제6회 유엔인권권고

유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지움

2017. 1. 24.(화) 오후 14:00~17:20
대한변협회관 18층 중회의실

대한변호사협회 KOREAN BAR ASSOCIATION

KOCUN 사단법인 유엔인권정책센터
Korea Center for United Nations Human Rights Policy

제6회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄

✤ 일 시 : 2017년 1월24일 (화) 14:00~17:20

✤ 장 소 : 대한변협회관 18층 중회의실

✤ 주 최 : 대한변호사협회, 유엔인권정책센터

시 간	일 정
14:00~14:10 (10분)	전체 사회자 : 김병주 변호사, 대한변호사협회 국제인권특별위원회 위원장
	개 회 식
	■ 환영사 : 하창우 대한변호사협회 협회장 ■ 환영사 : 신혜수 유엔인권정책센터 이사장
14:10~15:10 (60분)	**발제세션**
	사회자 : 오재창 대한변호사협회 국제인권특별위원회 위원
	■ 발표자 : **사회권에 관한 국제적 동향** 이주영 서울대학교 인권센터 박사 **사회권 규약 이행 실태 및 점검** 김기원 유엔인권정책센터 활동가
15:10~15:20 (10분)	쉬는 시간
15:20~16:40 (80분)	**토론세션**
	■ 토론자 : 오유진 법무부 인권정책과 사무관 이성택 국가인권위원회 인권정책과 사무관 황필규 공익인권법 재단 공감 변호사 명 숙 인권운동사랑방 상임활동가
16:40~17:20 (40분)	종합토론

환영사



안녕하십니까? 대한변호사협회 협회장 하창우 변호사입니다.

오늘 인권 증진을 위해 애쓰시는 활동가와 전문가를 모시고 “제6회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄”을 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

대한변호사협회가 2011년부터 유엔인권정책센터와 함께 매년 공동으로 주최한 본 심포지엄이 올해로 6회째를 맞이하였습니다. 인권 증진을 목표로 다양한 분야에서 수많은 국제인권규범이 만들어지고 있으나, 우리 정부가 효과적으로 이를 이행하는지에 대한 점검이 이루어질 필요가 있다는 인식 하에 본 심포지엄이 시작되었습니다. 정부, 학계, 시민단체, 법조계의 국제인권 관련 이해관계자들이 한 자리에 모여 유엔 인권권고의 국내 이행을 위한 실질적인 조치를 지속적으로 고민해왔다는 데 큰 의미가 있다고 생각합니다.

인권 증진을 위한 1차적인 책임은 국가가 부담합니다. 민주주의 발전과 인권 신장에 관하여 대한민국은 정부 수립 이래 상당한 성과를 거둔 나라로 평가받고 있습니다. 이러한 평가에 힘입어 대한민국은 국제사회에서 유엔 인권이사회 활동을 중심으로 세계 인권 증진을 위해 노력해 왔습니다. 2006년 출범한 유엔 인권이사회의 초대 이사국이자 지난 10여 년간 세 차례에 걸쳐 이사국을 수임하였고, 2016년에는 의장국으로 선출되어 1년 간 중책을 원만하게 수행하였습니다.

그러나 본 심포지엄과 같은 기회를 통하여, 우리 정부가 여태까지 이룬 성과에 기대어 국내 인권 증진을 위한 노력에 소홀함은 없었는지 다시 한 번 점검하고 인권 증진을 위한 구체적인 후속조치에 적극적으로 나서도록 촉구해야 할 것입니다.

이번 제6회 심포지엄에서는 2017년 9월 유엔 경제·사회·문화적 권리규약에 관한 이행심의를 앞두고, 특히 사회권에 관하여 집중적인 논의의 장을 열게 되었습니다. 사회권은 인간의 기본적인 생존을 위한 권리로서, 차별금지, 노동권 향상, 빈곤 해소 등 분야별로 국가의 적극적인 개입이 중요합니다. 오늘 이 자리를 통해, 사회권 관련 국제동향을 살펴보고 국내 사회권 실태를 확인하여 우리 정부의 이행상황에 대한 각계의 의견을 수렴하는 좋은 계기가 될 것이라 기대합니다.

각종 사회문제에 의견을 표명해오고 있는 대한변호사협회는 대한민국의 대표적인 인권단체로서, 난민 · 이주외국인, 여성 등의 인권 증진을 위한 활발한 활동을 하고 있으며, 경제적 약자의 사법접근권을 보장하는 법률구조제도 개선 등을 위한 의견을 개진하고 있습니다. 특히 지난 2015년 10월 개최된 유엔 자유권규약위원회에 대표단을 파견하여, 모든 국민이 변호인으로부터 조력받을 수 있는 권리를 실질적으로 보장받을 수 있도록 관련 법률에 대한 유엔의 개정권고를 이끌어냈습니다.

앞으로도 대한변협은 우리 사회의 인권 향상을 위해 앞으로 나아갈 수 있도록 뜻을 같이 하는 모든 분들과 함께 힘을 모을 것입니다.

이번 심포지엄을 공동으로 개최해주신 유엔인권정책센터 신혜수 이사장님, 대한변협 김종철 인권이사님, 토론회 준비를 위해 노고를 아끼지 않으신 대한변협 국제인권특별위원회 위원장인 김병주 변호사님 등 관계자 여러분께 감사 드립니다.

또한 바쁘신 중에도 발표를 맡아주신 이주영 서울대학교 인권센터 박사님, 김기원 유엔인권정책센터 활동가님께 감사드리며, 사회를 맡아주신 오재창 대한변협 국제인권특위 부위원장님의 진행에 따라 진지한 발표와 토론이 이어지기를 기대합니다.

마지막으로, 이 자리에 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다

2017. 01. 24.

대 한 변 호 사 협 회

협 회 장 하 창 우

환영사



안녕하십니까? 사단법인 유엔인권정책센터 이사장 신혜수 입니다.

“제6회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄”에 오신 여러분들을 진심으로 환영합니다.

유엔인권정책센터는 공익 목적의 인권단체로서, 결혼이주여성과 재이주하는 귀환여성들의 인권 증진을 위해 베트남, 필리핀, 몽골 등지에서 활동을 전개하는 한편, 국내에서는 한국이 비준한 국제협약 이행을 모니터링하고 촉진하는 활동을 담당하고 있습니다.

이번 심포지움에서는 2017년 9월 유엔 사회권 위원회 한국 심의를 앞두고 사회권에 관한 국제인권기준 동향 및 사회권 국내 이행 실태를 점검하는 자리를 마련했습니다. <경제적 사회적 문화적 권리>, 약칭 <사회권>은 차별금지, 고용, 노동, 건강, 복지, 빈곤해소, 교육과 같이 삶과 직결되어 있는 권리를 아우르는 개념으로 실체적이고 구제적인 법적 규범으로서 보장 받아야 마땅합니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 국내 사회권 보장 실태를 점검하고 정부, 학계, 시민사회 등 사회 권 보장을 위한 각계의 역할을 점검하는 시간이 되기를 바랍니다. 동시에 다가오는 유엔 사회권 위원회의 심의를 대비하는 마음으로 이 자리에서 건설적이고 진정성 있는 대화가 이뤄지길 진심으로 고대합니다. 연초 바쁘신 와중에 이 자리에 참석해주신 발제자 및 토론자께 깊이 감사를 전합니다.

마지막으로 이번 심포지엄을 공동으로 개최해주신 대한변협 하창우 협회장님을 비롯하여 토론회 준비를 위해 노고를 아끼지 않으신 대한변협 국제인권특별위원회 위원장인 김병주 변호사님 및 대한변협 관계자 여러분께 깊은 감사를 전합니다.

2017. 1. 24.

(사) 유 엔 인 권 정 책 센 터

이 사 장 신 혜 수

목 차

발제세션

발제문

- 사회권 기준에 관한 국제적 동향
  이주영 박사 (서울대학교 인권센터) ····· 13
- 사회권 규약 국내이행 실태 및 점검
  김기원 활동가 (유엔인권정책센터) ····· 15

토론세션

토론

- 오유진 사무관 (법무부 인권정책과) ····· 35
- 이성택 사무관 (국가인권위원회 인권정책과) ····· 37
- 황필규 변호사 (대한변호사협회/공익인권법재단 공감) ····· 48
- 명 숙 상임활동가 (인권운동사랑방) ····· 84

발제세션

발제문

▸ **사회권 기준에 관한 국제적 동향**

이 주 영 서울대학교 인권센터 박사

▸ **사회권 규약 국내이행 실태 및 점검**

김 기 원 유엔인권정책센터 활동가

≫ 발제문1

사회권 기준에 관한 국제적 동향

이 주 영 서울대학교 인권센터 박사

≫ 발제문2

사회권 규약 국내 이행 실태 및 점검

김 기 원 유엔인권정책센터 활동가



유엔 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

- ★ 1966년 12월 16일 유엔 총회에서 채택
- ★ 1976년 1월 3일 발효
- ★ 법적 구속력(legally binding)
- ★ 유보조항?

International
Covenant on
Economic
Social and
Cultural
Rights

ICESCR와 대한민국

- ★ 1990년 4월 10일 규약 비준
- ★ 1990년 7월 10일 국내 발효
- ★ 1995년 1차 정기 심의
- ★ 2001년 2차 정기 심의
- ★ 2009년 3차 정기 심의
- ★ 2017년 9월 4차 정기 심의 예정
- ★ 규약 선택의정서(OP-CESCR) 미비준

유엔 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

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

(전문 중)

총 31개 조항

- ★ **1장(1조)** 자기결정권
- ★ **2장(2-5조)** 성 평등 및 차별금지 원칙, 국가의 일반의무
- ★ **3장(6-15조)** 노동, 사회보장, 가족에 대한 지원, 적절한 생활수준, 신체적·정신적 건강, 교육, 문화적 생활 등의 권리
- ★ **4장(16-25조) & 5장(26-31조)** 운영 및 절차에 관한 사항

2·3차 정기심의 사회권위원회 최종견해 내용

반복적으로 제기된 이슈	2차 최종견해에서만 언급된 이슈	3차 최종견해에서만 언급된 이슈
★ 규약의 법적 지위	★ 국가보안법	★ 결혼이주여성 차별
★ 국가인권위원회	★ 방위비 지출	★ 난민 및 망명인정 대기기간
★ 난민 및 망명신청자 인정률	★ '경제우선주의'적 접근	★ 개발원조(ODA)
★ 여성(가족)부	★ 통계자료 신뢰도	★ 차별금지법 제정
★ 가정폭력	★ 인권교육	★ 규약 선택의정서 비준
★ 직장 내 성희롱	★ 남아선호사상	★ 이주노동자권리협약 비준
★ 비정규직 노동자	★ 호주제	★ 성 평등 관련법 검토
★ 산업안전	★ 여성의 고등교육 접근율	★ 여성의 일·가정 양립
★ 교원 및 공무원 단결권	★ 장애인 의무고용	★ 공공 보육 시스템
★ 파업권	★ 국민연금	★ 청년 고용
★ 국민기초생활보장제도	★ 이동메메와 이동노동	★ 최저임금
★ 주거문제 전담창구	★ 중등교육의 무상의무 교육화	★ 고용허가제
★ 강제퇴거	★ 모든 교육과정의 재평가	★ 이주노동자 노동조합
★ 홈리스 등 취약계층 주거	★ 사립 고등학교 비율	★ ILO 협약 87호 & 98호
★ 농촌 지역의 문제	★ 예술인 검열	★ 사회서비스의 민영화
★ 정부의 의료 지출		★ 빈곤척결 전략
★ 의료 민영화와 의료 접근권		★ 트래피킹(trafficking)
★ 공교육 강화와 사교육 부담		★ 노인 연금
★ 교육 불평등		★ 식수의 질
		★ 성교육 프로그램
		★ 경쟁과 학업 스트레스
		★ 미혼모에 대한 지원
		★ 예술·문화 분야 대학의 자율성

반복적으로 제기된 이슈 1 규약의 법적 지위

"

ICESCR 2조1항

당사국은 **입법조치를 포함한 모든 적절한 수단**을 통해 규약상 인정된 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여, 가용자원의 최대한도까지 조치를 취한다.

2차 최종견해

규약이 **국내법 체계 안에서 직접 원용**될 수 있도록 법적 지위를 부여할 것. 규약의 지위는 구법, 신법, 혹은 특별법이든지에 관계없이 모든 국내법에 우선해야할 것.

3차 최종견해

규약에 **국내 법제도 내에서 직접적으로 인용**될 수 있는 법적 지위를 부여할 것. (기타 우려: 헌법상 사회권의 범위가 규약보다 협소한 점; 헌법이 국민에게만 적용되는 점)

"

★ 법원이나 헌법재판소가 국제조약을 적용하는 경우는 증가하는 추세이나 여전히 **사회권규약을 재판규범으로 적용하거나 해석기준으로 인용하는 경우는 드물**.

★ **헌법상 기본권의 주체는 '국민'**으로 규정되어 있어, 헌법재판소는 자유권적 기본권과 사회권적 기본권을 나누고 외국인은 사회권적 기본권의 주체가 될 수 없다는 판결을 내린 바 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 민주사회를위한변호사모임 국제연대위원회

반복적으로 제기된 이슈 2 국가인권위원회

"

2차 최종견해

국가인권위원회를 **파리원칙에 완전히 부합하도록 설치**할 것.

3차 최종견해

인권위가 **파리원칙에 부합**될 수 있도록 보장하고, 인권위의 **위임권한을 규약상 모든 권리를 포괄**할 수 있도록 확대·강화할 것. 또한, 인권위법에 따라 인권전문가를 포함, **적정한 인력 및 예산을 배분**하고, **사회권의 침해에 대해 개인이 인권위에 직접 진정**을 제기할 수 있도록 허용할 것.

"

★ 2014-2015년까지 ICC-SCA(현재 GANHRI) **A등급 평가 3차례 보류 판정**
(적절한 인선절차 부재, 인권위원 구성의 다원성 결여, 전체적인 기구의 독립성에 대한 우려 존재)

★ 인선기관인 청와대와 대법원, 국회는 **선출 기준이나 절차 없이** 임명권만 있음.

★ 인권위원 11명 중 8명이 법조인 출신, 7명이 남성으로 **다원성을 반영했다고 보기 어려움.**

★ 국가인권위원회법에는 여전히 사회권 관련 인권침해조사 기능이 명시되어 있지 않음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 국가인권위원회 제자리찾기 공동행동

반복적으로 제기된 이슈 3 난민 및 망명신청자

"

ICESCR 2조2항

당사국은 규약상의 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 **어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장**한다.

2차 최종견해

지금까지 오직 한 명의 난민신청자가 난민 지위를 인정받았다는 사실에 비춰볼 때, **현재의 난민지위인정기준이 지나치게 엄격**한 점을 우려한다.

3차 최종견해

난민 및 망명신청자 인정률이 매우 낮음을 우려하며, 난민 및 망명지위인정을 위한 **대기 기간을 축소**하기 위해 출입국 직원 수의 증가를 포함한 적정한 자원 제공과 망명 절차의 표준화, 난민 및 망명신청자에 대한 체계적인 데이터 수집 등 추가적인 노력을 기울일 것.

"

반복적으로 제기된 이슈 **3** 난민 및 망명신청자

★ 2013년 7월, 아시아 최초로 난민법을 시행하였음.
그러나 **난민신청자는가파르게증가하고있는반면 난민인정률은계속적으로감소**하고 있음.

	2012	2013	2014	2015
신청	1,143	1,574	2,896	5,711
인정	60	57	94	105
%	5.25	3.62	3.25	1.84

★ 6개월에 이르는 **난민심사기간 동안 취업활동은금지, 생계비 지원은 불충분**함.
2015년 기준, 생계비 지원을 받은 사람은 373명(6.5%)에 불과, 1인당 지원금액은 월 40여만원 수준이었음.
2014년부터 운영된 난민지원시설도2015년 기준 109명(1.9%)만이 이용했음.

★ 난민불인정 후 이용하는 **인도적 체류허가제도는기준이 불명확**하고 당국의 재량에 의존함.
또한, 인도적 체류허가자들은 **각종 사회적 보호에서 배제**되고 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 이주와인권연구소

반복적으로 제기된 이슈 **4** 여성(가족)부

"

ICESCR 3조
당사국은 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 **남녀에게 동등한 권리**를 확보한다.

2차 최종견해
신설된 **여성부에 필요한 예산을 배정**할 것.

3차 최종견해
여성부가 효과적으로 기능하고 예산 및 사업에 있어서 성인지를 일관되게 적용할 수 있도록 **적절한 제도적 기반을 제공하고 필요한 자원을 분배**할 것. 또한, 모든 생활 영역에서의 남녀간 법적, 실질적 평등을 보장하기 위해 **모든 입법에 대한 포괄적인 검토**를 행할 것.

"

★ 2010년 3월, 여성부는 보건복지부로부터가족·청소년 업무를 이관, **'여성가족부'로 개편**되면서 인적 및 재정적 자원이 확대됨.

★ 그러나 성 평등과 가족의 문제를 한 기관 내 합치면서 **전통적인 가부장제의 규범을 강화할 수 있는 가능성**이 우려됨.

★ 2015년, **여성발전기본법→ 양성평등기본법으로전부 개정**하며 '실질적 양성평등 실현'으로 정책 패러다임을 전환한 것이라 설명.
그러나 이분화된 생물학적 성별에만 초점을 두고 사실상 **성소수자를 배제**하고 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 한국여성단체연합

반복적으로 제기된 이슈 **4** 여성(가족)부

4차 국가보고서 영문본

E/C.12/KOR/4

List of Abbreviation

EPS	Employment Permit System
KNUA	Korean National University of Arts
MCST	Ministry of Culture, Sports and Tourism
MND	Ministry of Defense
MOE	Ministry of Education
MOEL	Ministry of Employment and Labour
★ MOGE	Ministry of Gender Equality
MOHW	Ministry of Health and Welfare
MOJ	Ministry of Justice
MOFA	Ministry of Foreign Affairs
MOI	Ministry of Interior
MOSF	Ministry of Strategy and Finance
NAP	National Action Plan for Protection and Promotion of Human Rights
NPA	National Police Agency
NHI	National Health Insurance
NHRCK	National Human Rights Commission of the Republic of Korea
ODA	Official Development Assistance
SMEs	Small-Medium Enterprises

반복적으로 제기된 이슈 **5** 가정폭력

ICESCR 3조

당사국은 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 **남녀에게 동등한 권리**를 확보한다.

2차 최종견해

가정폭력 발생비율이 여전히 높은 등 여성의 불평등한 지위가 계속되고 있다는 점을 우려한다.

3차 최종견해

가정폭력을 적절히 다루기 위해 **입법 또는 여타 모든 필요한 조치**를 취할 것. 특히 **가해자를 기소·처벌**하고, 상담 프로그램을 강화하며, 가정폭력의 **범죄적 성격에 관한 인식을 증가**시킬 것. 또한, 피해자를 위한 임시 보호시설과 정신적, **사회적 지원 서비스를 증가**시킬 것.

반복적으로 제기된 이슈 **5** 가정폭력


전체기사 뉴스 홈 > 전체기사

〈'구조 요청 외면' 경찰 미온대응 참극 불렀나〉

살해범 부인 사건들 경찰서 찾아…경찰 "현행법 사건 아니다" 돌려보내

(서울=연합뉴스) 구정모 기자 = 경기도 안산에서 인질 살해극이 발생하기 전 살해범 김상훈(46)의 부인이 경찰에 도움을 요청했던 사실이 드러나면서 경찰의 부실 대응 여부를 놓고 논란이 일고 있다.

특히 사건이 발생한 안산에서 작년 말 가정폭력 신고에 대한 안일한 대처로 "부인 살해 암매장" 사건이 발생해 경찰청이 적극적으로 대응하기로 방침을 세우고도 제대로 대처하지 않았다는 비판도 제기된다.

15일 경찰에 따르면 인질 사건 발생 4일 전인 지난 8일 김상훈의 부인 A(44)씨는 안산상록경찰서를 찾아 "남편에게 맞아서 구속할 수 있느냐"고 상담했다.

★ **경찰의 잘못된 초동대응**으로 당사자 또는 그 가족이 죽음에 이르는 경우 발생함.

★ 2011년부터 검거 건수가 증가하고 있음에도 **기소율은 점차 낮아지고 있음**.

	2013	2014	2015
기소율(%)	15	13.3	8.5

★ 처벌 대신 이뤄지는 **상담조건부기소유예**는 가정폭력을 범죄가 아니거나 경미한 것으로 이해하도록 촉진하고 있음.

★ 가정폭력 피해자가 보호시설 입소 시, **자산조사를 하여 차등적 지원**을 제공하고 있음. 또한, 시설 퇴소 이후의 **자립에 대한 지원책은 미비**함.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 한국여성의전화

반복적으로 제기된 이슈 **6** 비정규직 노동자

"

ICESCR 7조

모든 사람은 다음이 확보되는 **공정하고 유리한 근로조건**을 향유할 권리를 가진다.

★ 공정한 임금, 동일 가치 노동에 대한 동등한 보수, 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 제공하는 보수
★ 안전하고 건강한 근로조건
★ 연공서열 및 능력에 기반한 동등한 승진 기회
★ 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수, 정기적인 유급 휴가

2차 최종견해

비정규 노동자의 지위를 제고하고 규약 하의 권리(임금, 연금혜택, 실업, 의료혜택, 직업안정성 등에서의 **차별적 대우 개선** 등)들을 보장할 것.

5차 최종견해

비정규직 및 파견직 근로자들의 상황에 관한 **평가를 신속하게 완료**하고, 비정규직 근로자에게 **다음의 권리를 부여**할 것:

★ 동일가치근로에 대한 동일임금
★ 적절한 사회보험 보호
★ 퇴직금, 휴가, 초과근무 등을 포함한 근로법에 의한 보호
★ 부당해고에 대한 보호수단

(기타 우려: 비정규직 및 파견직 근로자들의 수적 증가, 2년간의 근로계약이 종결되기 전 정규직 노동자로 전환될 수 없도록 해고당할 위험 감수)

"

반복적으로 제기된 이슈 **6** 비정규직 노동자

★ 여전히 비정규직 노동자의 **월평균 임금은 정규직 대비 절반**에도 못 미치고 있으며, 상위 10%와 하위 10%의 **임금격차는 오히려 5.63배로 증가**했음.

★ 그럼에도 **근로기준법**은 고용형태에 따른 차별처우를 금지하고 있지 않으며, 동일가치노동동일임금 원칙을 법제화하고 있지 않음.

★ 특히 간접고용(위탁·파견·하청·용역계약) 노동자들은 1-2년 간격으로 계약 갱신이 번복되어 **상시적 고용불안과 해고위험**에 처해있음.



레디앙 만평 이창우

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 전국민주노동조합총연맹

반복적으로 제기된 이슈 **7** 산업안전

2차 최종견해

산업안전 관련 규제의 완화와 근로감독관의 부족이 초래한 것으로 추정되는 **산업재해 발생률의 상승**을 우려한다.

3차 최종견해

근로감독관의 수를 증가시키고, 감독관, 고용자 및 피고용자에게 작업장의 안전 및 근로환경에 관한 **적절한 교육을 제공**할 것.
(기타 우려: 근로감독이 작업장의 안전 및 근로조건에 대한 조사보다는 노동자의 이주 지위에 초점을 맞추고 있다는 주장도 제기되고 있는 점)

★ 산업안전감독관 1인이 담당하는 사업장 수는 5,672개 고위험 사업장에 대한 전담감독관은 평균 12.5개

★ 산업안전보건법에 따른 **정기 안전교육의 적용 제외 대상 광범위**, 특히 산재 80% 이상이 발생하는 중소 영세사업장 제외.

★ 노동자들은 각종 안전사고, 화학물질, 직업병, 작업장의 유해위험 등 기초적인 교육을 받지 못하고 있음.

★ **산재은폐는 매우 심각**한 수준.
(실제 산재 건수가 정부 통계의 13-30배에 달할 것이라는 연구결과 존재)

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 전국민주노동조합총연맹

반복적으로 제기된 이슈 **8** 교원 및 공무원의 노동3권

ICESCR 8조1항(a)

모든 사람은 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 **노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리**를 가진다. 법률로 정해진 것 외, 국가안보, 공공질서 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위해 민주사회에서 필요한 제한 이외 어떠한 제한도 받지 않는다.

2차 최종견해

노동조합을 결성 및 그에 참여할 권리, 단체교섭권, 파업권이 법과 실제 모두에서 **교원 및 공무원들에게 보장**될 것.

3차 최종견해

집회 및 결사의 자유에 관한 2001 ILO 전문가 위원회의 의견(87호)에 부합되게 **공무원의 노동조합 가입권 및 파업권에 부과된 제한을 철폐**하기 위해 공무에 관한 입법을 개정할 것.
(기타 우려: 공립 및 사립대학에서 노동조합이 법적으로 금지되어 있고, 2001년 조직된 한국교수연합을 인정하지 않은 점)

★ 2013년 9월, 노동부는 해고자의 조합원 자격을 인정하는 것은 법률에 위배된다며 **전국교직원노동조합(전교조)**에게 '노조아님' 통보.

★ **전국공무원노동조합**의 경우, 반복적으로 설립신고서가 반려되고 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 전국민주노동조합총연맹

반복적으로 제기된 이슈 **8** 교원 및 공무원의 노동3권



마이나 카이이(Maina Kiai)
유엔 평화로운 집회 및 결사의 자유 특별보고관

사진 참여연대

(ILO) 결사의 자유 위원회는
'**해고된 노동자들의 노조 가입 권리를 박탈하는 것은 결사의 자유 원칙에 부합하지 않으며**,
이는 이들로부터 스스로의 선택에 따라 조직에 가입할 권리를 박탈하는 것이기 때문'이라고 판단한다.

특별보고관은 이러한 입장에 동의하며,
한국의 전국교직원노동조합(전교조)를 법외노조화하고
전국공무원노조의 설립신고를 반복해서 거부하는 것은
이들 집단의 결사의 자유에 대한 권리를 부당하게 침해하는 것이라 판단한다.

이러한 기본적 원리에 대한 인정을 거부하는 것은
제한 조치의 적절성의 원칙과 바람직한 결과를 도출해내는 데 있어서의 최소 침해의 원칙에 어긋난다.

특별보고관의 한국 방문 보고서(A/HRC/32/36/Add.2) 중

반복적으로 제기된 이슈 **9** 국민기초생활보장제도

"

ICESCR 9조

모든 사람은 사회보험을 포함한 **사회보장에 대한 권리**를 가진다.

2차 최종견해

국민기초생활보장의 **수급기준이 너무 엄격**해 많은 빈곤층이 배제되고 있으며, 정규 **생계급여의 액수가 사전통보 없이 또는 이유 없이 급격히 삭감**될 수도 있는 점을 우려한다.

3차 최종견해

전체 인구의 8.2%가, 특히 일부 취약하고 소외된 개인 및 집단이, 확립된 국민적 사회 안전망이 부재한 가운데, **국민기초생활 보장제도로부터 배제**되어 있음을 우려, 부양의무 기준 또는 부 기준과 동 제도에의 보편적 접근이라는 측면에서 국민기초생활보장제도에 대한 검토를 신속하게 완료할 것.

"

반복적으로 제기된 이슈 **9** 국민기초생활보장제도

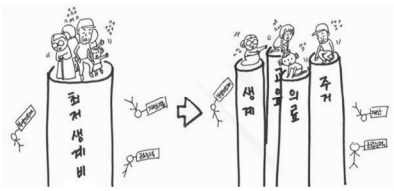
★ 2010년-2014년 절대빈곤율은 8.9%, 상대빈곤율은 13-14%로 거의 변동 없이 유지됨.
그러나 **국민기초생활보장수급자 수는 감소**했음.

★ 국민기초생활보장제도를 이용하지 못하는 가장 큰 이유는 **부양의무자기준**.

★ 2015년 7월부터 통합 지급되던 급여를 **개별급여로 개편**함.
최저생계비 미만의 빈곤인구가 8.6%임에도 생계급여 수급률은 3.2%에 불과함.

★ 주거가 일정하지 않을 경우 급여 **신청 접수 자체를 거부**하는 사례가 많으며,
지속거주로 인정되지 않을 경우 **급여의 일부 또는 전부를 중지**할 수 있는 규정도 존재함.

참세상
홈리스 행동
홈리스 뉴스



*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 빈곤사회연대, 참여연대

반복적으로 제기된 이슈 **10** 주거 문제

ICESCR 11조
모든 사람은 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함해 자기자신과 가정을 위한 **적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리**를 가진다.

2차 최종견해
주거문제에 대한 지원을 구하는 진정이나 탄원을 다루기 위해 **정부 내 전담부서를 설치**할 것.

3차 최종견해
주거문제에 관한 진정이나 지원요청을 다룰 **정부 내 전담창구를 설립**할 것

★ 국내 주택보급률은 100% 초과, 그러나 전체 가구 대비 **임차가구비율이 절반**에 가까움.
자가가구는 거주기간이 평균 11.2년, 그러나 전세는 3.5년, 보증금 있는 월세는 3.4년으로, **주거안정성이 낮음**.

★ **주거임대료는 계속적으로 상승**하고 있으나, 주거 임대료 상승 제한과 임차인의 계약갱신청구권 보장 등 대책은 마련되고 있지 않음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 민달팽이유니온, 빈곤사회연대, 주거권네트워크, 주거복지센터협의회, 홈리스행동

반복적으로 제기된 이슈 **10** 주거 문제

★ 2010년 기준, 전국 약 200만 가구는 **최저주거기준 이하의 주거빈곤상태**에 있음.
정부의 홈리스 통계(12,347명)와 달리, 222,071명의 주거취약계층이 있는 것으로 파악됨.

★ 그러나 기초생활수급자, 일용직 근로자 등의 이용 비율이 높은 쪽방은
2000년대부터 대부분 재개발 구역으로 지정되거나 '도시환경정비사업' 등으로 **지속적으로 철거**되고 있음.
고시원의 경우, **소방시설 미설치 등 안전상의 문제와 임대료 상승**의 문제가 발생하고 있음.

★ 국토교통부의 최저기준 미달가구 지원대책은 **사업 대상규모의 2%도 채 포괄하지 못함**.
또한, 홈리스에 대해 주거 지원이 아닌 시설 입소 중심의 정책을 고수하고 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 민달팽이유니온, 빈곤사회연대, 주거권네트워크, 주거복지센터협의회, 홈리스행동

반복적으로 제기된 이슈 11 강제퇴거

"

ICESCR 11조

모든 사람은 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함해 자기자신과 가정을 위한 **적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리**를 가진다.

2차 최종견해

민간 개발사업에 의한 강제철거의 **피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호**가 제공될 것.

5차 최종견해

강제퇴거가 **최종수단으로만 사용**되어야 하며,
용산사건에서와 같이 폭력으로 이르지 않도록 하기 위해
어떠한 개발 또는 도시정비 사업도 영향을 받는 사람들을 위한 **사전통보 및 임시주거가 마련되지 않고서는 수행되어서는 안 될 것**.
또한, 다음의 사항을 이행할 것:

★ 강제퇴거 당하는 사람들이 충분한 보상
그리고/또는 이주장소가 제공될 수 있도록 보장

★ 개발사업 및 주거환경정비 계획을 이행하기 앞서
영향을 받는 거주자 및 공동체와 공개 토론 및 의미있는 협의 추진

★ 새로운 거주지는 식수, 전기, 세정 및 위생시설 등 기본적 서비스와
공공시설이 제공되고 학교, 의료센터 및 대중교통에의 접근이
용이할 것을 보장

"

반복적으로 제기된 이슈 11 강제퇴거

★ 강제퇴거 시 주민동의 요건은 건축물 및 토지 소유자의 동의만을 의미함.
서울 등 대도시 정비사업의 경우 세입자 비율이 6-70%임에도, **세입자의 동의 여부는 묻지 않음**.

★ **세입자 이주대책**은 모두에게 적용되지 않음.
공익사업일 경우, 세입자 대책 적용 기준일을 충족하지 못해 제외되는 세입자가 많으며
민간개발사업의 경우, 법적인 이주대책이 보장되어 있지 않음.

★ 도시 및 주거환경 정비법에 따라 진행되는 개발 사업은 **동절기 철거 금지가 법제화되어 있지 않음**.

★ 행정대집행법의 제한은 실제 이뤄지지 않아 퇴거 종용 또는 집행 과정에서 사실 **철거용역의 폭력이 심각**함.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 용산참사진상규명위원회, 주거권네트워크

반복적으로 제기된 이슈 11 강제퇴거

국제인권법과 기준은 모든 형태의 퇴거를 금지하고 있지 않다.
다만 **강제퇴거(forced eviction)를 구체적으로 정의하고 그를 엄격히 금지**한다.

만일 퇴거가 반드시 이루어져야 한다면,
그것이 국제인권법상 금지되는 강제퇴거에 해당되지 않으려면
아래의 요건을 모두 충족해야 한다.
물론, 당사자가 해당 주택 또는 부동산에 대하여
소유권이 있는지 여부는 관계없다.

- ★ 법적으로 승인이 되어야 한다.
- ★ 국제인권법과 부합해야 한다.
- ★ 가장 취약한 계층의 인권보장을 촉진할 목적으로만 진행되어야 한다.
- ★ 합리적이고 비례적이어야 한다.
- ★ 완전하고 공정한 배상과 사회복귀(rehabilitation)가 보장되도록 규제되어야 한다.
- ★ 본 가이드라인에 부합하여 집행되어야 한다.

비록 모든 퇴거가 금지되지 않는다 해도
정부는 강제성의 여부와 관계없이 **가능한 퇴거가 발생하지 않도록 적절한 전략을 모색하는데 우선순위**를 두어야 한다.

일례로, 사회권규약의 비준 당사국은
'가용자원의 최대한도(maximum available resources)'를 동원하여
규약상 권리를 보장해야 하는데,
(유엔) 주거권 특보는 **이러한 자원에 국가 소유의 토지가 포함됨**을 지적하며
그러한 토지에 거주하고 있고 다른 주거대책이 없는 가정과 공동체는
원상태 그대로 보호받아야 한다고 제시한다.

유엔인권정책센터, '용산참사 7주기, 정부를 위한 가이드라인' 중
*유엔 주거권 특별보고관의 '강제퇴거와 도시빈민을 위한 주거점유의 보장에 관한 가이드라인' 기반.

반복적으로 제기된 이슈 12 정부의 의료지출

"

ICESCR 12조

모든 사람은 도달 가능한 최고 수준의
신체적·정신적 건강을 향유할 권리를
가진다.
동 권리의 완전한 실현을 달성하기
위해서는 아래를 위한 조치가 포함된다.

- ★ 사산율과 유아사망률의 감소 및 아동의 건강한 발육
- ★ 환경 및 산업위생의 모든 부문 개선
- ★ 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- ★ 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

2차 최종견해

보건 분야 예산 비율이 **전체 정부예산의 1% 이하**이며 더 감소하는 추세에 있다는 점과 **민간의료기관이 지배적**(모든 의료기관의 90% 이상인 것으로 추정)이며, 이는 곧 사회의 한계 계층들이 **보건의료에 접근하는데 부정적인 결과**를 의미한다는 점을 우려한다.

5차 최종견해

의료지출을 증가시키고, 모든 사람들이 감당할 수 있는 가격으로 **의료서비스에 보편적으로 접근**할 수 있는 모든 적절한 조치를 취할 것.
(기타 우려: 국민의료보험에도 불구 소외된 개인들이 전체 병원의 90%를 차지하는 민영 병원의 의료서비스에 충분한 접근권이 없다는 점, 국민건강보험이 전체 의료비용의 약 65%만을 지급하기 때문에 개인적 부담이 상당한 점)

"

반복적으로 제기된 이슈 **12** 정부의 의료지출

★ 의료보험 비급여 항목의 급여화 → **새로운 비급여 항목의 등장**으로 진료비가 오히려 증가하는 경향.
비급여 본인부담률이 2009년 13.7% → 2014년 17.1%로 증가,
보건의료지출금이 가구지불능력의 40% 이상을 차지하는 가구도 증가함.

★ 국민건강보험법에 의거, 건강보험 전체 재정 20% 이상을 국고에서 지원해야 함.
그러나 2003년부터 2015년까지 **미지급된 국고지원금은 무려 14조원**에 달함.

★ 2015년 **메르스 사태**로 38명이 사망, 186명이 확진을 받았음.
민간의료기관 중심의 감염병 진료체계를 포함해 감염병 대응 인프라 및 체계에 문제가 있음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 보건의료단체연합, 참여연대

반복적으로 제기된 이슈 **13** 공교육 강화 & 사교육 부담

“

ICESCR 13조

모든 사람은 **교육에 대한 권리**를 가진다. 교육은 **인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향**으로 나아가야 하며, 인권과 기본적 자유를 더욱 존중해야 한다. 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족, 인종, 종족, 종교적 집단간의 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 한다.

2차 최종견해

대한민국의 높은 경제발전수준에 걸맞도록 **공교육 시스템을 강화**할 계획을 수립하고, 그에는 다음을 포함할 것.

★ **사교육으로 인한 저소득층의 부담완화**와 공교육 강화를 위한 공교육제도의 기능과 질에 대한 재검토

★ 고등교육을 포함해 모든 단계 교육의 접근성 연구 및 사회 각계 각층 모든 사람의 동등한 접근 보장을 위한 구체적 조치 등

5차 최종견해

사교육에 대한 과도한 비용이 가구경제에 큰 부담이 되고 중산층의 생활수준 저하의 주요 원인이었다는 점을 인정하며, 당사국이 **공교육 제도를 강화**하고, 저소득층이 교육 관련 비용을 부담하는데 **재정적 지원을 제공**할 것.
또한, 교육이 재정적 가능성이 아니라 능력에 따라 **모든 사람에게 차별없이 평등하게 접근 가능하도록 보장**하기 위한 노력을 가속화할 것.

”

반복적으로
제기된 이슈

13 공교육 강화 & 사교육 부담

★ 2010-2015년, 학생(초등-고등학생) 1인당 월평균 사교육비는 비슷하게 유지되었음.
그러나 가구소득 수준과 부모의 학력이 높을수록 사교육비는 현저히 높아지며
이는 **학업성적과 진학에 영향을 미치는 악순환**을 초래하고 있음.
부모 합산 소득 1분위(하위 20%)의 4년제 대학 진학비율: 37.4% → 5분위(상위 20%): 81.4%

★ 2016년 OECD 교육지표 중 **고등교육비 민간부담률** 부분 3위

★ **대학등록금**은 인하되지 않고 있으며, 학자금 이자율은 시중 이자와 차이 없는 2.5%로 유지되고 있음.
국가장학금 신청자와 수혜자는 계속 감소하고 있으며,
2015년 2학기 신청대상자 대비 신청자 비율은 58.2%에 불과했음.

*자료: 경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 약식보고서(2017)
작성: 사교육걱정없는세상, 참여연대

2차
최종견해에서
주목할 권고

★ 국가보안법

국가보안법을 통해 강제되고 있는 '요새 심리(fortress mentality)'의 만연이
사회권의 향유에 계속적으로 부정적인 영향을 끼치고 있는 점과
높은 수준의 방위비 지출에 반해 사회권의 핵심분야들에 대한 예산은 감소하고 있는 점을 우려한다.

국가보안법 하에서 작품이 검열, 몰수 혹은 파괴될 뿐 아니라
지식인과 예술인들 자신이 형사기소의 대상이 되는 등
국가보안법이 **지식인과 예술인의 활동을 제약하는데 사용되고 있는 점**을 우려한다.

★ '경제우선주의'적 접근

사회권 보장에 낮은 비중을 두는 결과를 초래한 '경제우선주의'적 접근과
이로 인한 **특정 사회집단의 주변화**되는 것을 우려한다.

빠른 속도의 경제발전이 사회권 보장을 위한 노력을 수반하고 있지 않고,
일부 권리 혹은 일부 집단의 권리들이 **경제회복과 시장경쟁력 확보를 위해 희생되고 있는 점**을 우려한다.

제6회 유엔인권권고 이행사항 점검 심포지엄

3차
최종견해에서
드러난 경향

★ 이주노동자

근로감독이 작업장의 안전 및 근로조건에 대한 조사보다는
노동자의 이수 지위에 초점을 맞추고 있다는 우려도 제기되고 있는 점을 우려한다.

이주노동자가 **착취, 차별 및 임금 미불**을 당하기 쉽다는 점을 우려한다.
이주노동자를 근로법 보호 대상으로 이미 인정하고 있는 **고용허가제도를 추가로 검토**하고
특히 **사업장 변경**을 위해 규정된 3개월의 기간이 불충분하다는 사실에 유의할 것을 권고한다.

이주노동자의 노동조합에 법적 지위를 부여하도록 한 고등법원의 결정을 지지할 것을 권고한다.

E-6 비자 발급에 대한 모니터링 강화하고
이주 지위와 무관하게 이주노동자를 위한 **효과적인 진정 메커니즘 보장**할 것을 권고한다.

★ 결혼이주여성

한국인과 결혼한 외국여성이 **배우자에 의존하지 않고 거주자격 취득 또는 귀화**할 수 있도록 함으로써
그들이 처한 차별을 극복할 수 있도록 추가적인 노력을 기울일 것을 권고한다.

3차
최종견해에서
드러난 경향

★ 성적 지향과 성별 정체성

규약 2조 2항에 규정된 차별의 모든 근거들을 분명하게 적시한
포괄적 차별금지법을 신속하게 채택할 것을 권고한다.
(인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등)

규약 2조 2항은 모든 개인과 집단이 차별을 받지 아니하고
동등한 권리를 향유할 수 있어야 한다고 명시한다.
차별금지는 (중략) 레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트렌스젠더, 인터섹슈얼을 포함한 모든 사람이
자신의 성적 지향과 성별 정체성, 간성 지위를 완전히 존중받을 권리를 포괄한다.

유엔 사회권위원회 일반논평 23호 (E/C.12/GC/23) 중

★ 미혼모

다수의 임신한 십대들이 미혼모에 붙는 오명으로 인해 퇴학하고 낙태하는 점을 우려한다.
미혼모에 **재정적, 심리적 지원**을 제공하며,
미혼모에 대한 **뿌리 깊은 사회적 편견을 철폐**하기 위한 홍보활동을 증진할 것을 권고한다.

3차
최종견해에서
드러난 경향

★ 최저임금

최저임금이 **근로자와 그 가족들에게 적절한 생활수준을 제공**하도록
당사국이 모든 적절한 조치를 취할 것을 권고한다.

최저임금 입법이 **비적용분야로 확장 적용**되도록 하고, 근로감독의 수를 증가하며,
최저임금법을 따르지 않는 고용주에 대해 **벌금 또는 여타 적절한 제재**를 가하는 등
법정 최저임금을 이행하려는 노력을 강화할 것을 권고한다.

최저임금 산정에 있어서 **숙식비 공제**를 감안하도록 한 변화가
이주노동자들에게 불균형적으로 영향을 미치지 않도록 할 것을 권고한다.

★ 트래피킹(trafficking)

모든 사람, 특히 여성 및 아동의 트래피킹을 철폐하기 위하여,
E-6 비자 발급에 대한 모니터링 강화, 트래피킹을 예방하기 위한 프로그램 및 홍보 활동 지원,
법집행 공무원, 검사 및 판사에게 **트래피킹 금지 관련 입법에 관한 의무교육** 제공,
트래피킹 사건의 **완전한 조사 및 사법처리 보장**, 피해자에게 **의료, 심리, 법률적 지원 제공**을 증가
등을 포함한 노력을 강화할 것을 권고한다.

3차
최종견해에서
드러난 경향

★ 학업 스트레스

극단적인 경쟁과 학업 스트레스에 의해 초래된 **우울증, 주의결핍 및 활동 과다증**이
학생들 사이에서 증가하고 있는 점을 우려한다.

사설 야간학교 및 학원의 운영을 억제하고
사설학원의 운영시간 제한 관련 헌법재판소의 결정을 이행할 것을 권고한다.

시범적인 대안교육 모델을 수립하고,
부모 및 일반 대중에게 학업에 대한 과도한 부담이
장기적으로 학생들에게 미치는 효과에 관해 교육할 것을 권고한다.

학교간 불필요한 경쟁을 초래하고 고등교육에서 연구진로 선택을 제한하는
일제고사 제도를 재평가할 것을 권고한다.



사회권규약 선택의정서(Optional Protocol to the ICESCR)

★ 2013년 5월 5일 공식 발효

★ 현재 벨기에, 핀란드, 프랑스 등 **OECD 국가 중 12개국이 동 선택의정서에 서명 또는 가입**하였음.

★ 4차 국가보고서 중 관련 내용:

> "사회권규약상 규정된 권리에 대한 국내 구제절차의 현황과 국내법적 정비가 필요한 사안에 대한 연구를 시작하였다."

★ 사회권의 사법심사 가능성과 선택의정서 비준의 의미

토론세션

토론문

- 오유진 사무관 (법무부 인권정책과)
- 이성택 사무관 (국가인권위원회 인권정책과)
- 황필규 변호사 (대한변호사협회/공익인권법 재단 공감)
- 명　숙 상임활동가 (인권운동사랑방)

≫ 토론문1

사회권 규약 국내이행

오 유 진 법무부 인권정책과 사무관

≫ 토론문2

사회권 규약 국내 법제화와 국가의 사회권 보장의무

이 성 택 국가인권위원회 인권정책과 사무관

이 토론문에서는 발제문이 포괄하는 유엔 경제적 · 사회적 및 문화적 권리 위원회(이하 '사회권규약위원회'라 한다)의 권고 이행 상황 전반에 대한 평가 보다는 동 위원회가 법제도 관련하여 가장 중요하게 언급하는 핵심 사안중 하나인 사회권 규약 권리들의 국내 법제화 문제만 다룬다. 그리고 국가의 사회권 보장 의무에 대한 사회권규약위원회의 입장을 간략히 소개한다.

1. 사회권의 국내 이행

사회권규약위원회는 우리나라 국가보고서에 대한 지난 3차례(1995년, 2001년, 2009년) 최종견해에서 규약 권리들이 국내법에서 완전히 보장되지 않는 상황을 매번 지적하였고, 지속적인 권고에도 불구하고 개선 노력이 부족하다는 우려도 제기하였다. 우리 헌법이 제6조에서 조약 등 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가진다고 인정하고 있지만 실제 재판 과정에서는 독립적으로 적용되지 않고 유사한 내용을 갖는 국내법을 적용하는 과정에서 참고자료 정도로 인용되는데 그치는 등 '국제인권법의 국내적용' 이라는 실질적 의미를 만족시키기에는 미흡한 상황이기 때문이다. 특히 지난 제3차 최종견해 권고에서는 "규약 이 국내 법 체제 안에서 직접 원용될 수 있도록 법적 지위를 부여할 것"(제6항)을 권고했는데, 법적 지위 부여란 별도의 입법을 할 수밖에 없다.

이 토론문에서는 영국 사례를 소개하고자 한다. 영국은 오랜 의회주권주의 역사를 갖고 있어 의회의 입법이 없는 한 그 어떤 조약도 국내적 효력을 갖지 않는다. 그렇기 때문에 1998년 <인권법(Human Rights Act)>[1] 제정 전 영국의 인권 관련 재판은 순수하게 자국 관습법 전통에서만 이루어졌다. 유럽인권협약 가맹국임에도 동 협약의 국내 효력은 없었다는 것이다. 그런데 <인권법> 제정을 통해 유럽인권협약을 국내 재판의 실질적 근거로서 삼았으며, 유럽인권재판소로부터 시정권고를 받은 경우 가장 적극적으로 이행 노력을 기울이고 있는 국가로 발돋움 하였던 것이다. 그러나 유럽 기준이 과도하게 국내화 되는 경향 즉, 'Bringing Rights Home' 에 대한 여론이 악화되고 있는 상황에서 보수당 정권은 기존 <인권법>을 폐기하고 새로운 형태의 영국 권리장전(British Bill of Rights)을 제정하여 영국의 독자적인 인권 기준을 적용하려 하고 있다.

이렇게 영국은 지난 10여 년간 국제 인권기준을 가장 선진적으로 국내화 한 사례로 칭송받았지만 이제는 유럽인권재판소를 난처하게 만드는 말썽꾸러기로 전락했다. 여전히 유로화가 아닌 파운드화를 고집하고 있고 최근의 브렉시트까지 사실 영국은 유럽과 함께 하기보다는 고유의 전통을 지키려 하는 특징을 보여 왔는데 〈인권법〉 논란은 이 특징의 한 사례일 수 있다. 그러나 유로화나 브렉시트와 달리 〈인권법〉은 노동당 대 보수당이라는 이념 대립과도 일정 부분 연결되어 있다는 점에서 특이하다. 영국 내 진보진영과 보수진영 사이에 〈인권법〉을 둘러싼 입장차는 크다. '국제기준의 국내 이행'이 이념에 좌우되는 주제일 수 있는 단면을 보여준다 하겠다.

1) 공식 인용기호는 '1998 C42'(1998년에 42번째로 제정된 일반법(Public General Act)라는 의미)이다. Human Rights Act 1998은 약식명칭(short title)이고, 공식명칭(long title)은 훨씬 긴데, 명칭이라기보다는 법안 내용을 설명하는 문장에 가깝다. 공식명칭은 영국 의회의 전통적인 법안 명명 방법이다.

아래에서는 영국이 지난 20년간 국제 인권기준 국내 이행이라는 주제를 둘러싸고 보여준 극명한 부침의 역사를 간략히 살펴본다. 우리가 사회권 규약 등을 국내에 실현하는 방법을 고민할 때 참고할 수 있을 것이다.

2. 영국의 <인권법> 논쟁

1) 노동당 정부의 헌법 개혁 : <인권법> 제정

영국은 1998년 〈인권법〉을 제정함으로써 유럽인권협약을 국내 재판의 실질적 근거로서 삼았다. 그 공식 출발은 1997년 10월에 공개된 백서(White Paper)[2]인 〈권리를 들여오다 : 인권법안(Rights Brought Home: The Human Rights Bill)〉[3]이다. 그 해 5월에 있었던 총선에서 대승을 거둔 노동당은 원래 선거 공약으로 유럽인권협약을 국내화 할 것을 이미 천명한 바 있는데, 그 일환으로 법 제정의 필요성을 역설한 것이다.

노동당 당수로서 갓 총리로 취임한 토니 블레어는 〈백서〉 서문에서 "영국 정치의 근대화"를 위해 필요한 "총체적인 헌법 개혁" 영역을 6가지로 정리했는데, 그 중 하나가 바로 유럽인권협약에서 인정된 인권 항목을 국내에 직접 적용하는 것이었다.[4] 백서의 핵심 내용은 〈인권법〉에 그대로 반영

2) 영국이나 캐나다 등 영국 의회주의 전통에서 백서란 정부가 정책 안건을 제안하는 문서를 통칭한다. 내각과 의회가 사실상 동일한 의원내각제에서 정부의 정책이란 곧 입법을 의미하기도 하므로, 사실상 입법 제안서로서의 역할을 한다.

3) 선거에서 승리하기 전 노동당이 선거 기간 동안 배포한 공약집에서의 제목은 "Bringing Rights Home(권리 들여오기)"였다. 진행형인 이 표현에는 권리를 들여올 필요가 있다는 뉘앙스가 들어 있었다. 그런데 백서의 제목으로 "Rights Brought Home"이라고 완료 시점을 사용한 것은 총선 승리의 기세를 몰아 이제 유럽 인권 기준이 완전히 국내화 되었다는 선언임과 동시에 자신감의 표현이라고 볼 수 있다.

4) 〈Rights Brought Home: The Human Rights Bill〉, 1997, 영국 내무성 발간, 서문. 다른 5 가지는 ①스코틀랜드와 웨일즈 의회의 독립성 확대, ② 런던 시장 선거 개혁 및 책임성 강화, ③ 정보의 자유, ④ 하원의원 선거 개혁, ⑤ 상원 개혁이다.

되었기 때문에 별도로 상세히 살펴볼 필요는 없고, 구성과 핵심 내용만 간단히 정리하기로 한다.

〈백서〉는 총 18쪽으로 짧고 간결하게 구성되어 있다. 표지와 총리 서문, 요약문, 그리고 부록을 제외하면 13쪽에 불과하다.[5] 이 13쪽 본론은 총 4개 장으로 구성되어 있는데 제1장은 〈개혁의 필요성(The Case for Change)〉이라는 제목이 붙어 있으며 총 3쪽에서 간략하게 성문법 제정의 필요성을 역설하고 있다. 〈백서〉는 제1장 말미를 다음과 같이 마무리하고 있다.

> 우리의 목적은 단도직입적이다. 그것은 영국 국민이 이미 관습법에 의해 누리고 있는 권리들을 좀 더 직접적으로 접근할 수 있도록 하는 것, 다시 말해, 권리를 집안으로 들여오는 것이다.(〈백서〉, 제1.19.항)

제2장부터 제4장까지 총 11쪽은 〈유럽인권협약 실효성 확보를 위한 정부의 제안(The Government's Proposal for Enforcing the Convention Rights)〉 등의 제목이 붙어 있는데 사실상 인권법안(Human Rights Bill)의 내용 그대로이다.[6]

2) <인권법>의 의미

〈인권법〉은 1998년 11월 9일 제정된 성문법이다. 대부분의 조항은 일정한 유보 기간을 둔 후 2000년 10월 2일부터 시행되었다.

〈인권법〉의 핵심은 다음 제3조 제1항이다.

> [제3조 제1항]
> 가능한 한, 법령은 〈유럽인권협약〉상 권리에 합치되는 방식으로 해석되어야 하고 그런 한에서 효과가 있다.

---

5) 원래 영국 전통에서 '청서(Blue Book)'와 달리 백서는 간결한 요약문 성격이 크다.

6) 〈백서〉의 부제인 Human Rights Bill에서 Bill은 법안을 의미한다. 법안이 의회를 통과하면 비로소 법(Act)이 된다.

〈인권법〉에는 기본권이 무엇인지에 대한 규정을 별도로 두지 않고 〈유럽인권협약〉의 권리 항목을 준용하도록 강제하는 위 규정으로 갈음하고 있다. 이로써 영국 내 모든 법령은 유럽인권협약이 기본 판단 기준으로 작동하게 된다.

사실, 우리나라와 같이 외국과 맺은 조약이 국내법과 동일한 효력을 갖게 하는 법체계를 갖고 있다면 이런 방식의 우회로를 택할 필요는 적겠지만, 영국은 전통적으로 외회주권원칙이 강고하게 자리 잡고 있었고, 의회가 직접 입법과정을 거치지 않은 국제조약은 국내에 어떤 효력도 갖지 못하는 이원화 체계에 있었기 때문에 이 〈인권법〉 규정은 유럽의 인권기준을 처음으로 영국 국내에 성문법으로 확정한 의미를 갖는다.

3) <인권법>을 둘러싼 논쟁

〈인권법〉은 매우 혁신적이었던 만큼 논란도 컸다. 영국 입법 전통에서는 혁신을 넘어 가히 혁명적 수준이었기에 반발이 컸다고 볼 수 있다. 논란은 두 가지 진영이 대립하는 방향으로 진행되고 있다. 하나는 찬성파 쪽의 주장인데, 대표적으로 노동당 정부와 일부 진보쪽 언론이 주도하고 있는 것이다. 영국 유수 언론인 〈더가디언〉지는 이 논란의 이유를 법에 대한 이해 부족에 근거한 '불확실성'으로 해석했다. 제정 10년을 평가하는 기사에서 다음과 같이 이 불확실성을 묘사하고 있다.[7)]

7) The Guardian, 2009. 7. 2.자 기사, "The Human Rights Act:10 Years On"

> 법 해석의 문제는 여전히 논쟁을 불러일으키고 있는데, 법의 목적과 더 큰 의도에 대한 몰이해도 수반하고 있다. 이미 3대 정당 모두 개정이나 대체 입법을 공언하고 있다.
> 이러한 불명확성은 잭 스트로의 발언에서 잘 드러난다. 그는 1998년 법이 왕의 재가를 받았을 때는 담당 내무부장관으로서 "역사적인 날"이라고 표현했으나, 지금(2009년 – 인용자 주) 법무부 장관으로서는 여론의 동요와 더 폭넓은 인권 존중 문화가 아직 충족되지는 못했다는 점을 인정했다.

위 기사는 또 다른 찬성파 국가기구인 평등과 인권 위원회(Equality and Human Rights Commission)[8]의 조사 결과를 인용하면서 다수의 국민이 ①인권은 영국의 기본 가치라는 점(81%), ②국가 및 공공기관을 위한 기준이 제시될 필요가 있다는 점(82%), ③인권보호를 규정하는 의회 입법이 필요하다는 점(84%)을 강조하고 〈인권법〉의 대국민 홍보가 대대적으로 이루질 필요가 있음을 주장하고 있다.

그러나, 반대파의 주장도 만만치 않다. 즉, 〈인권법〉은 폐지하고 대체 입법이 필요하다는 주장이 세를 높이고 있는 것이다. 주로 현 집권당인 보수당이 주도하고 있다. 영국 정치계의 급격한 보수화와 스코틀랜드 분리파의 급성장으로 특징져진 2015년 5월 총선을 준비하면서 보수당 수장인 데이비드 카메론은 선거 공약으로 〈인권법〉 폐지를 공식화 하였다. 2010년 총선만 하더라도 이런 주장을 하기 힘들었으나 재집권 분위기가 높아졌던 지난 총선에서는 좀 더 자신을 갖게 된 것으로 보인다.

8) 〈인권법〉에 의해 설립된 영국의 국가인권기구이다. 이 위원회 이전에 영국은 인종차별과 성차별을 조사하는 별도의 위원회를 두고 있었는데, 동법 제정과 함께 이 둘을 통합하고 일반 인권침해 사안도 조사할 수 있는 권한을 갖는 종합적 위원회를 설립하였다.

보수당의 이 공약은 아직 실현되지 않고 있다. 보수당 내부에서도 일부 폐지 반대파가 존재하고 있는 것으로 보도되고 있음을 볼 때 1997년 노동당 집권 이후 1년도 채 안 되어 〈인권법〉이 제정될 당시와는 분위기가 사뭇 다르다. 게다가 유럽인권재판소 등 유럽인권협약 당사자 그룹의 반대도 거세다. 그럼에도 불구하고 당시 카메론 총리와 실무 부처 수장들인 법무부 장관 및 내무부장관이 모두 적극적인 폐지파였기 때문에 브렉시트 논란이 없었다면 폐지되었을 가능성도 있었다.

3. 국가의 사회권 보장 의무에 대한 사회권규약위원회의 입장

사회권규약 제2조 제1항은 사회권 보장과 관련된 국가의 의무를 아래와 같이 명시하고 있는데, 사회권의 완전한 보장(full realization)을 위해 필요한 국가적 조치는 최대한도로(maximum) 이루어져야 하되, 점진적(progressively)일 가능성을 허용하고 있다.

> "이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 **완전한 실현**을 **점진적으로 달성**하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, **자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것**을 약속한다."[9]

이 조항, 특히 '점진적'이라는 표현은 사회권의 완전한 실현은 해당 국가가 처한 다양한 재정적 상황에 따라 당장 이루어지지 않을 수 있다는 점을 인정하는 것으로 해석할 수 있다.즉, 고문과 같은 시민적·정치적 자유 침해 행위는 즉각 해소되고 철폐되어야 하지만, 사회권은 개별 국가들이 처한 고유의 정치적·사회적·경제적 변수를 충분히 반영할 수 있는 여지를 둔다는 것이다.

9) "Each State Party…undertakes to take steps…to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant…"

그럼에도 불구하고 이 조항이 사회권의 무분별한 유보를 인정하는 방향으로 해석해서는 안 되는데, 아래와 같이 〈일반논평 3〉에서 이 점을 명확히 하고 있다.

제9항 : 이러한 의미에서 동 의무(점진적 실현 의무)는 모든 해당 권리 보장과 존중을 즉시 이행되어야 하는 의무로 보는 〈시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약〉의 제2조의 의무와는 상당히 다르다. 그럼에도 불구하고 동 규약이 시간의 경과에 따른, 다시 말해 점진적인 실현을 예정하고 있다는 것이 전체 유의미한 내용으로부터 의무를 박탈하는 것으로 잘못 해석해서는 안 된다.

더 나아가 규약 당사국이 특정 사회권 보장 조치가 단계적이고 점진적일 수밖에 없다고 주장하려면 자신들이 가용 가능한 재원[10]으로 최대한의 노력을 기울이고 있음을 입증해야 한다는 점을 명확히 하고 있다.

제10항 : 당사국이 가용 자원의 부족으로 최소 핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 당해 국가가 우선적으로 이러한 최소핵심 의무를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다.

이 점은 아래와 같이 사회권규약위원회의 2007년 입장표명[11]에서 더 구체화되었다.

제3항 : 이미 규약 제2조 제1항을 다룬 〈일반논평 3〉에서 검토하였지만 동 위원회는 다시 한 번 반복하건대 규약의 완전한 실현을

10) 개발도상국이나 저개발국인 경우 해외 원조를 통해 얻은 재원도 포함한다. 규약 제2조 제1항의 "개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여"가 바로 이를 언급한 것이다.

11) "유엔사회권규약위원회 입장표명 : 선택의정서 상 "가용자원의 최대화"를 위한 조치 의무에 대한 해석(Statement: An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" Under an Optional Protocol to the Covenant, E/C.12/2007/1)"

점진적으로 성취하기 위해서 개별 당사국은 규약 가입 후 양해가능한 수준의 단기간 내에 주도면밀하고 구체적이며 목적이 분명한 조치를 취해야 한다. 이 조치들에는 입법적 조치 등 적절한 모든 수단이 포함된다. 동 위원회는 법제도 외에도 행정적·재정적·교육적·사회적 조치뿐만 아니라 사법적 또는 여러 형태의 구제절차 제공도 "적절한 수단"에 포함된다고 이해한다.

제4항 : "자원의 가용성"이란, 물론 조치 의무를 측정하기 위한 중요한 기준이긴 하지만, **의무의 즉각적 속성**을 변경하지 못하며, 나아가 **자원의 부족만으로는 부작위를 정당화할 수 없다.** 가용한 자원이 얼핏 보기에도 명백히 부족하다 하더라도 당사국은 주어진 환경 내에서 가능한 한 광범위하게 경제적·사회적·문화적 권리가 향유되도록 할 의무가 있다. 동 위원회는 이미 심각한 자원 부족을 겪는 상황에서조차 당사국은 상대적으로 적은 비용이 소요되는 정책을 통해서라도 사회의 최약자와 취약계층을 보호해야 한다.

제6항 : 규약의 권리 목록에 대한 당사국의 의무와 관련하여 〈일반논평 3〉은 국가의 핵심 의무를 다하지 못한 이유가 가용 가능한 자원의 부족 때문이라고 성공적으로 항변하기 위해서 당사국은 자신이 사용할 수 있는 모든 자원을 핵심 의무 수행을 위해 우선순위에 따라 사용하기 위해 **모든 노력을 기울였음을 증명해야 한다**고 설명한다.

이 입장표명은 개인진정에 대한 판단기준을 제시한 문서로, 〈일반논평 3〉에서 언급한 입증책임을 더욱 확대하고 있다. 즉, 〈일반논평 3〉에서의 입증책임은 사회권 보장을 위해 국제적으로 합의된 '최소수준의 보장 조치(예컨대, 최소 의무교육이나 생존을 위한 최소 식량 보급)'조차 실시하지 않는 국가에게 그 입증책임을 묻는데 한정되어 있었다면, 동 입장표명은 **왜 점진적일 수밖에 없는지**에 대한 입증으로 확대 적용하고 있다. 〈일반논평 3〉은 1990년이고 동 입장표명은 2007년으로, 17년만의 시간차를 고려할 때, 그리고 개인진정 제도의 의미를 고려할 때 이러한 확대 적용의 의미는 크다.

이렇게 볼 때, 국가의 의무 이행 여부를 판단함에 있어서 가장 높은 우선순위는 재정상황이 아닌 해당 사회권 보호의 필요성이라 할 수 있다. 즉, ① 사회권 보장 대상인지 여부를 **주어진 재원과 무관하게** 검토한 후, ② 혜택 대상이 된다고 판단하면, ③ 동 재원을 확보하기 위한 최대한의 노력을 기울인 후, ④ 재원확보 노력에도 불구하고 필요한 재원이 부족한 경우에 한하여 점진적 조치가 규약 위반에 해당하지 않는 것이다.

따라서 규약에 충실하기 위한 첫 번째 조치로서 가입국 정부는 사회권 보장의 혜택 대상이 되는지 여부에 대한 구체적인 기준을 먼저 마련해야 한다. 이 기준이 없이 단지 재정이 허락하지 않는다는 주장은 허용되지 않는다. 이 기준을 충족한 경우에 한해서 재정 소요를 고려하며, 노력을 다 했음을 입증해야 한다. 물론 재정이 충분하다면 점진적이 아닌 즉각 실현의 의무를 받게 된다.

예컨대 지난 제3차 최종견해에서 사회권규약위원회는 우리나라 국민건강보험 자기부담률(약 65% 수준)이 지나치게 높다는 점에 우려를 표하고, “의료비 지출을 증대시킬 것과 감당 가능한 비용으로 모든 사람이 의료서비스에 보편적으로 접근할 수 있도록 보장하는 모든 종류의 조치를 취할 것”을 권고 했는데(제30항[12]), 2016년 4조원에 이르는 흑자를 기록하고 누적 흑자가 처음으로 20조원을 넘은 건강보험 재정 상황을 보건대 즉각 실현 의무에 해당될 가능성이 있다.

12) “…위원회는 또한 국민건강보험이 전체 의료비용의 약 65%만을 지급하는 것과, 그 결과로 개인적 부담이 상당하다는 점을 우려한다(규약 제12조). 위원회는 당사국이 의료 지출을 증대시키고 모든 사람이 감당할 수 있는 가격의 의료 서비스에 대한 보편적 접근권을 보장하는 모든 적절한 조치를 취할 것을 촉구하며, 달성가능한 최고의 육체적, 정신적 건강에 대한 권리에 관한 위원회의 일반 논평 제14호(2000)에 대한 당사국의 주의를 환기시킨다.”

≫ 토론문3

유엔 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제 규약 국내이행 점검 토론[1)]

황 필 규 대한변호사협회 국제인권특별위원회 위원/변호사

1. 한국의 『경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약』 가입

1985년 10월 14일 정부는 처음 국회에 "경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약"(이하 "ICESCR") 가입동의안을 제출했다.[2)] 그러나 1988년 5월 29일 국회의 임기만료로 폐기됐는데 ICESCR 가입동의안과 같이 제출되었던 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 "ICCPR") 가입동의안 관련 일부 조항 유보문제 검토로 처리가 지연되었기 때문이다.[3)] 정부는 1989년 10월 24일 다시 ICESCR 가입동의안을 제출했는데,[4)] "인권존중 국가로서의 우리나라의 대외적 이미지를 고양하는 한편, 국내적으로도 인권문제에 관한 인식을 제고하고자 함."을 제안이유로 들었다.[5)] ICESCR 가입으로 인한 입법 및 예산조치에 관해서는 "별도조치 필요 없음."을 명시했다.[6)]

---

1) 이 글은 다음 글을 일부 수정한 것임: 황필규, "경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 요청", 서울대 법학연구소 공익인권법센터, 고용복지법센터, 『심포지엄: 사회권의 현황과 과제』(2016. 6. 24.), pp. 43-59; 황필규, "유엔사회권규약 선택의정서의 의의와 비준 필요성", 국회경제사회정책포럼, 국제인권네트워크, 『유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리규약 선택의정서 비준 토론회』(2013. 4. 16.), pp. 55-68.

2) 국회 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=010121, 2016. 6. 17. 방문.

3) 국회 사무처, 『제148회국회 외무통일위원회회의록 제3호』(1990. 3. 8.), p.2.

4) 국회 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011298, 2016. 6. 17. 방문

5) 정부, 『"경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약" 가입동의안』(1989.10.24.), p.1

6) 정부, 『"경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약" 가입동의안』(1989.10.24.), p.2

전문위원의 검토보고의 경우, “A규약의 내용이 대체로 국내법의 제원칙과 부합된다는 점, 그리고 세계인류사회의 모든 구성원들이 바람직한 인권체제확립을 갈망하고 있다는 점” 등을 들어 가입동의안에 대한 긍정적 의견을 피력했다.[7] 그리고 당사국이 규약상 권리의 즉시 시행할 것을 규정한 ICCPR과는 달리 ICESCR는 그 “준수실현을 점진적으로 이행할 것을 규정“하고 있음을 강조했다.[8] 1990년 3월 8일 상임위에서도 별다른 질의나 답변, 검토 없이 원안이 통과됐고,[9] 3월 16일 본회의도 마찬가지였다.[10]

한국의 ICESCR 가입 그 자체는 큰 의미가 있다고 볼 수 있으나 그 가입 당시의 배경, ICESCR의 위상에 대한 인식, 입법조치 검토 등에서는 근본적인 문제점을 지니고 있었다. 우선 그 가입 배경과 관련해서는 1981년에 있었던 북한의 ICESCR, ICCPR 가입·비준이[11] 영향을 미친 것으로 보인다.[12] ICESCR 가입이 정부 주도로 이루어진 점, 국가의 ‘대외적 이미지 고양’이 가입동의안 주요 제안이유였다는 점, 추가적인 입법이이나 예산배정이 필요 없는 상징적 기준으로 인식되고 있었던 점 등에 비추어 ICESCR 내용의 구체적인 검토를 통해 한국 인권의 발전을 위한 필요성을 인식하여 그 가입이 추진된 것이 아님은 분명한 듯하다. ICESCR의 위상과 관련해서도, 비록 ICESCR상 당사국의 의무와 그 법적 구속력이 언급되고 있지만[13] 사실상 추상적 원칙으로 접근하고 있는 것으로 판단된다.

---

7) 국회 외교통일위원회, 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 가입동의안 심사보고서』(1990. 3.), p.3.

8) 국회 사무처, 『제148회국회 외무통일위원회회의록 제3호』(1990. 3. 8.), p.2.

9) 국회 외교통일위원회, 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 가입동의안 심사보고서』(1990. 3.), p.5.

10) 국회 사무처, 『제148회국회 국회본회의회의록 제9호』(1990. 3. 16.), pp.34-36.

11) OHCHR, Ratification of 18 International Human Rights Treaties, http://indicators.ohchr.org/, 2016. 6. 17. 방문.

12) 국회 사무처, 『제148회국회 외무통일위원회회의록 제3호』(1990. 3. 8.), p.12 참조.

13) 국회 사무처, 『제148회국회 외무통일위원회회의록 제3호』(1990. 3. 8.), pp.2-4 참조.

권리의 점진적 실현이라는 규정을 강조하고 국내'법령'이 아닌 국내법'원칙'과의 부합 여부만을 검토한 점 등에서 그러하다. ICESCR가 상당수의 구체적인 권리규정을 포함하고 있다는 점에서 반드시 국내법과 비교검토가 있어야했고, 이를 통해 필요한 국내법 제·개정을 진행하여 ICESCR 가입의 실질적 의미를 살렸어야 했다. ICCPR 가입 시 국내법과 배치되는 ICCPR 규정에 대한 논쟁과 일부 조항에 대한 유보가 이루어졌고,[14] 비슷한 시기 가입이 추진되었던 난민의 지위에 관한 협약 가입동의안의 경우 국내법 규정과의 비교 검토가 이루어졌다.[15]

2. 국제인권조약으로서 ICESCR 및 관련 일반논평, 최종견해 등의 법적 지위[16]

헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.[17] 따라서 유엔헌장, 한국이 가입한 ICESCR 등 유엔인권조약 기타 인권 관련 조약 등과 관련 국제관습법은 국내에서 직접적인 법적 효력을 가진다. 따라서 이러한 국제인권법은 인권과 관련하여 입법, 사법, 행정의 법적 근거가 되고, 경우에 따라서는 국내법을 해석하는 기준이 되거나 보완하는 역할을 수행할 수도 있다.[18]

14) 국회 사무처, 『제148회국회 외무통일위원회회의록 제3호』(1990. 3. 8.), pp.4-8.

15) 국회 사무처, 『제159회국회 외무통일위원회회의록 제9호』(1992. 11. 2.), pp.11-18.

16) 황필규, "이주민과 북한이탈주민에 대한 자의적 구금 토론 : "Living" 헌법과 국제인권법, "Transnational" 접근을 위하여", 인권법학회, 서울대 인권센터, 『2015년 인권법학회 학술대회 : 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 국내 이행』(2015. 12. 19.) 참조; 황필규, "유엔인권권고 이행 메커니즘 확립 방안", 대한변호사협회·유엔인권정책센터, 『제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』(2012. 12. 6.), pp.151-153 참조.

17) 헌법 제6조 제1항.

18) 황필규, "국제인권기준에 비추어 본 한국 인권현실: 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정례검토 NGO 보고서와 정부보고서 초안의 비교·평가를 중심으로", 국제엠네스티 한국지부 법률가위원회, 『2008년 제1차 인권세미나: 국제인권현안과 국제인권법』 (2008. 3. 22.), pp. 1-2.

예컨대 기존 법률 혹은 새로운 법률은 국제인권법과 배치되지 않도록 심사되고,[19] 국제인권법은 구체적인 재판규범으로 적용된다. 행정의 경우 국제인권법은 모든 행정작용의 기초가 될 뿐만 아니라, 행정주체 혹은 공무원이 이를 어겼을 경우 국가배상,[20] 직무유기,[21] 성실의무 위반[22] 등 민형사상 책임과 법적 징계로 이어지게 된다.

유엔인권권고는 유엔총회 및 유엔인권이사회의 결의, 조약기구의 조약에 대한 일반적·추상적 유권해석인 일반논평(General Comments) 혹은 일반권고(General Recommendations), 개별적·구체적 유권해석인 국가보고서에 대한 최종평가(Concluding Observations), 개인통보에 대한 의견(Views 또는 Opinions), 유엔특별절차의 연례보고서(Annual Reports), 국가방문 보고서(Mission Reports), 개인통보에 대한 의견(Opinions) 등이 모두 포함되는 개념이다. 유엔인권권고는 실체적인 측면으로뿐만 아니라 절차적인 측면에서도 국내법적 효력을 가지는 국제인권법에 근거한다. 유엔인권이사회의 국가별 인권상황 정기검토(UPR)와 특별절차의 경우, 국내법적 효력을 가지는 유엔헌장 명문의 규정[23]과 법적 기구인 유엔총회의 결의 등에 기초하고 있다. 한편 인권조약과 관련된 권고의 경우, 권고의 주체인 조약기구의 구성과 임무가 조약상 명문으로 규정되어 있을 뿐만 아니라, 그 권고가 이루어지는 절차에 대하여도 명문의 규정[24]을 두고 있다. 따라서 국가보고서가 제출되고 유엔인권권고가 이루어지는 절차는 법률에 근거한 법적 절차라고 볼 수 있다.

---

19) 대한민국은 유엔인권기구에 제출한 국가보고서에서 지속적으로 유보조항과 관련된 사항을 제외하고는 국내법적 효력을 가지는 국제인권법이 기존 국내법과 배치되지 않으며 새로운 입법 시에도 반드시 기존 인권조약 등과 배치되지 않도록 하는 절차가 마련되어 있음을 강조하여 왔다.

20) 국가배상법 제2조.

21) 형법 제122조.

22) 국가공무원법 제56조.

23) 유엔헌장 제1조 제3항, 제13조 제1항 (b), 제55조 (c), 제56조, 제62조 제2항, 제68조, 제76조 (c) 등.

24) ICCPR 제40조, ICESCR 제16조, 제17조 등.

유엔인권기구의 권고는 그 권고가 실체적·절차적 측면에서 국내에서 법적 구속력을 갖는 국제인권법의 명문의 규정에 근거한다는 점에 비추어 비엔나협약 제31조 제3항상 조약의 해석기준인 "조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의"이나 "조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약적용에 있어서의 추후의 관행"에 해당할 수 있다. 또한 국내법과 명백히 배치되지 않는 한 충분히 존중되고 그 취지가 충분히 반영될 수 있도록 국내적으로 해석·적용되어야 한다.[25]

특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회(이하 "CESCR")의 경우 일반논평에 통해 "먼저 모든 당사국에 혜택을 위해 이용 가능한 상기 보고서의 검토를 통해 지금까지 얻은 경험을 동 규약의 추가적 이행을 지원 및 촉진하는 데 활용하고, 당사국이 상당수의 보고서에서 드러난 부족한 부분에 주의를 기울이도록 하며, 보고 절차를 개선할 수 있는 방안을 제시하여 본 규약에서 인정되고 있는 인권을 점진적이고 실효적으로 완전하게 실현하는 데 있어서 당사국, 국제 단체, 전문 기관의 활동을 촉진하고자 노력한다."고 밝히고 있다.[26]

25) 황필규, "외국인의 인권과 차별금지", 『인권과 정의』 제365호 (대한변호사협회, 2007. 1.), p.49.

26) CESCR, *Introduction, The purpose of general comments,* U.N. Doc. E/1989/22, annex III (1989), para. 3.

[표 1] CESCR 일반논평[27]

일반논평	채택 연도
일반논평 1: 당사국의 보고	1989
일반논평 2: 국제적인 기술적 원조 조치 (제22조)	1990
일반논평 3: 당사국 의무의 성질 (제2조 1항)	1991
일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리 (제11조 1항)	1992
일반논평 5: 장애인	1995
일반논평 6: 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리	1996
일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리 (제11조 1항): 강제퇴거	1997
일반논평 8: 경제 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 관계	1997
일반논평 9: 동 규약의 국내 적용	1998
일반논평 10: 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가인권기구들의 역할	1998
일반논평 11: 초등교육에 관한 행동계획 (제14조)	1999
일반논평 12: 적절한 식량에 대한 권리 (제11조)	1999
일반논평 13: 교육에 대한 권리 (제13조)	1999
일반논평 14: 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리 (제12조)	2000
일반논평 15: 물에 대한 권리 (제11, 12조)	2002
일반논평 16: 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리 (제3조)	2005
일반논평 17: 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리	2005
일반논평 18: 근로의 권리 (제6조)	2005
일반논평 19: 사회보장의 권리 (제9조)	2008
일반논평 20: 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 있어서의 반차별 (제2조 2항)	2009
일반논평 21: 문화생활에 참여할 모두의 권리 (제15조 1항(a))	2009
일반논평 22: 성과 재생산 건강권 (제12조)	2016
일반논평 23: 공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리 (제7조)	2016

27) OHCHR, Treaty Body Database, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11, 2016. 6. 17. 방문; 이주영, "사회권규약의 발전과 국내적 함의", 국가인권위원회, 대한국제법학회, 『2016년 대한국제법학회 춘계학술대회: 국제인권규약 채택 50주년과 대한민국』(2016. 5. 13.), pp.28-29 참조.

3. 즉시이행의무, 최소핵심의무 등

ICESCR 제2조 제2항은 “이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속 한다.”고 하여 차별금지를 규정하고 있다. 그런데 규약은 수록된 권리를 특성상 당사국에 대하여 “권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여” “자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것”을 요구하고 있고(제2조 제1항), 특히 개발도상국은 국가경제를 고려하여 외국인에게는 규약상의 경제적 권리를 제한할 수 있다고 규정하고 있다(제2조 제3항). 규약상의 일부 권리의 보장은 당사국의 경제적 수준에 어느 정도 의존할 수밖에 없으므로 이러한 규정은 일응 불가피한 측면이 있다. 그러나 이 규약 전체를 단순히 목표 제시적 성격으로만 파악한다면, 이 규약이 선언이 아니라 조약으로 성립되었다는 사실을 무시하는 결과가 된다.

CESCR은 이 규약상의 권리 중 일정 내용은 당사국의 즉시이행의무가 인정되는 성격상 즉각적인 적용 대상이며, 위반 시 사법적 구제의 대상이 되어야 한다고 단언한다. 예를 들어 제3조 남녀평등, 제7조 (a)(i) 공정한 임금과 동일가치 노동에 대한 남녀동등보수 지급의무, 제8조 노조결성권, 노조활동의 자유, 파업권보장, 제10조 제3항 아동과 연소자의 보호의무, 아동의 노동제한연령 설정, 제13조 제2항 (a) 초등교육 무상 의무교육, 제3항 학교선택의 자유, 제4항 교육기관 설립, 운영의 자유, 제15조 제3항 과학적 연구와 창조적 활동의 자유 등이 그에 해당한다.[28]

28) CESCR, *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations* (Fifth session, 1990), U.N. Doc. E/1991/23, annex III, para. 5; CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, para. 10.

또한 CESCR은 적어도 각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소핵심의무가 모든 당사국에 부과되고 있음을 강조한다. 예컨대 상당수의 개인이 필수적인 식량이나 필수적 기본의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있는 당사국은 일견 동 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않는 것으로 추정될 수 있다. 동 규약이 이러한 최소핵심의무를 부과하는 것은 아니라는 방향으로 해석한다면 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다는 것이다.[29]

결국 "자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것"이라는 당사국의 의무는 최소핵심의무와 관련해서, 일방 당사국이 가용 자원의 부족으로 최소 핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 당해 국가가 우선적으로 이러한 최소핵심의무를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다는 것을 의미한다.[30] 이러한 점에서 "권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여"라는 문구도 해당 권리의 완전한 실현에 대한 당사국의 명확한 의무를 확립하기 위한 동 규약의 동 규약의 전반적인 목적, 즉 동 규약의 실제 존재이유에 비추어 해석되어야 한다. 따라서 이 구절은 그 목적을 달성하기 위해 최대한 신속하고 효율적으로 행동할 의무를 부여한다. 그리고 이러한 의무 이행 또한 "자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것"이라는 맥락에서 충분히 정당화될 필요가 있다.[31]

29) CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, para. 10.

30) CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, para. 10.

31) CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, para. 9.

4. CESCR 최종견해의 이행에 관한 몇 가지 문제

CESCR의 2009년 11월 20일 한국의 제3차 정부보고서 심의 후 최종견해를 발표했다. 총 권고수가 제1차 20개, 제2차 30개, 제3차 83개로 급증하였는데 전반적으로 이전 최종견해에 비하여 주제 및 내용에 있어서 대단히 구체화되었다. 특히, 여성, 노동, 이주 관련 권고는 매우 구체적이고 직접적이었고 이주와 외국인 관련 권고가 눈에 띄게 증가했다.[32] CESCR의 최종견해의 권고내용, 최종견해의 국가인권정책기본계획(이하 "NAP") 반영 내용의 주요 내용은 이 글 말미의 [표 2]와 같다.

CESCR 최종견해와 NAP를 단순 대조해보면 일견 상당부분 최종견해가 반영되어 NAP가 수립된 것처럼 보인다. 그러나 그 구체적인 내용을 평가하게 위해서는 좀 더 구체적인 평가지표와 통계 등이 제시될 필요가 있고, 충분한 전문성과 정책적 관점에 입각한 접근이 필요하다. CESCR 최종견해의 내용과 NAP에의 반영 정도, 그리고 그 이행을 구체적으로 빠짐없이 논하는 것은 방대한 작업을 요한다. 이 글에서는 1) CESCR 최종견해 중 일반논평 등을 권고의 내용 혹은 근거로 제시함으로써 그 일반논평 등에 대한 검토가 반드시 필요한 권고, 2) CESCR 최종견해 발표 직후 정부가 논평(Comments)[33]을 제출하여 반박하고자했던 권고, 3) CESCR 최종견해에는 있으나 NAP에는 반영되지 않은 권고 중 일부에 대하여 검토한다.

32) 이성택, "제1차, 제2차, 제3차 최종견해 비교분석표", 국가인권위원회, 『유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 대한민국 제3차 최종견해 평가 및 이행전략 모색을 위한 토론회』(2010. 2. 3.), p.329 참조.

33) Republic of Korea, *Comments on CESCR Concluding Observations,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3/Add.1 (2010).

(1) ICESCR 및 한국법상 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 주체, 범위, 위상

CESCR는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 규정한 헌법이 국민에게만 적용되고, 헌법상 권리의 범위가 ICESCR상 권리보다 협소하고, ICESCR상 권리가 국내법원이나 행정당국에 의하여 원용되거나 직접 시행된 적이 거의 없다는 점에 대해 우려를 표했다. 그리고 동 규약의 국내 적용에 관한 일반논평 제9호(1998년)를 언급하며 규약이 국내 법 체제 안에서 직접 원용될 수 있도록 법적 지위를 부여할 것을 권고했다.[34]

이에 대하여 한국 정부는 2010년 최종견해에 대한 논평에서 헌법 제6조 제2항 "외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다."는 규정과 "국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권주체가 될 수 있다."[35]는 헌법재판소의 결정을 근거로 헌법이 국민뿐만 아니라 외국인에게도 적용된다고 한다. 그리고 헌법 제10조와 "헌법에 명시적으로 규정되지 아니한 자유와 권리라도 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치를 위하여 필요한 것일 때에는 이를 모두 보장"한다는 헌법재판소 결정,[36] 헌법 제37조 제1항을 근거로 헌법은 명시적 규정 여부와 무관하게 인권보호의 포괄적인 틀을 제공하므로 헌법상 권리의 범위가 ICESCR상 권리보다 협소하다고 결론내리는 것은 부적절하다고 한다. 또한 헌법 제6조 제1항 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다."는 규정을 근거로 ICESCR의 국내 직접 적용을 이야기하면서 헌법재판소의 산업기술연수생 도입기준 완화결정 등 위헌확인사건 2004헌마670 결정[37]을 예시로 들고 있다.[38]

---

34) CESCR, *Concluding Observations on the Republic of Korea,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (2009), para. 6.

35) 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정.

36) 헌법재판소 2002. 1. 31. 2001헌바43 결정

37) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670 결정.

38) Republic of Korea, *Comments on CESCR Concluding Observations,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3/Add.1 (2010), paras. 3-4.

그런데 2016년 6월에 제출된 한국 정부의 제4차 국가보고서는 위 입장을 유지하면서도 다소 부정확하고 혼란스러운 표현을 쓰고 있다. 우선 "성질상 보편적으로 개인들에게 적용 가능한 권리"의 경우 외국인도 헌법상 권리 주체가 된다고 하면서, "인간다운 생활을 할 권리"는 법률에 규정되어야만 인정될 수 있는 권리이고, 사회보장에 관한 권리는 그 자격요건과 수급자의 범위 등이 법률에 규정되어야만 법적인 권리가 될 수 있다고 언급하고 있다.[39] 제4차 국가보고서는 위에서 언급한 헌법재판소 결정례 외에 3건의 하급심 판례를 제시하고 있다.[40] 예컨대 이주노조위원장인 외국인 근로자에 대한 출국명령에 관한 행정소송에서 법원은 "외국인의 지위를 보장한... 「세계인권선언」 제2조 제1항 및 제23조 제4항, 인종차별철폐협약 제5조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조 제1항 및 제26조, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 제2항 및 제8조 제1항 등에 비추어 보면 단결권, 단체행동권 등의 근로자로서의 기본적 권리가 우리 사회에 편입된 외국인근로자에게도 인정된다고 봄이 옳다"고 동 규약 등 국제인권조약을 원용하여 판결하였다.[41] 헌법재판소는 일관되게 사회권적 기본권의 경우 국민에 대하여만 인정된다는 입장을 취하고 있고,[42] 헌법학계의 통설도 생존권적

39) R*epublic of Korea, Fourth Periodic Report of the Republic of Korea on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/4 (2016), para. 4.

40) Republic of Korea, *Fourth Periodic Report of the Republic of Korea on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/4 (2016), para. 5.

41) 서울행정법원 2011.9.15. 선고 2011구합5-094, 2011구합18687(병합) 판결

42) "근로의 권리가 "일할 자리에 관한 권리"만이 아니라 "일할 환경에 관한 권리"도 함께 내포하고 있는 바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것이므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없다. 즉 근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다." 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 전원재판부 결정.

기본권 혹은 사회적 기본권 등은 국민의 권리로서 외국인에게 당연히 보장되는 것은 아니라는 입장을 취하고 있다.[43] 정부의 공식입장도 외국인은 사회적 기본권의 주체가 될 수 없고, 외국인의 사회적인 권리는 법률에 특정한 규정이 있는 경우에만 보장되는 것임을 분명히 하고 있다.[44] 헌법 제6조 제2항에 대해서도 헌법 제정 후 일부 헌법학자들이 관련 '국제법'이나 '조약'의 내용에 대한 검토를 전혀 하지 않은 채 이를 '상호주의'를 규정한 것으로 해석하였고 그 후 수십 년간 대다수의 헌법학자들이 이를 무비판적으로 수용하였다. 국제법과 조약은 기본적으로 상호주의에 지배됨을 강조하기도 하고[45] 청구권적 기본권의 경우 원칙적으로 상호주의원칙에 따라 제한될 수 있다는 주장이 제시되기도 한다.[46] 헌법재판소 역시 외국인의 기본권주체성의 경우 "상호주의에 따른 제한"이 있다고 설시하여[47] 이를 그대로 받아들인 것으로 파악된다. 따라서 ICESCR상 사회적, 경제적 및 문화적 권리와 그 기본내용을 같이하는 헌법상 사회권 기본권은 국민에게만 적용되고 있는 것이 맞다.

명문의 규정상 헌법상 사회권의 범위가 ICESCR보다 협소한 점은 분명하다. 열거되지 않은 다른 권리도 경시되지 않는다는 일반적인 조항을 근거로 모든 사회권이 보장된다고 주장하는 것은 마치 헌법에 "모든 권리는 보장된다"는 규정 하나만 있으면 된다는 주장만큼이나 설득력이 없다. 어떤 권리가 이 일반조항에 의해 보장되는 헌법상 권리인지를 전혀 특정할 수 없기 때문이다. 헌법의 명문의 규정뿐만 아니라 법령의 규정 및 관행을 살펴보면 이러한 위원회의 지적이 더욱 명확해진다. 공무원과 주요방위산업체 종사 근로자의 노동3권을 제한한 헌법 제33조의 명문의 규정 외에도 CESCR이 최종견해에서 지적하고 권고한 사항만을 보더라도

43) 권영성, 『헌법학원론: 보정판』(법문사, 2001), p.304; 김철수, 『헌법학개론: 제14전정신판』(박영사, 2002), p.287.

44) 대법원 2007두4995 사건 2008. 1. 28. 제출 서울지방노동청장(피고-상고인) 상고이유서.

45) 전광석, 『한국헌법론: 제10판』(집헌재, 2015), p.233.

46) 성낙인, 『헌법학: 제12판』(법문사, 2012), p.341.

47) 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93헌마120 결정, 헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마494 결정.

헌법상 사회권의 협소함은 쉽게 파악될 수 있다.

정부가 ICESCR의 원용 예로 들고 있는 2004헌마670은 모든 법원을 통틀어 ICESCR을 언급한 극소수 결정례 중의 하나이고, 그나마 헌법해석의 고려사항을 언급하고 있고, 헌법과 유사한 내용을 포함하고 있다고 언급하면서 그 자체로서가 아닌 다른 국내법규정과 함께 판단의 기준으로 삼고 있다. 그러나 무엇보다도 2004헌마670은 자유권적 기본권은 인간의 권리로서 외국인에게도 보장되지만 사회권적 기본권은 국민의 권리로서 외국인에게는 보장되지 않는다는 점을 명시적으로 언급하고 있는 판례이다. 따라서 외국인의 사회권은 법률이 특별히 규정할 때에만 보장될 수 있는 법률상의 권리임을 명확하게 하고 있다. 그나마 이 결정례 외에는 ICESCR상의 권리가 문제되는 주장된 사안에서 ICESCR이 언급조차 되고 있지 않는 경우가 다수다.[48]

한편 CESCR 최종견해는 ICESCR의 국내적 적용과 관련하여 동 규약의 국내 적용에 관한 일반논평 제9호(1998년)를 언급하고 있는데 이에 대한 충분한 검토와 반영이 필요하다. "국내법이 가능한 한 국가의 국제법적 의무에 합치되는 방향으로 해석되어야 한다는 것이 일반적으로 수용되고 있다. 따라서 국내의 결정권자가 국내법의 해석에 있어서 당사국으로 하여금 동 규약을 위반하도록 하는 것과 준수하도록 하는 해석 사이의 선택에 직면할 경우, 국제법은 후자의 선택을 요구한다. 평등 및 비차별의 보장은 가능한 최대한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 보호를 도모하는 방향으로 해석되어야 한다."[49]

48) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 판결 등 참조.

49) CESCR, *General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant* (Nineteenth session, 1998), U.N. Doc. E/C.12/1998/24, para. 15.

(2) 차별금지법

CESCR는 2007년 국회에 제출되었던 차별금지법안이 심의 없이 폐기되고, 원래의 법안에 규정되었던 국적과 성적 지향 등과 같은 사유를 배제하려는 움직임에 대해 우려를 표명하면서 ICESCR 제2조 제2항에 규정된 바와 같은, 그리고 위원회의 일반논평 제20호(경제적, 사회적 및 문화적 권리의 차별금지(제2조 제2항))에 부합하는 모든 차별사유를 명확히 규정한 포괄적인 차별금지법을 신속히 채택할 것을 촉구했다.[50]

정부는 최종견해에 대한 즉각적인 논평에서 차별금지법 제정 테스크포스가 새로운 법안을 내오기 위해 백지상태의 관점에서 다른 국가의 차별금지법을 조심스럽게 연구하고 있다고 한다.[51] 정부는 차별금지법 제정이 현 정부의 국정과제 중의 하나라고 확인하고 있지만, "차별금지 사유 등에 대한 계속되는 사회적 논란으로 입법절차가 지연되고 있다."고 주장한다.[52]

정부는 차별금지법 제정을 국정과제에 포함했다고 하나 이후 차별금지법 제정 관련 진행 내용 및 구체적인 입법 과정을 제시하거나 공개하지 않았고 유엔의 여러 위원회의 성적지향 등을 포함한 포괄적인 차별금지법 제정의 촉구에도 형식적인 답변[53]만 반복하고 있다.

---

50) CESCR, *Concluding Observations on the Republic of Korea,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (2009), para. 9.

51) Republic of Korea, *Comments on CESCR Concluding Observations,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3/Add.1 (2010), para. 5.

52) R*epublic of Korea, Fourth Periodic Report of the Republic of Korea on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/4 (2016), para. 14.

53) 제2차 UPR권고이행 시민사회 정책제언에 대한 정부 의견 (법무부, 2014년 10월) "법무부는 '차별금지법 제정 추진단 구성 및 운영(2013.4.~6.), 종교단체 지도자 간담회를 진행 (2013.8.)'했으며 '다양한 쟁점에 대한 의견 수렴 및 설득 작업을 통해 사회적 합의 형성 노력을 계속".

2013년 2월 민주통합당(현 더민주당) 김한길, 최원식 의원이 발의한 차별금지 법안이 반동성애 단체 및 보수개신교계의 반대에 부딪혀 자진 철회되기도 했다.[54] 2013년 여론조사에 따르면 한국 국민들은 차별금지법의 필요성에 대해 반드시 필요하다 31.9%, 대체로 필요하다 27.9%로 차별금지법 제정의 필요성[55]을 밝히고 있다. 더불어 한국 LGBTI 커뮤니티 사회적 욕구조사 결과에 따르면 LGBTI 중 53.2%가 가장 중요하다고 여기는 정책적 이슈로 차별금지법 제정[56]을 꼽았다.[57]

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 조약기구에서 2015년 한국 국가보고서를 심의하고 최종견해를 발표하면서 특히 성적지향, 성별정체성을 이유로 한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시할 것, 성소수자 개개인을 보호할 수 있는 법률 체계를 강화할 것 등의 권고를 했고 이에 대하여 1년 이내로 진정상황 등을 보고하도록 했다.[58] 일반논평 제20호에 의하면 ICESCR 제2조 제2항에서 인정되는 기타의 신분은 성적 지향을 포함한다. 당사국은 개인의 성적 지향 때문에 유족연금에 대한 권리와 같은 규약 상의 권리를 실현하는 데 어려움을 겪지 않도록 보장해야 한다. 또한 성별 정체성도 차별금지사유의 하나로 인정된다. 예를 들어 트랜스젠더 트랜스섹슈얼 인터섹스는 학교나 직장에서 괴롭힘을 당하는 등 심각한 인권 침해에 자주 직면한다.[59] 어떤 변명으로 둘러대건 차별을 차별이라고 말하지 못하고, 소수자로서 차별의 대

54) How far should antidiscrimination law go?, The Korea herald, 29 April 2013.

55) 종교자유정책연구원, 『종교 및 차별금지법 관련 여론조사 보고서』(2013) 참조.

56) Korean Gay Men's Human Rights Group Chingusai, *Key Results South Korean LGBTI Community Social Needs Assessment Survey,* p.33.

57) 유엔 자유권 심의 대응 한국 NGO 모임 (83개 단체), 『대한민국 시민적 정치적 권리 실태 및 권고사항
유엔 자유권 위원회에 제출하는 NGO 보고서: 제115차 회기 2015년 10월 19일 ~ 2015년 11월 6일』(2015), p.5 참조.

58) Human Rights Committee, *Concluding Observations on the Republic of Korea,* U.N. Doc. CCPR/C/KOR/CO/4 (2015), paras. 15, 59.

59) CESCR, *General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2),* U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009), para. 32.

상이 되고 있고 될 수 있음을 선언조차 못한다면 이는 차별과 혐오를 적어도 방조하는 것이고 경우에 따라서는 조장하는 것일 수밖에 없다.

(3) 이주노동자 노동3권과 사업장 이동 제한

CESCR는 최종견해에서 이주노동자 노동조합(이하 "이주노조")에 법적 지위를 부여하도록 한 고등법원의 결정을 지지할 것, 사업장 변경 기간을 3개월로 한정한 것은 매우 불충분하다는 사실에 특별히 관심을 기울일 것 등의 권고를 했다.[60] NAP는 이에 대하여 침묵을 지켰고, 정부는 이주노조에 대한 대법원 판결이 난 이후에야 "대법원의 판결을 존중해 정부는 2015년 8월 이주노조 설립신고서를 수리했다."는 논평식 보고를 했다.[61]

이주노조사건은 대법원이 이주노조의 손을 들어 주는 것으로 확정되었다. 즉, "타인과의 사용종속관계 하에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 사람은 노동조합법상 근로자에 해당하고, 노동조합법상의 근로자성이 인정되는 한, 그러한 근로자가 외국인인지 여부나 취업자격의 유무에 따라 노동조합법상 근로자의 범위에 포함되지 아니한다고 볼 수는 없다."는 것이다.[62] 반면 이주노동자들의 사업장 이동 제한을 다룬 헌법재판소는 합헌 결정을 내렸다. 사업장 이동 제한은 "외국인근로자의 무분별한 사업장 이동을 제한함으로써 내국인근로자의 고용기회를 보호하고 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리로 중소기업의 인력수급을 원활히 하여 국민경제의 균형 있는 발전이 이루어지도록 하기 위하여 도입된 것"으로 광범위한 입법재량이 인정된다는 것이다.[63]

---

60) CESCR, *Concluding Observations on the Republic of Korea,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (2009), para.21

61) R*epublic of Korea, Fourth Periodic Report of the Republic of Korea on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/4 (2016), para. 74.

62) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 판결.

63) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083 결정 등.

한국의 인권상황에 대한 유엔인권기구의 심의와 권고를 다루는 국내 정부 부처인 법무부, 외교통상부, 여성가족부 등은 유엔인권권고를 철저하게 협의의 '정부'의 문제로 바라보고 있다. 국가보고서를 준비하는 과정에서나 그 이행을 논의하는 자리에는 협의의 '정부'만의 존재할 뿐이다. 심지어는 유엔인권기구의 우려사항이나 권고사항에 대한 변명으로 국회의 입법부의 입법 활동 미진이나 사법부의 판결 결과를 드는 경우조차 있다. 그러나 유엔인권기구의 심의와 권고는 입법, 행정, 사법을 모두 포함하는 '대한민국'을 대상으로 하는 것이지 협의의 '정부'를 대상으로 하는 것이 아니다.[64]

(4) 한국정부의 유엔사회권규약 선택의정서 비준 필요성

1) 정부의 태도

한국 정부는 유엔사회권규약 선택의정서를 비준은 물론 서명도 하지 않았다.[65] 그동안 유엔기구에서는 2009년 유엔사회권위원회 최종견해의 선택의정서 서명 및 비준 권고,[66] 2013년 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 비준 권고[67]가 있다. 정부는 사회권위원회의 최종견해에 대해서 여러 항목에 걸쳐 그 권고의 '부정확함, 오류와 왜곡된 정보'를 지적하는 공식 논평을 제출하였지만, 권고 일반에 대해서는 '진지하게 고려'할 것이라는 입장만을 표명했다.[68]

64) 우종길, "국제인권메커니즘의 권고사항 이행을 위한 국내 후속조치", 대한변호사협회· 유엔인권정책센터, 『유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2011. 12. 9.), pp. 250.

65) United Nations Treaty Collections.
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en.

66) 유엔사회권위원회 최종견해 (2009. 11. 20.), UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3, para. 33.

67) 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정기검토 (2012. 10. 30.), UN Doc. A/HRC/WG.6/14/L.8, para. 124.2.

68) 최종견해에 대한 대한민국 정부의 논평 (2010. 2. 3.), UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3/Add.1, para. 12.

유엔인권이사회의 UPR 권고에 대해서도 “현재 국내적으로 비준 필요성과 비준에 따른 영향 등에 관하여 검토 중”이라는 입장 정도만을 제시했다.[69] 한편 제2차 국가인권정책기본계획에서 정부는 사회권 분야에 대한 개인진정제도 도입과 관련된 국제인권조약 선택의정서비준을 검토할 것이라고 하면서 사회권 분야 개인진정 현황 및 인용 사례를 연구·분석하고 그 결과를 토대로 비준 여부를 검토하겠다는 계획을 제기하고 있다. 그러나 이 계획이 열거하고 있는 선택의정서 중 사회권규약 선택의정서는 2013년 5월에서야 발효되었고, 아동권리협약 선택의정서는 2014년 4월 14일 발효 예정이고[70], 장애인권리협약 선택의정서도 4건의 사례에 대해서만 결론이 난 상황이다.[71] 최소한의 상황 파악도 되지 않은 채 ‘검토’ 앞에 수식어만 붙여 놓는 것으로 보이는 정부의 태도는 심히 우려스럽다고 할 수 있겠다. 한국 정부의 제4차 국가보고서는 “사회권규약상 규정된 권리에 대한 국내 구제절차의 현황과 국내법적 정비가 필요한 사안에 대한 연구를 시작하였다.”[72]는 유사한 표현을 제시하고 있다.

(2) 비준 필요성

유엔사회권규약 선택의정서는 1) 모든 권리의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호관련성을 확인하고 있고, 2) 개인에 대한 국제적 구제가 가능한 구체적인 권리로서의 사회권을 확인하고 있으며, 3) 사회권규약의 규약상 권리와 국가 의무를 명료화하여 그 이행에 기여하고,

---

69) 국가별 인권상황 정기검토에 대한 대한민국 정부의 견해 (2013. 1. 16.), Un Doc. A/HRC/22/10/Add.1, para. 7.

70) United Nations Treaty Collections. https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-11-d&chapter=4&lang=en.

71) http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

72) R*epublic of Korea, Fourth Periodic Report of the Republic of Korea on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/4 (2016), para. 9.

사회권에 관한 국내 법리의 발전을 촉진시키며[73] 대중의 인식 제고시킨다. 이러한 선택의정서의 의의를 염두에 둔다면 비준의 필요성의 문제는 결국 정부가 비준을 두려워할 이유가 있는가의 문제로 귀결된다.[74] 국가간 통보제도나 진정 없는 조사절차의 경우 정부가 그 적용을 배제할 수 있기 때문에 결국 유엔사회권규약 선택의정서의 비준과 관련하여 문제되는 것은 개인통보제도이다. 개인통보제도의 도입에서 발생할 수 있는 문제점에 대하여 국가인권위원회는 다음의 사항들을 지적하고 있다. "첫째, 경제적·사회적·문화적 권리와 직접·간접적으로 관계된 국가정책과 법제도가 광범위하게 국제심사의 대상이 됨으로써 당사국과의 갈등이 발생할 가능성이 있으며, 둘째, 개인통보의 심사후 당사국의 규약위반 판정시 그 판정의 국내적 이행을 위해서 과다한 국가적 비용이 발생할 가능성도 있으며, 셋째, 개인통보에 대한 심사에 있어서 각 당사국의 상이한 경제적·사회적·문화적 차이를 고려하면서 국제심사의 일관성·통일성을 유지하기가 용이하지 않을 것으로 본다."[75]

그러나 국가인권위원회의 위와 같은 지적은 사회권규약의 법적 성격, 개인통보와 관련한 국내의 논의, 명문의 규정으로 확인되는 사회권규약이 가지는 특수한 성격에 대한 몰이해에서 비롯된 것으로 판단된다. 우선 선택의정서는 그 어떤 실체적인 내용을 규정한 것이 아니고 정부가 이미 법적 의무로서 수용한 국내법적 효력을 가지는 사회권규약을 근거로 한다.[76]

---

73) R*eport of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its first session,* U.N. Doc E/CN.4/2004/44 (2004), para. 23.

74) Stein Evju, "Should Norway Ratify the Optional Protocol to the ICESCR?: That is the Question", *Nordic Journal of Human Rights, Vol. 27, No. 1* (2009), p. 82.

75) 국가인권위원회, 『A규약선택의정서성안을 위한 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견』 (2005. 1. 7.).

76) Stein Evju, "Should Norway Ratify the Optional Protocol to the ICESCR?: That is the Question", *Nordic Journal of Human Rights, Vol. 27, No. 1* (2009), pp. 85-87.

따라서 국가보고서의 심의 등을 통해 이미 관련 “국가정책과 법제도가 광범위하게 국제심사의 대상”이 되어 왔고, 이미 여성차별철폐협약 선택의정서에서와 같이 국내법적 효력을 가지는 다른 개인통보제도도 사회권의 내용을 상당 부분 포함하고 있는 상황에서, 정부는 이를 근거로 “갈등 발생 가능성”을 논할 수도 없고, 논한 적도 없다. “과도한 국가적 비용” 발생의 언급도 여러 가지 측면에서 타당하지 않다. 국내적인 절차를 통해 구제받을 수 없는 상황에서 국제적 구제의 길을 연다는 중요한 의미를 지니는 개인통보제도의 실질적인 적용을 위해서 일부 국가비용의 지출은 당연히 감수하여야 할 것이고, 실제 기존 자유권이나 여성의 권리의 예를 보더라도 한국에서 제기된 개인통보는 극소수에 불과하다. “국제심사의 일관성·통일성”의 문제도 사회권규약 제2조가 표방하는 바와 같이 사회권의 경우 각 당사국의 구체적인 상황이 고려되어야 한다는 점을 충분히 판단하지 못한 지적이라고 할 수 있다. 따라서 적어도 국가인권위원회가 지적하고 있는 문제점들은 선택의정서 비준의 걸림돌이 될 수 없다.

앞에서 서술한 선택의정서의 의의에 관한 내용은 한국에서도 모두 비준의 필요성으로 강조될 필요가 있다. 그리고 특히 한국정부가 사회권규약의 이행에 소극적인 태도를 보이고 있다는 사실 자체가 오히려 선택의정서 비준의 필요성을 더 절실하게 만들고 있다. 구체적인 문제제기와 사회권규약 위반 여부의 직접적인 확인을 통해 국제인권기준과 유엔인권권고에 대한 정부의 태도 변화를 강제할 수 있는 효과를 가져올 수 있는 가능성이 있다. 비록 개인통보 결과에 따른 국내 구제절차가 마련되어 있지 않지만 기존의 개인통보가 그러했듯이 구체적인 문제에 대해 사회적인 주의를 환기시키는 효과도 있을 수 있다. 그리고 선택의정서의 가입이 오히려 현재 마련되지 못한 국내구제절차 도입의 필요성을 좀 더 공론화시키는 계기가 될 수 있다. 선택의정서의 의의에 비추어, 그리고 이를 비준하지 못할 그 어떠한 법적인 걸림돌이 없는 상황에서 정부가 이를 비준하지 못할 이유는 전혀 없다고 봐야 한다. 국회는 정부가 조속히 유엔사회권규약 선택의정서를 서명, 비준할 것을 촉구하여야 하고, 정부는 민생경제가 강조되는 현 시점에 걸맞게 서명, 비준에 적극 나서야 한다.

[표 2] 제3차 CESCR 한국 최종견해, 제2차 한국 NAP 비교[77]

제3차 CESCR 한국 최종견해 권고	제2차 한국 NAP 추진과제 및 이행방안
I. 법제도	
1. 규약의 국내법적 효력 (최종견해 제6항)	
[1] 규약이 국내 법 체제 안에서 직접 원용될 수 있도록 법적 지위를 부여할 것 [2] 규약의 권리들을 원용한 국내법원, 심판위원회, 행정청 판례들에 대한 상세한 정보를 차기보고서에 포함시킬 것	* 최종견해 권고 언급 있으나 추진과제 및 이행방안은 없음.
2. 국제조약 서명 및 비준 (최종견해 제2항, 제36항, 제38항)	
[3] 국제노동기구 협약 제87호 '결사의 자유 및 단체결성의 자유 보장 협약'(1948) 비준할 것 [4] 국제노동기구 협약 제98호 '집회와 단체협상의 권리 협약'(1949) 비준할 것 [5] ICESCR 선택의정서 서명과 비준을 고려할 것 권장 [6] '모든 이주노동자 및 그 가족의 권리 보호를 위한 국제협약(이주노동자협약)' 서명과 비준을 고려할 것 권장	* 국제노동기구 협약 제87호 및 제98호 - 비준 방안에 관하여 ILO 및 관련 부처, 노사단체와의 지속적인 협의 추진 - 결사의 자유 관련 협약은 노사관계 법제 전반에ㅡ 대한 신중한 검토 및 소나 당사자의 합의가 필수적 * ICESCR 선택의정서 - 사회권 분야 개인진정 현황 및 인용사례를 연구·분석하고 그 결과를 토대로 비준 여부 검토

77) CESCR, *Concluding Observations on the Republic of Korea,* U.N. Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (2009); 대한민국정부, 『2012-2016 국가인권정책기본계획 (수정판)』(2014); 이성택, "제1차, 제2차, 제3차 최종견해 비교분석표", 국가인권위원회, 『유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 대한민국 제3차 최종견해 평가 및 이행전략 모색을 위한 토론회』(2010. 2. 3.), pp.329-344 참조.

3. 국가인권위원회 (최종견해 제8항)	
[7] 국가인권위원회가 규약의 모든 권리들을 포괄할 수 있도록 그 업무권한을 강화하고 확장시킬 것 [8] 국가인권위원회법에 따라, 인권전문가를 포함하여 적절한 인적·재정적 자원을 배정할 것 [9] 경제적, 사회적, 문화적 권리 침해에 대하여 개인이 국가인권위원회에 직접 진정을 제기할 수 있도록 허용할 것	* 최종견해 권고 언급 있으나 추진과제 및 이행방안은 없음.
4. 차별금지법 (최종견해 제9항) (ICESCR 제2조)	
[10] 일반논평 제20호(경제적, 사회적, 문화적 권리에 있어서 차별금지)와 일치하도록 규약 제2조 제2항에 설시된 모든 종류의 차별사유를 명확히 적시한 포괄적인 차별금지 법령을 즉각적으로 입법화할 것	* 차별금지에 관한 기본법 제정 방안 마련 - 다양한 차별금지 사유와 영역을 포괄적으로 규율하는 기본법 제정 추진 - 국제인권기준 등 연구·검토하여 차별금지에 따른 편익과 사회·경제적 부담이 조화를 이루는 입법 방안 마련
5. 공적개발원조(ODA) (최종견해 제7항)	
[11] 2015년까지 국제적으로 합의된 공적개발원조 목표치인 국내총생산 대비 0.7% 수준까지 증대시키도록 노력을 다할 것 [12] 최빈국을 대상으로 한 양자간 공적개발원조에 있어서 증여율 상향과 관련하여 OECD 개발원조위원회 권고사항들을 견지할 것	* 차기 국제개발협력기본계획(2015년 이후) 수립 시 인권 관련 가치 지향 목표 포함 * 최빈개도국의 빈곤감소에 기여할 수 있는 원조의 비구속화 지속 추진

II. 여성, 아동청소년	
1. 여성부 (최종견해 제11항) (ICESCR 제2조)	
[13] 여성부가 효과적으로 기능하고 입법과 정책에 지속적으로 성인지 관점을 적용할 수 있도록 적절한 제도적 장치와 필요한 자원을 배분할 것 [14] 생활의 모든 영역에서 법률상·사실상의(de jure and de facto) 남녀간 성평등을 보장할 목적으로 입법전반에 대하여 포괄적으로 재검토할 것 [15] 이들 진전사항에 대한 상세한 정보를 차기보고서에 포함할 것	* 성인지 정책 추진 기반 확립 - 성별영향분석평가 활성화 추진 및 성인지예산제도 지원 강화 - 성별통계 생산 활성화
2. 여성차별 관행 (최종견해 제13항) (ICESCR 제3조)	
[16] 새로운 가족등록제도가 프라이버시뿐만 아니라 성평등과 개인의 존엄을 보장할 수 있도록 필요한 입법적·정책적 조치를 취할 것 [17] 감세와 사회보장 유인책과 같이 남녀로 하여금 직업과 가족생활을 조화시킬 수 있도록 보장하는 제도적 장치를 고려할 것 [18] 육아휴직과 같은 정책적 유인책을 통하여 남성이 가족돌봄에 참여할 수 있도록 권장할 것 [19] 남녀 모두 유급 노동과 가족 책임을 결합할 수 있도록 탄력근무를 시행할 것 [20] 학교급식이나 공공보육시설과 같은 보육시설을 포함하여 사회복지 네트워크를 확장할 것	* 아이돌봄 지원 사업 * 가족친화 직장문화 조성 * 보육취약지역 위주로 국·공립 어린이집 확충 * 무상보육과 보육료·유아학비 지원 확대

3. 여성 및 청소년 실업 (최종견해 제14항) (ICESCR 제6조)	
[21] 노동력이 과소대표된 여성과 청년층의 고용을 더욱 증진시킬 것 [22] 2010년까지 고용시장에서 여성의 참가율 목표치 55%를 달성하기 위한 모든 조치를 취하고 여성이 자녀를 양육하고 경력이 단절된 이후에도 노동시장에 재진입할 수 있도록 적절한 훈련과 재훈련을 제공할 것 [23] 시장의 요구에 적합한 직업훈련을 강화함으로써 청년층 고용기회를 창출할 것	* 경력단절여성을 위한 맞춤형 취업지원 강화 (경력단절여성 대상 전문화된 취업지원을 위한 여성새로일하기센터(이하 "새일센터") 등 인프라 확대 / 새일센터를 통한 경력단절여성의 취업지원을 위한 원스톱 일자리 연계 강화) * 학교-기업 매칭시스템 운영을 통한 특성화고등학교 졸업 학생 취업 지원
4. 직장내 성희롱 (최종견해 제17항)	
[24] 작업장 내에서의 성희롱을 형사범죄화 하는 법령을 입법·시행하고, 그 이행상황을 모니터링 할 수 있는 체계를 갖출 것 [25] 작업장 내 성희롱을 다루는 공적 기관이 벌칙부여가 가능하도록 충분한 권한을 부여하고 피해자에게 보상할 것 [26] 지속적으로 성희롱이 범죄라는 인식을 증진시킬 것	* 성희롱 예방 - 공공기관 성희롱 예방교육 내실화 - 성희롱 금지 등 실효성 확보를 위한 법·제도 개선방안 연구 추진 (2012년) - 성희롱 금지 관련 법령의 제·개정 추진 (2013년-2104년)

5. 가정폭력 (최종견해 제24항) (ICESCR 제10조)	
[27] 가정폭력에 적절하게 대처하기 위하여 입법화 등 가능한 모든 수단을 강구할 것 [28] 가정폭력이 형사범죄라는 인식을 제고하고, 가해를 재판과 확정판결까지 이르게 하며 상담 프로그램을 강화하는데 지속적으로 노력을 기울일 것 [29] 피해자 보호시설과 사회심리학적 지원 서비스를 늘릴 것	* 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호 - 가정폭력·성폭력 방지를 위한 제도적 기반 확충 - 가정폭력·성폭력 방지를 위한 국민의식 개선 및 예방교육 강화 - 가정폭력·성폭력 피해자 지원시설 확충 및 대상별 맞춤서비스 추진 - 가정폭력·성폭력 피해자 보호·치료 기능 강화 및 보호 서비스의 질적 수준 제고 - 성폭력 가해자에 대한 교정·치료·재사회화 * 가정폭력 관련 범죄에 대한 실효적 제재 방안 강구
6. 청소년 성교육 (최종견해 제31항)	
[30] 학교 내 의무 성교육을 체계적인 방식으로 수행할 것, 성건강 및 생식건강과 피임법에 대한 정보를 이 교육에 포함시킬 것	* 학교 성교육 내실화 방안 수립·추진 - 성교육 내용의 실효성 제고 - 체계적·지속적 성교육 교육시수 확보 - 성교육 담당교사 전문성 강화

7. 미혼모 (최종견해 제31항)	
[31] 미혼모들에게 재정적, 심리적 지원을 제공하고 미혼모에 대한 깊은 사회적 편견을 불식시키는 캠페인을 펼칠	* 미혼모 자립기반 형성 촉진과 사회적 인식 개선 - 양육환경 개선 - 자립 지원 강화 - 미혼모에 대한 인식 개선
III. 이주, 외국인	
1. 난민신청 기간 (최종견해 제10항)	
[32] 출입국관리 담당 인력 증원을 포함하여 개정된 출입국관리법 및 동 시행령을 집행하는데 적절한 자원을 지원할 것 [33] 망명 절차를 표준화 할 것 [34] 난민과 망명신청 관련 자료를 체계적으로 수집할 것 [35] 채택한 조치들에 대한 정보를 난민과 망명자 자격을 부여한 통계를 포함하여 차기보고서에 포함시킬 것	* 난민 전담부서 및 전문 인력 확충 * 난민심사절차의 공정성 확보 * 난민신청자의 처우 개선 * 국제적 수준의 난민지원체계 구축
2. F2사증 (최종견해 제12항) (ICESCR 제2조)	
[36] 한국 국적자와 결혼한 외국 여성들이 남편에 의존하지 않으면서도 체류자격을 획득하거나 귀화할 수 있도록 권한을 부여함으로써 이들이 직면한 차별을 해소시킬 수 있는 추가적인 노력을 다할 것	* 결혼이주여성의 안정적 법적 지위 보장 - 결혼이민자의 체류기간 연장허가 신청시 신원보증서 제출 생략 계속 이행 - 결혼이민자의 체류기간 연장허가 신청시 국민 배우자의 사무소 동반 방문도 필요한 경우를 제외하고 가급적 억제

3. 아주노동자 고용허가제, 사업장 변경 제한 (최종견해 제21항)	
[37] 이주노동자가 노동법 상 보호를 받을 자격을 갖는 근로자임을 이미 인정하고 있는 고용허가제도에 대하여 심도 있게 재검토할 것 [38] 사업장 변경 기간을 3개월로 한정한 것은 매우 불충분하다는 사실에 특별히 관심을 기울일 것	* 최종견해 권고 언급 있으나 추진과제 및 이행방안은 없음.
4. E6사증 및 인신매매 (최종견해 제23항) (ICESCR 제9조)	
[39] 인신매매, 특히 여성과 아동에 대한 인신매매와의 전쟁 노력을 강화하되, 그 중에서도 특별히 아래와 같이 할 것 [40] E6사증 발급에 대한 모니터링을 강화할 것 [41] 인신매매를 예방할 수 있는 캠페인 프로그램을 지원할 것 [42] 법집행 공무원, 검사, 판사들에게 인신매매 방지 입법에 대한 의무교육을 제공할 것; [43] 피해자에 대한 의학적, 심리학적, 그리고 법적 지원을 늘릴 것 [44] 체류자격과 무관하게 이주노동자들이 효과적으로 민원 접수 할 수 있도록 보장할 것 [45] 인신매매 사건을 철저하게 조사함으로써 정의를 실현시킬 것	* 성매매 예방 및 피해자 보호 - 초·중·고등학교 성매매 예방교육 및 내실화 - 공공기관의 성매매 예방교육 내실화 - 성매매 예방 국민의식개선 및 건전한 성문화 조성 - 탈성매매 여성 보호 및 지원 프로그램 내실화 추진 - 해외 성매매 피해자 지원 강화 - 성매매 수요 감소를 위한 성구매자 교육 강화 * 외국인 성매매 피해자 지원 강화 - 외국인 성매매피해여성 지원시설 운영 내실화 - '이주여성긴급지원센터 1577-1366' 운영을 통해 성매매피해 이주여성에 대한 다국어 (13개 국어) 긴급 상담 실시

IV. 노동	
1. 비정규직 (최종견해 제15항) (ICESCR 제7조)	
[46] 비정규직과 파견직 근로자들의 상황에 대한 평가를 즉각적으로 결론지을 것 비정규직 근로자들에게 아래 권리들을 부여할 것 [47] 동일가치 근로에 대한 동일한 임금 [48] 적절한 사회보험 적용 [49] 실직수당, 휴가 및 초과근무수당을 포함한 노동법 보호 [50] 부당해고를 막기 위한 안전장치	* 비정규직 종합대책 추진 (비정규직 차별시정 지도·감독 강화 / 정규직 이행기회 확대 / 파견 및 사내하도급 근로자 보호 / 공공부문 비정규직 대책 / 비정규직 문제 해결을 위한 상생협력의 노사문화 유도 / 인력 운영의 탄력성과 비정규직 근로자 보호가 조화되는 방향으로 비정규직 대책 지속 모색 / 고용형태별 고용현황 공시제도 도입 / '정규직 전화 가이드라인' 제정·확산) * 특수형태업무종사자 보호대책 마련 (현황 및 실태 파악하고 그 결과를 분석하여 대책 마련 / 산재보험 적용대상 확대 / 고용보험 적용방안 마련) * 비정규직 근로자의 직업능력개발 참여 활성화 (비정규직 근로자 대상 고숙련 직업훈련 프로그램 지원 우대 / 내일배움카드제 지원 대상에 비정규직 근로자 대상 훈련비 지원)

2. 최저임금 (최종견해 제16항) (ICESCR 제7조)	
[51] 최저임금의 효과적 시행을 보장할 모든 적절한 조치를 취할 것과 규약 제7조 제(a)항 제(ii)에 따라 근로자와 그 가족들에게 적절한 생활수준을 제공할 것 [52] 최저임금 법령이 적용되지 않는 영역들까지 해당 법령이 적용될 수 있도록 확대할 것과 근로감독을 강화하고 최저임금 법령을 준수하지 않은 사업주에 대한 벌금 등 여타 적절한 제재를 가함으로써 법적 최저임금이 시행되도록 더한층 노력할 것 [53] 당사국이 현재 검토하고 있는바, 최저임금에서 숙식비를 감하도록 하는 최저임금 계산법 변경이 이주노동자에게 불균형적으로 영향을 주지 않도록 보장할 것	* 최저임금 미만 근로자의 권리 보호 (최저임금 관련 제도 개선 및 이행 상황 점검 / 지속적인 지도·감독 및 처벌 강화 / '최저임금 지킴이' 사업 확대 및 내실화 / 최저임금 준수 홍보 강화)
3. 산업재해 (최종견해 제18항) (ICESCR 제7조)	
[54] 근로감독관을 증원하고 이들 및 사용자와 근로자 모두에게 산업안전 및 근로조건에 대한 적절한 훈련을 제공할 것	* 외국인근로자 산업재해 예방 (외국인근로자 안전보건교육 강화 / 외국인근로자용 안전보건 미디어 개발·보급 추진 / 영세사업장 중 산업재해 재발 위험사업장 및 잠재적 위험사업장을 집중관리 대상으로 선정하여 기술 지원 실시) * 외국인 고용사업장에 대한 정기적인 지도·감독 시행 (임금체불, 최저임금 준수 여부 등 사업주의 노동관계법 준수여부에 대한 주기적 모니터링 실시) * 산업재해보상보험 적용대상 확대

4. 공무원, 이주노동자 노동3권 (최종견해 제19항, 제21항) (ICESCR 제8조)	
[55] 결사의 권리 및 집회의 권리 보호와 관련하여 국제노동기구 전문가 위원회가 2001년에 제출한 협약(제87호)에 부합하도록, 공무원의 노동조합 가입권과 파업권 제한규정을 삭제하는 방향으로 공무원관련 법령을 개정할 것 [56] 이주노동자 노동조합에 법적 지위를 부여하도록 한 고등법원의 결정을 지지할 것	* 최종견해 권고 언급 있으나 추진과제 및 이행방안은 없음.
5. 업무방해죄와 파업노동자 과도한 처벌 (최종견해 제20항) (ICESCR 제8조)	
[57] 모든 개인이 자유롭게 노동조합을 결성하고 노동조합에 가입할 권리와 노동조합을 통해 단체협상에 참여할 권리를 보장할 것 [58] 공공질서유지에 절대적으로(absolutely) 필요한 수준을 넘어 물리력을 사용하거나 파업권을 약화시키기 위해 사용되는 체계적인 수단으로서의 '업무방해죄' 조항의 적용을 억제함으로써 파업권을 보장할 것	

V. 사회보장	
1. 사회복지 일반 (최종견해 제22항)	
[59] 국민기초생활보장제도를 지원 의무기준과 소득수준, 그리고 보편적 접근 등과 관련한 검토과정을 신속하게 마무리 짓고 홈리스, 비닐하우스 생활자, 보호시설 생활자를 포함한 '안정적 생활'의 최소기간을 충족하지 못하는 사람들이 동 제도에 접근할 수 있도록 보장할 것	* 국민기초생활보장제도의 합리적 개선 - 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계로 전환 - 빈곤위험계층까지 정책대상 확대 - 부양의무자 기준 완화 * 저소득 이주여성의 기초생활보장
2. 국민연금 (최종견해 제23항) (ICESCR 제9조)	
[60] 노인들이 일정수준의 삶을 영위할 수 있게 하는 보편적 최저보증연금(universal minimum pension)이나 사회부조급여(social assistance benefits)와 같은 제도를 국민연금제도에 대한 대안으로 혹은 보완으로 구상할 것	* 노인장기요양보험제도의 보장성 강화 및 내실화 * 기초연금제도 도입
3. 빈곤 (최종견해 제26항) (ICESCR 제11조)	
[61] 빈곤퇴치 전략을 완전하게 시행하기 위한 충분한 예산을 배정할 것 [62] 취약소외계층에 대한 빈곤퇴치 전략의 영향을 효과적으로 모니터링할 것 [63] 경제적, 사회적, 문화적 권리를 동 전략에 완전히 통합시킬 것 [64] 성, 연령, 가구당 아동 수, 편모·편부 가구수, 도·농 인구 및 인종집단 별로 세분된 빈곤생활자 인구비율에 대한 최신의 연간 통계를 포함하여 동 전략 하에 채택된 조치들의 결과와 관련된 상세한 정보를 차기보고서에 포함시킬 것	* 영세사업장 저소득 근로자와 사업주에 대한 사회보험료 지원 * 사고·질병농가 및 고령·취약 농어촌 가구에 대한 도우미 지원 * 농어업 재해보험의 지속적 확충 * 전기요금체납세대에 대한 단전유예 및 최소 전기공급 * 취약계층의 안전한 가스·전기 사용환경 조성

4. 홈리스 (최종견해 제27항)	
[65] 홈리스 문제의 범위와 원인을 점검하고 홈리스들에게 적절한 생활수준을 보장한 후 노숙 문제를 해결할 전략을 채택할 것 [66] 홈리스의 범위와 관련하여 성, 연령, 도·농 인구별로 세분된 자료를 차기보고서에 포함시킬 것	
5. 최저주거기준 (최종견해 제28항)	
[67] 주택 문제와 관련한 진정이나 민원을 처리할 부서를 정부 내에 설립할 것 [68] 특히 취약소외 계층의 주택 소유를 보장하고 이들에게 적정가격의 주택을 제공하는 정책을 실현시키기 위한 충분한 예산을 확보할 것. [69] 이 때 홈리스와 심각한 기준이하 환경에서 생활하는 사람들이 우선적으로 고려되어야 함 [70] 성, 연령 및 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하여 상세한 정보를 제공할 것	* 저렴하고 안정적인 주거공간 확보를 위한 임대주택의 공급 * 저소득층 주거환경 개선사업 지속 추진 및 법령 정비 * 장애인·고령자 등 주거약자 지원 * 주거안정을 위한 전세자금 지원 * 기초수급자 주거 안정을 위한 주거급여 개편

6. 강제퇴거와 용산 (최종견해 제29항) (ICESCR 제11조)	
[71] 강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산사건(Yongsan Incident)과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거를 보장함이 없이는 어떠한 개발사업이나 도시 재개발도 하지 말아야 한다는 점 [72] 자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것 [73] 개발사업과 주거환경개선 사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것 [74] 새 주거지에는 먹는 물, 전기, 세탁 및 위생 시설과 같은 기본 서비스와 설비를 갖추고 학교, 의료시설 및 교통 접근이 용이하도록 보장할 것 [75] 성, 연령, 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하는 강제퇴거 관련 정보를 차기보고서에서 제공할 것	* 거주민의 주거권을 고려한 택지개발사업 및 주거환경정비계획의 수립·이행 - 주민 의견 수렴 제도 지속 유지

VI. 건강	
1. 건강 (최종견해 제30항) (ICESCR 제12조)	
[76] 의료비 지출을 증대시킬 것과 감당 가능한 비용으로 모든 사람이 의료 서비스에 보편적으로 접근할 수 있도록 보장하는 모든 종류의 조치를 취할 것 [77] 달성 가능한 최상의 육체적 정신적 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 제14호(2000)에 관심을 기울일 것	* 건강보험의 보장성 강화 * 저소득층 의료급여의 보장성 강화 * 지역거점 공공병원의 공공성 강화 * 치매노인에 대한 종합적 관리·지원체계 구축 * 희귀·난치병 질환자 지원 * 국내 허가 받은 치료제가 없는 희귀질환에 대한 치료 기회 확대 * 건강보험 미가입사업장에 대한 관리·감독 강화 * 군 장병 의료접근권 향상 및 군 의료체계 개선 * 미등록 외국인과 그 자녀에 대한 의료지원

2. 식수 (최종견해 제32항) (ICESCR 제11조)	
[78] 농사와 식수용으로 지역주민들에게 필수적인 지하수를 강탈당하지 않도록 보장하는 유효한 조치를 취할 것 [79] 발암물질이 발견된 생수와 관련된 건강 위협요인에 대한 충분한 정보가 대중에게 알려지도록 보장할 것 [80] 이미 채택한 먹는 물 수질에 대한 세계보건기구 기준을 효과적으로 시행할 것과 차기보고서에서 제공할 정보와 관련하여 달성 가능한 최상의 육체적 정신적 건강에 대한 권리에 관한 위원회의 일반논평 제14호를 참조할 것	* 안심하고 마실 수 있는 수돗물 수질기준 설정·관리 - 우리나라에서 발생 가능한 미규제 미량유해물질 함유실태조사

VII. 교육	
1. 교육불평등 (최종견해 제33항) (ICESCR 제13조)	
[81] 교육이 금전이 아닌 능력을 기초로 모든 사람이 평등하게 접근가능하며 차별 없이 이루어지도록 보장하는 노력을 더욱 강화할 것 [82] "사교육에 대한 과도한 지출로 인해 가계에 크나큰 부담이 되고 중산층의 삶의 질 저하의 주요한 원인이 되고 있다"는 점을 인정하면서, 교육 관련 비용을 부담하는 재정보조를 저소득층에게 제공할 것	* 재정 여건을 고려하여 단계적으로 취학 전 유아의 무상교육 확대 * 고등학교 무상교육을 2015년 이후 시행하여 현 정부 내 완성 추진 * 저소득층 가정 자녀에 대한 교육비 지원 * 방송 및 인터넷 무료 영어학습 환경 확대·강화 * 학자금·장학금 사업에 관한 맞춤형 원스톱서비스체제 구축 * 2015년 소득연계 맞춤형 대학 반값등록금 추진 * 저학력·비문해 성인학습자 대상 문해교육 등 기초 학습권 보장

2. 극심한 학업 경쟁 (최종견해 제34항) (ICESCR 제12조, 제13조)	
[83] 주입식 교육을 하는 사설 학원 (privately run cram schools) 운영 시간 제한에 관한 헌법재판소 판결을 이행할 것 [84] 시범적인 대안 학습 모델을 수립할 것 [85] 아동의 과도한 학습 부담이 초래할 효과에 대하여 부모와 일반대중에게 교육을 실시할 것 [86] 사설 야간 학원과 주입식 교육학원 운영을 억제할 것 [87] 불필요한 학교간 경쟁을 유발하고 학생의 중등교육에서의 학업 방식에 대한 선택지를 제한하는 일제고사 (Iljegosa) 제도를 재검토할 것	* 학교중단 유형열 맞춤형 대안교육 확대 * 공립 대안학교 설립 확대
3. 대학의 자율권 (최종견해 제35항)	
[88] 자신의 학술적 권위를 완벽하게 구현하고 그 교과과정과 교수 방식을 스스로 관리할 자유를 대학에 보장할 것	* 최종견해 권고 언급 있으나 추진과제 및 이행방안은 없음.

VIII. 최종견해 배표 및 공표 (최종견해 제37항)	
[89] 최종견해를 전 사회계층, 특히 국가공무원, 사법부 및 시민사회 기구들 사이에 널리 배포할 것, 본 최종견해를 번역하여 가급적 널리 공표할 것 권장	* 국제인권기구의 권고에 대한 공식 번역본 발간 및 관보 게재

≫ 토론문4

사회적 존엄의 가치 실현과 유엔 사회권 4차 심의

명 숙 인권운동사랑방 상임활동가

1. 알리바이성 국제인권규약 가입?

“대한민국은 민주공화국이다. 모든 권력은 국민으로부터 나온다.” 헌법1조가 담긴 노래가 쨍쨍하게 거리를 맴돌던 2008년 촛불광장을 경험한 것도 잠시, 2009년 용산철거민 사망사건과 쌍용차 정리해고 노동자들에 대한 폭력진압이라는 국가폭력을 경험하던 해 인권이 장식이 된 유엔 경제·사회·문화적 권리규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 약칭 사회권규약) 3차 심의를 제네바에서 했다. 3차 사회권 심사는 보수정권인 이명박 정부가 들어선지 2년에 어떤 인권후퇴가 있었는지를 평가하는 자리이기도 했다. 당시 규약 심의의 담당이었던 법무부 인권과는 호기스럽게 40여명이 넘는 공무원들을 심의에 참가시켜 방어하기에 급급했다. 그 덕에 이명박 정부의 4대강정책이 어떻게 환경에 대한 권리나 사회복지에 대한 권리를 후퇴시켰는지가 유엔사회권위원회의 권고에 반영되지 못했다. 그러나 너무나 뚜렷한 인권침해 후퇴 행위는 묻히기 어려웠다. 용산에서 벌어진 주거권 문제와 강제퇴거의 문제, 노동자의 파업권 행사를 막는 업무방해, 빈곤층의 의료와 복지권을 제한하는 부양의무제 문제, 홈리스, 일제고사 등으로 청소년의 권리가 제한되는 문제까지 매우 구체적인 내용이 권고에 담겼다. 비정규직 문제, 차별금지법도 국가인권위원회 조직 축소와 인권위원장 자격문제까지 크고 굵직한 문제도 모두 다루어졌다

그러나 그 후 정부의 태도는 어떻게 바뀌었나. 그대로였다. 군사정권의 연장이라는 국제사회의 비판을 모면하려는 듯 국제인권규약에 1990년에 가입했던 것처럼, 심의가 끝났고 유엔인권이사회 상임이사국 자리도 크게 망신스럽지 않다는 듯 유지하면서 인권정책을 세우거나 이행하려고 하지 않았다. 이러한 현실이 국제인권규약 심의에 대응하는 인권활동가들의 노력을 무의미하게 하는 건 아닌지, 정말 요즘 유행어처럼 "이러려고 열심히 사회권NGO 보고서 만들었나" 싶을 정도였다. 굳이 공들여서 대응할 필요가 있나 싶을 정도다. 나아가 이 땅에서 사회적 권리를 포함한 존엄성을 짓밟힌 상태로 살아가는 사람들에게 권고는 어떤 의미가 있는지 묻게 된다.

정부는 유엔인권기구에 보고서를 적당히 내고 적당히 심의 받으면 끝났다고 보는 경향이 있다. 적어도 한국정부가 3차 심의 권고인 시민사회에 알리는 것이라도 하면 좋겠다.[1] 주요한 행위 주체인 국가가 그러다보니 다른 행위자들조차도 유엔인권규약 심의 대응에 공을 들이지 않는 경향이 생기게 된다. 물론 일본이나 미국처럼 국제인권규약 가입을 하지 않는 것보다 나을 수 있다. 그러나 오십보백보다.

국제인권규약 가입이 알리바이성(우리나라는 이러이러한 인권규약에 가입했다고 홍보하는 의미의 가입)으로 끝나지 않도록 시민사회는 정부를 강제해야 한다. 행정부만이 아니라 국회, 사법기관의 책임을 묻는 일이 더 많아져야하는 것도 이 때문이다.

1) 37. 위원회는 당사국이 현 최종견해를 특히 공무원, 사법부, 시민사회단체와 같은 사회 모든 계층에 전달하고, 번역하여 가능한 한 널리 알리고, 그 이행을 위하여 취해진 조치들을 다음 정기보고서에 담아 위원회에 알려줄 것을 요청한다. 또한, 한국 정부는 다음 정기보고서 제출 전에 국가인권기구들, 비정부기구들, 기타 시민사회의 구성원들과 국가차원에서 토론하기를 권장한다.(유엔사회권위원회 한국정부보고서 3차 심의 권고 중)

특히 사회권은 전통적으로 국가가 최소핵심의무가 하면 된다는 인식, 재정이 들어가니까 국가재정이 부족한 나라는 어쩔 수 없다는 인식이 많다. 이러한 인식이 많이 바뀌었다고 하나 신자유주의정책이 확대되는 추세 속에서 다시 회귀하는 경향이 있다. 국가의 사회권 보장에 대한 인식을 최소로 두어도 되느냥 정부는 변명한다. 국제사회에서도 민영화가 사회적 권리를 어떻게 후퇴시키는지, 구제금융이나 자유무역협정이 어떻게 일국의 사회권에 영향을 미치는 지에 대한 논의가 잠시 있었지만 전면화 되지 못해 아쉽다.

인권에 기반한 정책이라는 기조를 정부가 유지하지 않을 때 사회적 권리가 후퇴될 수 있다는 것을 사회권 심의과정에서 정부가 깨닫도록 시민사회가 움직일 수밖에 없다. 그럼에도 여전히 법무부 인권과의 일로만 여겨지고 있어 '이게 나라냐'는 문제의식이 해결될 수 있을지 모르겠다.

2. 시민사회의 역할

인권보장의 의무를 정부가 제대로 하도록 국가기관이 제대로 이를 이행하고 있는지 질의하고 모니터링 하는 일도 중요하다. 그럼에도 인권활동가들이 사회권 규약심의에 대응하는 의미는 크게 네 가지일 것이다.

먼저 국가는 사회구성원의 인권 보장 및 실현의 의무주체로서 책임을 다하라는 것을 강조하는 것이다. 인권보장의 의무주체가 인권침해의 가해자로서 나서는 현실에서 다시 국가의 역할을 강조하는 것이다. '이게 나라냐'는 말이 수사가 아니라 현실이 된 2017년 한국 사회에서 어떤 게 제대로 된 나라인지 밝히는 과정이 될 것이다.

둘째, 사회적 권리를 실현하기 위해 싸우는 민중들에게 유엔인권기구의 권고는 좋은 수단이 될 수 있다. 싸움의 주체들의 정당성을 다시 한 번 강조하는 의미다. 물론 유엔인권기구의 권고가 아니더라도 수많은 인권문헌들 싸움의 정당성을 말해주기는 하겠지만 그래도 "유엔인권기구에서도 이렇게 말했는데…"라는 말이 보태지는 것이다.

셋째, 한국의 사회권 현실을 보고서에 담으면서 사회권의 내용을 풍부화하고 재구성하는 일이다. 사회권 규약이 이미 만들어진지 오래됐고 규약에 담기지 못한 수많은 권리들이 민중들의 싸움을 포함한 여러 인권 행위자들의 노고로 인권의 영역과 권리목록이 확대되고 있기 때문이다. 사회권 일반 논평을 통해 인권의 내용을 이미 재구성하고 있지만 시민사회가 유엔인권규약 심의를 대응하면서 실태를 파악하고 어떤 사안을 인권의 프레임으로 잡아내는 것이 그러한 일이다. 그런데 인권현안이 많아지고 그에 대응하다보니 NGO 보고서를 작성하는 일이 녹록치 않다보니 재구성을 위한 노력이 쉽지 않은 것도 사실이라 아쉽다.

쳇바퀴 도는 듯한 유엔인권기구 심의대응을 벗어나려면 보고서 심의 후 정부의 태도를 정기적으로 모니터링하는 네트워크의 역할이 중요하다 할 것이다. 또한 사후에 권리목록을 풍부화하고 재구성하며 인권의 지평을 넓히는 담론작업도 이어지면 좋겠다.

3. 인권위의 역할

3차 심의에서 유엔사회권위원회는 국가인권위가 사회권을 다룰 수 있도록 하라고 권고했다. 하지만 정부와 인권위의 답변은 이미 사회권을 하고 있다는 것이다. 그러나 그러한가? 노동권에 관한 인권침해를 진정해도 차별이 아닌 경우에 대부분 기각되기 일쑤다. 물론 「국가인권위원회법」이 개정되어 2012년 3월 21일부터 △공기업 등 공직유관단체와 사립학교를 인권침해행위 조사대상에 포함하고

△권고를 받은 기관이 그 이행 계획을 90일 이내에 회신하도록 의무화된 것은 사실이다. 하지만 유엔사회권위원회가 말한 것은 인권위의 조사대상이 인권위법 30조에 제한된 것을 포함한 지적이다.[2] 인권위법은 국가에 의한 인권침해 행위를 헌법 10조 내지 22조[3]에 보장된 인권에 한정하여 인권침해에 대한 조사와 구제기능에서 사회권 분야를 다루기 어렵게 되어있다. 헌법 31조 이하의 사회권인 교육에 대한 권리, 노동의 권리, 노동자의 단결권, 사회보장과 건강권은 해당사항이 안 된다. 그렇다고 인권위가 사회권과 관련한 진정에 대한 조사하지 않은 것은 아니다. 대부분 차별로 조사하고 있다. 게다가 정책권고의 경우 사회권은 포함된다. 현실이 이렇다보니 사회권 관련 진정에 의한 사회권 보호와 실현은 한계적일 수밖에 없다.

인권위는 당장 법 개정이 아닐지라도 사회권과 관련한 정책 수립과 실태조사에 더 적극적이어야 이 상황을 타개할 수 있을 것이다. 인권위가 사회권 증진을 위한 정책과제를 설정하고 이를 의제화하기 위한 실태조사와 연구, 이를 기반으로 한 토론회, 연구자들의 형성, 인권단체들과의 교류 등을 해야 한다.

2) 사회권위원이 인권위의 사회권 관련 권한이 법적으로 보장되지 않고 있냐는 질의를 하자 법무부에서는 다음과 같이 답했다. “국가인권위 권한을 확대해서 사회권침해를 당한 개인이 직접 국가인권위에 제소할 수 있는지 여부가 있었다. 사회권에 관한 차별문제에 대해서는 국가인권위 법에 따라서, 국가인권위에 진정을 제기하는 것이 가능하다. 인권위는 진정과 관계없이 사회권에 관한 법령제도정책관행을 조사하고 개선이 필요한 사항에 대해서는 권고가 가능하다. 차별이외의 사회권문제를 인권위에 제소할 수 있는지 여부에 대해서는 앞으로 광범위 하고 깊이 있는 논의가 필요한 사항이라 생각한다.”(사회권 3차 심의 속기록, 3차 심의 NGO 참가단)

3) 헌법 10조 인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장 11조 평등권 12조 신체의 자유, 고문받지 않을 권리, 13조 죄형법정주의, 소급입법 금지및 연좌제 금지, 14조 거주이전의 자유 15조 직업선택의 자유 16조 주거의 자유 17조 사생활의 권리 18조 통신비밀의 자유 19조 양심의 자유 20조 종교의 자유 21조 언론출판 집회결사의 자유 22조 학문예술의 자유와 권리

그러나 현실은 이와 반대로 가고 있다. 사회권위원회가 권고한 내용을 이행할 수 있도록 점검하고 정부에게 권고를 하는 등의 활동은 거의 없다. 아니 적어도 권고 내용을 알리는 홍보활동조차 하지 않고 있다. 나아가 최근 3년간 인권위에서 사회권 관련해서 낸 정책 권고는 법 개정안(기초생활보장법, 최저임금법, 근로기준법)에 대한 것과 노숙인 실태조사에 따른 게 전부다. 공무원과 교사의 노동3권이 침해받고 있는 현실에 대해서는 유엔인권기구가 오랫동안 여러 번 권고한 사항이지만 박근혜 정부 들어 전교조가 법외노조화 되고 있지만 위원장 의견표명이 전부다. 정책권고와 강력한 의사 표시를 하고 있지 않다. 그나마 적극적으로 하고 있는 게 비정규직 노동자의 인권 문제 정도이다. 주거권, 건강권, 문화권, 교육권 등은 없다. 국정교과서 문제는 교육권에서도 매우 중요하고 문화계 블랙리스트는 문화권에서도 중요하지만 인권위는 이와 관련한 의견표명조차 인권위는 하지 않고 있다. 그에 비하면 2014년 장성요양병원 화재 참사 이후 요양병원 실태조사는 의미 있는 일이었다. 하지만 사회화시키고 정부정책을 바꾸는 권고로 이어지는 노력은 없었다.

그리고 인권위가 작년 기업과 인권NAP 를 수립한 만큼 기업 인권에 대한 적극적 개입이 필요하다. 기업인권이 경영진에게 인권위원이 강의하는 게 아니다. 개별 인권사안에 대해 침묵하고 기업 인권을 한다고 할 수 없을 것이다. 또한 한국인권위는 고령화 사회와 관련해 국제적 지위을 갖고 있는 만큼 빈곤노인의 사회권 보장을 위한 정책에 더 힘을 써야 한다. 국제사회에서 포럼을 개최하는 것으로 인권위의 역할을 축소하려는 현실은 국내외 시민사회의 비판을 받을 수밖에 없다.

4. 4차 사회권규약 심의의 의미와 주목할 점

2017년 9월 4차 사회권 심의가 있다. 2009년 10월 이후 현재까지 한국사회의 사회권을 증진시키기 위해 어떤 노력을 했는지 살펴보게 된다. 4차 심의의 의미와 주목할 점은 이렇다.

먼저 기간을 따지면 이명박 정부와 박근혜 정부의 인권정책을 평가하는 내용일 수밖에 없다. 박근혜게이트 이후 대선이 빨라질 것으로 예상되는 시점이라 9월에는 차기 정부의 공무원들이 참석할 가능성도 높다. 심의에 어떤 정권이 참석하더라도 내용은 보수정권의 사회권 정책을 평가하는 것이 될 수밖에 없다. 특히 이명박 정부의 가장 큰 실책이자 인권침해인 4대강 문제와 박근혜 정부의 블랙리스트, 국정교과서, 중대재해기업처벌법 문제는 다뤄질 것이다. 하청비정규노동자가 죽거나 다치거나 해고되는 현실에서 노동권은 매우 중요하지만 파업권을 포함한 단체행동권을 제한하는 행위는 이번 보고서에서 중요하게 다뤄져야 한다. 재벌에게 돈을 받고 노동자의 권리를 침해하도록 하며 보호의 의무를 방기한 정부에 대한 평가가 들어가야 할 것이다. 또한 박근혜 정부의 국정과제였던 차별금지법이나 장애등급제 문제는 이번 평가에서 소수자의 사회적 권리를 어떻게 외면했는지를 심사받는 자리가 될 것이다.

둘째, 이번 심의는 사회권 일반논평 중 〈20.차별금지〉가 2011년 나온 상황이다. 이에 비추어 사회권 상황이 평가될 수 있도록 해야 한다. 모든 사회적 권리가 소수자집단에게도 평등하게 누리고 있는지 짚는 것도 이번 심사에서 주요한 과제다. 차별금지 일반논평에서는 국가의 의무로 공식적 차별과 실질적 차별, 직접차별과 간접차별을 금지하고 있을 뿐 아니라 사적 차별에서도 명시돼 있다.

제6회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄

인 쇄 2017년 1월 24일
발 행 2017년 1월 23일
발 행 인 하 창 우
신 혜 수
발 행 처 **대한변호사협회**
서울시 강남구 테헤란로 124 삼원타워 18층
http://www.koreanbar.or.kr
전화 : 02)2087-7732
사단법인 유엔인권정책센터
서울시 서대문구 천연동 41번지 2층
http://www.kocun.org
전화 : 02)6287-1210