사회권 관련 국제기준 동향

이주영 (서울대 인권센터 전문위원)

들어가며

2017년에는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)의 이행에 관한 제4차 한국 정부 보고서의 심의가 열린다. 당사국 정부가 규약 이행에 관한 보고서를 제출하고 위원회의 심의와 권고를 받는 이러한 절차는 각 국가에서의 규약 이행을 실질적으로 촉진하기 위해서 제도화된 것이다. 한국 정부가 제1차 정기보고서 심의를 받은 1990년대 중반부터 지금까지 약 20여년의 시간이 지났다. 하지만 행정부, 국회, 법원, 국가인권기구 등 규약 이행의 책임을 진 국가기관의 사회권규약에 대한 인식의 수준과 이행에 대한 의지는 과연 시간이 흐른 만큼 '점진적으로' 높아졌는지 의문이다. 이 글은 사회권 관련 국제기준의 현재 동향을 살펴보면서, 당사국이 사회권규약을 비준함으로써 지게 되는 이행 의무의 의미를 다시금 되짚어 보고자 한다. 사회권규약은 노동권, 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리, 노동조합 형성·가입 및 단체행동 등에 대한 권리, 의·식·주거를 포함하는 적절한 생활수준에 대한 권리, 사회보장권, 가족생활에 대한 권리, 건강권, 교육권, 문화생활에 참여할 권리 등 인간다운 생활을 누리기 위한 다양한 조건에 대한 권리의 내용을 담고 있다. 이 글은 각 권리에 대한 최근의 논의 동향을 개별적으로 살펴보기보다는, 사회권규약이 담고 있는 모든 권리 혹은 여러 권리들에 걸쳐 있는 이슈이자 최근 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회(유엔 사회권위원회)에서 일반논평,[1] 의견서 등의 형태로 해석 지침을 제시하며 특별히 주목하고 있는 주제를 중심으로 보고자 한다. 이와 같은 취지 하에 아래에서는 ○사회권 침해에 대한 구제 및 책무성 절차의 확보,[2] ○기업활동과 관련한 사회권규약 하 국가의 의무, ○사회권과 사회보장최저선 확보, ○성 및 재생산 건강에 대한 권리에 대해 최근의 논의 동향과 국내적 함의를 검토하도록 한다.

1. 사회권 침해에 대한 구제 및 책무성 절차의 확보

사회권규약의 이행을 위해 당사국은 규약 제2조 1항에 따라 '법적 조치의 채택을 포함해, 모든 필요한 조치'를 취해야 할 의무가 있다. 규약 제2조 1항에서 요구하는 '모든 필요한 조치'에는 규약상의 권리가 침해되었을 때 피해를 입은 개인에 대해 사법적 구제를 포함한 적절한 구제수단을 제공하는 것, 정부의 책무성을 물을 수 있는 시스템을 마련하는 것이 포함된다. 사회권위원회의 이러한 해석은 일반논평 3호 '당사국의 의무의 성격', 일반논평 9호 '규약의 국내적 적용'에 제시되어 있다.[3] 사회권위원회는 한국정부의 제3차 정기보고서 심의 시 사회

1) 사회권위원회가 2017년 1월 현재까지 채택한 일반논평 목록은 <부록>에서 볼 수 있다.
2) 이 부분은 이주영, '사회권규약의 발전과 국내적 함의', 국제법학회논총 61권2호 (2016.6) 125-157 중 관련 논의(142-153면)를 가져온 것이다.
3) Committee on Economic, Social and Cultural Rights (이하 CESCR), General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 December 1990, UN Doc. E/1991/23, paras. 5-6; CESCR, General Comment No. 9: The Domestic Application of the Covenant, 3 December 1998, UN Doc. E/C.12/1998/24, paras.

권규약 선택의정서에 서명 및 비준을 고려할 것을 권고하였다.[4] 사회권위원회에 사회권 침해에 대해 청원할 수 있도록 하는 국제적 절차는 매우 중요하지만 이는 국내 구제절차에 대한 보완적 기제라는 점을 생각하면, 국내에서 사회권에 대한 책무성 및 구제절차를 마련하고 효과성을 높이기 위한 조치가 기본적으로 선행되어야 한다. 이러한 점에서, ○사회권규약이 국내 법제도 내에서 직접 인용될 수 있도록 하는 법적 지위를 부여하고, ○사회권 침해에 대해 국가인권위원회에 진정할 수 있도록 허용하라[5]는 권고와 ○선택의정서 비준에 대한 권고는 함께 검토되어야 한다. 여기에서는 사회권규약 선택의정서 채택 논의 과정과 의의, 한국 헌법재판소의 사회적 기본권에 대한 태도, 국가인권위원회의 조사 및 구제권한의 범위를 비판적으로 검토함으로써, 사회권에 대한 효과적인 구제 수단 확보의 중요성을 다시금 강조하고자 한다.

1) 사회권규약 선택의정서

사회권규약 선택의정서는 2008년 12월 유엔 총회에서 채택되었고, 선택의정서상 발효 요건인 10개국의 비준 서약서가 기탁되고 난 3개월 후인 2013년 5월 5일 발효되었다. 그전까지는 국가의 규약상 의무 위반에 대해 피해자들이 사회권위원회로의 공식적인 진정을 통해 국제적인 차원의 구제를 요청할 길이 없었다. 지역적 차원에서는 이미 '아프리카 인간과 인민의 권리헌장'(1981)[6], '경제적, 사회적 및 문화적 권리 영역의 미주 인권협약 산살바도르 의정서'(1988)[7], '집단청원에 관한 유럽사회헌장 추가의정서'(1995)[8]에 따라 사회권에서의 국가의무 위반에 대한 청원 절차가 마련되어 있지만, 해당 지역에 한정된 것이며 산살바도르 의정서나 유럽사회헌장 추가의정서의 경우 모든 사회권에 적용되는 것이 아니라는 한계를 갖고 있다. 개별국가 차원에서는 1990년대 이후 여러 나라에서 법원의 사회권 관련 판례가 대폭 늘어났다.[9] 이는 사회권의 사법적 집행이 실제로 가능함을 보여줌으로써 사회권규약 선택의정서의 채택에 긍정적인 기여를 하였고, 이제 선택의정서의 채택이 역으로 사회권에 대한 국내구제절차의 도입 및 활성화에 긍정적인 계기를 제공하리라 기대되고 있다.

사회권규약 통보제도 도입을 위한 유엔 차원의 연구와 논의는 1990년도부터 시작되었다.[10]

2-3.

4) Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Republic of Korea, 17 December 2009, UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3, para. 36.

5) Ibid., paras. 6, 8.

6) *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981). 아프리카 인간과 인민의 권리헌장은 자유권과 사회권 등 모든 범주의 인권을 담고 있으며, 동 헌장 제55조에 따라 개인이나 단체가 헌장 위반 사항에 대해 통보를 할 수 있다.

7) *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador"*, A-52 (1988). 동 선택의정서 제19조 6항은 결사의 자유와 교육권에 대해 개인진정이 가능하도록 하고 있다.

8) *Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, CETS No.158 (1995). 1996년 개정 유럽사회헌장 (European Social Charter, revised, CETS No.163, 1996)에 대해 NGO 등이 집단청원할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

9) Malcolm Langford (ed.) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press (2008); Fons Coomans, *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*, Intersentia (2006); International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*, Geneva: ICJ (2008).

10) CESCR, Report on the Fifth Session, UN Doc. E/1991/23, para. 285.

그 이전부터 통보제도 도입의 필요성을 제기해 왔던 국제법학자 필립 앨스턴(Philip Alston)[11]은 사회권위원회 위원으로서 관련 연구보고서를 그 이듬해 사회권위원회에 제출하였고, 사회권위원회는 선택의정서가 '규약의 실질적 이행과 당사국과의 대화를 증진할 수 있고 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 공공의 관심을 더욱 이끌어낼 수 있을 것'이라는 기대 속에 선택의정서에 대한 초안 작업을 지지하였다.[12] 1993년 정부대표들은 비엔나세계인권선언과 행동강령에서 선택의정서 검토 작업을 독려한다는 공동의 입장을 밝혔다.[13] 하지만 관련된 작업은 선택의정서의 필요성, 사회권의 사법심사가능성, 사회권위원회의 법적 지위에 관한 논의에 머무른 채 오랜 기간 진전을 보이지 못하다, 선택의정서 성안 작업이 본격적으로 진행된 것은 2006년이었다.[14] 유엔인권이사회의 새로운 출범과 함께, 국제인권보호시스템 강화에 대한 기대와 열망이 한창 고조되었던 당시의 정치적 환경에 힘입은 것이었다. 사회권규약 선택의정서에 대한 실무그룹 의장이었던 카타리나 디 알버커키(Catarina de Albuquerque)가 첫 초안을 준비했고,[15] 2007년과 2008년 수차례 실무그룹의 심의를 거치면서 수정안이 마련되었다.[16] 실무그룹이 회부한 선택의정서(안)은 2008년 6월 인권이사회에서,[17] 같은 해 12월 유엔 총회에서 만장일치로 채택되었다.[18] 이로써 사회권규약 위반에 대하여 개인 및 집단통보, 조사절차, 국가 간 통보가 가능하게 되었다.[19]

사회권규약 선택의정서 성안 과정에서 채택 바로 직전까지 쟁점이 되었던 이슈는 첫째, 통보

---

11) Philip Alston, "Out of the Abyss: The Challenges of Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly* Vol.9 (1987) 332-381; Philip Alston, "No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant", in Asbjern Eide et al. (eds.) *The Future of Human Rights Protection in a Changing World, Essays in an Honour of Torkel Opshal*, Oslo: Norwegian University Press (1991) 79-100.

12) CESCR, Report of the 6th Session, para. 362, UN Doc. E/1992/23; Philip Alston, 'Establishing a Right to Petition Under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', *Collected Courses of the Academy of European Law: The Protection of Human rights in Europe*, Florence, European University Institute, Vol. IV, Book 2 (1993), p.115.

13) World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, 12 July 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, para. 75.

14) Human Rights Council Resolution 1/3, 13 November 2006.

15) *Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Prepared by the Chairperson-Rapporteur, Catarina de Albuquerque, 23 April 2007, UN Doc. A/HRC/6/WG.4/2.

16) *Revised Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Prepared by the Chairperson-Rapporteur, Catarina de Albuquerque, 24 December 2007, UN Doc. A/HRC/8/WG.4/2; *Revised Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 25 March 2008, UN Doc. A/HRC/8/WG.4/3.

17) *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Adopted without a vote at the Human Rights Council's 28th meeting, 18 June 2008, UN Doc. A/HRC/RES/8/2.

18) *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 10 December 2008, GA Resolution A/RES/63/117.

19) 사회권규약 선택의정서의 상세한 내용은 Irene Biglino and Christophe Golay, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, July 2013 참조. 사회권규약 선택의정서의 내용과 의의를 검토하는 국내논문으로 박찬운, "사회권규약선택의정서의 내용과 의미에 관한 소고", 『인권과 정의』 Vol.392, 2009년 4월, 125-139; 황필규, "유엔사회권규약 선택의정서의 의의와 비준 필요성", 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 규약 선택의정서 비준 토론회 발표문 (2013년 4월 16일) 등이 있다.

대상 권리의 범위, 둘째, 국가 차원의 자원배분 결정이 중요하게 연관된 사안의 심사기준이었다. 두 이슈 모두, 사법심사가능성 논쟁의 연장선에 있는 문제이자, 과연 사회권규약 선택의정서가 본래의 취지대로 권리 구제에 있어 소외되어 왔던 사회경제적 취약계층들에게 국제적 차원의 청원 기회를 제공할 수 있는지를 판가름하는 핵심적인 문제였다. 첫째, 통보대상 권리의 범위와 관련해, 초안 협상과정에서 일부 국가들은 비준 시 각 국가가 통보 대상 권리를 선택할 수 있게 하자는 안을 제시하였다.[20] 이는 사회권위원회의 심사 대상이 될 수 있는 권리와 그렇지 않은 권리가 구분되는 결과를 낳는 것이었다. NGO들과 인권이사회 다수 회원국들은 이러한 선별적 접근에 대해 강하게 반대하였다.[21] 규약의 권리들 사이에 우열을 낳을 수 있고, 피해자들에게 구제 기회를 축소할뿐더러, 사회권규약의 효과적 이행이라는 선택의정서 채택의 목적에 반한다는 것이 주된 이유였다. 다른 유엔인권조약의 통보절차에서 그러한 선례가 없다는 점도 지적되었다.[22] 결국 통보대상이 되는 권리에 제한을 두지 않는 방향으로 의견이 모여, 최종적으로 채택된 선택의정서 제2조는 규약의 모든 권리를 통보대상으로 하게 되었다. 통보대상에서 특정 인권을 배제할 수 있도록 하는 접근은 당사국에 선별적인 의무 이행을 용인하는 효과를 갖게 되며, 통보대상에서 배제된 권리 침해의 피해자들에 대해서는 국제적 구제절차를 이용할 가능성이 봉쇄되는 결과를 띠게 된다. 그러한 점에서 사회권규약상 모든 권리를 통보대상으로 둔 것은 권리의 동등한 향유를 보장한다는 기본 관점에 부합하는 것이었다.

둘째, 권리 실현에 있어 국가 차원의 자원 배분이 주요하게 작용하는 사안들은 어떻게 심사할 것인가가 또 다른 주요 쟁점이 되었다.[23] 그 논의의 결과물이 선택의정서 제8조 4항이다. 이 조항은 다른 유엔인권조약 통보절차에서 볼 수 없는 규정으로서 '현 의정서 하에서 통보를 심의할 때, 위원회는 규약의 제2부에 따라 당사국이 취한 조치의 합리성을 심사해야 한다. 이 과정에서, 위원회는 당사국이 규약에 담긴 권리들의 이행을 위해 다양한 가능한 조치들을 채택할 수 있음을 유념해야 한다. [...]'라고 심사기준과 고려해야 할 사항을 규정하고 있다. 이 조문의 심의 과정에서 미국, 중국, 인도, 영국, 일본, 폴란드 등은 '당사국이 취한 조치의 합리성(reasonableness)을 심사해야 한다'를 '국가가 취한 조치가 불합리한(unreasonable) 것인지를 심사해야 한다'로 대체하고, '국가의 재량'이라는 문구를 삽입하고자 하였다.[24] '불합리성' 기준은 당사국에게는 국가행위의 정당성과 관련한 설명 부담을 현저히 낮추는 반면 권리 침해의 피해를 주장하는 이에게 국가 행위의 '불합리성'을 입증하도록 부담을 키우는 효과가 있다. 국가의 적극적 의무에 대한 사회권위원회의 심사 범위를 가능한 축소하기 위해 제안된 것이었다.[25] '불합리성' 기준에 대한 제안에 강한 우려가 쏟아졌다. 선택의정서 초안 마지막

---

20) 호주, 중국, 덴마크, 독일, 그리스, 일본, 뉴질랜드, 네덜란드, 폴란드, 러시아, 대한민국, 스위스, 터키, 영국, 미국이 이를 지지하였다. *Report of the Working Group's Fourth Session*, 30 August 2007, UN Doc. A/HRC/6/8, para.37 참조.

21) 선별적 접근을 반대한 국가들은 다음과 같다. 벨기에, 볼리비아, 브라질, 부르키나 파소, 칠레, 에콰도르, 아프리카 그룹을 대표해 이집트, 에티오피아, 핀란드, 프랑스, 콰테말라, 이탈리아, 리히텐스타인, 멕시코, 나이지리아, 노르웨이, 페루, 포르투갈, 세네갈, 슬로베니아, 남아프리카공화국, 스페인, 스웨덴, 우루과이, 베네주엘라. NGO들 중에서는 국제앰네스티, 피안(FIAN), 국제법률가위원회(ICJ) 등이 반대 의견을 표명했다. *Report of the Working Group's Fourth Session*, *Ibid.*, para.33 참조.

22) 자유권규약 선택의정서, 인종차별철폐협약 제14조 1항, 여성차별철폐협약 선택의정서 등 다른 유엔 인권조약의 통보절차 관련 규정들도 조약상 모든 권리를 통보 대상으로 삼고 있다.

23) *Report of the Working Group's Third Session* (6-17 February 2006) 14 March 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/47, paras. 89-98.

24) *Report of the Working Group's Fourth Session,* 30 August 2007, UN Doc. A/HRC/6/8, paras. 95-97, 153.

독회에 이르자, 독일, 멕시코, 일부 NGO들은 아예 제8조 4항의 삭제를 제안하였다.[26] 다른 통보절차에는 없는 심사기준을 명시하는 것 자체가 사회권위원회의 심사 기능을 약화시킬 것이라는 판단에 따른 것이었다. 그러자 당초 '불합리성' 기준을 주장하였던 호주, 일본, 영국, 미국 등이 '합리성' 심사기준을 지지하는 쪽으로 입장을 바꿨다.[27] 사회권위원회의 심사기준에 제한을 두는 조항이 없는 것보다는 '합리성' 기준이라도 설치하는 것이 국가의 재량을 인정하는 근거로 사용될 것이라는 내적인 기대가 있었던 것으로 보인다. 절충안으로 '합리성' 심사기준이 채택되었다. 한편, 미국 등이 제안한 '국가의 재량'이라는 용어 대신, '위원회는 당사국이 규약에 담긴 권리들의 이행을 위해 다양한 가능한 조치들을 채택할 수 있음을 유념해야 한다'는 문구가 제8조 4항에 포함되었다. '국가의 재량'이라는 용어는 당사국의 의무 이행에 대한 심사를 회피하는 기제로서 오용될 수 있다는 우려가 강하게 작용하였다. 대신, 현 제8조 4항의 문구는 규약 이행을 위해 택할 수 있는 정책이 하나 이상일 때, 그 선택권한은 당사국에 있음을 위원회가 인지한다는 내용을 재확인한 것으로서, 남아프리카공화국 헌법재판소의 *Government of Republic of South Africa v. Irene Grootboom and Others* 판결문[28](이하 구룻붐 판결)에서 가져온 것이다. 제8조 4항은 규약의 의무를 이행하기 위한 구체적 정책결정권한이 각 당사국에게 있음을 확인하면서, 동시에 사회권위원회가 당사국의 적극적 의무 이행 여부를 심사할 수 있는 권한을 확립한 것으로 평가된다.[29]

선택의정서 채택에 앞서 사회권위원회는 어떤 기준을 통해 규약 제2조 1항 관련 국가의 적극적 의무[30]를 심사할 것인지에 대해 가이드라인을 발표하였다.[31] 이 가이드라인은 국가가 의무 이행을 위해 채택한 조치의 '합리성' 또는 '적정성'을 평가하는 기준으로 ㉮해당 조치가 사회권의 실현을 목표로 계획과 구체성을 갖춘 정도, ㉯당사국이 차별적이거나 자의적인 요소 없이 재량을 행사하였는지 여부, ㉰가용자원 배분에 대한 당사국의 결정이 국제인권기준에 부합하는지 여부, ㉱선택가능한 여러 정책 중 규약의 권리를 최소로 제약하는 선택을 하였는지 여부, ㉲채택한 조치의 일정, ㉳조치를 취함에 있어, 빈곤하고 소외된 개인이나 집단의 위태로운 상황이 고려되었는지, 그 조치에 차별적인 요소가 없는지, 중대한 상황 혹은 위험한 상황에 대해 정책적 우선성이 부여되었는지 여부 등을 포함하였다. 제8조 4항이 규정하는 합리성 심사의 구체적 내용은 앞으로 사회권위원회의 결정례가 점차 축적되면서 더욱 분명해질 것이다.

---

25) Bruce Porter, "The Reasonableness of Article 8(4)-Adjudicating Claims from the Margins", *Nordic Journal of Human Rights,* Vol.27 (2009) 39-53, p.45.

26) *Report of the Working Group's Fifth Session* (4-8 February and 31 March-4 April 2008) 23 May 2008, UN Doc. A/HRC/8/7, paras. 169-171.

27) *Ibid*.

28) 2001 (1) SA 46 (CC), para. 41. "A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that *a wide range of possible measures could be adopted by the state to meet its obligations.*"[필자 강조]

29) Biglino and Golay, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, July 2013, p.27.

30) 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여, 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, '자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할' 의무

31) CESCR, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' under an Optional Protocol to the Covenant*, 10 May 2007, UN Doc. E/C.12/2007/1.

사회권규약 선택의정서는 2017년 1월 17일 현재 26개국이 서명, 22개국이 비준[32] 한 상태이다. 사회권위원회는 2013년 5월 발효 후 2017년 1월 현재까지 4건을 심사하였는데, 그 중 *I.D.G v Spain*이 사회권위원회가 본안심사를 통해 사회권규약상 권리 침해 결정을 내린 유일한 사건이다.[33]

2) 헌법상 사회권 보장의 현실과 과제

국제인권법상 사회권은 1990년대 이후 사회권규약 하 당사국의 의무, 개별 권리의 내용을 구체화하는 작업을 통해 상당한 규범적 발전을 이루어 왔고, 선택의정서의 채택을 통해 사회권 침해의 피해를 입은 이들이 국제적 차원에서 구제를 요청할 수 있는 길도 마련되었다. 이러한 시점에서, 사회권 보장의 국내적 현실과 과제를 되짚어 보는 것은 그 어느 때보다 중요하다. 여기에서는 헌법재판소의 태도를 중심으로 우리 헌법상 사회권 보장의 현실을 살펴보고, 사회권과 관련한 국가인권위원회의 제한적 역할에 대해서도 비판적으로 검토한다.

헌법상 사회권의 성격

우리 헌법은 '사회국가'를 헌법의 최고원리로 확인하고 제31조(교육을 받을 권리), 제32조(근로의 권리), 제34조(인간다운 생활을 할 권리), 제35조 제3항(주거권), 제36조 제2항(모성보호), 제36조 제3항(보건권) 등 사회권을 명문으로 보장하고 있다. 헌법재판소는 헌법이 추구하는 '사회국가'에 대해 '사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가'라고 정의하였다.[34] 사회권위원회가 한국 정부의 제3차 정부보고서에 대한 최종견해에서 우려를 표하였듯이, 헌법이 보장하는 사회권의 범위가 사회권규약보다 좁은 점, 사회권을 포함하여 헌법상 권리가 국민에게만 해당된다는 점은 향후 개정을 통해 보완되어야 할 부분이다.[35] 하지만 이러한 한계에도 불구

---

32) 사회권규약 선택의정서 비준국은 아르헨티나, 벨기에, 볼리비아, 보스니아-헤르제고비나, 카보 베르드, 중앙아프리카 공화국, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 핀란드, 프랑스, 가봉, 이탈리아, 룩셈부르그, 몽골리아, 몬테네그로, 니제르, 포르투갈, 산 마리노, 슬로바키아, 스페인, 우루과이이다.

33) CESCR, Communication No.2/2014, 13 October 2015, UN Doc. E/C.12/55/D/2/2014. 모기지 상환 불능으로 인해 집에 대해 강제경매처분이 내려져 퇴거 위기에 놓인 집 소유주가 사회권규약 제11조 1항의 주거권 침해 여부를 심사해달라고 요청한 건이다. 사회권위원회는 법원이 강제집행절차 개시 통보를 채무자인 집 소유주에게 제대로 송달하지 않은 채 강제경매 처분을 내려 집 소유주가 사법절차를 통해 자신의 집을 효과적으로 방어할 수 있는 기회를 박탈하였고, 이로써 신청인의 주거권을 침해하였다고 판단하였다. 사회권위원회는 결정문에 직접적으로 개인통보 대상이 된 사건에 대한 권고뿐 아니라, 이와 유사한 인권침해를 방지하기 위한 법제도 개선에 대한 권고도 포함하였다. 즉, 신청인과 관련해서는 주거권 보장을 위한 절차적 보호와 적법절차 없이 집이 경매되는 일이 없도록 보장할 것을 권고하였고, 모기지를 상환하지 못해 집이 강제집행 절차에 넘어갈 위기에 있는 사람들에 대해서도 법적구제 절차에 대한 접근을 보장할 것 등 유사한 문제를 시정하기 위한 내용을 함께 권고하였다. 스페인에서는 경제위기가 발발한 2008년부터 2013년 사이 35만 가구가 모기지를 제때 상환하지 못해 집을 압류당한 것으로 추정되는 등 모기지 상환 불능으로 인해 사람들이 보금자리를 잃는 것이 심각한 사회문제이다.

34) 헌법재판소 2002.12.18. 선고 2002헌마52.

35) CESCR, Concluding Observations on the Third Periodic Report of the Republic of Korea, 17 December 2009, E/C.12/KOR/CO/3, para.6.

하고, 우리나라 헌법은 명문으로 사회권에 속하는 권리들을 보장한다는 점에서 분명히 전향적 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 또한 헌법상 사회적 기본권이 개인이 국가에게 주관적으로 주장할 수 있는 권리이고, 국가에 이행의 책임을 부담한다는 것도 헌법재판소의 결정을 통하여 확립되었다. 판례에 따르면, 사회권 규정은 '입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침, 즉 행위규범'이자, '헌법재판에 있어서는 다른 국가기관, 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범'이다.[36] 헌법재판소는 입법부와 행정부의 행위를 구속하는 규범이자 그 행위에 대한 사법부의 심사규범으로서의 사회권의 성격을 확인한 것이다.

헌법재판소의 사회권심사

이같은 천명에도 불구하고, 헌법재판소는 충족 의무를 동반하는 사회권 사안의 경우 실질적 심사를 사실상 방기함으로써 사회권이 실효성있게 규범력을 발휘하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 이유는 헌법재판소가 사회권 사안을 입법부와 행정부의 광범위한 재량에 귀속되는 문제로 치환하기 때문이다. 최저생계보호기준에 따른 급여가 최저생계비에 전혀 미치지 못해 헌법상의 인간다운 생활을 할 권리를 침해한다는 이유로 청구된 헌법소원이 대표적이다. 이 사건에 대해 헌법재판소는 '국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가, 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다'는 심사기준을 적용하였다.[37] 이에 따라 '생계보호의 수준이 일반 최저생계비에 못 미친다고 하더라도 그 사실만으로 곧 그것이 헌법에 위반된다거나 청구인들의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고는 볼 수 없다'며 헌법소원을 기각하였다.[38] 이러한 헌법재판소의 태도는 2002년 국민기초생활보장 최저생계비 위헌확인사건에서도 이어져, 장애인가구에 지급되는 생계급여가 최저생계비에 못 미친다 하더라도 '생활능력 없는 장애인가구 구성원의 인간다운 생활을 할 권리가 침해되었다고 할 수 없다'고 결정하였다.[39] 이러한 결정에서 헌법재판소가 채택한 '현저한 불합리성', '재량의 명백한 일탈'을 중심으로 하는 심사기준은 사회권규약 선택의정서 성안 과정에서 일부 국가들이 사회권위원회의 심사를 형식화시키고자 하는 의도에서 제안했던 '불합리성' 기준과 같은 맥락에 있다. 헌법상 사회권의 보장을 입법부나 행정부의 폭넓은 재량 영역으로 두고 헌법재판소는 이에 대한 실질적인 심사를 기피하는 태도를 보이고 있는 것이며, 이러한 헌법재판소의 소극성은 헌법학계에서도 비판적 평가의 대상이 되어 왔다.[40]

헌법재판소는 권력분립론을 근거로 사회권에 대해 소극적 심사를 하고 있는 것으로 보인다.[41]

---

36) 헌법재판소 1997.5.29. 94 헌마33.
37) 헌법재판소 1997.5.29. 선고 94헌마33.
38) *Ibid*.
39) 헌법재판소 2004.10.28. 선고 2002헌마328.
40) 홍성방, "헌법재판소결정례에서 나타난 사회적 기본권", 『서강법학』 제4권 (2002) 35-59; 한상희, "사회권과 사법심사-여전히 '생성중인 권리'의 복권을 위하여-", 『공법연구』 제39집 제1호 (2010.10) 93-133.
41) '박한철 재판소장은 사회적 기본권을 명문으로 규정하고 있는 한국 헌법을 소개하고, 권력분립원칙 등에 따라 그동안 한국 헌법재판소가 국가가 실현할 객관적 내용의 최소한도의 보장에도 이르지 아니

하지만 권력분립론은 국가권력의 남용으로부터의 인권 보장을 목적으로 하는 것이며 기관 간의 상호 감시와 견제가 그 전제가 된다. 때문에 사회권에 대한 사법심사는 중요한 자원배분 문제에 대한 숙의와 견제의 틀로서 오히려 그 중요성이 크다. 특히 심각한 사회문제가 되고 있는 빈곤 및 사회적 양극화의 심화, 혹은 해소의 실패[42]는 통상적 정치과정에서 사회적 취약계층의 목소리가 제대로 대변되지 못한다는 점에 기인하는 바가 크다. 노대명은 권위주의 정부하에서는 사회권을 불온한 것으로 간주하여 그러한 욕구의 분출을 통제하였고, 민주화 이후에는 선별적으로 복지제도를 확대하는 소극적 태도를 취해 왔다고 설명한다.[43] 1997년 외환위기 이후 사회보장이 일부 확충되었지만[44] 한국의 국내총생산(GDP) 대비 사회복지 지출은 여전히 OECD 국가들 중 최하위 수준이며,[45] 빈곤율과 소득격차가 지속적으로 확대되고 고용·교육·주거 등 주요 사회권 영역에서 박탈과 격차가 심화되고 있는 것이 오늘의 현실이다.[46] 사회권위원회는 2009년 제3차 한국정부 보고서 심의 후 최종견해에서 '당사국은 아시아에서 전례가 없는 빠른 속도의 경제 성장으로 인해 세계 제12위 경제대국이 되었으나, 이에 걸맞은 경제·사회·문화적 권리의 실현, 특히 가장 취약하고 소외된 개인 및 집단의 권리 실현을 이루지 못했'다는 점에 대해 우려를 표한 바 있다.[47] 권리 실현에 있어 국가의 재정정책이 갖는 중요성이 점점 더 커지고 있는 점을 고려할 때,[48] 재정문제가 연관된 기본권 사안에 대해서도

하는 경우에 한하여 헌법에 위반된다는 소극적인 심사를 해 왔음을 설명하였다.' 이승환 헌법연구관, "한·독일 헌법재판관 공동 세미나", 『법률신문』 (2016.3.22.)

42) 우리나라 전체 가구의 대략 20%가 절대적 빈곤 상태이고, 사회보장 혜택을 받고 나서도 대략 15% 가량의 가구가 절대적 빈곤 상태에 처해있다. 중위 소득(인구를 소득 순으로 나열했을 때 한가운데 있는 사람의 소득)의 절반도 못 버는 인구 비중을 뜻하는 '상대적 빈곤율'은 1990년대 초반 7.8%에서 2010년 14.9%, 2014년에는 17.9%로 빠른 속도로 악화되고 있다. 참고로, 2012년 OECD 국가들의 상대적 빈곤율 평균치는 11.7%였다. (안국신, "분배, 아직 끝나지 않은 '진실 찾기'", 『한국의 경제발전 70년』 한국학중앙연구원 (2015년 11월) pp.126-128, pp.126-128) 저임금근로자 비중은 23.9%로 저임금근로자 비율에 관한 통계가 발표되고 있는 24개국 중 23번째로 높다. OECD, *Wage Levels: Low Pay Percentage* (2012) https://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm (최종접속일: 2016년 5월 1일).

43) 노대명, "미완의 민주주의와 사회권의 위기", 『기억과 전망』, 2010년 제22권, 63-109: pp.83-84.

44) 1990년대 이후 국민연금, 고용보험제도를 비롯한 사회보험제도의 확대, 빈곤층을 위한 기초생활보장제도의 시행 등 다양한 정책들이 강구되고, 사회복지 지출도 1990년도 GDP 2.9% 수준에서 2010년 10.4% 수준으로 증가하는 등 진전이 있었다.

45) 2014년 한국의 사회복지지출 비중은 국내총생산(GDP) 대비 10.4%로 경제협력개발기구(OECD) 28개 조사대상국 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 2014년 OECD 국가 국내총생산(GDP) 대비 사회복지지출은 21.6%이다. OECD, *Social Expenditure Database (SOCX).* 국회예산정책처의 2015년도 연구에 따르면, 국가별 사회경제적 여건의 차이를 고려한다고 해도 여전히 한국의 사회복지지출은 OECD 국가들 중 최하위 수준이다. 한정수, 『부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가』, 국회예산정책처 (2015.9).

46) 이는 외환위기 이후 전반적으로 양질의 일자리가 감소하고 노동유연성이 확대되면서 고용불안과 저임금 문제 등 노동권이 심각하게 후퇴한데다, 상당한 비율의 빈곤층이 소득보장제도의 사각지대에 놓여 있기 때문이다. 또한 교육이나 주거 영역에서의 사회보장이 미흡해 사교육비 및 주거비 부담과 그 지출에 있어서의 격차가 양극화 문제를 더욱 악화시키고 있기도 하다. 노대명, "미완의 민주주의와 사회권의 위기", 『기억과 전망』, 2010년 제22권, 63-109: pp.79, 87-89; 강신욱 등, 『주요 소득보장 정책의 효과성 평가 연구』, 한국보건사회연구원 (2015년 12월) p.8. 이 연구에 따르면, 전체 빈곤층(중위소득 50%미만의 계층) 중 국민연금, 기초(노령)연금, 실업급여, 국민기초생활보장제, 근로장려세제 등 5대소득보장제도 중 어느 제도의 혜택도 받지 못하는 인구의 비율이 40%가 넘는 수준이다.

47) CESCR, Concluding Observations on the Third Periodic Report of the Republic of Korea, 17 December 2009, E/C.12/KOR/CO/3, para.22.

48) 유엔인권최고대표사무소는 사회권 실현에 관한 보고서에서 사회권 실현을 모니터링하는 수단으로서 국가 예산 분석의 중요성과 방법을 검토하였다. '모든 인권이 적극적 의무와 관련해 특히 그러하듯이, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 달성하는 것은 예산 배정과 지출을 요구'하며, '국가 재정규모, 배정과 지출 정도를 결정하는 수단으로서 예산은 경제적, 사회적, 문화적 권리의 실현에 특별히 중요성을 갖

사법심사를 실질화하는 것이 중요한 과제 중 하나가 될 것이다.[49]

사회권 침해의 주된 피해자들이 사회적 약자라는 점도 사회권에 대한 사법심사가 실질화되어야 할 필요성을 제기한다. 사회권에 관한 입법, 정책, 예산배정은 일반적 수준에서 이루어지지만, 침해의 양상은 개인적 수준에서 구체적으로 경험된다. 사회권의 침해를 받은 개인이 구제를 모색할 수 있는 방법에는 입법청원을 하거나 행정기관에 호소하는 등의 방식이 있으나 자신의 주장에 동조하는 사람들로 다수자 집단을 형성하기 어려운 사회적 소수자나 취약계층에게는 이것이 쉽지 않은 일이다. 사회적 취약계층이 사회권과 관련한 정치적 의사결정 과정에서 제대로 대변되도록 하는 것이 가장 이상적이나, 그것이 되지 않았을 때, 사법부는 입법부와 행정부 또는 국가를 상대로 사회적 약자인 개인들이 자신의 사회권 침해를 주장하고 구제받을 수 있는 유효한 통로가 될 수 있어야 한다.[50] 이때 법원은 특정 정책을 선택하는 것이 아니라, 심사 대상이 되는 국가행위가 사회권 이행 의무에 부합하는지 여부를 심의하고 판단함으로써 이후 입법 및 행정작용에 있어서의 논의를 촉진한다는 점에서 그 고유한 역할이 있을 것이다.

국가인권위원회의 역할

사회권 침해에 대한 구제에 있어 국가인권위원회의 역할도 제고해야 할 것이다.[51] 이미 국가인권위원회는 실태 조사, 연구 수행, 지표 개발, 국가행동계획(NAP)에 대한 권고 등 사회권 분야에서 다양한 기능을 수행할 수 있다. 하지만 사회권과 관련해 조사 및 구제에 있어서는 한계가 있다. 현 국가인권위원회법은 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제의 대상을 헌법 제10조에서 제22조까지의 권리에 한정하고 있어, 헌법 제31조에서 제36조에 걸쳐 규정된 사회권은 그 대상범위에 포함되지 않기 때문이다.[52] 헌법 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장)와 제11조(평등권)의 해석을 통해 사회권 관련 사안에 대해 피해자의 진정을 받거나 인권위가 직권으로 조사할 수 있는 것이 사실이나,[53] 국가인권위원회의 적극적 의지에 의존해

는다'는 인식에 따른 것이다. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, 8 June 2009, UN Doc. E/2009/90, paras. 44-54; 예산 분석을 국가의 인권조약 이행 의무 평가에 적용한 선도적 연구로 Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets from Compliance with CEDAW,* New York: UNIFEM (2006)가 있으며, 사회권 이행과 관련한 예산분석의 방법론과 사례를 검토하는 연구로 Rory O'Connell, Aoife Nolan, Colin Harvey, Mira Dutschke, Eoin Rooney, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources,* London: Routledge (2014) 등이 있다.

49) 인권 이행 의무에 부합하게 국가의 재정정책을 수행할 책임은 기본적으로 입법부와 행정부에 있지만, 정부가 비준한 국제인권조약 이행 의무는 입법부, 행정부, 사법부를 포함한 모든 국가기관들의 행위를 기속한다는 점을 상기할 필요가 있다. Human Rights Committee, *General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant* (2004) UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 4.

50) 한상희, "사회권과 사법심사-여전히 '생성중인 권리'의 복권을 위하여-", 『공법연구』 제39집 제1호 (2010.10) 93-133, p.107.

51) 사회권의 보장에 있어 국가인권위원회의 역할 전반에 대해서는 박찬운, "한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할", 『한양법학』 Vol.21 (2007년 8월) 313-338 참조.

52) 국가인권위원회법 제19조, 제30조 참조.

53) 박찬운, "한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할", 『한양법학』 Vol.21 (2007년 8월) 313-338, pp.332-333.

야 하며 사회권 침해의 주 피해자인 취약계층에게 이러한 한계는 구제를 요청하는 데 있어 장벽으로 작용할 수밖에 없다. 국가인권위원회는 법원에서 구제받기 어려운 인권침해 사안들에 대해 보다 유연한 문제해결의 통로를 제공할 수 있는 이점을 갖고 있으며, 이는 사회권에 대해서도 제한이 없어야 할 것이다. 이러한 점에서 국가인권위원회법을 개정해, 향후 조사와 구제 대상에 사회권을 명시적으로 포함하도록 하는 것은 사회권위원회의 권고를 이행하고 사회권을 실질적인 권리로 자리매김하는 데 필수적으로 요구된다.

2. 기업 활동 관련 사회권규약 하 국가의 의무

1) 기업이 사회권에 미치는 영향과 국가의 의무

사회권위원회는 '기업 활동 관련 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 하 국가 의무에 관한 일반논평' 채택을 위해, 2017년 2월에 열리는 제60차 회기에서 올리비에 드 슈터 위원과 즈드지스러 케드지아 위원이 작성한 초안을 논의할 예정이다.[54] 기업 활동 관련 사회권규약 하 국가의 의무에 대한 상세한 해석지침이 필요하게 된 배경에는 경제활동의 세계화와 민영화로 인권, 특히 사회권의 실현에 기업이 미치는 영향이 커지고 있는 현실이 자리하고 있다. 새로운 일반논평은 이러한 맥락 하에서 법원, 의회, 행정부, 국가인권기구 등 국가가 행해야 할 의무의 성격과 내용을 상세히 밝히는 데 그 목적이 있다.

이미 2000년대 초반부터 기업이 인권에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 미연에 방지하고, 기업에 의한 인권침해를 제대로 다룰 수 있도록 하기 위해 국제인권기준을 새롭게 정립하거나 기존의 국제인권기준에 대한 해석과 적용을 정비하는 작업이 유엔 차원에서 진행되어 왔다. 그 중 대표적인 결과물이 기업과 인권에 관한 유엔사무총장 특별대표 존 러기가 준비하고 2011년에 유엔이 채택한 '기업과 인권에 관한 지침'(Guiding Principles on Business and Human Rights)이다.[55] 한편, '기업과 인권에 관한 지침'이 법적 구속력 없는 연성규범으로서 기업의 자발적 준수를 유도해야 하는 것이라면, 기업에 직접 적용되는 법적 구속력 있는 문서의 성안 논의도 현재 유엔인권이사회에서 진행 중이다. 유엔인권이사회는 기업활동이 인권에 미치는 부정적인 영향을 규제하기 위한 법적 구속력 있는 문서 성안을 위한 정부간 실무그룹을 2014년 결의[56]에 의해 설립하였고, 실무그룹에서는 조약의 내용, 범위, 성격에 대해 논의를 진행 중이며 제3차 회의는 2017년 10월에 열린다.

기업 활동과 관련한 사회권규약 하 국가의 의무에 대해 사회권위원회는 건강권, 주거권, 안전한 식수에 대한 권리, 사회보장권, 노동권, 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리 등에 대한 각각의 일반 논평에서 관련 내용을 중요하게 다루어 왔다. 최근에는 당사국의 정기보고서 심

54) General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, Draft prepared by Olivier De Schutter and Zdzislaw Kedzia, Rapporteurs, 17 October 2016, UN Doc. E/C.12/60/R.1.

55) Report of the Special Representative of the Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21 March 2011, UN Doc. A/HRC/17/31.

56) UN Human Rights Council Resolution 26/9 Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, 14 July 2014, UN Doc. A/HRC/RES/26/9.

사 후 최종견해에도 '기업과 경제, 사회, 문화적 권리'라는 소제목 하에 기업 활동이 사회권 실현에 미치는 부정적 영향을 규제하기 위한 국가의 보호 의무에 대한 권고들을 중요하게 포함하고 있다. 예를 들어, 2016년 캐나다 정부의 제6차 정기보고서 심의 후 사회권위원회는 캐나다에 본사를 둔 기업이 외국에서 해당국의 주민의 사회권 실현에 부정적 영향을 미치는 경우에 이러한 인권 문제에 대한 효과적인 구제수단이 없다는 점, 국제무역 혹은 투자협정 체결 시 사전에 인권을 고려한 영향평가가 없다는 점에 대해 우려하며, 이를 개선하도록 캐나다 정부에 권고하였다.[57)]

> 15. 당사국에 등록되어 있거나 본사를 두고 외국에서 활동하는 기업의 활동이 때때로 해당국의 주민들이 규약상 권리를 향유하는 데 부정적 영향을 미치고 있다는 점에 대해 위원회는 우려한다. 또한 피해자들이 당사국의 법원에서 사법적 구제를 받는 것이 제한적이라는 점, 채굴산업의 기업의 사회적 책임 상담소와 같이 비사법적 구제절차가 있지만 항상 효과적으로 작동하는 것이 아니라는 점에 대해서도 우려한다. 나아가, 위원회는 국제무역 및 투자협정 협상 전에 인권을 직접적으로 고려하는 영향평가가 없다는 점 역시 우려하고 있다.
>
> 16. 당사국에 등록되었거나 본사를 둔 기업의 외국에서의 활동을 규율하는 법률을 강화할 것을 위원회는 당사국에 권고한다. 투자결정을 내리기 전에 인권영향 평가를 실시하도록 의무화하는 내용 등을 포함해야 할 것이다. 또한, 이러한 기업을 대상으로 한 진정(complaints) 건을 수사할 수 있는 효과적인 절차를 도입하고, 이러한 기업 활동의 피해자들이 당사국 법정에서 재판을 청구할 수 있도록 지원하는 데 필요한 법률적 조치를 채택할 것을 당사국에 권고한다. 나아가, 국제인권 의무가 투자자의 이익보다 우선한다는 점이 캐나다가 협상 중인 무역 및 투자협정들에서 확인되도록 하여 투자자-국가 분쟁해결절차의 도입이 규약상 권리의 완전한 실현을 저해하지 않도록 할 것을 위원회는 당사국에 권고한다.

2) 한국에서의 기업과 국가의 사회권 보호 의무

노동권, 공정하고 유리한 노동조건을 누릴 권리는 물론이며, 주거권, 식량권, 건강권, 사회보장에 대한 권리, 교육권 등을 누리는 데 있어서 필요한 재화, 서비스나 정보 상당 부분이 기업에 의해 생산, 유통된다. 국가는 사회권규약 하에서, 재화, 서비스, 정보 등이 사회권의 실현에 부합되는 방향으로 생산, 유통되고 이용될 수 있도록 적절한 규제를 해야 할 보호의 의무가 있다. 하지만 기업의 비용 절감과 경쟁력 강화를 지원한다는 목적으로 정부가 시민의 생명과 안전을 보호하는 데 필요한 규제마저 완화하는 일들이 빈번하게 일어나고 있다. 일터에서 적정 노동시간, 임금, 안전한 노동환경이 준수되도록 보장해야 하는 국가(정부, 국회, 법원)가 그 책임을 제대로 다 하지 못하거나 혹은 기업 혹은 기업 총수의 이익을 옹호하는 편향을 보이며 기업의 책임을 면해주는 경우도 적지 않았다. 가습기살균제 문제는 기업에 대한 규제의 공백 혹은 완화로 인해 건강권, 나아가 생명권이 침해된 대표적 사건 중 하나이다. 반도체 공장에서 일하는 노동자들이 백혈병, 뇌종양 등으로 사망하였음에도 불구하고 지식경제부가 반도체 제

57) CESCR, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Canada, 23 March 2016, UN Doc. E/C.12/CAN/CO/6, paras. 15-16. 앞서, 2011년 독일 정부의 제5차 정기보고서 심사 후 위원회가 채택한 최종견해도 독일 기업의 외국에서의 활동과 관련한 권고를 포함하였다. CESCR, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Germany, 12 July 2011, E/C.12/DEU/CO/5, para. 10.

조장비의 안전 기준을 제대로 적용하지 않았고, 노동부가 반도체 공장 역학조사에 대한 정보 공개를 거부하였고, 근로복지공단이나 법원은 업무상재해를 인정하지 않는 등의 상황은 기업의 인권침해를 방지하지 못 하고, 발생된 인권침해에 대해서도 제대로 책임을 묻지 못하고 실효성 있는 구제도 제공하지 않는 상황의 비극적인 한 예이다. 외국에 진출한 한국 기업 혹은 한국 기업의 하청공장 등에서 노동권 및 공정하고 유리한 노동조건을 누릴 권리를 포함하여 사회권이 침해되고 있다는 언론보도나 인권단체들의 조사 발표도 적지 않다.[58] 기업의 인권침해에 대해 책임을 묻고 실효성 있는 구제책을 마련하는 것이 필수적인데, 이를 위해서는 국가(행정부, 국회, 법원, 국가인권위원회 등) 차원의 근본적인 인식의 전환이 선행되어야 할 것이다. 이와 관련해, '기업 활동 관련 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 하 국가의무에 관한 일반논평' 초안 중 국가의 보호 의무에 관한 내용을 되짚어 볼 필요가 있다.

> 17. 보호의무는 국내 및, 국제법에 부합하는 한에서, 역외 모두에서 당사국이 기업 활동과 관련해 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 침해되는 것을 효과적으로 방지해야 한다는 것을 의미한다. 보호의무는 당사국이 기업 활동과 관련하여 규약상 권리가 침해되지 않도록 효과적인 보호를 보장하기 위해, 입법, 행정, 교육 및 기타 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 또한 이러한 의무는 기업활동에 의존하는 사람들 혹은 기업활동으로 인해 부정적으로 영향을 받을 수 있는 사람들이 규약 상 권리를 누리는 것을 방해받지 않도록 기업이 상세주의의무(due diligence)를 행하도록 보장할 것을 당사국에 요구한다. 보호의무의 일환으로서, 당사국은 기업에 의한 인권침해의 피해자에게 평등하고도 실효성 있는 구제를 받을 수 있도록 해야 한다.[59]

3. 사회권과 사회보장 최저선의 확보

1) 사회보장최저선 확보, 사회권규약 이행의 최소핵심의무

2015년 4월 사회권위원회는 '사회보장최저선: 사회보장에 대한 권리와 지속가능발전목표의 핵심요소'라는 제목의 의견서를 발표했다.[60] 앞서, 유엔인권이사회의 결의 25/11에 따라, 사회보장최저선이 경제, 사회, 문화적 권리의 최저선의 향유와 빈곤과 불평등의 감소에 어떻게 기여하는지에 대한 유엔 사무총장의 보고서가 2014년 12월 유엔인권이사회에 제출되었다.[61]

---

58) 2016년 11월 21일 영국 가디언지는 삼성전자 말레이지아 공장에서 발생하는 노동 착취 상황을 기획 취재하여 보도하였다. https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/21/malaysia-workers-speak-of-their-despair-samsung-only-knows-how-to-take (최종 접속일 2017년 1월 20일) 한편, 국내외 인권단체들의 활동을 통해 사조그룹의 원양어선에서의 노동착취 문제, 조폐공사와 대우인터내셔널의 아동 강제노동 문제, 캄보디아 한국 봉제공장에서의 저임금 및 노동탄압 문제 등이 알려지기도 하였다.

59) CESCR, General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, Draft prepared by Olivier De Schutter and Zdzislaw Kedzia, Rapporteurs, 17 October 2016, UN Doc. E/C.12/60/R.1, para.17.

60) CESCR, Statement 'Social Protection Floors: an Essential Element of the Right to Social Security and of the Sustainable Development Goals', 15 April 2015, UN Doc. E/C.12/2015/1.

사회보장최저선(social protection floors)은 보편적인 의료보장과 기본소득보장과 같은 기초적인 사회보장을 법과 제도를 통해 확립하고 보장해야 함을 의미한다. 유엔에서의 사회보장최저선 보장 논의는 2012년 6월 14일 국제노동기구(ILO)가 채택한 사회보장최저선에 관한 권고[62]를 계기로 활발하게 일어났다. ILO 사회보장최저선에 관한 권고는 세계인권선언 제22조, 25조, 사회권규약 제9조, 10조, 11조를 규범적 토대로 명시적으로 언급하고 있다. 세부적으로는 사회보장최저선을 통해 보장되어야 할 기본적인 내용에 필수적인 의료 서비스와 생애주기를 고려하여 소득 보장을 필요로 하는 모든 사람들(특히, 아동, 충분한 소득을 벌 수 없는 경제활동 연령의 사람들, 노인 등)에 대한 기본 소득에 대한 보장이 포함되어야 한다고 제시하고 있다. 사회권위원회는 사회보장권에 대한 일반논평 제19호를 언급하며, 사회보장 최저선을 보장하는 것은 기본적인 의료, 주거, 안전한 식수, 식량, 교육을 누릴 수 있도록 사회적으로 보장한다는 측면에서 사회보장권의 '최소핵심의무'(일반논평 3)에 해당한다.[63] 물론, 이러한 최저선을 넘어 사회보장을 더욱 확대, 보장하는 것은 사회권규약 하 권리의 완전한 실현을 점진적으로 보장해야 할 의무(제2조 1항)에 의해 요구되는 것이다. 한편, 최저선이 실질적으로 인간존엄에 합당한 생활수준과 의료 등 필수적인 서비스에의 접근을 보장하는지, 그 적정성을 충족시키는 것도 사회보장권의 중요한 요건 중 하나이다.[64]

사회보장최저선의 보장에 있어 중요한 원칙으로 강조되는 것 중 하나는 보편주의이다. 기존 사회보장정책의 주된 형태는 공공부문과 공식적 고용 관계에 있는 노동자들이 일정한 기여를 통해 의료와 실업, 산업재해, 노령 등의 상황에서의 소득을 보장받는 방식으로서, 공식적 고용관계에 속하지 않는 사람들, 고용계약 형태가 정규적이지 않은 사람들, 전통적인 성별분업이 확고한 사회에서 많은 여성들이 사회보장에서 배제되는 한계를 안고 있다. 이는 사회보장최저선 확보 논의 보편주의를 원칙으로 추구하는 배경을 제공한다.[65]

2) 한국: 노동빈곤인구, 노인빈곤의 증가와 사회보장권

한국은 현재 일을 하지만 소득수준이 낮은 노동빈곤인구(소득이 중위소득의 2/3 이하인 인구)의 비율이 상당히 높고(풀타임 노동자의 23-25%), 노인빈곤 문제 역시 심각하다. 1990년대 이후 사회보장이 일정하게 확대되고 사회지출비도 꾸준히 늘었지만, 공적인 사회지출비가 GDP 대비 9.1%(2014년)로 같은 해 OECD 국가 평균 21.1%에 훨씬 못 미친다. 비정규직 노동자 절반 이상이 국민연금, 건강보험, 고용보험의 적용을 받지 못한다.[66] 빈곤계층은 더 늘고 있는데, 최저생활을 보장하기 위한 국민기초생활보장제도의 수급권자 수는 2005년 1,513,000명(3.1%)에서 2014년 1,329,000(2.6%) in 2014로 오히려 줄었다. 급여의 수준도 인간다운 삶을

61) Report of the Secretary-General on the Question of the Realization in All countries of Economic, Social and Cultural Rights (Focus on Social Protection Floors), 22 December 2014, UN Doc. A/HRC/28/35.
62) R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)
63) CESCR, Statement 'Social Protection Floors: an Essential Element of the Right to Social Security and of the Sustainable Development Goals', 15 April 2015, UN Doc. E/C.12/2015/1, para. 8.
64) CESCR, General Comment No.19 (2008) The Right to Social Security (art.9), 4 February 2008, UN Doc. E/C.12/GC/19, para.22.
65) Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Philip Alston, "Social Protection Floors", 11 August 2014, UN Doc. A/69/297, para.12.
66) 한국노동연구원, 2016 KLI 비정규직 노동통계, 2016.12.30.

보장하기에 부족하다. 보편적인 아동수당이나 노령연금도 없다. 모두에게 필수적인 의료 보장과 아동, 소득이 불충분한 경제활동 연령 인구, 노인, 난민신청인 등 소득 보장이 필요한 모든 사람들에게 기본소득을 보장하는 사회보장최저선의 확보는 한국 정부의 사회권규약 하 최소핵심의무의 이행 차원에서 중요하게 강조되어야 할 것이다. 또한 사회보장의 보편적 확대 등 사회권의 실현과 관련해, 이를 위해 형평성을 제고하는 방식의 정부 재원 마련과 분배 문제[67]가 국내에서도 중요한 인권 의제 중 하나로 자리잡아야 할 것이다.

4. 성 및 재생산 건강에 대한 권리

1) 성 및 재생산 건강에 대한 권리

성 및 재생산 건강은 최근 국제인권기준의 발전 과정에서 재조명을 요구받는 영역 중 하나이다. 사회권위원회는 2016년 5월 일반논평 제22호 '성 및 재생산 건강에 대한 권리'를 발표하고, 성 및 재생산 건강에 대한 권리가 건강권의 중요한 요소임을 확인하였다.[68]

성 및 재생산 건강이 보편적 인권으로 확립되어 온 역사적 과정을 간략히 보도록 하자. 재생산 건강에 대한 인권적 접근은 1994년 이집트 카이로에서 열린 국제인구개발회의 행동계획에서 그 기초가 마련되었다. 전 세계 179개국 정상이 합의에 의해 채택한 카이로 행동계획(Programme of Action)은 인구통계학적인 방법과 가족계획이라는 좁은 관점에서 벗어나 인구 정책 및 계획의 수립과 이행 방법을 탈바꿈하였고, 재생산 건강을 인권 문제로서 접근하였다는 점에서 획기적이었다. 국제인구개발회의 행동계획[69]은 영·유아 및 산모 사망 감소, 인구와 환경, 국내 및 국외 이주, HIV/AIDS의 예방 및 관리, 정보, 교육, 소통 그리고 기술, 연구, 개발 등에 대한 일련의 원칙과 조치를 담고 있다. 행동계획은 그러한 원칙 가운데 '모든 사람은 태어나면서부터 자유롭고 존엄과 권리에 있어 평등하다'(원칙 1), '모든 사람은 도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 누릴 권리가 있다. 국가는 남성과 여성의 평등에 기초해 가족계획과 성 건강 등 재생산 건강과 관련된 것을 포함한 보건서비스에 대한 보편적 접근이 가능하도록 모든 적절한 조치를 취해야 한다.'(원칙 8) 등을 포함함으로써, 성과 재생산 건강에 대한 인권적 접근을 분명히 하였다. 즉, 모두가 개인 또는 커플로서 임신과 출산 여부, 시기, 빈도를 결정할 수 있으며, 그렇게 하는데 필요한 모든 정보와 수단을 얻을 수 있도록 보장하는 것이 무엇보다 가장 중요하다고 강조한 것이다. 이듬해 베이징에서 열린 제4차 세계여성회의는 한발 더 나아가 재생산뿐 아니라 섹슈얼리티(성관계의 여부, 시기와 파트너)에 대해 스스로 통제할 수 있는 여성의 인권을 확인하는 내용을 결과 문서에 포함시켰다. '여성의 인권은 자신의 섹슈얼리티와 관련된 사안을 스스로 통제하고, 자유롭고 책임감 있게 결정할 수 있는 권리를 포함한다. 이러한 권리는 성과 재생산 건강, 강제·차별·폭력으로부터의 자

67) 사회권위원회, 사회권 관련 유엔 특별절차, 사회권 분야 인권 전문가들 사이에서 사회권 실현을 위해, 누진적 조세제도 등을 통한 정부 재원 확보 및 분배가 중요한 의제로서 논의되고 있다. 이는 '가용자원의 최대한도(maximum available resources)'라는 규약 제2조1항의 당사국의 일반의무와 관련된 문구를 어떻게 해석하고, 적용할 것인가와도 직결되는 문제이다.

68) CESCR, General Commet No.22 (2016) on the Right to Sexual and Reproductive Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/22, 2 May 2016.

69) Programme of Action of the International Conference on Population and Development (1994) http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html (최종접속일: 2017년 1월 20일)

유 등을 포함한다. [...]'[70] 2003년 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)는 성 및 재생산 건강에 대한 권리가 건강권의 구성요소임을 확인하는 결의를 채택하였고,[71] 유엔 건강권 특별보고관은 2004년 성 및 재생산 건강권의 의미와 국가 의무에 관한 내용적 기초를 마련하는 보고서를 발표하였다.[72] 2011년 건강권 특별보고관은 성 및 재생산 건강권의 국제인권법적 위치를 재확인하였고, 특히 낙태에 대한 형사처벌과 성 및 재생산 건강에 대한 권리와의 관계를 집중적으로 검토하였다.[73] 2016년 사회권위원회가 채택한 '성 및 재생산 건강에 대한 권리' 일반논평은 이와 같은 규범적 발전을 그 배경으로 한다.

2) 성 및 재생산 건강권의 의미와 국가의 의무

성 및 재생산 건강에 대한 권리는 모든 사람이 개인 또는 커플로서 자신의 몸, 성과 재생산 건강에 관한 사안, 즉 성관계의 여부, 시기와 파트너, 임신과 출산의 여부와 시기, 결혼 여부 등에 대해 폭력, 강요 및 차별 없이 자유롭게 책임 있는 결정을 할 수 있어야 하고, 성과 재생산 건강을 위한 양질의 보건 서비스와 정보를 제약 없이 이용할 수 있어야 함을 의미한다.[74] 성과 재생산 건강권은 인간의 존엄, 자유, 평등이라는 인권의 기본 원칙에 기초하며, 교육권, 노동권, 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리, 생명권, 신체의 완전성에 대한 권리, 프라이버시권, 고문 및 기타 잔혹하고, 비인간적이며 굴욕적인 처우를 당하지 않을 권리 등과도 밀접한 연관이 있다.[75] 사회권위원회는 성과 재생산 건강에 대한 권리를 보장하기 위한 사회권규약 당사국의 의무에 다음과 같은 조치가 필수적으로 포함되는 것으로 해석 지침을 제시하였다.[76]

○개인이나 특정 집단이 성과 재생산 건강을 위한 시설, 서비스, 재화 및 정보를 이용하는 것을 범죄시하거나, 방해하거나, 저해하는 법률, 정책 및 관행을 폐지하거나 없앨 것.

○모두가 차별이나 편견에 기반을 두지 않고, 증거에 입각한, 다른 한편, 아동과 청소년의 변화하는 능력을 고려한, 성과 재생산 건강에 대해 종합적인 교육과 정보를 접할 수 있도록 보장하는 것.

○모성건강, 피임 정보 및 서비스, 안전한 임신중절, 난임·재생산 기관 관련 암이나 성 매개 감염질환, HIV/AIDS 등의 예방, 진단 및 치료 등 성과 재생산 관련 양질의 보건서비스에 대한 보편적 접근을 보장할 것.

3) 한국의 낙태죄

---

70) Beijing Declaration and Platform for Action, Adopted at the 16th plenary meeting, on 15 September 1995, para.96.
71) Commission on Human Rights resolution 2003/28, preamble and para. 6.
72) Report of the Special Rapporteur (Paul Hunt) on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, 16 February 2004, UN Doc. E/CN.4/2004/49.
73) Report of the Special Rapporteur (Anand Grover) on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, 3 August 2011, UN Doc. A/66/254.
74) Ibid., paragraph 5.
75) Ibid., paragraphs 9-10.
76) Ibid., paragraphs 40-49.

한국에도 성 및 재생산 건강에 대한 권리와 관련하여 다양한 문제들이 존재하고 있음은 주지의 사실이다. 특히, 형법상 낙태 처벌 조항은 성 및 재생산 건강에 대한 권리를 침해하는 대표적인 사례이다. 사회권위원회는 낙태를 한 여성을 형사처벌하는 것은 국가의 존중 의무 침해에 해당한다고 분명히 밝히고 있다.[77] 유엔 건강권 특별보고관도 낙태를 범죄화하는 법률은 '성 및 재생산 건강과 관련해 여성의 결정을 심각하게 제약함으로써 여성의 존엄과 자율성을 침해'하며 여성들의 건강을 위태롭게 함으로써 국가의 건강권 존중, 보호, 실현의 의무 위배하는 것이 될 수 있다고 밝힌 바 있다.[78] 낙태 처벌 규정이 존재하는 상황에서는 임신중절 시술 대부분이 음성적으로 행해질 수밖에 없고, 이 경우 여성들은 큰 비용을 들이고도 안전하지 못한 환경에서 수술을 받게 되어 이로 인한 건강에 대한 위험을 감수해야 하기 때문이다. 2015년 유엔, 미주인권기구, 아프리카인권기구의 인권전문가들은 '성 및 재생산 건강에 대한 권리'에 대한 공동 의견서를 통해 낙태를 처벌하는 법률과 관련하여, 이러한 법률의 차별적 효과 및 보건에 미치는 효과를 세심히 검토할 것, 낙태를 하는 여성에 대한 처벌적 조치를 없앨 것, 낙태 후 양질의 안전한 의료서비스를 여성들이 받을 수 있도록 할 것 등을 국가들에 촉구하였다.[79]

2011년 이미 여성차별철폐위원회는 한국의 제7차 여성차별철폐협약 이행에 관한 정기보고서 심사 시 '모자보건법 14조[80]와 (모자보건법 시행령) 15조에 따라 강간, 근친상간 등 일정한 상황에서 낙태를 허용하고 있기는 하지만, 여전히 당사국의 형법 269조,[81] 270조[82]에 따라 낙태가 처벌가능한 범죄로 규정된다는 점'에 대해 우려를 표하며, 한국 정부에 '낙태를 하게 되는 여성들에 대한 처벌 조항을 폐지하고 위원회의 일반권고 제24호(1999)에 따라 안전하지 않은 낙태로 인해 나타날 수 있는 합병증을 관리할 수 있는 양질의 서비스를 이 여성들에게 제공하는 방향으로, 낙태 관련 법률, 특히 형법을 재검토'할 것을 권고한 바 있다.[83] 하지만

---

77) Ibid., paragraph 57.

78) Report of the Special Rapporteur (Anand Grover) on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, 3 August 2011, UN Doc. A/66/254, para.21.

79) Joint Statement by UN human rights experts*, the Rapporteur on the Rights of Women of the Inter-American Commission on Human Rights and the Special Rapporteurs on the Rights of Women and Human Rights Defenders of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 24 September 2015
http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16490&LangID=E#sthash.TwHoUdhc.dpuf (최종접속일: 2017년 1월 20일)

80) 모자보건법 제14조 (인공임신중절수술의 허용한계) ① 의사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에만 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 동의를 받아 인공임신중절수술을 할 수 있다.
(1) 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 우생학적(優生學的) 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우
(2) 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 전염성 질환이 있는 경우
(3) 강간 또는 준강간(準强姦)에 의하여 임신된 경우
(4) 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우
(5) 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

81) 형법 제269조 (낙태의 죄) ① 부녀가 약물 기타 방법으로 낙태한 때에는 년 이하의 징역 또는 만원 이하의 벌금에 처한다.

82) 형법 제270조 (의사 등의 낙태) ① 의사 한의사 조산사 약제사 또는 약종상이 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 때에는 2년 이하의 징역에 처한다.

83) CEDAW, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Republic of Korea), 29 July 2011, UN Doc. CEDAW/C/KOR/CO/7, paras 34-35.

한국 정부는 이러한 권고를 이행하지 않았다. 오히려 2016년 보건복지부는 인공임신중절시술을 '비도덕적 진료 행위'로 규정하고 해당 의료인의 자격을 최대 1년간 정지할 수 있도록 처벌을 강화하는 내용을 포함하는 '의료법 관계 시행령 및 시행규칙 개정안'을 내놓았다가, 여성계와 의료계의 반발에 부딪친 바 있다.[84] 이러한 현실을 고려할 때, 여성차별철폐협약뿐 아니라 사회권규약의 이행 차원에서도 낙태죄의 문제가 중요하게 다루어져야 할 것이다. 한편 낙태에 대한 국가와 사회의 태도는 여성의 몸을 인구 조절 정책의 수단으로 삼고 여성에게 출산 및 육아에 대한 책임을 전가하는 차별적 인식과 긴밀하게 연결되어 있다. 이 점에서, 여성의 인간으로서의 존엄과 자기결정권에 대한 존중, 출산 및 육아에 대한 사회적 환경을 조성해야 할 국가의 책임을 다시금 각인시켜야 할 필요가 있다.

나가며

이 글에서는 ○사회권 침해에 대한 구제 및 책무성 절차의 확보, ○기업활동과 관련한 사회권 규약 하 국가의 의무, ○사회권과 사회보장최저선 확보, ○성 및 재생산 건강에 대한 권리를 중심으로 국제기준의 최근 동향에 대해 살펴보았다. 이러한 주제들에 대한 논의들은 한국을 포함한 여러 나라에서 사회권을 실현하는 데 있어 오래 동안 지속되어 왔던 도전, 또는 변화하는 정치경제, 사회 상황 속에서 새롭게 대두되는 도전에 대한 대응 차원에서 이루어지는 것이다. 이같은 최근 동향에 대한 검토가 한국에서 사회권 관련 법, 제도, 정책과 현실을 평가하고, 사회권 규약의 실질적인 이행을 위한 과제들을 새롭게 도출하는 데 도움이 되기를 기대해 본다.

84) 여성계와 의료계의 반발로 인공임신중절 시술을 행한 의료인에 대한 처벌을 강화하고자 했던 보건복지부의 계획은 무산되고, 기존과 같이 △해당 시술을 해 사법처리된 의료인에 한해 △자격을 1개월간 정지하고 용어도 '비도덕적 진료행위'가 아닌 '형법 위반행위'로 유형을 변경하는 것으로 개정안의 내용이 수정되었다. '임신중절수술 처벌강화 없던 일로...여성들은 "낙태죄 폐지" 촉구', 『여성신문』(2016년 11월 16일자).

[부록] 사회권위원회의 일반 논평 목록 (2017년 1월)

일반논평	채택연도
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: 도달가능한 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