 기반을 두고 그것을 강화해야 한다. 새로운 지표들은 Post-2015와 국제인권조약의 이행약속에 대한 책무성 절차가 상호강화됨을 보장하면서 이러한 의무를 언급한다. OHCHR의 지표는⁸ 이러한 점에 있어서 중요한 참고사항을 제공한다.

- ▶ **성과만이 아니라 노력도 측정**: MDG는 주로 성과를 측정한다. MDG의 문제점 중 하나인 모든 것에 적용되는(one-size-fits-all) 단일한 측정법을 피하기 위해 일련의 새로운 글로벌 개발목표들은 국가역량과 자원제약에 대한 지표들을 포함해야 한다. 인권조약에는 성과뿐만 아니라 수행에 대한 의무도 포함되어 있다. ‘절차’ 지표(성과와는 별개로 수행에 대한 인권 의무를 반영하면서 재정적, 정책적 노력을 측정하도록 고안된)는 지표가 필수적이라는 합의가 존재하고, 국제법이 지표에 대한 근거를 제공하며, 성과 지표가 주어진 변수에 대해 취약한 경우에 성과를 해석하는 것을 돕기 위해 발전되어야 한다. “구조적인”(또는 이행)지표들은 OHCHR에 의해 편집된 국제인권조약의 비준 및 구체적인 법적, 정치적 프레임워크의 채택일과 같이 정량화 할 수 있고, 인권과 거버넌스의 우선사항을 국가적 개발의제뿐만 아니라, 국제적 개발의제에 더 효과적으로 통합하도록 도울 것이다.

- ▶ **역 인센티브 부재(Absence of perverse incentives)** : MDG에 대한 지표의 선정은 일부 사례에서 정책에 대해 부정적 영향을 미쳤다. 예를 들어 세부목표 7.D는 새천년선언 제19조에 반영된 도시연맹(Cities Alliance)의 “빈민가 없는 도시들(Cities Without Slums)”이라는 구상에서 파생하였으며, 일부 국가들에서 빈민촌 철거 및 강제퇴거로 이어졌다. 물과 위생 관련 사회기반시설을 세부목표 7.C에 포함시키는 것에 대한 집중은 낮은 수질에 관한 긴박한 문제점을 모호하게 만들었다. 지표 5.1(세부목표 5.A에 대한 임산부 사망률)은 응급출산서비스 접근에 관한 절차지표와 비교해보면, 확실하게 신뢰할 수 없는 지표이고 정책연관성도 결여되었다. Post-2015 지표의 구조는 어떻게 이러

한 위험이 완화될 것인지 뿐만 아니라, 보충적 지표를 포함시킴으로써 위험의 유형에 대한 고려도 있어야 한다.

- a The definitions and the “birth registration” example were adapted from Malcolm Langford, “The art of the impossible”.
- b UNDP, Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World (New York, Oxford University Press, 2002).
- c World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, D.C., 2011).
- d World Values Survey; World Bank, Voices of the Poor: Crying Out for Change (Oxford University Press, 2000).
- e Sen, Development as Freedom.
- f For more information, see the reports of the United Nations Statistical Commission (ESA/STAT/AC.193/1) and UN Women (EGM/PVAWG/INF.9).
- g OHCHR, Human Rights Indicators.

참고문헌

- 1 United Nations, "Unmet commitments, inadequate resources, lack of accountability hampering achievement of Millennium Development Goals, says Secretary-General", press release SG/SM/12789, 16 March 2010.
- 2 John M. Ackermann, "Social accountability in the public sector: a conceptual discussion", Social Development Working Papers, No. 82 (Washington, D.C., World Bank, 2005); see also Anne-Marie Goetz and Rob Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2005), p. 8.
- 3 These elements and their definition are drawn from: Peter Newell and Shaula Bellour, "Mapping accountability: origins, contexts and implications for development", IDS Working Papers, No. 168 (Brighton, Institute of Development Studies, 2002); Andreas Schedler, "Conceptualizing accountability", in *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999); Ackermann, "Social accountability"; Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*; OECD, "Draft orientations and principles on development co-operation, accountability and democratic governance", document DCD/DAC(2012)28, 29 June 2012.
- 4 Other examples are international monetary bodies such as the Basel Committee on Banking Supervision and State investor arbitration bodies such as the International Centre for Settlement of Investment Disputes.
- 5 Varun Gauri and Daniel M. Brinks, *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2008).
- 6 General Assembly resolutions 65/1 and 66/288, annex.
- 7 See General Assembly resolution 55/2, para. 2.
- 8 The eight Millennium Development Goals are (1) eradicate extreme poverty and hunger, (2) achieve universal primary education, (3) promote gender equality and empower women, (4) reduce child mortality, (5) improve maternal health, (6) combat HIV/AIDS, malaria and other diseases, (7) ensure environmental sustainability, and (8) develop a global partnership for development. See "Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: report of the Secretary-General" (A/56/326), annex.
- 9 General Assembly resolution 55/2, para. 25.
- 10 These rights are codified in international human rights treaties, including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of Discrimination against Women, and the Convention on the Rights of the Child. At the time of writing, 160 States were party to the first, 187 were party to the second and 193 to the third. See United Nations Treaty Collection, available from <http://treaties.un.org/>.
- 11 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2 (1).
- 12 For more detailed critiques of the shortcomings of the current MDGs from a human rights perspective, see *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (United Nations publication, Sales No. E.08.XIV.6); and Amnesty International, *From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals* (London, 2010).
- 13 *Millennium Development Goals Report 2012* (United Nations publication, Sales No. E.12.I.4), p. 4.
- 14 UNICEF, *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity* (New York, 2010), p. 23.
- 15 Press release SG/SM/12789.
- 16 Sakiko Fukuda-Parr, "Recapturing the narrative of international development", in *The Millennium Development Goals and Beyond: Global Development After 2015*, Rorden Wilkinson and David Hulme, eds. (London, Routledge, 2012).
- 17 Laure-Hélène Piron, "Human rights and poverty reduction: the role of human rights in promoting donor accountability", April 2005. Available from www.odi.org.uk/resources/download/1555.pdf.
- 18 CESR, "The global economic crisis: causes, consequences and responses", 2009. Available from www.cesr.org/article.php?id=389.

- 19 ILO, *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis* (Geneva, 2012).
- 20 Fukuda-Parr, "Recapturing the narrative".
- 21 CESR, "Human rights and the economic crisis: the response of the United Nations system", 1 August 2011, Available from www.cesr.org/downloads/UN_crisis_briefing_august_2011.pdf.
- 22 Andy Sumner and Meera Tiwari, *After 2015: International Development Policy at a Crossroads* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).
- 23 Contributions to international assistance from Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa have surged in recent years. Other countries outside OECD-DAC, including Turkey, the Republic of Korea, Saudi Arabia, other Gulf States, and non-OECD members of the European Union, now contribute some 6 per cent of all ODA. See Abebe Adugna and others, "Finance for development: trends and opportunities in a changing landscape", CFP Working Paper, No. 8 (November 2011).
- 24 Andy Sumner, "Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries?", IDS Working Papers, No. 349 (Brighton, Institute of Development Studies, 2010).
- 25 Sumner and Tiwari, *After 2015*.
- 26 Led by international financial institutions based in Washington, this Consensus was characterized by harsh structural adjustment policies and prescribed a model of development based on deregulation, privatization and trade liberalization.
- 27 Sumner and Tiwari, *After 2015*.
- 28 See, for example, recommendations of the "Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the international monetary and financial system", 21 September 2009. Available from www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.
- 29 Sumner and Tiwari, *After 2015*.
- 30 UNDP, *Reflections on Social Accountability: Catalysing Democratic Governance for Progress Towards the MDGs* (forthcoming).
- 31 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 25.
- 32 Ibid.
- 33 For example, the Global Call for Action against Poverty's demands for accountability are increasingly voiced in terms of economic and social rights. See Global Call to Action against Poverty, "Public accountability and just governance". Available from: www.whiteband.org/issues/accountability/ (accessed 22 November 2012).
- 34 General Assembly resolution 65/1, paras. 3, 12, 13, 53 and 54.
- 35 WHO, *Keeping Promises: Measuring Results* (Geneva, 2011).
- 36 See public consultations on consolidated drinking water, sanitation and hygiene targets, indicators and definitions, WHO and UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, November 2012. Available from www.wssinfo.org/post-2015-monitoring/overview/.
- 37 See Ackermann, "Social accountability"; Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 8.
- 38 See Newell and Bellour, "Mapping accountability"; Schedler, "Conceptualizing accountability"; Ackermann, "Social accountability"; Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*; OECD, "Draft orientations and principles".
- 39 These nine core human rights treaties and associated protocols are available from <http://www2.ohchr.org/english/law/>.
- 40 Newell and Bellour, "Mapping accountability".
- 41 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 31.
- 42 Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999).
- 43 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*.
- 44 See Susan Wong, "What have been the impacts of World Bank community-driven development programs?" (Washington, D.C., World Bank, 2012); Rosemary McGee and John Gaventa, "Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: synthesis report", October 2010, available from www.ids.ac.uk/files/dmfile/ETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf. Empirical studies of the impact of transparency and accountability initiatives also indicate that answerability can often be more

- effectively achieved if not seen in adversarial terms, and that the success of such initiatives in bringing about broader policy and governance changes will depend on more systemic factors in the wider enabling environment. See also Gina Bergh and others, “Building governance into a post-2015 framework: exploring transparency and accountability as an entry point” (London, Overseas Development Institute, 2012). Available from www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7875.pdf (accessed 23 November 2012).
- 45 David Booth, *Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance* (London, Overseas Development Institute, 2012); Alina Rocha Menocal and Bhavna Sharma, *Joint Evaluation of Citizens’ Voice and Accountability: Synthesis Report* (London, Department for International Development, 2008)
- 46 In addition to Booth, *Development as a Collective Action*, see Bergh and others, “Building governance”.
- 47 UNDP, Reflections on Social Accountability, p. 7.
- 48 The right to an effective remedy for violations of human rights is codified in article 8 of the Universal Declaration of Human Rights and in a range of international treaties which subsequently flowed from it. See also “Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law” (General Assembly resolution 60/147).
- 49 Two notable studies of the impact of social rights litigation are Gauri and Brinks, *Courting Social Rights*; and Alicia Ely Yamin and Siri Gloppen, eds., *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011).
- 50 Yamin and Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- 51 Gauri and Brinks, *Courting Social Justice*, p. 328.
- 52 *Ibid.*, p. 303.
- 53 General Assembly resolution 55/2, para. 20.
- 54 For a critique of linear approaches to accountability in development, see Booth, *Development as a Collective Action*. On systemic approaches to accountability from a human rights perspective, see Alicia Ely Yamin, “Toward transformative accountability: applying a rights-based approach to fulfill maternal health obligations”, *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 7, No. 12 (June 2010), pp. 94–121. On a “systems approach” to accountability in development, see OECD, “Draft orientations and principles”.
- 55 Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, Netherlands, 22–26 January 1997).
- 56 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 12.
- 57 Booth, *Development as a Collective Action*, p. 66.
- 58 UN-Habitat, UNDP and United Cities and Local Governments, “Localizing MDGs: meeting the challenge of MDGs in cities”, pp. 1–11. Available from <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/MDGPaper.pdf> (accessed 23 November 2012).
- 59 Jamie Boex, “Localizing the MDGs: unlocking the potential of the local public sector to engage in development and poverty reduction”, IDG Working Paper, No. 2010-04 (October 2010).
- 60 Booth, *Development as a Collective Action*, p. 67.
- 61 International Council on Human Rights Policy, *Local Rule: Decentralisation and Human Rights* (Vernier, Switzerland, 2002).
- 62 International Council on Human Rights Policy, *Local Rule*, p. 20; Naila Kabeer, *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenge of Intersecting Inequalities* (New York, UNDP, 2010).
- 63 A number of international human rights mechanisms have recommended progressive tax policies and more effective tax collection as a means of generating resources to realize human rights (civil and political, and economic, social and cultural). See, for example, the report of the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial and summary executions on his mission to Guatemala (A/HRC/4/20/Add.2); the concluding observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on China: Hong Kong Special

- Administrative Region (E/C.12/1/Add.58, para. 14); the concluding observations of the Committee on the Rights of the Child on Guatemala (CRC/C/GTM/ CO/3-4, paras. 25 and 26); and the report of the United Nations Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty (A/HRC/17/34). Also see, generally, Radhika Balakrishnan and others, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, 2011).
- 64 ActionAid, *Accounting for Poverty: How International Tax Rules Keep People Poor* (London, 2009).
- 65 See Mick Moore, "How does taxation affect the quality of governance?", *Tax Notes International*, vol. 47, No. 1 (July 2007).
- 66 See Michael L. Ross, "Does taxation lead to representation?", *British Journal of Political Science*, No. 34 (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004), pp. 229-249. Representation in this sense is part of the commonly referenced "4 Rs" of taxation: (1) revenue, (2) redistribution, (3) representation, and (4) repricing (tax policies aimed at incentivizing healthy or socially beneficial behaviour over its opposite). See Nicholas Shaxson, *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens* (New York, Palgrave Macmillan, 2011), p. 66
- 67 Some studies put the amount lost to illegal capital flight in developing countries at between 6-9 per cent of GDP. By comparison, total tax revenues on average in these countries are only 13 per cent of GDP. See Norway, Ministry of Foreign Affairs, *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures* (Oslo, Government Publications, 2009), p. 64.
- 68 Richard Murphy, "The cost of tax abuse: a briefing paper on the cost of tax evasion worldwide", November 2011. Available from www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- 69 Ibid.
- 70 See Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2011).
- 71 See Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller and Eric V. Swanson, "Development goals: history, prospects and costs", Policy Research Working Paper, No. 2819 (Washington, D.C., World Bank, 2002).
- 72 See Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011 Outcome Document; and the OECD-DAC "Action-oriented policy paper on human rights and development". Available from www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf (accessed 23 November 2012).
- 73 At the time of writing, the Group of 20 included: Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Mexico, Republic of Korea, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, United Kingdom, United States of America, and the European Union. For more, see www.g20.org/.
- 74 The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality - MDG Gap Task Force Report 2012 (United Nations publication, Sales No. E.12.I.5).
- 75 In distinct circumstances, such as under belligerent occupation, a State which exercises jurisdiction—effective/overall control, power or authority—over people outside its territory has primary obligations to respect, protect and fulfil human rights of those people. See *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 168; and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Human Rights Committee, the European Court of Human Rights, and the Inter-American Commission on Human Rights have also supported this principle.
- 76 These obligations are set out in a range of international instruments, including the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, article 2 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 4 of the Convention of the Rights of the Child, and article 32 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. For example, according to article 2 (1) of the International Covenant, "Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the

- present Covenant by all appropriate means...”.
- 77 See A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2; E/ CN.4/2005/WG.18/TF/CRP.2; A/HRC/15/ WG.2/TF/2/Add.1.
- 78 See note 4.
- 79 On the range of impact that businesses have on human rights and human development, see the Business and Human Rights Resource Center, at www.businesshumanrights.org; and the Business and Human Rights Documentation Project, at www.bhrd.org.
- 80 See General Assembly resolution 65/1, para. 17.
- 81 Regarding State accountability for corporate abuses in the Niger Delta, see decision 155/66 of the African Commission on Human and People’s Rights in the case of Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria, 21 October 2001, available from www.achpr.org/communications/decision/155.96/. Regarding accountability for corporate abuses in the Ecuadorian Amazon, see CESR, “Rights violations in the Ecuadorian Amazon: the human consequences of oil development”, March 1994. Available from <https://cesr.rdssecure.org/article.php?id=1109>; and CESR, “Local justice in Ecuador advances global struggle for corporate accountability”, update 17 February 2011. Available from www.cesr.org/article.php?id=990.
- 82 Newell and Bellour, “Mapping accountability”, p. 19; see also Derick W. Brinkerhoff, “Accountability and health systems: toward conceptual clarity and policy relevance”, *Health Policy and Planning*, vol. 19, No. 6 (January 2004), p. 377.
- 83 See “Business guide to the United Nations Millennium Development Goals Summit”, September 2010, p. 3. Available from www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/BusinessGuideMDGs%2009.17.2010.pdf.
- 84 A/RES/55/2, para. 13.
- 85 Newell and Bellour, “Mapping accountability”, p. 14.
- 86 The United Nations Special Rapporteur on the right to food has pointed out: “current efforts to build humanitarian food reserves in Africa must tip-toe around the WTO rulebook. This is the world turned upside down, WTO rules should revolve around the human right to adequate food, not the other way around.” For more, see Olivier De Schutter, “The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international food system”, Briefing Note 4, November 2011. Available from www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_briefing_note_05_en.pdf.
- 87 Fons Coomans, “Application of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights in the framework of international organizations”, in Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 11, Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum, eds. (Leiden, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2007), pp. 359–390.
- 88 See the final 2004 Berlin Conference report of the Committee on Accountability of International Organisations (1996–2004) of the International Law Association, available from www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9. Note that this report distinguishes three levels of accountability, reduced to two for present purposes.
- 89 See article 1 of the agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development. Available from www.ebrd.com/downloads/about/aspects.pdf (accessed 23 November 2012).
- 90 For example, the IFC Policy on Environmental and Social Sustainability is based, in part, on the responsibilities of businesses to respect human rights, though the source of its own duties to oversee its clients’ human rights due diligence obligations are not specified. See IFC Sustainability Framework 2012. Available from http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/ifc+sustainability/sustainability+framework/Sustainability+Framework+-+2012/. According to the European Investment Bank’s 2009 environmental and social standards, the Bank “restricts its financing to projects that respect human rights”. See The EIB Statement of Environmental and Social Principles and Standards, available from www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf, p. 46 (accessed 23 November 2012).
- 91 The International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association operational policies dealing with forestry and environmental assessment, for example, provide that: “The Bank does not finance projects that would contravene [borrowing countries’ international environmental treaty agreements]”, although oddly there is no comparable recognition of the “do no harm” principle for human

- rights treaty commitments.
- 92 See IFC Sustainability Framework 2012.
- 93 For indigenous rights, for example, see Fergus Mackay, “Universal rights or a universe unto itself? Indigenous peoples’ human rights and the World Bank’s draft operational policy 4.10 on indigenous peoples”, *American University International Law Review*, vol. 17, No. 3 (2002), pp. 527–624.
- 94 For example, an appeal was submitted in 2012 (Sobrevivientes de la Comunidad de Río Negro y otras comunidades similares en Guatemala, P-894-04) by the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Rights Action and the International Human Rights Clinic at Western New England University School of Law, on behalf of the Survivors of the Río Negro community and similar Chixoy Dam harmed communities in the Chixoy river basin, Guatemala (Petitioners).
- 95 The Financial Crisis Inquiry Report, p. xxv.
- 96 Karyn Keenan, “Export credit agencies and the international law of human rights”, January 2008. Available from www.halifaxinitiative.org/updir/ECAs_and_HR_law.pdf (accessed 23 November 2012).
- 97 OECD, “Recommendation of the Council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence (the “common approaches””, document TAD/ECG(2012), 28 June 2012
- 98 United States, Export-Import Bank, “Report to the U.S. Congress on export credit competition and the Import-Export Bank of the United States”, 25 June 2012. Available from www.exim.gov/about/library/reports/competitivenessreports/.
- 99 Keenan, “Export credit agencies”, pp. 14–15.
- 100 See www.theglobalfund.org/en/.
- 101 Open Society Foundations and Canadian HIV/AIDS Legal Network, *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (New York; Toronto, Ontario, 2011).
- 102 Gauri and Brinks, *Courting Social Justice*.
- 103 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 9.
- 104 Maastricht Guidelines, para. 7.
- 105 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3 (1990) on the nature of State parties obligations, paras. 3–7.
- 106 See WHO, *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012 Report: The Challenge of Extending and Sustaining Services* (Geneva, 2012).
- 107 Sakiko Fukuda-Parr and Joshua Greenstein, “How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?”, IPC-IG Working Paper, No. 109 (May 2010).
- 108 Yamin, “Towards transformative accountability”, p. 95.
- 109 Millennium Campaign and UNDP, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals: A Manual for Use in Parliaments 2010* (New York, 2010); and United Kingdom, Commonwealth Parliamentary Association, “Reaching for 2015: governance, accountability and the role of the parliamentarian”, International Parliamentary Conference on the Millennium Development Goals. Available from www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/bicameral/cpa-home/programmes/conferences/international-parliamentary-conference-on-the-millennium-development-goals/ (accessed 25 November 2012).
- 110 Millennium Campaign and UNDP, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals*, pp. 20–46.
- 111 See Inter-Parliamentary Union, Specialised parliamentary bodies, PARLINE Database. Available from www.ipu.org/parline-e/Instancelist.asp (accessed 25 November 2012).
- 112 Available from www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtrights/257/25702.htm.
- 113 E/C.12/1/Add.19, para. 33; see also CRC/C/15/Add.114, para. 13.
- 114 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, pp. 82–83.
- 115 Benedict Kingsbury, Nico Krisch and Richard B. Stewart, “The emergence of global administrative law”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, No. 15 (October 2005).
- 116 Ben Saul, “Australian administrative law: the human rights dimension”, Sydney Law School Research Paper, No. 08/124 (October 2008).

- 117 See Serdar Yilmaz, Yakup Beris and Rodrigo Serrano- Berthet, "Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance", Social Development Working Paper, No. 113 (Washington, D.C., World Bank, 2008), p. 18.
- 118 Goetz and Jenkins, *Reinventing Accountability*, p. 91.
- 119 Malcolm Langford, "Domestic adjudication and economic, social and cultural rights: a socio-legal review", *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, No. 11 (December 2009), p. 99.
- 120 Alicia Ely Yamin, "Suffering and powerlessness: the significance of promoting participation in rightsbased approaches to health", *Health and Human Rights: An International Journal*, vol. 11, No. 1 (2009); Gauri and Brinks, *Courting Social Justice*.
- 121 International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability* (Geneva, 2008), p. 46.
- 122 Langford, "Domestic adjudication", p. 101.
- 123 Yamin, "Toward transformative accountability".
- 124 Gauri and Brinks, *Courting Social Justice*, p. 303.
- 125 Langford, "Domestic adjudication", p. 102.
- 126 Mitra Ebadolahi, "Notes: using structural interdicts and the South African Human Rights Commission to achieve judicial enforcement of economic and social rights in South Africa", *New York University Law Review*, vol. 83, No. 5 (November 2008), p. 1593.
- 127 Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences* (New York, Routledge, 2012), p. 175.
- 128 See International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement*, pp. 89-98.
- 129 Yamin and Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- 130 Michael W. McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (Chicago, Illinois, University of Chicago Press, 1994); Jackie Dugard and Malcolm Langford, "Art or science? Synthesising lessons from public interest litigation and the dangers of legal determinism", *South African Journal on Human Rights*, vol. 27 (August 2011), pp. 39-64; Malcolm Langford, "Domestic adjudication and economic, social and cultural rights: a socio-legal review", *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 6, No. 11 (2009).
- 131 Yamin and Gloppen, *Litigating Health Rights*.
- 132 Least developed countries help set the direction of economic and social development and review local government budgets.
- 133 Dennis Arroyo and Karen Sirker, "Stocktaking of social accountability initiatives in the Asia and Pacific region", *Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program* (Washington, D.C., World Bank, 2005), p. 7.
- 134 *Ibid.*, p. 27. The civil society alliance Caucus of Development NGOs studied 300 local governments and found that only a quarter of them designated NGO council representatives. Research by the civic group the Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas noted that NGOs perceived their participation in local development councils to be mere tokenism.
- 135 The Office of the Compliance Advisor provides relevant documents regarding the complaint. Available from www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=84.
- 136 International Development Law Organization, "Consumer protection and microfinance: country reports", *Legal Empowerment Working Papers* (Rome, 2011), p. 34.
- 137 CESR, "National human rights institutions as monitors of economic and social rights", 2011. Available from www.cesr.org/article.php?id=1022.
- 138 A survey of national human rights institutions' practices on business and human rights was carried out by OHCHR in 2008.
- 139 See www.nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/1.pdf (accessed 25 November 2012).
- 140 General Assembly resolution 48/134.
- 141 CESR, "National human rights institutions".
- 142 Arroyo and Sirker, "Stocktaking of social accountability", pp. 16-18.

- 143 Vivek Maru, "Allies unknown: social accountability and legal empowerment", in *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, Stephen Golub, ed. (Rome, International Development Law Organization, 2010), p. 81.
- 144 Ibid.
- 145 Mary McNeil and Takawira Mumvuma, "Demanding good governance: a stocktaking of social accountability initiatives by civil society in Anglophone Africa", *Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program* (Washington, D.C., World Bank, 2006), p. 20.
- 146 Booth, *Development as a Collective Action*, pp. 69-71.
- 147 Maru, "Allies unknown", p. 86.
- 148 McNeil and Mumvuma, "Demanding good governance", p. 22.
- 149 Arroyo and Sirker, "Stocktaking of social accountability", p. 24.
- 150 Fletcher Tembo, "Citizen voice and State accountability: towards theories of change that embrace contextual dynamics", ODI Working Papers, No. 343 (London, Overseas Development Institute, 2012).
- 151 For examples, see John M. Ackerman, "Human rights and social accountability", *Social Development Working Papers*, No. 86 (Washington, D.C., World Bank, 2005), p. 14.
- 152 Carmen Malena, "Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice", *Social Development Working Papers*, No. 76 (Washington, D.C., World Bank, 2004), footnote 8.
- 153 These reports are available from www.ibfan.org/code_watch-reports.html.
- 154 The latest United Nations Development Group's guidance note on "Country Reporting on the Millennium Development Goals" is available from www.undg.org/index.cfm?P=98.
- 155 See United Nations Non-Governmental Liaison Service webpage on country reporting. Available from www.un-ngls.org/orf/MDG/countryregionalaction.htm#2.
- 156 Usman Iftikhar, UNDP Poverty Group, "Country reviews ... from where we were to where we are now: lessons, evidence and action", presentation. Available from http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Capacity/manila/Presentations/S5_P5_2_1_UNDP%20country%20reviews_sm.ppt (accessed 25 November 2012).
- 157 UNDP, *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (New York, 2005); Simone Cecchini and Francesco Notti, "Millennium Development Goals and human rights: faraway, so close?", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 12, No. 1 (February 2011), pp. 121-133.
- 158 UNDP, *MDG Monitoring and Reporting*.
- 159 See the "Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights", drafted by a group of international law experts convened by Maastricht University and the International Commission of Jurists in September 2011. Available from www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42. And see Olivier de Schutter and others, "Commentary to the Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), pp. 1084-1169.
- 160 *World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.C.1).
- 161 "Special Procedures" are independent experts or groups of experts appointed by the United Nations Human Rights Council to study and report on thematic human rights issues or country situations. For more information see www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx.
- 162 OHCHR, "Information note for Special Procedures mandate holders on the Millennium Development Goals (MDGs) Review Summit", 9 June 2010, p. 2.
- 163 For example, the special procedures of the Human Rights Council have recommended that a new universal periodic review should be established under the proposed "sustainable development council" of the General Assembly, modelled on the universal periodic review of the Human Rights Council. As at 2012, similar proposals were being considered in the context of consultations on the reform of the United Nations Economic and Social Council. For further information, see "If Rio+20 is to deliver, accountability must be at its heart", an

- open letter from special procedures mandate holders of the Human Rights Council to States negotiating the outcome document of “Rio+20”. Available from www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Rio+20OpenLetterSPSignatures.pdf (accessed 26 November 2012).
- 164 European Union, the Commonwealth of Nations, African Union, Arab League, BRIC (Brazil, Russian Federation, India and China), Organization of American States, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), North Atlantic Treaty Organization (NATO), OECD, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), India-Brazil-South Africa Trilateral (IBSA), Gulf Cooperation Council (GCC), G20, G8 and G77, among many others.
- 165 Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges* (LC/G.2460).
- 166 United Nations and League of Arab States, *The Third Arab Report on the Millennium Development Goals 2010 and the Impact of the Global Economic Crises* (E/ESCWA/EDGD/2010/3).
- 167 See www.oecd.org/document/48/0,3746,en_2649_34447_42396656_1_1_1_1,00.html (accessed 26 November 2012).
- 168 World Bank, *Pathways to Progress: Transitioning to Country-led Service Delivery Pathways to Meet Africa’s Water Supply and Sanitation Targets* (Nairobi, 2011).
- 169 See World Bank, “Chad: petroleum development and pipeline project; management of the petroleum economy project, and petroleum sector management capacity building project”, 11 April 2001. Available from <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/04/3219224/chadpetroleum-development-pipeline-project-managementpetroleum-economy-project-sector-managementcapacity-building-project-notice-registration>; and World Bank, “Honduras: land administration project”, Investigation Report, No. 39933-HN (June 2007). Available from <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/HondurasFINALINVESTIGATIONREPORTrevised.pdf>.
- 170 “Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015” (A/64/665).
- 171 General assembly resolution 65/1.
- 172 See CESR, “Report of the Commission on Information and Accountability for Women’s and Children’s Health: a response from civil society”, 27 May 2011. Available from <http://cesr.org/article.php?id=1018>.
- 173 UNICEF and WHO, *Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability* (2011), figure 5.
- 174 General Assembly resolution 66/288, paras. 245–246.
- 175 *Ibid.*, paras. 246–247 and 250.
- 176 For example, see World Values Survey, available from www.worldvaluessurvey.org/ (accessed 26 November 2012); Catholic Agency for Overseas Development, “100 Voices: Southern perspectives on what should come after the MDGs”, last updated 9 October 2012, available from www.cafod.org.uk/Media/Files/Resources/Policy/100-Voices; and Deepa Narayan and others, “Voices of the poor: can anyone hear us?” (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).
- 177 Food and Agriculture Organization of the United Nations and Committee on World Food Security, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (Rome, 2012).
- 178 General Assembly resolution 65/1, paras. 2, 3, 13, 23 (j), 49, 53, 55 and 73 (i).
- 179 General Assembly resolution 65/1, paras. 2, 3, 13, 23 (j), 49, 53, 55 and 73 (i).
- 180 Richard Manning, “Using indicators to encourage development: lessons from the Millennium Development Goals”, DIIS Report, No. 2009:01 (Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009), p. 50.
- 181 For example, water and sanitation interventions are cost effective across all regions. These interventions have been demonstrated to produce economic benefits ranging from \$5 to \$46 per \$1 invested. See Guy Hutton, Laurence Haller and Jamie Bartram, “Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions”, *Journal of Water and Health*, vol. 5, No. 4 (December 2007), pp. 481–502.
- 182 Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow* (New York, Farrer, Straus and Giroux, 2011).
- 183 Varun Gauri, “MDGs that nudge: the Millennium Development Goals, popular mobilisation, and the post-2015 development framework”, paper presented at the OHCHR and UNDP Expert Consultation “Governance and

- human rights: criteria and measurement proposals for a post-2015 development agenda”, New York, 13-14 November 2012.
- 184 See WHO, *UN-Water Global Analysis*.
- 185 Manning, “Using indicators”, p. 18.
- 186 For more specific discussion on human rights indicators see OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5); and the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council (E/2011/90).
- 187 Claiming the Millennium Development Goals, pp. 40-41.
- 188 Yamin, “Towards transformative accountability”, pp. 103-104; Alicia Ely Yamin and Kathryn L. Falb, “Counting what we know: knowing what to count: sexual and reproductive rights, maternal health, and the Millennium Development Goals”, *Nordic Journal on Human Rights*, vol. 30 (2012), pp. 350-371.
- 189 Todd Landman, “Measuring human rights: principle, practice, and policy”, *Human Rights Quarterly*, vol. 26, No. 4 (November 2004), pp. 923-924; OHCHR, *Human Rights Indicators*, pp. 51-67.
- 190 Developments in indicator measurement tools could typically take two to five years, for indicators not currently captured in existing data collection systems. These must be applied consistently in a significant number of countries, although with survey cycles taking three to five years, initial reporting on a new baseline could take anywhere from seven to twelve years. Capturing changes following that baseline could take an additional five years.
- 191 See Malcolm Langford, “A poverty of rights: six ways to fix the MDGs”, *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 1 (Oxford, Blackwell Publishing, 2010), pp. 86-87.
- 192 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009) on nondiscrimination in economic, social and cultural rights.
- 193 Frances Stewart, “Horizontal inequalities as a cause of conflict: a review of CRISE findings”, *World Development Report Background Papers*, 20 August 2010, p. 5. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9126>.
- 194 *Ibid.*, p. 5. However, Stewart also notes that these surveys lack many relevant variables and are not conducted at sufficiently regular intervals.
- 195 See United Nations Statistics Division, “Ethnicity: a review of data collection and dissemination”, August 2003. Available from <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popchar/Ethnicitypaper.pdf> (accessed 26 November 2012). More countries are likely to have collected these data in 2011, although census data are generally only gathered every 10 years and are therefore unable to capture or enable short-term variations in policy.
- 196 WHO and World Bank, *World Report on Disability 2011* (Geneva, 2011).
- 197 See note 164.

누구의 책무성인가? 인권과 Post-2015 개발의제

| 인 쇄 | 2014년 12월

| 발 행 | 2014년 12월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 국제협력팀**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교로 6
금세기B/D 11층 (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9882 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

| ISBN | 978-89-6114-389-9 93330

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적
인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허
락을 받으셔야 합니다.