
발 간 사

국가인권위원회(위원회)의 큰 임무 중 하나는 국제인권법의 국내이행이다. 이를 위해 위원회는 출범 이후 우리가 가입한 국제인권조약의 국내적 이행상황을 점검해 왔을 뿐만 아니라 이를 위원회의 주요 업무에 반영시키고자 노력하였다. 즉, 인권정책을 권고함에 있어서 그 주요기준을 국제인권규범에 두었고 각종 인권침해 및 차별사건의 조사구제 업무를 수행함에 있어서도 국제인권규범을 주요한 판단 근거로 삼아 왔던 것이다.

그러나 이러한 업무는 그 필요성에도 불구하고 국제인권규범에 대한 접근의 한계와 전문성에 비추어 위원회의 모든 구성원에게 쉬운 일은 아니었다. 그렇다 보니 해당 규범의 의미를 충분히 인식하고 거기에 기초한 업무 처리는 현실적으로 많은 한계에 부딪혀 왔다.

이런 시점에서 우리 위원회에서 1년 이상의 심혈을 기울여 주요인권조약의 모니터링 기관에서 발표한 일반논평(General Comments)을 완역 출간한 것은 향후 국제인권법의 국내이행이라는 우리 위원회의 임무를 수행하는 데 큰 힘이 될 것으로 믿는다. 자유권규약을 비롯한 6개의 인권조약의 일반논평은 자료의 방대함으로 인해 국내에서 어느 기관도 그 완역을 시도하지 못한 것이었다. 바라건대 이 노작이 우리 위원회의 각 담당자들의 책상 위에 놓여져 국제인권규범의 바른 해석을 함에 있어 참고서의 역할을 하길 기대한다. 나아가 국제인권법을 공부하고 연구하는 국내의 많은 연구자들에게도 크게 활용될 수 있다면 망외의 기쁨이 될 것이다.

끝으로 이 어려운 작업의 번역을 맡아 주신 고려대학교 박기갑 교수님을 비롯한 동대학 국제법 석박사 연구자들에게 심심한 사의를 표하는 바이다. 나아가 이 작업을 기획하고 번역을 감수한 인권정책본부 국제인권팀 관계자의 노고에 큰 격려의 말을 전하고 싶다.

2006년 7월

국가인권위원회 위원장 조 영 황

서 문

국가인권위원회가 설립된 이래 국제인권법에 대한 관심은 전례 없이 증가하였다. 이것은 위원회법이 인권의 개념을 정의하면서 그 주요 근거를 헌법과 국제인권법에서 찾고 있고, 인권위의 주요 기능 중 하나가 국제인권법의 국내적 이행을 촉진하는 데에 있다는 것을 이해하면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 인권위는 설립 이래 인권정책 안건과 진정사건을 다룸에 있어서 국제인권법적 차원에서 검토하고 대안을 내놓으려고 노력하였다. 이러한 노력은 국제인권법의 국내적 이행이라는 인권위의 사명을 수행하는 데 있어 중요한 자세라 생각하였다.

그러나 이러한 접근방법이 항상 쉬운 것만은 아니었다. 무엇보다 국제인권법 전문가가 많지 않은 상황에서 국제인권규범에 대해 소상한 설명이 어려웠고 그렇다 보니 국제인권법에 관한 언급은 각종 검토보고서에서 관련조약의 조문 나열로 끝나 버리는 것이 대부분이었다. 이런 상황이 계속되는 것에 대해 많은 실무자들은 스스로 불만을 갖게 되었고 보다 심화된 국제인권법 관련 자료를 요구하기에 이르렀다.

일반논평은 인권조약에 따라 만들어진 조약위원회(소위 조약감시기구)가 조약의 조문을 유권해석한 것이라 말할 수 있다. 조약위원회는 추상적인 조약의 내용을 해석을 통해 풍부하게 만듦으로써 국제인권법의 형성과 발전에 기여한다. 이것은 마치 헌법재판소가 추상적인 헌법을 해석을 통해 점점 풍부한 내포를 만듦으로써 결국에 가서는 헌법의 실질적 외연을 넓혀 가는 것과 마찬가지로 말이다. 한 마디로 말하면 조약감시기구가 수행하는 해당 인권조약에 대한 일반적 해석(일반논평)은 인권조약의 구체적 내용이 무엇이나를 선언함으로써 국제인권규범의 구체적 이행을 담보하는 데 중요한 역할을 하고 있다는 것이다.

일반논평은 그 자체로서는 구속력 있는 국제인권법이 아니나 국제인권법이 무엇이나를 설명하는 데는 없어서는 안 될 중요한 자료이다. 인권조약에 대한 설명 자료가 이러저러하게 있지만 이 일반논평을 떠나서는 그러한 설명도 큰 의미가 없다. 조약감

시기구가 인정하지 않는 인권조약의 해석은 현실적으로 국제사회에서 받아들이기 어렵기 때문이다.

일반논평의 이런 중요성을 인해 인권위는 지난 1기 시절부터 우리가 가입한 6대 인권조약의 일반논평을 하루 빨리 번역하여 실무에 반영하고자 작업을 하여 왔다. 그러나 그 업무는 생각한 것보다 쉽지 않았다. 먼저 번역량이 방대할 뿐만 아니라 국제법 전문가가 아니면 정확한 번역을 할 수 없는 사정이 있었기 때문이었다.

작년 여름이 되기 직전 인권위는 이 작업을 새로이 시작하면서 빠른 시간 내에 결말을 내겠다는 생각을 하고 이 번역 작업을 전문가인 고려대 국제법 교실의 박기갑 교수님과 그의 석박사 제자들(김현정, 임예준, 박진아, 문지혜, 류희진, 김지영, 신소현)에게 의뢰하기로 하였다. 꼬박 한 학기 동안의 수고로 일반논평의 초벌 번역은 끝낼 수 있게 되었다. 이 자리를 빌려 이 사업의 책임자로서 박교수님과 그의 제자들에게 심심한 고마움을 전한다. 그러나 이 작업이 끝나는 것은 또 다시 수개월이 걸리지 않으면 안 되었다. 초벌번역의 오류를 잡고 전체적으로 문장을 다듬는 작업도 만만한 작업이 아니었기 때문이다. 이 작업은 이 사업의 담당자인 국제인권팀의 오유진 선생의 몫이었다. 그는 이 일을 위해 지난 몇 달간 주말 휴일을 반납하였다. 그의 노고를 들어내지 않을 수 없는 이유이다.

바라는 바는 산고의 과정을 통해 출간된 이 일반논평이 부디 국제인권법의 국내적 이행이라는 인권위의 임무를 수행하는 데 일조했으면 하는 것이다. 실무자들은 인권정책과 관련된 보고서이든 진정사건의 보고서이든 검토기준으로서 국제인권법을 거론할 때 반드시 이 일반논평을 보고 해당 부분이 있는 지를 확인하여 주길 바란다. 검토기준에 관한 한 한 단계 높은 수단을 확보할 수 있으리라 기대한다. 나아가 국제인권법을 전공하는 연구자 및 학생들 사이에서도 이 저작물이 광범하게 사용된다면 지난 1년간 이 작업에 참여한 모든 사람들에게는 망외의 기쁨일 것이다.

2006년 7월

국가인권위원회 인권정책본부장 박 찬 운

목 차

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회가 채택한 일반논평 | 3 |
| 일반논평 1: 당사국의 보고 | 5 |
| 일반논평 2: 국제적인 기술적 원조 조치 (제22조) | 8 |
| 일반논평 3: 당사국 의무의 성질 (제2조 1항) | 13 |
| 일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리 (제11조 1항) | 19 |
| 일반논평 5: 장애인 | 28 |
| 일반논평 6: 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 | 42 |
| 일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리 (11조 1항): 강제퇴거 | 57 |
| 일반논평 8: 경제 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 관계 | 64 |
| 일반논평 9: 동 규약의 국내 적용 | 70 |
| 일반논평 10: 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가 인권 기구들의 역할 | 77 |
| 일반논평 11: 초등교육에 관한 행동계획 (제14조) | 79 |
| 일반논평 12: 적절한 식량에 대한 권리 (제11조) | 83 |
| 일반논평 13: 교육에 대한 권리 (제13조) | 95 |
| 일반논평 14: 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리 (제12조) | 116 |
| 일반논평 15: 물에 대한 권리 (제11, 12조) | 143 |
| 일반논평 16: 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리 (제3조) | 168 |
| 일반논평 17: 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리 | 182 |
| 일반논평 18: 근로의 권리 (제6조) | 205 |

CONTENTS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| I . GENERAL COMMENTS ADOPTED BY THE COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS | 227 |
| General comment No. 1: Reporting by States parties | 227 |
| General comment No. 2: International technical assistance measures (art. 22 of the Covenant) | 230 |
| General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant) | 233 |
| General comment No. 4: The right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant) | 237 |
| General comment No. 5: Persons with disabilities | 243 |
| General comment No. 6: The economic, social and cultural rights of older persons | 253 |
| General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions | 264 |
| General comment No. 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights | 269 |
| General comment No. 9: The domestic application of the Covenant | 273 |
| General comment No. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights | 277 |
| General comment No. 11: Plans of action for primary education (art. 14) | 278 |
| General comment No. 12: The right to adequate food (art. 11) | 281 |
| General comment No. 13: The right to education (art. 13) | 289 |
| General comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12) | 304 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| General comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12 of the Covenant) | 323 |
| General comment No. 16: The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3) | 340 |
| General comment No. 17: The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author (art. 15) | 349 |
| General comment No. 18: The right to work (art. 6) | 366 |

유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고

[경제적 · 사회적 및 문화적 권리위원회]

I. 경제적 · 사회적 및 문화적 권리위원회가 채택한 일반논평

I. 경제적 · 사회적 및 문화적 권리위원회가 채택한 일반논평

도입: 일반논평의 목적*

1. 1988년 2차 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회에서는, 유엔경제사회이사회가 요청하고 유엔총회가 승인한 권고(결의안 1987/5)에 따라 3차 회의부터 당사국 보고의무를 지원할 목적으로 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 동 규약)”의 여러 조항 및 규정에 근거한 일반논평 준비 작업을 시작하기로 결정하였다(E/1988/14, 제366 및 367항).

2. 위원회 및 위원회 설립 이전부터 활동하고 있던 정부의 전문가 회기별 실무그룹은 3차 회의 종료 당시 규약 제6조 내지 제9조, 제10조 내지 제12조 그리고 제13조-제15조가 보장하고 있는 권리에 관한 최초 보고서 138개와 2차 정기보고서 44개를 이미 검토하였다. 당해 검토 절차에는 상당수의 규약 당사국이 참여하였으며, 현재 참가국 수는 92개국에 달하고 있다. 이들 당사국은 서로 다른 사회 경제적, 문화적, 정치적, 법적 제도를 가지고 있는 세계 모든 지역을 대표한다. 현재까지 제출된 보고서들이 아직까지 경제적, 사회적 및 문화적 권리 향유에 관한 전 세계적 상황을 완벽하게 다루고 있지 못하고 있으나, 동 규약을 이행하는 과정에서 발생할 수 있는 문제 중 상당수를 포착하여 다루고 있다. 위원회가 1989년에 경제사회이사회에 제출한 보고서(E/1989/22)의 부속서 III(일반논평) 서론에서는 일반논평의 목적을 다음과 같이 설명하고 있다.

3. “위원회는 일반논평을 통해서 다음과 같은 사항들에 대해 노력한다. 먼저 모든 당사국에 혜택을 위해 이용 가능한 상기 보고서의 검토를 통해 지금까지 얻은 경험을 동

* 문서 E/1989/22에 포함.

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. 필요한 경우, 위원회는 당사국의 경험과 위원회가 도출해낸 결론에 비추어 일반논평을 수정·개신할 수 있다.

제3차 회기 (1989)*

일반논평 1: 당사국의 보고

1. 본 규약 제4부에서 다루고 있는 보고 의무의 주요 취지는 개별 당사국의 동 규약 상 의무 이행을 지원하는 한편, 본 위원회의 지원으로 이사회(경제사회이사회)가 당사국의 의무 이행 여부를 감독하고 본 규약 조항에 따른 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현을 촉진할 책임을 충실히 이행할 수 있도록 함에 있다. 본 위원회는 당사국의 보고 행위가 단순히 당사국이 적절한 국제 감시기구에게 보고해야 하는 형식적 의무를 이행하게 하는 절차상의 문제일 뿐이라고 생각하는 것은 타당하지 않다고 생각한다. 오히려, 동 규약의 문언 및 정신에 따라 각국이 보고서를 준비하고 제출하는 절차는 여러 다양한 목적을 달성하는 데 이바지하는 것이어야 한다.

2. 첫째 목표는 본 규약이 당사국에게 효력을 발휘하기 시작한 지 2년 내에 관련 당사국이 제출하여야 하는 최초 보고서와 특히 밀접한 관련을 갖고 있으며, 이는 본 규약을 가능한 최대한도의 완전한 준수를 위한 노력에 있어서 각국의 국내입법, 행정 규칙 및 절차, 관행에 관한 포괄적 검토를 실시되도록 하는 것이다. 예를 들어, 그러한 검토는 동 규약에서 다루고 있는 여러 분야의 정책 결정 및 이행에 대한 책임을 지고 있는 각국의 유관 부처 및 기타 기관당국과 함께 실시할 수 있다.

3. 둘째 목표는 당사국이 정기적으로 개별 권리의 실제 상황을 감독하여 자국 영토 및 자국 관할권 하의 모든 개인이 여러 권리를 어느 정도로 향유하고 있는지 또는 향유하지 못하고 있는지를 인지하도록 보장하는 것이다. 지금까지 위원회의 경험에 비추어 볼 때, 이 목표의 달성은 국가의 총 통계 수치나 예측만으로는 이루어질 수 없고 상대적 빈곤 지역 및 특히 취약하거나 혜택을 받지 못하고 있는 것으로 여겨지는 특정 집단 및 하위 집단에 특별한 관심을 기울일 것이 요구된다. 따라서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 실현 촉진을 위한 필수적 첫 단계는 현 상황을 진단하고 파악하는 일이다.

* 문서 E/1989/22에 포함.

위원회는 이러한 감독 및 정보 수집 절차에 잠재적으로 시간과 비용이 많이 소요될 수 있고 본 규약 제2조 1항 및 제22조, 제23조에서 규정한 바와 같이 일부 당사국이 관련 의무를 이행하는 데에는 당연히 국제적 지원과 협력이 요구된다는 사실을 인식하고 있다. 이러한 경우 당사국이 수락된 공공 정책 목표를 촉진하기 위한 절차의 필수 불가결한 부분을 구성하며 동 규약의 실효적 이행에 있어 필수 불가결한 사항인 감독 절차를 이행할 능력을 갖추지 못하고 있다고 결론 내린 경우, 해당 당사국은 위원회에 제출하는 보고서에 이 사실을 기록하고 필요한 국제적 지원의 성격 및 범위를 명시할 수 있다.

4. 감독의 목적이 현 상황을 상세히 검토하는 데 있기는 하나, 검토 작업이 중요한 주된 이유는 이를 통해 동 규약의 조항을 반영하여 사안의 우선순위를 확립하는 등 명확하게 언급되고 신중하게 목표가 설정된 정책을 구체화하는 데 기초를 제공함에 있다. 따라서 보고 절차의 셋째 목표는 당해 정부로 하여금 이러한 원칙에 기초한 정책 결정이 실제로 이루어지고 있음을 설명하도록 하는 것이다. 동 규약에서는 단지 “무상의 초등 의무 교육”이 모든 이에게 확보되지 않은 경우를 다루고 있는 제14조에서만 이러한 의무를 명시적으로 규정해놓고 있지만, 이와 유사한 의무인 “모든 적절한 수단으로서… 조치를 취하여야 하는” 제2조 1항 상의 의무는 명백하게 동 규약상 개별 권리들의 점진적 실현을 위한 세부적 행동 계획을 수립하고 채택할 의무를 명백히 내포하고 있다.

5. 보고 절차의 넷째 목표는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 정부 정책의 공공의 감독을 용이하게 하고, 관련 정책 수립, 집행 및 검토 과정에서 다양한 경제·사회·문화 분야 각계각층의 참여를 장려하는 것이다. 지금까지 제출된 보고서를 검토함에 있어, 본 위원회는 서로 다른 정치적, 경제적 제도를 반영하고 있는 여러 당사국이 동 규약에 따라 보고서를 작성하는 과정에서 비정부 기구의 참여를 권장해왔다는 사실을 환영해왔다. 그 외의 국가들은 일반 대중에 의한 논평이 가능하도록 위원회에 제출한 보고서를 널리 배포하는 것을 보장해왔다. 이러한 방식으로 보고서 작성 및 국가 차원에서 이루어지는 보고서 검토는 적어도 위원회와 보고 당사국 대표 간에 국제적 수준에서 이루어진 건설적 대화에 상응하는 중요한 가치를 갖는다고 할 수 있다.

6. 다섯째 목표는 위원회뿐만이 아니라 당사국이 자체적으로 본 규약상의 의무 실현을 위한 작업이 어느 정도 진전을 보여 왔는가를 효과적으로 평가할 수 있는 기초를 제공해 주는 것이다. 이를 위하여 각국이 일정 분야에서의 업적을 평가할 수 있는 구체적인 기준이나 목표를 파악하는 것도 도움이 될 것이다. 이에 따라, 예를 들면 유아 사망률 감소, 아동 예방 접종 보급, 1인당 열량 섭취, 보건의료인력 1인당 인구 등 구체적인 목적을 세우는 일이 중요하다는 데 일반적으로 의견이 모아졌다. 상기의 여러 분야에 있어 국내적 또는 기타 보다 특정한 기준이 진전상황에 관한 매우 가치 있는 지표를 제시할 수 있는 반면, 전 세계적 기준을 적용할 경우에는 일정한 한계가 따른다.

7. 이러한 맥락에서 위원회는 동 규약이 관련된 권리의 “점진적 실현”이라는 개념에 특별한 중요성을 부여하고 있음에 주목하고자 하며, 이에 근거하여 본 위원회는 당사국이 관련된 권리의 실효적인 실현이 시간이 지남에 따라 점진적으로 이루어지고 있음을 보여주는 정보를 정기보고서에 포함시킬 것을 촉구하고자 한다. 비슷한 이유로, 상황에 대한 적절한 평가를 내리기 위해 자료의 양뿐만 아니라 질적 측면이 요구됨이 명백하다.

8. 여섯째 목표는 당사국이 스스로 전 범위에 걸친 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 점진적으로 실현하면서 직면하게 되는 문제와 부족한 점을 보다 더 잘 파악할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 이유에서 당사국이 권리 실현을 저해하는 “요인 및 문제점”에 관한 상세한 보고가 필수적이다. 이러한 문제점을 확인하고 인식하는 과정을 통해 보다 적절한 정책이 수립될 수 있는 기틀이 마련된다.

9. 일곱째 목표는 위원회 및 당사국 전체가 국가 간 정보 교환을 원활하게 하고 각국이 직면하는 공통의 문제를 보다 더 잘 파악하게 하며 동 규약에 담겨진 모든 권리를 효과적으로 실현하기 위하여 취해질 수 있는 조치의 유형을 더 잘 이해할 수 있게 하는 것이다. 동 절차의 이러한 기능을 통해 위원회는 동 규약 제22조 및 제23조에 따라 국제 사회가 당사국을 지원하는 데 가장 적절한 수단을 파악할 수 있다. 위원회가 이 일곱째 목적을 중요하게 여기고 있음을 강조하는 의미에서, 동 위원회는 4차 회의에서 이들 조항에 대한 별도의 일반논평을 논의할 것이다.

제4차 회기 (1990)*

일반논평 2: 국제적인 기술적 원조 조치 (동 규약 제22조)

1. 동 규약 제22조는 경제사회이사회가 동 규약에 따라 제출하는 보고서에서 생기는 여하한 문제들에 대해 관련 유엔 기관들의 주의를 환기할 수 있는 제도를 확립하고 있다. 즉 동 규약은 “관련 유엔 기관들이 각기 그 자신의 권한 내에서 이 규약의 효과적, 점진적 실시에 기여할 수 있는 국제적 조치의 타당성을 결정하는 데 도움이 될 수 있다”고 규정하고 있다. 제22조에 관련된 1차적 책임은 경제사회이사회에게 있지만, 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회도 이 점에 있어서 경제사회이사회에 자문과 지원을 제공하는 적극적 역할을 수행하는 것이 적절하다.

2. 제22조에 따른 권고안이 “유엔의 기관, 유엔의 보조 기관 및 기술적 원조에 관련된 전문 기구”에 대하여 제시될 수 있다. 위원회는 동 조항이 국제개발 협력의 모든 측면에 실질적으로 모든 유엔 기관을 포괄하기 위한 것으로 해석되어야 한다고 생각한다. 따라서 제22조에 따른 관련된 권고는 특히 유엔사무총장 및 인권위원회, 사회개발에 관한 위원회, 여성지위에 관한 위원회 등 경제사회 이사회 등의 보조 기관, 유엔개발프로그램, 유엔아동기금, 개발정책에 관한 위원회 등의 여타 기구, 세계은행, 국제통화기금 등의 기관, 그 밖에 국제노동기구, 유엔식량농업기구, 유엔교육과학문화기구, 세계보건기구 등의 전문 기구에 제시됨이 적절할 것이다.

3. 제22조는 일반정책 성격의 권고 또는 특정 상황에 관련된 보다 좁은 범위의 권고로 이어질 수 있다. 일반정책 성격의 권고에 있어서 위원회의 주된 역할은 유엔 및 유엔의 관련 기관에 의해, 혹은 그 기관의 지원을 받아 이루어지는 국제 개발 협력 활동의 틀 내에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리 증진 노력에 더 큰 관심을 장려하는 것이라고 보인다. 이에 따라 본 위원회는 인권위원회가 1989년 3월 결의 1989/13호에서 “개

* 문서 E/1990/23에 포함.

발 분야에서 활동하고 있는 다양한 유엔 기관이 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 모든 측면을 증진하고자 마련한 조치를 각자의 활동영역에 가장 잘 통합시킬 수 있는 수단을 검토할 것”을 당해 기관에 촉구한 사실에 주목하고 있다.

4. 예비적인 실질 사안으로서, 위원회는 관련 기구들이 본 위원회의 작업에 대하여 더 많은 관심을 가진다면 본 위원회의 업무 수행에 도움이 될 것이며 또한 관련 기구들도 더 많은 정보를 얻을 수 있을 것이라는 사실에 주목하는 바이다. 이러한 관심이 여러 가지 방식으로 나타날 수 있음을 인식하면서, 본 위원회는 최초 4차 회의까지 관련 유엔 기구 대표의 참석이 국제노동기구, 유엔교육과학문화기구, 세계보건기구를 제외하고는 매우 저조하였다는 사실을 발견하였다. 마찬가지로, 관련 자료 및 문서 정보도 매우 한정된 몇몇 기구로부터만 접수되었다. 본 위원회는 관련 기관과의 보다 긴밀한 상호 협조를 통해 국제 개발 협력 활동 차원에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 관련성에 대한 보다 깊은 이해를 상당히 촉진할 수 있을 것으로 간주한다. 최소한, 본 위원회가 매 회기 때마다 선정하는 특정 주제에 관한 일반 토론일은 생산적인 의견 교환이 이루어질 수 있는 이상적인 기회가 된다.

5. 개발 활동의 맥락에서 인권 존중의 증진이라는 보다 광범위한 문제에 대해, 본 위원회는 지금까지 유엔 기관들에 의한 특정 노력들이 그 성과 면에서 다소 제한적이었음을 발견하였다. 이런 측면에서 인권센터 및 유엔개발 프로그램이 공동으로 채택하여 유엔 상주 대표부 및 기타 현장에서 활동하는 직원들에게 서면으로 제시한 제안들이 당해 직원들에게 “특히 인권 존중 차원에서 이루어지고 있는 현재 진행 중인 프로젝트나 특정 국가의 요청에 따라 새로이 추진되는 프로젝트에서 가능한 협력 형태에 관한 제안 및 조언”을 제공할 것을 촉구하고 있음을 만족스럽게 주목하고 있다. 또한 본 위원회는 국제노동기구가 인권 및 기타 국제 노동 기준을 기술적 협력 활동과 연계시키려는 노력을 오랫동안 해왔다는 점을 보고받았다.

6. 이와 같은 활동과 관련하여 두 가지 일반 원칙이 중요하다. 첫째는 두 가지 범주의 인권이 상호불가분의 상호의존적인 관계를 가진다는 사실이다. 즉, 한 가지 범주의 인권을 옹호하려는 노력에 있어 다른 범주의 인권 또한 고려되어야 한다. 경제적, 사회적

및 문화적 권리 증진에 관련된 유엔 기구는 그들의 활동이 시민적 및 정치적 권리 향유와 전적으로 합치되는 방향으로 이루어질 수 있도록 최선을 다해야 한다. 소극적 측면으로 본다면, 예를 들어 유엔기구들은 국제 기준을 어기는 강제 노동에 관련되어 있거나 본 규약의 조항에 어긋나게 개인이나 집단에 대한 차별을 조장하거나 모든 적절한 보호와 보상을 제공하지 않고 주민들을 대규모로 추방하거나 강제 이주시키는 등의 행위에 관련된 프로젝트에 연루되지 않도록 신중한 노력을 기울여야 한다는 의미이다. 적극적 측면으로 본다면, 당해 기관은 경제 성장이나 폭넓게 규정된 목표뿐 아니라 모든 종류의 인권을 향유하는 데 공헌하는 사업 및 접근방법의 지지라로서의 역할을 가능한 한 해야 한다.

7. 두 번째 일반 원칙은 개발 협력 활동이 자동적으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 존중을 증진하는데 일조하는 것은 아니라는 점이다. “개발”이라는 이름으로 행해지는 많은 활동이 결과적으로 인권의 측면에서는 실패하거나 심지어 부정적인 영향을 끼친 것으로 인식되어 왔다. 이러한 문제 발생을 줄이기 위하여, 동 규약에서 다루어진 모든 범위의 사안은 가능한 한 구체적이고 신중하게 고려되어야 한다.

8. 인권 문제를 개발 활동에 통합시키려는 노력이 물론 중요하기는 하지만, 이처럼 두 가지를 통합하자는 제안은 그저 일반론 수준에서 머물게 될 가능성이 큰 것이 사실이다. 따라서 동 규약 제22조에 담겨진 원칙을 실질적으로 장려하려는 노력으로, 본 위원회는 관련 기관이 마땅히 고려할 가치가 있는 다음과 같은 구체적 조치에 주의를 환기시키고자 한다.

(a) 원칙적으로, 적절한 유엔 기관들은 개발 활동과 일반적으로 인권 및 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 증진 노력 사이에 긴밀한 상관관계가 있음을 특히 인식하여야 한다. 이런 점에서 본 위원회는 유엔개발 10개년 전략 중 처음 세 개 전략까지 이러한 상관관계를 인식하지 못하였다는 사실에 주목하고, 1990년에 채택될 네 번째 전략은 이러한 점을 시정해야 함을 촉구한다.

(b) 유엔사무총장은 1979년 사무총장 보고서¹에서 모든 주요 개발 협력 활동과 관련

하여 “인권에 미치는 영향에 대한 성명”이 준비되어야 한다는 제안을 한 바 있으며, 유엔 기관은 동 제안을 검토하여야 한다.

(c) 특정 사업 및 유엔 기관에 고용된 직원에게 제공되는 훈련이나 브리핑은 인권 기준 및 원칙을 다루는 요소를 포함시켜야 한다.

(d) 개발 사업의 전 단계에 걸쳐 동 규약상의 권리가 충분히 고려될 수 있도록 보장하는 모든 노력을 기울여야 한다. 이는 예를 들어 특정 국가의 사업 수행 우선순위에 대한 최초 평가, 특정 사업 내용의 확인·구상·실행·최종 평가 등에 적용될 것이다.

9. 당사국의 보고서 검토 과정에서 본 위원회가 특히 관심을 기울였던 문제는 부채 부담 및 관련된 조정 조치가 많은 국가의 국민의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 향유에 끼칠 부작용이다. 본 위원회는 조정 계획이 불가피하며 당해 계획이 종종 건축 경제와 관련될 것이라는 점을 인식하고 있다. 이러한 상황에서는 가장 기본적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하기 위한 노력이 오히려 더 시급하다. 따라서 관련 유엔 기관 및 본 규약의 당사국은 이러한 기본권의 보호가 조정을 촉진하기 위한 개발 계획 및 정책에 가능한 한 최대한도로 포함될 수 있도록 보장하는 특별한 노력을 기울여야 한다. “인간의 얼굴을 가진 조정” 또는 “개발의 인간적 측면”의 증진이라고도 불리는 이와 같은 접근 방식에는 빈곤층 및 취약 계층의 권리를 보호하려는 목표가 경제 조정의 기본 목적이 될 것이 요구된다. 마찬가지로 국가 채무 위기에 대응하는 국제적 조치를 취할 때에도 특히 국제 협력을 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호해야 할 필요성을 충분히 고려해야 한다. 많은 경우 이러한 보호의 필요성에 대해 대규모 부채 탕감 이니셔티브가 요구된다는 점이 지적된다.

10. 끝으로 본 위원회는 동 규약 제22조에 의거하여, 당사국이 제출하는 보고서에서 통해 기술 원조나 개발 협력 분야에 있어서 자국의 특별한 요구사항을 밝힐 수 있는 중요한 기회가 주어진다는 사실에 주의를 환기시키고자 한다.

주(註)

¹ “신국제경제질서의 요건 및 인간의 기본적 필요사항을 고려하면서, 평화에 대한 권리 등 국제 협력에 기초한 여타 인권과 관련된 인권으로서 발전 권의 국제적 측면(에 대한 유엔사무총장의 제안)” (E/CN.4/1334, 제314항).

제5차 회기 (1990)*

일반논평 3: 당사국 의무의 성질 (동 규약 제2조 1항)

1. 동 규약 제2조는 규약의 완전한 이해에 있어 특히 중요한 의미를 지니며 본 규약의 다른 모든 규정과 동태적인 관련성을 갖는 조항으로 간주되어야 한다. 동 규약 제2조는 규약이 당사국에 부과하는 일반적인 법적 의무의 성질을 기술하고 있다. 당해 의무는 국제법위원회의 작업에 따른 용어로 행위 의무와 결과 의무를 포함한다. 많은 경우 동 조항의 형식과 이에 상응하는 “시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약” 제2조의 형식간의 차이점을 부각시키는 반면, 양자 간 상당한 유사성도 존재한다는 사실은 간과되기도 한다. 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 동 규약은 점진적인 실현을 규정하고 있으며 이용가능한 자원의 한계에 따른 제약을 인정하고 있으나, 동시에 즉시 효력을 발생시키는 여러 가지 의무도 부과하고 있다. 당사국 의무의 정확한 본질을 이해하는데 있어 이러한 의무 가운데 두 가지가 매우 중요하다. 그 중 하나는 해당 권리의 “비차별적 행사의 보장을 약속(Undertaking)하는 것”으로 별도의 일반논평에서 다루어질 것이며 위원회가 6차 회의에서 고려하게 될 사안이다.

2. 또 다른 하나는 제2조 1항 상의 “조치를 취하는 것”의 약속(Undertaking)으로서, 이러한 약속에 대하여 다른 고려 사항이 선결 요건이 된다거나 이러한 고려 사항에 의해 당해 약속이 제한되지 아니한다. 기타 여러 언어상의 표현을 살펴봄으로써 당해 문구의 완전한 의미를 이해 할 수 있다. 약속(Undertaking)은 영어로는 단계를 밟는다(역주, 조치를 취한다는 의미이기도 함)는 뜻이고 불어로는 “행동한다”는 뜻이며 스페인어로는 “조치를 취한다”는 의미이다. 따라서 해당권리의 완벽한 실현은 점진적으로 이루어가되 목표를 향한 조치는 관계국에서 규약의 효력이 발생하면서부터 합리적으로 짧은 시간 내에 밟아나가야 한다는 의미이다. 이러한 조치는 신중하고 구체적이어야 하며 본 규약에서 인정되는 의무를 이행하는 것을 그 초점이 가능한 한 명확하게 목표

* 문서 E/1991/23에 포함.

로 해야 한다.

3. 동 규약은 상기의 조치를 취할 의무를 충족시키는 수단을 “입법적 조치의 채택을 포함한 등의 모든 적절한 수단” (제2조 1항)으로 명시하고 있다. 위원회는 대부분의 경우 (국내적) 입법 조치가 매우 바람직하다고 인식하고 있으며 어떤 경우에는 심지어 이러한 입법조치가 필수 불가결하다고 보고 있다. 예를 들어 필요한 조치에 대한 건전한 법적 근거가 없는 경우에는 차별에 대한 효과적인 대응이 어렵다. 건강, 아동 및 모성 보호, 교육 및 동 규약 제6조 내지 제9조에서 다루고 있는 사안들에 있어서도 국내적 입법은 여러가지 목적상 필수 불가결한 요소일 것이다.

4. 본 위원회는 당사국이 이러한 사안에 대해 취한 일부 입법적 조치를 세부적으로 설명하는데 대해 신중한 입장을 보이고 있다는 사실에 주목한다. 그러나 위원회가 강조하고자 하는 바는 동 규약에 예정되어 있는 바와 같이 국내적 입법 조치를 취하는 것만으로 당사국의 의무가 완전히 이행되지는 아니한다는 점이다. 오히려 “모든 적절한 수단에 의하여”라는 문구는 포괄적이고 자연스러운 의미로 해석되어야 한다. 각 당사국이 각각의 권리에 대해 자국의 상황을 고려하여 가장 적절한 수단을 결정해야만 하나, 당사국이 선택한 수단의 적절성이 항상 자명한 것은 아니다. 따라서 당사국 보고서에 자국의 조치의 내용뿐 아니라 상기 조치가 각각의 상황 하에서 가장 적절하다고 판단한 근거도 명시하는 것이 바람직하다. 하지만 모든 적절한 조치가 취해졌는지의 여부에 대한 최종 판단은 위원회의 몫이다.

5. 입법 뿐 아니라 적절하다고 판단되는 조치에는 입법 뿐 아니라 국내 법체계에 따라 사법심사의 대상이 될 수 있다고 간주되는 권리에 관한 사법적 구제의 제공을 들 수 있다. 위원회는 예컨대 인정된 권리의 차별없는 향유는 부분적으로 사법적 또는 기타 효과적 구제조치의 제공을 통해 적절히 증진될 수 있다는 것을 주목한다. 실제로 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 당사국들은 동 규약(제2조 (1항, 3항), 제3조, 제26조)상의 의무에 따라, 즉 규약 상 인정되고 있는 권리나 자유(평등권, 비차별에 대한 권리 등)를 침해받는 개인은 “효과적인 구제조치를 받아야 한다.”(2조 3항 (a))는 의무에 구속된다. 또한 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약”에도 대다수

국가의 국내법 체계 상 사법기관 및 기타 기관에서 즉시 적용할 수 있는 기타 다수의 규정이 포함되어 있다.(제3조, 제7조 (a)(i), 제8조, 제10조 3항, 제13조 2항 (a), 3항, 4항, 제15조 3항) 이러한 규정들이 본질적으로 비자기집행적이라는 어떠한 제안도 일견 지지되기 어려울 것으로 보인다.

6. 규약에 따라 인정되는 있는 권리 실현을 직접적인 목적으로 하는 특정 정책이 입법의 형태로 도입되는 경우, 위원회는 특히 그러한 법률 등이 자신의 권리가 완전히 실현되지 못한다고 믿는 개인이나 집단을 대신하여 행동할 수 있는 권리를 창설하고 있는지에 대한 정보를 고지받고자 한다. 특정 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 헌법상 인정된 경우 또는 동 규약의 규정이 직접적으로 국내법에 수용된 경우, 본 위원회는 이러한 권리가 사법심사 가능한 권리로 간주되는(즉 법원에서 원용될 수 있는 권리로 서) 정도에 대한 정보를 전달받고자 한다. 위원회는 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련된 기존의 헌법 규정이 약화되거나 상당한 정도로 변경되는 경우에 대한 구체적인 정보를 전달받고자 한다.

7. 동 규약 제2조 1항의 목적에 대하여 “적절하다”고 간주되는 기타 조치로 행정적, 재정적, 교육적, 사회적 조치 등을 들 수 있으며 여기에만 국한되지는 않는다.

8. 위원회는 “특히 입법적 조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 조치를 취하는 것”의 약속이 단지 민주적이고 동시에 당해 조치에 의해 모든 인권이 존중되기만 한다면 해당 조치의 수단으로 사용되는 특정한 정부 형태 또는 경제 체제를 요건으로 하거나 배제하는 것도 아니라는 사실에 주목한다. 따라서 정치·경제 체제의 관점에서 볼 때 동 규약은 중립적이며, 동 규약의 원칙들은 배타적으로 사회주의 체제 또는 자본주의 체제 혹은 혼합 경제, 중앙 집권화 된 경제, 자유방임 경제 또는 기타 다른 방식의 접근법의 필요성이나 바람직함을 전제하고 있다고 특정하여 표현할 수도 없다. 이런 측면에서 위원회는 특히 동 규약 전문에서 확인되고 있는 두 가지 범주의 인권간의 상호의존성과 불가분성이 당해 정치·경제 체제에서 인정되고 반영되기만 한다면 동 규약 상 인정되고 있는 권리는 매우 다양한 정치·경제 체제 내에서 실현될 수 있다는 점을 재확인하는 바이다. 위원회는 또한 기타의 인권과 특히 발전권간의 관

련성에 주목한다.

9. 동 규약 제2조 1항에 반영되어 있는 주요한 결과 의무는 규약 상 “인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위한” 조치를 취하는 것이다. “점진적인 실현”이라는 용어는 동 문구의 의도를 표현하기 위해 사용되는 경우가 많다. 점진적인 실현이라는 개념은 일반적으로 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 단기간 내에 실현하기란 불가능하다는 점에 대한 인식을 담고 있다. 이러한 의미에서 동 의무(점진적 실현 의무)는 모든 해당 권리 보장과 존중을 즉시 이행되어야 하는 의무로 보는 “시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약”의 제2조의 의무와는 상당히 다르다. 그럼에도 불구하고 동 규약이 시간의 경과에 따른, 다시 말해 점진적인 실현을 예정하고 있다는 것이 전체 유의미한 내용으로부터 의무를 박탈하는 것으로 잘못 해석해서는 안 된다. 이는 한편으로는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하는 것이 어느 국가에게나 어려운 일이라는 점과 실제 현실을 반영하는 일종의 필수적인 유연성의 기제라 볼 수 있다. 또 한편으로는 해당 권리의 완전한 실현에 대한 당사국의 명확한 의무를 확립하기 위한 동 규약의 동 규약의 전반적인 목적, 즉 동 규약의 실제 존재이유에 비추어 본 구절을 해석해야 한다. 따라서 이 구절은 그 목적을 달성하기 위해 최대한 신속하고 효율적으로 행동할 의무를 부여한다. 더욱이 이런 관점에서 의도적으로 역행하는 조치에 대해서는 가장 신중한 고려가 요구되며, 동 규약에 규정되어 있는 권리의 전체성에 비추어, 또 최대 가용자원의 완전한 사용의 맥락에서 충분히 정당화될 필요가 있다.

10. 본 위원회 및 본 위원회의 전신인 기관이 당사국의 보고서를 10년 이상 심사하면서 축적한 광범위한 경험을 바탕으로, 위원회는 적어도 각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하기 위한 최소핵심 의무가 모든 당사국에게 부과되고 있다는 견해를 가지고 있다. 따라서 예를 들어 상당수의 국민이 필수적인 식량이나 필수적 기본의료, 주거, 가장 기초적 형태의 교육을 받지 못하고 있는 당사국은 일견 동 규약에 명시되어 있는 의무를 이행하지 않는 것으로 추정될 수 있다. 동 규약이 이러한 최소핵심 의무를 부과하는 것은 아니라는 방향으로 해석한다면 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다. 거기에는, 일방 당사국의 최소핵심 의무 이행여부를 판

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

11. 그러나 위원회는 가용자원이 명백히 부족하다 하더라도 당사국은 직면하고 있는 상황에 맞추어 해당 권리의 가능한 최대한의 향유를 보장하기 위해 노력할 의무가 있다는 것을 강조하고자 한다. 또한 자원 제약을 이유로 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현 정도나 특히 동 권리가 실현되지 않는 정도를 감독하고, 권리 실현 증진을 위한 전략과 프로그램을 고안할 의무는 어떠한 방식으로도 없어지지 아니한다. 위원회는 이미 이러한 사안을 일반논평 1(1989)에서 다루었다.

12. 위원회는 이와 유사하게 조정 과정이나 경기 침체 및 기타 요인에 의해 가용 자원이 극도로 제한되는 시기에도 저 비용의 대상특정 프로그램을 도입함으로써 사회의 취약 계층을 보호해야 한다는 점을 강조한다. 이러한 접근방식을 지원하기 위하여 위원회는 유엔아동기금(유니세프)의 “인간의 얼굴을 지닌 조정: 취약 계층 보호와 성장 촉진”¹⁾의 분석과 유엔개발계획의 ‘1990년 인간개발보고서’²⁾의 분석 및 세계은행의 ‘1990년 세계발전보고서’³⁾의 분석에 주목한다.

13. 주목해야 할 부분이 동 규약 제2조 1항의 마지막 요소는 모든 당사국은 “개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 측면의 국제 지원과 국제협력을 통하여 조치를 취할 것”을 약속한 것이다. 위원회는 동 규약의 초안자가 “가용자원을 최대한 활용하여”라는 구문의 의미를 당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력과 지원에 의한 국제 공동체의 가용 자원을 모두 포함한 것으로 의도하였음에 주목한다. 또한 제11조, 제15조, 제22조, 제23조의 구체적 규정들은 해당 권리의 완전한 실현을 촉진하는 데 있어 이러한 협력의 필수 불가결한 역할을 더욱 강조하고 있다. 동 규약 제22조에 관련하여 위원회는 이미 일반논평 2(1990)에서 국제협력과 관련하여 존재하는 일정한 기회와 책임에

대한 주의를 환기한 바 있다. 제23조 또한 다른 활동 등과 더불어 “기술 지원의 제공”을 “인정된 있는 권리 등의 실현을 위한 국제적 행동”의 수단 가운데 하나로 특정하고 있다.

14. 위원회는 유엔헌장 제55조와 제56조, 국제법상 확립된 원칙들 및 동 규약의 규정에 따라 개발 및 이를 통한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 국제적 협력은 모든 당사국의 의무라는 것을 강조하고자 한다. 동 의무는 특히 위와 같은 측면에서 타국을 원조할 수 있는 지위에 있는 국가에게 부과되는 의무이다. 위원회는 특히 1986년 12월 4일 유엔총회가 결의 41/128호를 통해 채택한 ‘발전권에 관한 선언’의 중요성 및 동 선언에서 인정되는 모든 원칙을 당사국들이 고려해야 할 필요성에 주목한다. 위원회는 동 의무를 이행할 수 있는 위치의 모든 당사국 측면에서의 국제적 지원 및 협력의 적극적 계획이 부재하다면, 많은 국가에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현은 충족되지 못한 열망으로 남는다는 것을 강조한다. 이러한 관점에서 위원회는 본 위원회의 일반논평 2(1990)의 용어들을 상기한다.

주(註)

¹ G.A. Cornia, R. Jolly and F. Steward, Eds., Oxford, Clarendon Press, 1987.

² Oxford, Oxford University Press, 1990.

³ Oxford, Oxford University Press, 1990.

제6차 회기 (1991)*

일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리 (동 규약 제11조 1항)

1. 동 규약의 제11조 1항에 따라 당사국은 “적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 모든 사람의 권리”를 인정한다. 적절한 생활수준을 영위할 수 있는 권리에서 파생된 적절한 주거에 대한 인간의 권리는 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 누리는 데 있어 가장 중요한 요소이다.

2. 위원회는 지금까지 동 권리와 연관된 많은 정보를 축적할 수 있었다. 1979년 이래 본 위원회 및 그 전신이었던 기구는 적절한 주거에 대한 권리를 다룬 75건의 보고서를 검토했다. 위원회는 3차 회의(E/1989/22, 312항 참조)와 4차 회의(E/1990/23, 281항 내지 285항 참조)에서 각 하루를 일반 토론의 날로 본 사안에 할애하였다. 또한 위원회는 1987년 12월 11일 결의 42/191호에서 유엔총회가 채택한 ‘2000년까지 주거확보를 위한 범세계적 전략’을 포함한 ‘국제 노숙자를 위한 거주지 확보의 해 (1987)’로부터 생성된 정보를 주의 깊게 주목하고 있다.¹ 본 위원회는 유엔인권이사회와 차별 방지 및 소수자 보호에 관한 소위원회의 관련 보고서와 기타 문건을 검토해오고있다.²

3. 다양한 국제협정 등이 적절한 주거에 대한 권리³를 각각 다른 측면에서 다루고 있지만 동 규약의 제11조 1항은 여타 관계 규정 가운데 가장 포괄적이고 중요한 규정이다.

4. 국제사회가 적절한 주거에 대한 권리의 완전한 존중의 중요성을 여러 차례 재확인하여 왔으나 동 규약 제11조 1항의 기준과 세계 여러 나라의 실태는 우려스러운 만큼 큰 차이가 있다. 이러한 문제는 주요 자원의 부족과 기타 여러 제약을 안고 있는 일부 개발도상국에서 특히 심각하게 나타나고 있지만 위원회는 일부 경제 선진국에서도 노

* 문서 E/1992/23에 포함.

숙자 문제와 부적절한 주거문제가 심각하게 나타나고 있다고 보고 있다. 유엔은 전 세계적으로 노숙자가 1억 명을 넘으며 부적절한 주거환경에서 살고 있는 인구가 10억 명을 넘는 것으로 추산하고 있다.⁴ 이러한 수치가 줄어들 조짐은 보이지 않고 있다. 주거에 대한 권리와 관련해서 이러저러한 중대한 문제를 겪고 있지 않은 당사국은 없는 것으로 판단된다.

5. 때때로 위원회가 검토한 당사국의 보고서는 적절한 주거에 대한 권리를 보장하는데 있어서의 어려움을 인정하고 기술하고 있다. 하지만 제공된 정보만으로는 위원회가 해당국가의 상황을 제대로 파악하기가 어려운 경우가 대부분이다. 따라서 동 일반논평은 당해 권리와 관련해서 위원회가 중요하다고 생각하는 일부 주요 쟁점을 규명하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

6. 적절한 주거에 대한 권리는 모든 이에게 적용된다. “자기 자신과 가정(himself and his family)”이라는 용어가 1966년 동 규약이 채택될 당시에 일반적으로 인정되었던 성 역할과 경제 활동 패턴에 대한 가정을 반영하고 있기는 하지만 오늘날 개인이나 여성이 가장인 가정과 그러한 집단에 당해 권리를 적용하는데 있어 한계를 내포하고 있다고 해석될 수는 없다. 따라서 “가정”의 개념을 광범위한 의미로 이해해야 한다. 또한 가정뿐만 아니라 개개인도 연령, 경제적 지위, 집단, 또는 기타 다른 이와 관계 또는 신분 및 기타 요인 등과 관계없이 적절한 주거를 누릴 권한이 있다. 특히 동 규약 제2조 2항에 의거하여 적절한 주거권의 향유는 어떤 형태의 차별의 대상도 되어서는 안된다.

7. 위원회의 견해로는 주거에 대한 권리는 예를 들어 주거를 단순히 지붕이 있는 공간과 동일시한다든가 단순히 하나의 상품으로 여기는 등 좁은 의미로 또는 한정적인 의미로 해석해되어서는 안된다. 그보다는 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 권리로 해석해야 한다. 위원회는 다음 두 가지 이유에서 후자가 적절한 해석이라고 보고 있다. 첫째, 주거에 대한 권리는 다른 인권과 불가분하게 연계되어 있을 뿐 아니라 동 규약이 전제로 하고 있는 기본 원칙과도 관계가 있다. 동 규약의 권리들을 파생시킨 것으로 일컬어지는 “인간 고유의 존엄”은 “주거”라는 용어는 다양한 기타 고려 사항을 모두 담을

수 있도록 해석되어야 하며, 특히 중요하게는 소득이나 경제적 자원에 대한 접근성과는 별개로 주거에 대한 권리가 모든 이에게 보장되어야 한다는 것을 요구한다. 두 번째로 제11조 1항은 단순한 주거가 아닌 적절한 주거로 해석되어야 한다. 인간정주에 관한 위원회와 2000년까지 주거확보를 위한 범세계적 전략은 “적절한 주거란 합리적인 비용으로 적절한 사생활, 적절한 공간, 적절한 안전, 적절한 조명과 통풍, 적절한 기본적인 인프라, 직장과 기본시설 이용에 대한 적절한 위치가 모두 보장되는 것을 의미한다”고 언급한 바 있다.

8. 따라서, 적절성의 개념은 동 규약의 목적에 비추어 특정 형태의 주거가 “적절한 주거”를 구성하는 지를 결정하기 위해 고려해야 할 많은 요소들을 강조하기 때문에 주거에 대한 권리와 관련하여 적절성의 개념은 특히 중요하다. 적절성이 부분적으로 사회, 경제, 문화, 기후, 생태적 요인 등에 따라 결정되기는 하지만, 그럼에도 불구하고 위원회는 특정한 상황에서 당해 목적에 따라 고려해야 하는 동 권리의 특정 측면들을 파악하는 것이 가능하다고 믿는다. 주거에 대한 권리의 측면에는 다음이 포함된다.

(a) *점유의 법적 보장*. 점유는 임대(정부/개인), 공동주택, 리스, 자가, 임시주택 및 토지 또는 재산 점유의 비공식적 정주 등 여러 가지 형태로 존재한다. 하지만 점유 형태와 상관없이 모든 사람은 강제 퇴거, 괴롭힘, 또는 기타 위협으로부터 법적인 보호를 받을 수 있는 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 한다. 그에 따라 당사국은 현재 이러한 점유의 안정성을 받지 못하고 있는 개인 및 집단과 성실한 협의를 통하여 점유의 법적 안정성을 부여할 목적의 즉각적인 조치를 취해야 한다.

(b) *서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성*. 적절한 주거는 건강, 안전, 편안함, 영양 상태에 필수적인 일정한 충족시킬 수 있는 특정 시설을 갖추고 있어야 한다. 적절한 주거의 권리의 모든 수혜자는 천연자원, 공동자원, 안전한 식수, 요리·난방·조명에 필요한 에너지, 위생, 세면시설, 음식저장수단, 폐기물 처리시설, 하수시설, 비상 서비스에 대한 지속가능한 방법으로 접근할 수 있어야 한다.

(c) *비용의 적정성*. 주거와 관련된 개인 또는 가정의 비용은 다른 기본적인 수요의

확보 및 충족을 위협하지 않거나 제한하지 않는 수준이 되어야 한다. 당사국은 일반적으로 주거 관련 비용의 비율이 소득 수준에 적합하도록 보장하는 조치를 취해야 한다. 당사국은 주거비용을 감당할 수 없는 이들에 대한 주택 보조금 및 주택 수요를 적절하게 반영하는 주택 금융의 형식과 그 수준을 확립해야 한다. 비용의 적정성 원칙에 의거하여 점유자는 적절한 수단을 통해 불합리한 임대료 수준이나 임대료 인상으로부터 보호받아야 한다. 천연물질을 주택 신축의 주요 자재로 사용되는 사회의 경우 당사국은 해당물의 이용가능성을 보장하는 조치를 취해야 한다.

(d) **거주 가능성.** 적절한 주거는 거주자에게 충분한 공간을 제공하고 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 기타 건강에 위협이 되는 요인, 구조적위해, 해충으로부터 거주자를 보호한다는 점에서 거주 가능해야 한다. 거주자의 물리적인 안전도 보장되어야 한다. 위원회는 모든 당사국이 세계보건기구가 작성한 주거의 건강 원칙⁵을 포괄적으로 적용할 것을 독려하고 있다. 세계보건기구는 부적절하고 결함이 있는 주거 및 생활 여건이 항상 높은 사망률과 유병률로 이어진다는 등, 전염병리학적 분석에 있어서 주거가 질병유발요건과 가장 밀접한 관계를 갖는 환경적 요인으로 보고 있다.

(e) **접근성.** 적절한 주거는 권한을 갖는 자들 모두에게 접근 가능해야 한다. 혜택받지 못한 집단들에게도 적절한 주거에 대해 안전하고 지속가능한 접근이 허용되어야 한다. 따라서 노인, 아동, 신체장애인, 불치병환자, 후천성면역결핍증 양성 환자, 만성질환자, 정신질환자, 자연재해의 피해자, 재해 다발 지역 거주자 등 혜택 받지 못한 계층에게 주거영역에 대한 일정 정도의 우선순위가 보장되어야 한다. 주택에 관한 법률 및 정책은 모두 혜택 받지 못한 집단에 대한 특별한 주거의 필요성을 충분히 고려해야 한다. 많은 당사국에서 토지를 소유하지 못한 계층과 사회빈곤층의 토지에 대한 접근성을 높이는 것이 핵심적 정책 목표를 구성해야 한다. 하나의 권리로서 토지에 대한 접근성을 포함하여 평화롭고 존엄하게 살 수 있는 안전한 공간에 대한 모두의 실제적인 권리 실현을 목적으로 하여 구체적인 정부의 의무가 개발될 필요가 있다.

(f) *위치*. 적절한 주거공간은 직장, 의료서비스 기관, 학교, 탁아시설 및 기타 사회적 시설에 근접한 장소에 있어야 한다. 이는 출퇴근의 시간적, 재정적 비용이 빈곤 가정의 지출에 있어서 과도한 부담을 줄 수 있는 대도시나 외곽지역에 모두 적용된다. 마찬가지로 거주민의 건강권을 위협할 수 있는 오염원과 근접된 지역이나 오염지역에 주택이 신축되어서는 안 된다.

(g) *문화적 적절성*. 주택 건축방법, 사용되는 건축 자재, 이들을 지원하는 정책들은 문화적 정체성과 주택의 다양성의 표현을 적절히 할 수 있게 하여야 한다. 주거 영역에 있어 개발 및 현대화 활동은 주택의 문화적 차원이 희생되지 않도록 해야 하며 무엇보다 특히 적절하게 현대적 첨단 시설을 갖추도록 보장해야 한다.

9. 위에서 언급한 바와 같이 적절한 주거에 대한 권리는 양대 국제인권규약과 적용가능한 국제문서 등에 포함되어 있는 다른 인권과 별개로 볼 수 없다. 이런 관점에서 인간존엄성의 개념과 비차별 원칙을 이미 언급하였다. 또한 적절한 주거에 대한 권리를 사회의 전체 집단에 의해 실현 및 유지하려면 표현의 자유, 결사의 자유(점유자와 공동체 기반 그룹 등), 거주자의 자유, 공공 정책 결정에 참여할 자유에 대한 권리 등 여타 권리의 완전한 향유가 필수 불가결하다. 마찬가지로 개인의 사생활, 가정, 주거, 통신에 대한 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않을 권리도 적절한 주거에 대한 권리를 정의하는 데 있어 매우 중요한 차원을 구성한다.

10. 각국의 개발 상태와는 별개로 모든 국가가 즉시 시행해야 할 특정 조치가 있다. 주택확보를 위한 범세계적 전략과 여타 국제적 분석 자료에서 인정되고 있는 바와 같이, 주거에 대한 권리를 촉진하기 위한 많은 수단들은 정부의 특정 관행에 대한 자체와 영향 받는 집단의 ‘자력구제’를 용이하게 할 결의가 요구된다. 어떤 조치가 당사국의 최대 가용자원을 넘어선다고 여겨지는 정도라면, 빠른 시일 내에 동 규약 제11조 1항, 제22조, 제23조에 의거하여 국제적 협력을 요청하고 위원회에 상황을 통고하는 것이 적절하다.

11. 당사국은 불리한 여건에서 생활하고 있는 사회 집단에 특별한 관심을 기울임으로

서 그들에게 적당한 우선권을 제공하여야 한다. 또한 이에 상응하여 다른 집단의 희생으로 이미 혜택을 누리고 있는 사회계층에게 이익을 주도록 정책과 법안을 고안해서는 안 된다. 위원회는 외적 요인이 지속적인 생활조건 개선에 대한 권리에 영향을 줄 수 있으며, 1980년대에 다수 당사국의 전반적인 생활조건이 퇴보하였다는 점을 인지하고 있다. 그러나 위원회가 일반논평 2 (1990) (E/1990/23, 부속서 3)에서 주목한 바와 같이 외부적으로 야기된 문제에도 불구하고 동 규약 하의 의무는 계속 적용되며 경기 침체기에는 더욱 더 관련되어 있다. 따라서 위원회에게는 직접 당사국의 정책과 법적 결정 때문에 일반적인 생활여건이 저하되고, 이에 수반되는 보상적 조치가 부재한 경우에는 동 규약의 의무와 불일치한 것으로 보인다.

12. 적절한 주거에 대한 권리를 완전하게 실현하기 위한 가장 적절한 방법은 불가피하게 당사국에 따라 상당히 다르지만, 동 규약은 각 당사국에게 당해 목적을 위하여 필요한 모든 조치를 취할 것을 명백하게 요구한다. 이를 위해서는 국내 주택 전략의 채택이 요구된다고 규정한 주택확보를 위한 범세계적 전략 32항 규정에 따라, 이러한 국내 주택 전략은 “주거 환경 개발에 대한 목표를 정의하고, 이러한 목표를 실현을 위한 가용자원 및 이를 사용하는 데 있어 가장 비용 효율적인 방법을 확인하며, 필요한 조치의 이행을 위한 책임과 시간계획을 작성한다.” 연관성과 효율성의 사유뿐 아니라 기타의 인권 존중을 보장하기 위해서도 이러한 전략은 노숙자를 포함하여, 부적절한 주거환경에 노출되어 있는 사람들 및 그 대리인 등 모든 영향 받는 이들의 참여와 진정한 협의를 반영해야 한다. 또한 동 규약 제11조에 의거한 의무와 관련 정책(경제, 농업, 환경, 에너지 등)이 조화될 수 있도록 정부부처, 지역 및 지방 당국 간의 조정을 보장하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다.

13. 주거에 관한 사항을 효과적으로 감독하는 것도 즉각적 효력을 갖는 또 다른 의무이다. 당사국이 동 규약 제11조 1항에 따른 의무를 충족하기 위해서 무엇보다 특히 당사국 단독으로 혹은 국제적 협력을 바탕으로 그 관할권 내의 노숙과 부적합한 주거의 정도를 완전히 규명하기 위해 필요한 조치를 취했다는 것을 증명해야 한다. 이러한 점에서 위원회가 채택한 개정된 보고서의 형식과 내용에 대한 일반 지침(E/C.12/1991/1)은 “주거 측면에서 취약하고 혜택을 받지 못하는 사회 내 상기 집단에 대한

상세한 정보를 제공해야 할” 필요성을 강조하고 있다. 특히 이러한 집단은 노숙자와 노숙자 가족, 부적합한 주거환경에서 살면서 기본적인 시설에 대한 접근성을 갖추지 못하고 있는 집단, “불법” 거주지에 살고 있는 집단, 강제 퇴거를 당하거나 및 저소득층 등이 포함된다.

14. 적절한 주거에 대한 권리와 관련된 당사국의 의무를 충족시키기 위한 조치는 적절하다고 판단되는 공공 및 민간 부문의 조치의 모든 조합을 반영할 수 있다. 일부 국가에서는 공적 주택자금이 직접적인 주택신축에 유용하게 사용되고 있는 한편, 대다수의 경우에서 보여지는 경험은 공공건축주택을 건설하여 주택 부족분을 완전히 해결하기에는 역부족인 것을 보여주었다. 따라서 적절한 주거에 대한 권리 하의 당사국의 의무에 대한 완전한 결의와 함께 당사국의 “실현가능 전략(enabling strategy)” 장려되어야 한다. 본질적으로 동 의무는 자국이 취한 조치가 총체적으로 최단시간 내에 최대의 가용자산으로 모든 국민의 권리를 실현시키기에 충분했다는 것을 증명하는 것이다.

15. 요구되는 다수의 조치는 자원배분과 일반적 성격의 정책 이니셔티브를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 맥락에서 공식적인 입법적·행정적 조치의 역할이 과소평가되어서는 안 된다. 주택확보를 위한 범세계적 전략 (제66-67항)은 이러한 측면에서 취할 수 있는 조치의 유형과 그 중요성에 대한 주의를 환기하였다.

16. 일부 국가에서는 적절한 주거에 대한 권리가 헌법상 보호되고 있다. 위원회는 이런 경우 그러한 접근 방식의 법적, 실질적 의미를 습득하는데 특히 관심이 있다. 따라서 특정 사례와 상기 보호가 유용하다고 증명된 기타 방법의 세부사항이 제공되어야 한다.

17. 위원회는 적절한 주거에 대한 권리의 여러 구성요소가 적어도 국내법적 구제 조치의 규정과 합치하는 것으로 보고 있다. 법적 체제에 따라 상기 영역은 다음을 포함하면서 이에 제한되지 않는다. (a) 법원 강제명령에 따른 계획된 퇴거나 철거를 방지하기 위한 항소, (b) 불법 퇴거에 따른 법적 보상절차, (c) 임대료 수준, 유지 보수, 인종 또는 기타 유형의 차별과 관련하여 주택 소유주(정부 또는 민간)에 의하여 행해지거나

지원되는 불법행위에 대한 제소, (d) 주거에 대한 접근권의 배분 및 사용성에 있어서 어떠한 형태의 차별에 대한 주장, (e) 비위생적이거나 부적합한 주거 여건과 관련된 소유주에 대한 제소. 또한 일부 법 체제에서는 노숙자가 크게 늘어나는 상황에서 집단소송을 활성화시킬 수 있는 가능성을 타진해 보는 것이 적절할 것이다.

18. 이러한 점에서 위원회는 강제퇴거는 일견 동 규약 상 요건과 양립하지 아니하는 것으로 간주하고 있으며 아주 예외적인 상황에서 국제법의 관련 원칙에 부합하는 경우에만 정당화될 수 있다.

19. 마지막으로 동 규약 제11조 1항은 “자유로운 동의에 근거한 국제협력의 본질적 중요성”을 인정하는 것이 당사국의 의무라고 결론짓고 있다. 전통적으로 국제 원조의 5% 미만이 주거나 인간거주지에 소요되고 있으며, 종종 혜택을 받지 못하는 집단의 주택 수요를 거의 충족시키지 못하고 있다. 원조 제공국과 수혜국인 당사국은 모두 자금의 상당부분이 더 많은 국민이 적절한 주거환경을 누리도록 하는 여건을 조성하는데 사용되도록 보장해야 한다. 구조조정 조치를 촉진하는 국제금융기구는 상기 조치가 적절한 주거에 대한 권리의 향유를 제한하지 않도록 보장해야 한다. 당사국은 국제적인 자금 협력을 고려할 때 외부 자금이 가장 효과적일 수 있는, 적절한 주거에 대한 권리와 관련된 부분을 지정하도록 해야 한다. 이러한 요청은 영향 받는 집단의 요구와 시각을 충분히 고려해야 한다.

주(註)

¹ 제43차 회기 유엔총회 공식기록, 부록 8, 추록(A/43/8/Add.1).

² 인권위원회 결의 1986/36호 및 1987/22호; 소위원회 특별 보고관 Danilo Turk의 보고서 (E/CN.4/Sub.2/1990/19, 108-120항; E/CN.4/Sub.2/1991/17, 137-139항); 소위원회 결의 1991/26호).

³ 예로 세계인권선언 제25조 1항, “모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약” 제5조 (e)(iii), “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” 제14조 2항, “아동의 권리

에 관한 협약” 제27조 3항, “사회진보 및 발전에 관한 선언” 제10조, 인간정주에 관한
벤쿠버 선언 1976 Section III(8) (Habitat 보고서: 유엔인간 정주 회의(United Nations
publication, Sales No. E.76.IV.7과 정오표 1장), “발전권에 관한 선언” 제8조 1항,
1961년 근로자주거에 관한 국제노동기구 권고(No. 115)).

⁴ 주석 1 참조.

⁵ 제네바, 세계보건기구, 1990.

제11차 회기 (1994)*

일반논평 5: 장애인

1. 국제사회는 장애인의 인권과 관련하여 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약”의 핵심적 중요성을 강조해왔다.¹ 따라서 1992년 장애인에 관한 세계행동계획과 유엔장애인10개년 이행에 대한 유엔사무총장의 검토는 “장애가 경제적 및 사회적 요소와 밀접하게 연계”되어 있으며 “세계 대다수 지역에서의 생활 여건이 극히 절망적이기 때문에 모든 이에 대하여 기본적 필요(식량, 식수, 주택, 건강보전, 교육)를 제공하는 것이 국가계획의 토대가 되어야한다”는 결론을 내렸다.² 비교적 생활수준이 높은 국가의 경우에도 종종 장애인들은 동 규약상 인정되고 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 충분히 향유할 기회를 부인당하고 있다.

2. 유엔총회³와 인권위원회⁴는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회와 그 전신인 실무그룹에 대해 장애인이 해당 권리를 모두 누릴 수 있도록 보장하는 동 규약상 당사국의 의무가 제대로 준수되고 있는지 감시할 것을 명시적으로 요청해 왔다. 하지만 본 위원회의 경험에 따르면 당사국은 자국의 보고서에 동 쟁점에 대해 거의 관심을 기울이지 않고 있는 것을 보여준다. 이는 대부분의 정부의 경우 아직도 장애인의 실상을 실효적으로 개선시킬 수 있는 결정적이고 협력적인 조치가 부족한 상황이라는 유엔사무총장의 결론과도 일치하는 듯하다.⁵ 따라서 장애인 관련 쟁점을 동 규약상 포함되어 있는 당사국의 의무와 연계하여 부각할 수 있는 방법을 검토하고 강조함이 적절하다.

3. 아직까지 “장애”라는 용어에 대해 전 세계적으로 수락되는 정의는 존재하지 않는다. 하지만 현재의 목적상 1993년 기준규칙에서 채택된 다음과 같은 장애인에 대한 접근 방식만을 따르는 것으로도 충분하다.

* 문서 E/1995/22에 포함.

“장애’라는 용어는 어떠한 인간에 대해 나타나는 서로 다른 수많은 기능적 한계를 축약하고 있다.… 사람들은 육체적, 지적 또는 감각기관에 대한 손상 또는 육체적 질병 또는 정신 질환으로 장애를 당할 수도 있다. 이러한 상해, 질병 등은 성질상 영구적인 것일 수도 있고 일시적인 것일 수도 있다.”⁶

4. 기준규칙에서 채택한 장애인에 대한 접근방식에 따라 본 일반논평은 장애인에 해당하는 단어로 이전에 사용하던 “장애자(disabled persons)”라는 용어보다는 “장애인(persons with disability)”을 사용한다. “장애자(disabled persons)”라는 용어는 한 인간으로서 기능하는 개인의 능력에 장애가 있다는 의미를 내포하는 것으로 오인될 수 있다는 견해가 제시되어 왔다.

5. 동 규약이 장애인을 명시적으로 언급하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 세계인권선언은 모든 인간은 존엄과 권리에 있어 자유롭고 동등하다고 인정하고 있으며, 동 규약의 규정 또한 모든 사회구성원에게 적용되기 때문에 장애인도 명백하게 동 규약에서 인정되고 있는 모든 권리를 누릴 권한이 있다. 또한 특별대우가 필수적인 한 당사국은 동 규약에 특정되어 있는 권리의 향유 측면에서 가용 자원을 최대한 활용하여 장애인 개개인이 장애로 인해 발생하는 불이익을 극복할 수 있도록 적절한 조치를 취할 것이 요구된다. 더욱이 권리가 특정 배경이나 “다른 지위”에 기초한 유형의 차별 없이 행사될 것이라는 동 규약 제2조 2항 상의 요건은 장애를 근거로 하는 차별에 명백히 적용된다.

6. 동 규약상 암묵적인 것이 아닌 명시적으로 장애에 관련된 규정이 누락되어 있는 이유는 동 규약의 초안을 작성하던 약 25년 전에는 동 사안을 암묵적이 아니라 명시적으로 다룰 중요성을 인식하고 있지 않았기 때문이다. 하지만 최근 국제인권규약은 본 사안을 특정하여 다루고 있다. “아동의 권리에 관한 협약”(제23조), “인권 및 인민의 권리에 대한 아프리카 헌장”(제18조 4항), “경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야의 인권에 관한 미주협약 추가의정서”(제18조)를 예로 들 수 있다. 따라서 현재에 이르러서는 특정적으로 고안된 것뿐만 아니라 일반적인 법, 정책, 계획을 통해 장애인의 인권을 보호하고 촉진시켜야 한다는 인식이 널리 수락되고 있다.

7. 이러한 접근방식에 따라 국제사회는 다음 문서들에서 장애인의 인권을 보장하기 위한 의지를 확인했다.

- (a) 장애의 예방, 재활과 장애인의 사회생활, 사회 발전에 대한 완전한 참여 및 평등의 실현을 위한 실효성 있는 조치를 촉진하기 위한 정책들을 제공하는 장애인에 관한 세계행동계획⁷
- (b) 1990년에 채택된 장애에 관한 국가조정위원회 또는 유사 기구의 설립 및 발전에 대한 지침⁸
- (c) 1991년에 채택된 정신질환자 보호와 정신보건의료 개선을 위한 원칙⁹
- (d) 비장애인과 동일한 권리와 의무를 장애자가 행사할 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하는 1993년에 채택된 장애인의 기회균등화에 관한 기준규칙 (이하 ‘기준규칙’)¹⁰

이 중에서도 기준규칙이 가장 중요한 의미를 가지며 동 규약에 의거한 당사국의 해당 의무를 더욱 정확하게 파악할 수 있는 소중한 지침이 되고 있다.

1. 당사국의 일반적인 의무

8. 유엔은 현재 전 세계적으로 5억 명 이상의 장애인이 있을 것으로 추산하고 있다. 그 가운데 80%가 개발도상국 외곽지역에 살고 있으며 70% 정도가 자신에게 필요한 서비스를 제한당하거나 전혀 받지 못하고 있는 것으로 추산되고 있다. 따라서 장애인의 현실을 개선하는 것은 모든 규약 당사국과 직접적으로 연관이 있다. 장애인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 위한 방법은 불가피하게 국가마다 다르지만 장애인에 대한 정책과 프로그램 개발 등의 노력이 요구되지 아니하는 국가는 없다.¹¹

9. 가용자원을 최대한 동원하여 해당 권리의 점진적 실현을 촉진시켜야 할 등 규약상 당사국의 의무는 단순히 장애인에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 조치를 삼가는 것 이상을 요구하고 있다. 취약하고 불리한 지위에 있는 집단의 경우에 있어 당사국의 의무는 모든 장애인에 대하여 사회내의 평등과 완전한 참여라는 목적을 달성하기 위하여 구조적인 불이익을 감소시키고 장애인에게 적절한 호혜적인 대우를 제공하는 적극적인 조치를 취하는 것이다. 이는 당해 목적을 위해 복지향상을 위한 추가적인 자원을 조성할 필요가 있으며 특별히 장애인에 대한 광범위한 맞춤형 조치가 요구된다는 다양한 의미를 갖는다.

10. 유엔사무총장 보고서에 따르면 선진국과 개도국에서의 지난 10년간의 발전상은 장애인의 관점에서 볼 때 매우 불리해져 왔다.

“낮은 성장률, 고실업, 공공지출 감소, 현재의 구조조정 프로그램, 민영화 등으로 나타나고 있는 현재의 경제적, 사회적 상황의 악화는 장애인을 위한 프로그램과 서비스에 부정적인 영향을 미치고 있다. ... 현재의 부정적인 추세가 계속된다면 장애인은 점점 임시적인 지원에 의존하는 사회의 소외계층으로 전락하게 될 위험이 존재한다.”¹²

위원회가 이전에 살펴보았던 것처럼 (일반논평 3 (제5회기, 1990) 제12항) 사회의 취약계층을 보호해야 하는 당사국의 의무는 심각한 자원 제약 시기에 더욱 그 중요성이 부각된다.

11. 시장에 기반한 정책에 대한 세계 각 정부의 점증하는 의지를 감안할 때 이러한 맥락에서 당사국 의무의 특정 측면의 강조는 적절하다. 한 가지 측면은 적절한 한도 내에서 공공부문 뿐만 아니라 민간부분도 적정 한계 이내에서 장애인에 대한 형평한 대우를 보장하는 규율을 준수해야 한다는 것이다. 공공서비스 제공에 대한 약정이 점차 민영화되고 있고 자유 시장에 대한 의존도가 커지고 있는 상황에서는 민간부문의 직원, 민간부분의 상품 및 서비스 공급자 및 기타 공공성을 띄지 않는 주체 등도 장애인과 관련한 비차별 및 평등의 규범을 준수하는 것이 필요하다. 이러한 보호 조치가 공

공 부문에만 한정된다면 장애인이 공동체 활동의 주류에 편입하여 사회의 적극적인 일원으로 자신의 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 그들의 능력은 심각하게, 때로는 자의적으로 제한당할 것이다. 이는 민간부문에서 차별을 폐지하기 위한 가장 효과적인 수단이 입법 조치라는 것을 의미하는 것은 아니다. 이에 따라 가령 기준규칙은 당사국이 장애인과 장애인의 권리, 요구, 잠재력, 사회 공헌도에 대한 사회적 인지도를 높이기 위한 조치를 취해야 한다고 특별히 강조하고 있다.¹³

12. 정부의 개입이 없다면 자유시장의 작동이 장애인에 대하여 개별적 또는 집단적으로 불만족스러운 결과를 초래하는 사례가 항상 발생할 것이며, 이러한 경우 정부는 이에 적극적으로 개입하여 시장의 힘에 의한 결과를 완화하고 보완하며, 이에 대한 보상을 제공하고, 그 효과를 상쇄하기 위한 조치를 취해야 한다. 마찬가지로 정부가 여러 가지 방법으로 장애인을 지원하는 민간단체나 자선단체에 의존하는 동시에 이러한 민간부분의 지원에 의존하는 것도 적절하나, 이러한 방식이 동 규약 하의 완전한 의무이행을 보장해야 하는 당사국의 의무로부터 당해 정부를 면제시킬 수는 없다. 장애인에 대한 세계행동계획은 “장애를 유발하는 여건을 치유하고 장애에 의한 결과를 관리해야 하는 책임은 최종적으로 정부에게 있다”고 규정하고 있다.¹⁴

2. 이행 수단

13. 당사국이 장애인에 대한 규약상의 의무를 이행하기 위해 사용하는 방법은 다른 의무의 이행에 있어 이용가능한 방법과 동일하다(일반논평 1 (제3회기, 1989) 참조). 이는 정기적인 모니터링을 통하여 당해 국가 내 존재하는 문제점의 특성과 범위를 확인할 필요성, 이렇게 확인된 문제에 대응하기 위한 맞춤형 정책과 프로그램을 적절하게 도입할 필요성, 필요한 경우 법안을 제정하고 현재의 차별적인 법안을 폐지할 필요성, 적절한 예산 제공이나 필요한 경우 국제적인 지원이나 협조를 요청할 필요성 등을 포함한다. 동 규약 제22조와 제23조에 따르면 국제 협력은 일부 개발도상국이 규약상 자신의 의무를 충실히 수행할 수 있도록 하기 위하여 특히 중요한 요소일 수 있다.

14. 또한 국제사회는 이러한 분야에 있어 정책결정과 프로그램 시행이 관련된 대표 집단과의 충분한 상의와 이들의 참여를 기반으로 이루어져야 한다는 것을 일관되게 인식하여 있다. 이러한 이유에서 기준규칙은 장애인 문제를 전담할 수 있는 국가조정위원회 또는 유사 기구의 설립을 촉진하기 위해 최선의 노력을 다 해야 한다고 권고하고 있다. 그렇게 함으로써 당해 정부는 1990년 장애에 대한 국가조정위원회 또는 유사 기구의 설립 및 발전에 대한 지침을 고려해야 한다.¹⁵

3. 장애에 근거한 차별 철폐 의무

15. 장애인에 대한 법적(de jure) 및 사실상(de facto)의 차별은 오래 지속되어 왔고 여러 형태를 띠고 있다. 교육의 기회 박탈과 같은 명백한 차별에서부터 물리적, 사회적 장벽의 부과에 의한 소외와 격리와 같은 더욱 “미묘한” 형태의 차별에 이르기까지 여러 형태의 차별이 있어왔다. 동 규약의 목적을 위하여 “장애에 근거한 차별”은 개인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 인정, 향유 또는 그 행사를 무효화하거나 저해하는 효과를 갖는 차별, 배제, 제약이나 특혜, 장애로 인한 특정시설 사용 금지를 모두 포함하는 것으로 정의할 수 있다. 배제, 차별, 분리뿐만 아니라 무시, 무지, 편견, 그릇된 가정을 통해 장애인들은 종종 비장애인과 동등한 입장에서 자신의 경제적·사회적·문화적 권리를 행사하지 못하고 있다. 장애를 근거로 하는 차별의 효과는 특히 교육, 고용, 주택, 교통, 문화생활, 공공장소나 서비스에 대한 접근성 등의 분야에서 더욱 심각하게 나타나고 있다.

16. 지난 10년간 입법적 측면에서는 다소 진전을 보였지만¹⁶, 장애인의 법적 상황은 아직도 불안정하다. 과거와 현재의 차별에 의한 상처를 치유하고 앞으로 발생할 차별을 방지하기 위해서는 사실상 모든 당사국에서 장애와 관련된 포괄적인 차별금지에 관한 입법이 필수 불가결하다. 이러한 입법을 통해 장애인은 적절하고 가능한 한 폭넓은 사법적 구제를 보장받게 될 뿐만 아니라 장애인이 사회에 통합되어 자주적이고 독립적인 삶을 가능케 하는 사회정책 프로그램을 제공할 것이다.

17. 비차별 조치는 장애인과 비장애인의 평등의 원칙을 바탕으로 해야 한다. 장애인에 관한 세계행동계획의 문언과도 같이, 이러한 평등원칙은 사회 모든 구성원의 요구는 모두 동등하게 중요하며, 이러한 요구들은 사회적 계획의 기초가 되어야 하고, 모든 자원은 사회구성원이 동등한 사회참여를 보장할 수 있도록 사용되어야 한다는 점을 함축하고 있다. 장애인 정책은 장애인이 공동체의 모든 서비스에 대한 접근성을 보장해야 한다.¹⁷

18. 기존의 차별을 보정하고 장애인에게 동등한 기회를 부여하기 위해 적절한 조치를 취해야 하므로 이러한 행동이 평등의 원칙을 기반으로 하고 본래의 목적 달성에 필요한 범위에서 취해지는 경우 상gi조치를 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 2항 상의 의미에 따라 차별적인 것으로 해석해서는 안 된다.

4. 동 규약의 특정규정

A. 제3조: 여성과 남성에 대한 평등권

19. 장애인의 경우 때로는 성별이 고려되지 않는 경우가 발생한다. 이로 인해 여성 장애인에 대한 이중적인 차별이 간과되는 경우가 종종 있다.¹⁸ 국제사회에 의해 빈번하게 제기되는 여성장애인의 상황에 대한 특별한 강조의 요청에도 불구하고 이 문제는 지난 10년간 거의 아무런 노력도 기울여지지 않았다. 세계행동계획 이행에 대한 유엔사무총장의 보고서에서도 장애 여성에 대한 간과의 문제가 여러 차례 언급된 바 있다.¹⁹ 따라서 본 위원회는 당사국에게 향후 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관련된 프로그램 시행에 있어서 장애 여성의 상황을 우선시할 것을 촉구하고 있다.

B. 제6조-제8조: 근로관련 권리

20. 고용부문은 장애를 기반으로 하는 차별이 가장 두드러지면서도 지속적으로 이어진 부분이다. 대부분의 국가에서 장애인의 실업률은 비장애인 실업률의 두세 배에 이

른다. 장애인이 고용이 된 경우에도 이들은 대부분 사회적, 법적 보장이 되지 않는 저임금 직업에 종사하는 경우가 대부분이며 주류 노동시장으로부터 분리되어 있다. 국가는 장애인이 정규 노동시장에 통합될 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다.

21. 장애인에게 열려있는 실질적 기회가 기준 이하의 작업 여건에 있는 소위 사회(복지)시설에 고용되는 것이라면 “모든 이의 자유롭게 선택 또는 수락한 직장에서 생계를 해결할 기회에 대한 권리”(제6조 1항)는 실현될 수 없다. 일정한 범주의 장애인의 직업을 특정 직업이나 특정물품의 생산으로 한정하는 것은 이러한 권리를 침해할 수 있다. 이와 마찬가지로 정신질환자 보호와 정신보건의료 개선을 위한 원칙²⁰ 제13조 3항 상의 원칙에 비추어볼 때 강제노동에 해당되는 시설에서의 의학적 치료도 동 규약과 양립될 수 없다. 이러한 관점에서 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약”에 규정되어 있는 강제노동 금지 조항도 동 조항과 잠재적 연관성이 있다.

22. 기준규칙에 따르면 도시나 지방 거주여부와 상관없이 장애자도 노동시장에서의 고용에 대한 동등한 기회를 갖는다고 규정하고 있다.²¹ 이를 위해서는 일반적 사회통합 특히 고용에 대한 인위적인 장벽을 철폐하는 것이 중요하다. 국제노동기구가 지적하듯이 장애인의 고용을 막고 있는 것은 교통, 주거, 직장 등의 영역에서 사회가 쌓아놓은 물리적인 장벽인 경우가 대부분이다.²² 예를 들어 직장에 휠체어가 다닐 수 없다면 고용주는 휠체어 사용자를 고용할 수 없다는 사실을 정당화시키려 할 것이다. 정부는 장애인의 요구를 합리적으로 수용할 수 있는 유연하고 대안적인 고용계약을 촉진하고 규제할 수 있는 정책을 개발해야 한다.

23. 마찬가지로 정부가 장애인이 원활하게 교통수단을 사용할 수 있도록 보장하지 않는 것은 장애인이 필요한 직장을 구하고, 교육과 직업교육을 누리거나 모든 시설을 이용할 수 있는 기회를 상당부분 박탈하는 것이 된다. 실제로 장애인이 동 규약에서 인정하고 있는 실제로 모든 권리를 실현시킬 수 있도록 하기 위해 장애인을 위한 적절한 또는 필요한 경우 특정의 교통수단을 제공해야만 할 것이다.

24. 동 규약 제6조 2항에서 요구하고 있는 “기술적, 직업적 지도와 교육 프로그램”은

모든 장애인의 요구를 반영해야 하고 통합된 사회 환경에서 이루어져야 하며 장애인 대표의 완전한 참여 속에 계획되고 이행되어야 한다.

25. “정당하고 호혜적인 근로환경을 누릴” 권리(제7조)는 장애인들이 사회복지 시설에서 일하든지 또는 일반 노동시장에서 활동하든지 여부와 무관하게 모든 장애인 근로자에게 적용된다. 장애 근로자의 작업수준이 비장애인과 동등한 경우 임금이나 다른 근로조건에 있어 장애인에 대한 차별은 금지되어 있다. 당사국은 노동력 보호에 대한 기준을 낮추거나 최저 임금 이하로 임금을 지불하기 위해 장애를 구실로 삼지 않을 것을 보장해야 할 책임이 있다.

26. 노동조합관련 권리(제8조)도 모든 장애인 근로자에게 동등하게 적용되며, 장애인 근로자가 특수 근로시설에서 일하든지 또는 일반 노동시장에 고용되어 있는지 여부와 무관하게 장애 근로자 모두에게 적용된다. 또한 단결의 자유 등 여타 다른 권리와 연계시켜보면 제8조는 장애인 근로자들이 그들만의 조직을 구성할 권리의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 조직이 장애인 근로자들의 “경제적, 사회적 이익을 효과적으로 증진하고 보호(제8조 1항(a))“하도록 하기 위해서 당해 조직은 또한 그들에게 영향을 미치는 문제에 관하여 정부기관 및 기타 관련 기관과 정기적으로 의견을 나누어야 한다. 이러한 의견 교환은 또한 재정적으로 지원을 받기 위해서 또는 여타 방법의 지원을 통해 그 조직의 자생력을 보장받기 위하여 필요한 경우도 있다.

27. 국제노동기구는 장애인의 직업적 재활 및 장애인 고용에 대한 특별 협약 제159호(1983) 등 장애인의 근로 관련 권리를 위한 포괄적이고 가치 있는 협정을 개발해왔다.²³ 본 위원회는 동 규약 당사국들에게 상기 협약에 대한 비준을 장려하고 있다.

C. 제9조: 사회보장

28. 사회보장과 소득보존계획은 장애인에게는 특히 중요하다. 기준규칙에 규정된 바와 같이 “국가는 장애나 장애관련 요인으로 인해 소득이 일시적으로 상실되었거나 줄어든 경우 또는 고용 기회를 박탈당한 경우 장애인에 대한 적절한 소득을 지원을 보장하

여야 한다.”²⁴ 이러한 지원은 장애와 관계된 지원의 필요성과 기타 비용을 반영해야 한다. 또한 가능한 한 장애인을 돌보는 사람(대개의 경우 여성 보조원)에 대한 지원도 포함되어 있어야 한다. 장애인 가족 구성원을 포함해서 장애인 보조인은 그들의 보조 역할로 인해 재정적 지원이 절실하게 필요한 경우가 많다.²⁵

29. 특정 이유로 인해서 반드시 필요한 경우를 제외하고는 장애인을 공공시설에 수용하는 것은 장애인의 사회보장 및 소득지원권의 적절한 대체 수단이 될 수 없다.

D. 제10조: 가족, 모성과 아동 보호

30. 장애인의 경우 가족에게 “보호와 지원”이 제공되어야 한다는 본 규약의 요구는 장애인 본인이 원하는 경우 자신의 가족과 함께 살 수 있도록 모든 노력을 다 기울여야 한다는 것을 의미한다. 동 규약 제10조 또한 국제인권법의 일반원칙에 따라 장애인의 결혼할 권리와 가족을 구성할 권리를 함축하고 있다. 특히 정신질환자의 경우에는 종종 이러한 권리가 무시되거나 부인되고 있다.²⁶ 이러한 맥락에서 “가족”이라는 용어는 적절한 지역적 용법에 따라 광범위하게 해석해야 한다. 당사국은 법, 사회정책 및 정책 실행이 이러한 권리실현을 저해하지 않도록 보장해야 한다. 장애인은 가족 내에서 자신의 권리와 의무를 다하기 위해 필요한 상담을 받을 수 있어야 한다.²⁷

31. 장애 여성은 모성 및 임신과 관련하여 지원과 보호를 받을 권리가 있다. 기준규칙의 규정에 따르면, “장애인이라고 해서 본인의 성적 역할과 성관계, 부모로서의 역할을 누릴 기회를 박탈해서는 아니 된다.”²⁸ 이러한 요구와 욕구는 출산과 오락 모두의 관점에서 인정되고 다루어져야 한다. 이러한 권리는 전 세계 장애 여성과 남성에게 대하여 일반적으로 부인되고 있다.²⁹ 장애여성의 사전 동의 없는 강제불임이나 강제낙태는 동 규약 제10조 2항의 심각한 위반이다.

32. 장애 아동은 특히 착취, 학대, 무관심에 취약하며 동 규약 제10조 3항(이에 상응하는 “아동의 권리에 관한 협약” 규정에 의해 그 효력이 가중되는)에 의해 특별한 보호를 받을 권한이 있다.

E. 제11조: 적절한 생활수준에 대한 권리

33. 장애인의 적절한 음식, 주거, 기타 기본적인 물질적 요구에 대한 접근성을 보장할 필요성과 더불어 “장애인에 대하여 장애인 스스로 일상생활에서의 자립수준을 제고하고 자신의 권리를 행사할 수 있도록 하기 위해” 이용 가능한 “보조제도 등의 지원 서비스”도 필수적이다.³⁰ 실효적이고 완전하게 사회생활에서 역할을 수행하기 위해서는 적절한 의복에 대한 권리도 특별한 의복이 필요한 장애인에게는 중요하다. 가능하다면 이와 관련하여 적절한 인적 지원도 제공되어야 한다. 이러한 지원은 해당 장애인의 인권을 충분히 존중하는 방법과 정신에 입각하여 이루어져야 한다. 마찬가지로 일반논평 4의 제8항에서 본 위원회가 지적한바와 같이 적절한 주거에 대한 권리는 장애인이 확보 가능한 주거에 대한 권리를 포함한다.

F. 제12조: 신체적 및 정신보건에 대한 권리

34. 기준규칙에 따르면 “국가는 장애인, 특히 유아와 아동에게 동일한 체제 내의 다른 사회구성원과 동등한 수준의 의료 서비스의 제공을 보장해야 한다.”³¹고 규정하고 있다. 신체적 및 정신 보건에 대한 권리는 정형외과의 교정기구 등 장애인이 독립적으로 생활할 수 있도록 하고 장애가 더 심각해지는 것을 방지하고 장애인의 사회통합을 지원할 수 있는 의료 및 사회적 서비스에 접근하고 이로부터 혜택을 받을 권리 또한 함축하고 있다.³² 이와 마찬가지로 장애인이 “가장 적절한 수준의 독립성과 기능성을 확보하고 유지”³³할 수 있도록 재활 서비스도 제공해야 한다. 이러한 모든 서비스는 관련 당사자가 장애인의 권리와 존엄성을 충분히 존중할 수 있는 방법으로 제공되어야 한다.

G. 제13조 및 제14조: 교육에 대한 권리

35. 오늘날에는 많은 국가의 학교 프로그램은 장애인은 일반교육체제에서 최상의 교육을 받을 수 있다는 사실을 인식하고 있다.³⁴ 따라서 기준규칙은 “국가는 장애 아동·유소년·성인의 초등·중등·고등 교육에 대한 동등한 기회의 원칙을 인정하여야한

다”³⁵고 규정하고 있다. 이를 실현시키기 위해서는 국가가 정규학교에서 장애 아동을 교육할 수 있도록 교사를 훈련하고 장애 아동이 비장애 아동과 동등한 수준의 교육을 받을 수 있도록 필요한 장비와 지원을 보장해야 한다. 청각장애 아동의 경우에는 당해 아동이 사용해야 하고 전반적 사회 환경 속에서 그 중요성이 인식되어야 하는 수화가 별도의 언어로 인정되어야 한다.

H. 제15조: 문화생활에 참여하고 과학적 진보의 혜택을 향유할 권리

36. 기준규칙은 “국가는 장애인이 자신의 창조적, 예술적, 지적 능력을 활용할 수 있는 기회를 보장하여 장애인 본인의 이익뿐만 아니라 공동체 발전에 기여할 수 있도록 해야 하며, 이는 도시와 농촌에 동등하게 적용되어야 한다. ... 국가는 문화공연과 서비스를 위한 공간의 가용성과 접근성 확보를 촉진해야 한다...”³⁶ 이는 여가 및 스포츠 공간, 여행지에도 동일하게 적용된다.

37. 나아가 장애인의 문화·여가 생활에의 완전한 참여에 대한 권리는 의사소통의 장벽을 최대한 철폐할 것을 필요로 한다. 이런 측면에서 유용한 수단들은 “음성이 나오는 책, 쉬운 언어로 쓰여지고 정신질환자를 위한 명확한 형식과 색상의 인쇄물, 청각장애인을 위하여 조정된 TV와 극장의 활용”³⁷등을 포함한다.

38. 장애인의 문화생활에 대한 동등한 참여를 촉진하기 위해 정부는 장애에 대하여 대중에게 정보를 제공하고 교육해야 한다. 특히 장애인에 대한 편견과 미신을 불식시키기 위한 조치를 취해야 한다. 예를 들어 간질을 귀신이 들린 것으로 보거나 장애아동을 그 집안에 대한 저주로 보는 인식 등을 불식시켜야 한다. 마찬가지로 일반대중도 장애인이 다른 사람들과 마찬가지로 식당, 호텔, 여가 시설, 문화 시설을 이용할 권리가 있다는 것을 수용할 수 있도록 교육을 받아야 한다.

주(註)

- ¹ 본 사안에 대해 포괄적 검토가 필요한 경우 인권과 장애에 대해 특별 보고관 Mr. Leandro Despouy가 작성한 최종 보고서 참조 (E/CN.4/Sub.2/1991/31).
- ² A/47/415, 제5항 참조.
- ³ 1982년 12월 3일 결의 37/52호를 통해 유엔총회가 채택한 장애인에 관한 세계행동계획 제165항 참조.
- ⁴ 인권위원회 결의 1992/48호 제4항 및 1993/29호 제7항 참조.
- ⁵ A/47/415, 제6항 참조.
- ⁶ 1993년 12월 20일 유엔총회 결의 48/96호 부속서, 장애인에 대한 기회균등화에 관한 기준규칙(도입, 제17항) 참조.
- ⁷ 장애인에 관한 세계행동계획 (위의 주석 3 참조), 제1항.
- ⁸ A/C.3/46/4 부속서 I. 1990년 11월 5일-11일 사이 베이징에서 열린 개발도상국의 장애에 대한 국가조정위원회의 역할과 기능에 대한 국제회의에 관한 보고서에도 포함. 유엔총회 경제사회이사회 결의 1991/8호 및 1991년 12월 16일 유엔총회 결의 46/96호 참조.
- ⁹ 1991년 12월 16일 유엔총회 결의 46/119호 부속서.
- ¹⁰ 기준규칙 (주석 6 참조), 서론, 제15항.
- ¹¹ A/47/415호 전반적으로 참조.
- ¹² 위의 문서., 제5항.
- ¹³ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 1.
- ¹⁴ 장애인에 관한 세계행동계획 (주석 3 참조), 제3항.
- ¹⁵ 주석 8 참조.
- ¹⁶ A/47/415, 37-38항 참조.
- ¹⁷ 장애인에 대한 세계행동계획 (주석 3 참조), 제25항.
- ¹⁸ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (주석 1 참조), 제140항 참조.
- ¹⁹ A/47/415, 제35, 46, 74, 77항 참조.
- ²⁰ 주석 9 참조.
- ²¹ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 7.

-
- ²² A/CONF.157/PC/61/Add.10, 12쪽.
- ²³ 장애인의 직업적 재활에 관한 권고 제99호(1955), 장애인의 직업적 재활과 고용에 관한 권고 제168호(1983) 참조.
- ²⁴ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 8, 제1항.
- ²⁵ A/47/415, 제78항 참조.
- ²⁶ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (주석 1 참조), 제190, 193항.
- ²⁷ 장애인에 대한 세계행동계획 (주석 3 참조), 제74항 참조.
- ²⁸ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 9, 제2항.
- ²⁹ E/CN.6/1991/2, 14항 및 제59-68항 참조.
- ³⁰ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 4.
- ³¹ 위의 문서 규칙 제2, 3항.
- ³² 장애인의 권리에 관한 선언 참조 (1975년 12월 9일 유엔총회 결의 3447 (XXX)호) 제6항 및 장애인에 관한 세계행동계획 (주석 3 참조) 95-107항 참조.
- ³³ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 3.
- ³⁴ A/47/415, 제73항 참조.
- ³⁵ 기준규칙 (주석 6 참조), 규칙 6.
- ³⁶ 위의 문서, 규칙 제10, 1-2항.
- ³⁷ A/47/415, 제79항.

제13차 회기 (1995)*

일반논평 6: 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리

1. 서언

1. 세계인구는 지속적으로 경이적인 속도로 고령화되고 있다. 60세 이상의 세계 고령 인구의 수는 1950년 2억에서 1982년 4억으로 증가했고 2001년 거의 6억, 2025년에는 12억에 달할 것으로 예상되고 있으며, 12억의 전체 고령인구 중 70% 이상이 오늘날의 개발도상국에 거주할 것으로 추산되고 있다. 80세 이상의 고령 인구의 수는 더욱 폭발적인 증가를 보이며 1950년 천3백만에서 오늘날 5천만 이상이 되었으며 2025년 1억 3천7백만으로 증가할 것으로 추산되고 있다. 80세 이상의 고령 인구층은 세계에서 가장 빠르게 증가하고 있는 인구층으로, 1950년과 2025년 사이에 60세 이상 인구가 6배, 전체 인구가 3배 정도 증가할 것으로 보이는데 비하여, 10배가량 증가할 것으로 예상되고 있다.¹

2. 이와 같은 수치들은 조용한 혁명, 그러나 광범위하고 예측할 수 없는 결과를 가져오며 현재 국가적, 세계적 차원에서 사회 경제 구조에 영향을 끼치며 앞으로 훨씬 더 큰 영향을 예고하는 혁명의 예시이다.

3. 대부분의 동 규약 당사국과 특히 산업화된 국가들은 인구고령화에 대비, 특히 사회 보장 부문에 있어서 사회·경제 정책을 변경시켜야 하는 과제에 직면해 있다. 개발도상 국가에서는 청장년층의 이주 및 그로 인한 노인부양이라는 가족의 전통적 역할 약화로 인해 사회보장제도의 부재 혹은 결핍현상이 심화되고 있다.

* 문서 E/1996/22에 포함.

2. 국제적으로 승인된 노인 정책

4. 1982년 세계고령화총회는 “고령화에 관한 비엔나 국제행동계획”을 채택했다. 이 중요 문서는 유엔총회에 의하여 승인되었으며 국제인권규약에서 선언된 권리의 맥락에서 노인의 권리를 보호하기 위해 회원국이 취해야 할 조치를 상술하고 있다는 점에서 유용한 지침이 되고 있다. 본 문서는 62개의 권고를 포함하고 있으며 이 중 다수는 상기 규약과 직접적인 연관을 가진다.²

5. 1991년 유엔총회는 노인을 위한 유엔원칙을 채택했으며 동 원칙은 프로그램적 성격 때문에 현재 상황에서 중요한 문서이다.³ 본 문서는 동 규약에 인정되어 있는 권리와 밀접한 상관관계를 갖는 5개의 절로 구성되어 있다. “독립”은 적절한 식량, 물, 주거, 의복 및 보건의료의 혜택을 누릴 권리를 포함한다. 이 기본적인 권리에는 보수가 제공되는 직업, 교육 및 훈련에의 접근 기회가 포함되어 있다. “참여”는 노인이 자신의 복지에 영향을 끼칠 수 있는 정책의 형성과 이행에 적극적으로 참여하며, 자신의 지식과 기술을 젊은 세대와 공유하고, 사회운동 및 단체를 형성할 수 있음을 의미한다. “보호”로 시작되는 절은 노인이 가족의 보호 및 보건의료 등의 혜택을 누려야 하며 보호, 요양 또는 치료시설에 거주할 때도 인권 및 기본적인 자유를 향유할 수 있음을 선언한다. “자아실현”에 관하여, 노인은 사회의 교육적, 문화적, 정서적 그리고 여가에 관한 자원에서의 접근을 통하여 자신들의 잠재력을 완전히 개발하기 위한 기회를 추구하여야 한다는 원칙이다. 마지막으로 “존엄”에 대한 절은 노인이 존엄과 안전을 지키며 살 수 있어야 하고 착취와 육체적 또는 정신적 학대로부터 자유로워야 하며, 나이, 성별, 인종이나 민족적인 배경, 장애, 재정상태 또는 여타 지위에 상관없이 공정하게 대우받아야 하며, 그들의 경제적인 기여와 관계없이 존중되어야 함을 말한다.

6. 1992년, 유엔총회는 2001년을 위한 고령화에 관한 8개 국제 목표 및 국가 목표를 설정하기 위한 요약지침을 채택했다. 여러 중요한 관점에서 상기 국제적 목표는 동 규약에 대한 당사국의 의무를 강화하는 역할을 한다.⁴

7. 또한 1992년, 고령화 회의에 따른 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획 채택 10주년

을 기념하며, 유엔총회는 고령화에 관한 선언을 채택하였다. 동 선언에서 유엔총회는 노인 여성이 제대로 인정받지 못했던 사회기여도를 인정받으며, 노인 남성이 가족 부양시기 동안 제대로 개발하지 못했던 사회적 문화적 정서적 역량 개발을 고무하고, 가족이 노인을 돌보는데 있어 지원을 받고 모든 가족 구성원들이 노인부양에 협력할 수 있도록 고무하며, 또한 국제 협력이 2001년 고령화에 관한 국제 목표를 달성하기 위한 전략적 측면에서 확대될 수 있도록, 고령화 관련 국가적 조치를 지지할 것을 촉구했다. 또한 유엔총회는 인류의 인구통계학적 “성년기”라는 인식하에 1999년을 세계 노인의 해로 선언하였다.⁵

8. 유엔 전문기구, 특히 국제노동기구 역시 각 권한 분야에서 고령화 문제에 대한 관심을 보였다.

3. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 관련 노인의 권리

9. 노인을 정의하는 용어는 다양하며 국제 문서에서 조차 그러하다. 용어들에는 “노인(older person)”, “노령인(the aged)”, “중장년층(the elderly)”, “제3세대(the third age)”, “나이 먹은 자(the ageing)” 등이 있고, 80세 이상 노인을 지칭하는 말로 “제4세대(the fourth age)” 등이 있다. 본 위원회는 유엔 유엔총회 결의 제47/5호 및 제48/98호에 사용된 용어인 “노인(older persons, 프랑스어로 *personnes âgées*, 스페인어로 *personas mayores*)”을 채택했다. 유엔 통계국의 관례에 따르면 이와 같은 용어들은 60세 이상의 사람들을 지칭한다. (유럽연합의 통계국인 Eurostat는 65세 이상의 사람들을 “노인”으로 간주하는데, 이는 65세가 가장 통상적인 정년연령이며 점차 정년이 늦춰지는 경향이 있기 때문이다)

10. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”은 “사회보험을 비롯한 사회보장에 대한 모든 사람의 권리”를 다루는 동 규약 제9조가 고령인구가 누릴 혜택을 명시적으로 인정하고 있으나, 노인의 권리에 대한 어떤 명시적인 언급도 하지 않는다. 그러나 동 규약의 조항들이 사회의 전 구성원에 완전히 적용된다는 사실에 비추어 볼 때,

노인 역시 동 규약에서 인정된 제반 권리를 향유할 권리가 있다는 것은 명백하다. 이 같은 접근방식은 또한 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획에도 분명하게 반영되어 있다. 아울러 노인의 권리 존중을 위해서는 특별한 조치가 요구되는 한, 당사국은 동 규약에 따라 가용 자원을 최대한 활용할 것이 요구된다.

11. 또 다른 중요한 문제는 연령에 기반을 둔 차별이 동 규약에 의하여 금지되는가이다. 동 규약 및 세계인권선언 모두 명시적으로 연령을 금지된 차별의 근거로 언급하지 않는다. 이러한 누락이 고의적인 배제였다고 보기는 이러한 문서들이 채택될 당시 인구의 구조적인 고령화 문제가 오늘날만큼 분명하지도, 절박하지도 않았던 것으로 보는 것이 타당하다.

12. 그러나 “기타 지위”로 인한 차별의 금지는 연령에도 적용되는 것으로 해석할 수 있기 때문에, 이러한 점이 본 문제에서 결정적인 것은 아니다. 본 위원회는 연령에 기반을 둔 차별이 동 규약에 의해 전면 금지된다고 결론내리는 것이 아직 가능하지는 않으나, 그러한 차별이 용인될 수 있다고 볼 수 있는 문제의 범위는 매우 제한적이라는 점에 주목한다. 또한, 노인에 대한 차별이 용인될 수 없다는 점은 다수의 국제정책문서에서 나타나고 있으며 대다수 국가들의 입법에서 확인되고 있음이 강조될 필요가 있다. 정년제, 제3차 교육에 있어서의 나이 제한 등과 같이 차별이 계속해서 용인되어 온 일부 영역에서도 이러한 장벽이 철폐되는 뚜렷한 경향이 있다. 본 위원회는 당사국들이 이러한 경향을 가능한 한 더욱 가속화시켜야 한다는 견해이다.

13. 따라서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회는 동 규약 당사국들이 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 증진 및 보호에 특별한 관심을 기울일 의무가 있다는 견해이다. 이와 관련하여 여성, 아동 등의 기타 인구집단의 경우와는 달리 노인의 권리에 관련된 포괄적인 국제 규약이나, 이러한 분야에서 다양한 유엔원칙들에 첨부된 구속력 있는 감독협정이 존재하지 않는다는 사실 때문에 본 위원회의 고유 역할이 더욱 중요하게 여겨지고 있다.

14. 제13차회기까지, 본 위원회와 그의 전신인 정부 전문가 회기 실무그룹은 114개의

최초 보고서와, 70편의 2차 정기 보고서, 그리고 제1조에서 제15조에 대한 20편의 최초 보고서 및 정기 국제 보고서를 검토하였다. 이러한 보고서 검토로 세계 전 지역을 대표하며 다양한 정치·사회경제 및 문화 제도를 갖는 상당수의 당사국이 규약 이행 중에 직면하게 될 많은 문제들을 규명할 수 있게 되었다. 검토된 보고서는 이제껏 조금씩 차이는 있으나 사회보장에 관한 권리에 관한 제9조 이행에 대한 정보 외에는, 동 규약에 따라 노인들이 처한 상황에 대하여 체계적인 방식으로 정보를 제공하지 못하였다.

15. 1993년, 본 위원회는 이 분야에서의 장래 활동을 계획하기 위하여 이 문제 관련 일반 토론의 날을 마련하였다. 또한, 최근 회기에서 위원회는 노인의 권리 관련 정보에 실질적으로 보다 높은 중요성을 부여하기 시작했고 어떤 경우에는 연구를 통해 매우 중요한 정보를 도출하기도 하였다. 그럼에도 본 위원회는 대다수의 당사국 보고서가 지속적으로 이러한 중요 사안에 대해 거의 언급하지 않는다는 점에 주목한다. 따라서 위원회는 동 규약에서 인정된 각 권리에 관련된 노인의 상황이 적절하게 제반 보고서에서 다루어져야 한다는 점을 주장하고자 한다. 본 일반논평의 나머지 부분은 본 건과 연관된 구체적인 사안을 규명한다.

4. 당사국의 일반적 의무

16. 일개 집단으로서의 노인인구는 서로 다르고 나머지 인구계층만큼이나 다양하며, 노인이 처한 상황은 각국의 경제 및 사회 여건, 인구구조, 환경, 문화 및 고용요인을 비롯하여 개인적으로는 가족사항, 교육수준, 도시 혹은 농촌 거주, 그리고 근로자 및 퇴직자의 이전 직업에 따라 다르다.

17. 건강상태 및 재정상태가 양호한 노인들이 있는 반면 선진국에서조차 적절한 지원을 받지 못하며 가장 취약하고 소외되어 있으며 보호받지 못하는 계층으로 뚜렷한 모습을 보이는 노인들이 다수 존재한다. 특히 경기 침체 및 경제 구조조정 시기에 노인들은 큰 위협에 놓이게 된다. 본 위원회가 이전에 강조한 바와 같이(일반논평 3(1990),

제12항), 심각한 자원 위기 상황에서조차 당사국은 사회의 취약 계층을 보호해야 할 의무를 가진다.

18. 당사국이 노인과 관련 동 규약 하에서 갖는 의무를 수행하기 위하여 사용하는 방법은 기타 의무수행을 위한 방법과 기본적으로 동일하다(일반논평 1 참조(1989)). 여기에는 정기적 감시를 통해 국내 문제의 본질과 범위를 규명할 필요, 요건을 충족시킬 수 있도록 적절하게 고안된 정책 및 프로그램을 채택할 필요 및 필요한 경우 법을 제정하고, 제반 차별 입법을 철폐할 필요, 그리고 관련 예산 지원 보장 및 적절한 경우 국제적인 협력을 요청할 필요가 포함된다. 마지막 부분과 관련하여 동 규약의 제22조 및 제23조에 의거한 국제협력은 일부 개발도상국가로 하여금 동 규약 하에서의 자국의 의무 수행을 가능케 하는 특히 중요한 방법이다.

19. 이러한 점에서 국가 및 국제개발계획 및 프로그램에 있어서, 고령화에 관한 정책 및 프로그램을 증진하기 위한 국가적인 지원 기반구조 설립을 촉구하고 있는 1992년 유엔총회가 채택한 국제 목표 1번에 대한 관심이 요청된다. 이와 관련해서, 본 위원회는 정부로 하여금 국내 프로그램에 수용할 것을 장려하고 있는 노인을 위한 유엔원칙 중의 하나가 노인들이 그들을 위한 사회운동 및 단체를 형성할 수 있어야 한다는 것임에 주목한다.

5. 본 규약의 구체적인 규정

제3조: 남녀평등권

20. 당사국이 “제반 경제적, 사회적, 및 문화적 권리에 있어서 남녀의 평등한 권리를 보장할 것”을 약속한 동 규약 제3조에 의거하여, 본 위원회는 당사국이 노인 연금을 보장해주는 보수를 받는 활동에 참여하지 못한 채 가족을 보살피는데 자신의 삶의 전부 또는 일부를 보내고, 또한 미망인 연금을 보장받지 못하여 흔히 힘든 상황에 처해 있는 노인 여성에게 특별한 주의를 기울여야 함을 고려한다.

21. 이러한 상황을 해결하고 동 규약 제9조 및 고령화에 관한 선언 제2항 (h)를 준수하기 위하여, 당사국은 성별에 관계없이 국내법이 정한 연령에 이르러 일정 수입이 없는 모든 사람에 대하여 비기여식 노령 급여 또는 다른 지원을 수립하여야 한다. 여성의 평균 여명이 더 길고, 대부분의 노인여성이 기여식 연금을 수혜 받지 못한다는 사실을 고려할 때 노인 여성이 상기 주된 수혜자가 될 것이다.

제6조-제8조: 근로관련 권리

22. 동 규약 제6조는 당사국으로 하여금 모든 사람이 자유롭게 선택하고 수락한 직업을 통해 삶을 영위할 기회를 가질 권리를 수호하기 위해 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 이런 측면에서 본 위원회는 정년에 이르지 않은 고령 근로자가 직업을 구하고 유지하는 데에 겪게 될 어려움을 고려하여 고용 및 직장 내에서의 연령에 의한 차별을 예방하기 위한 조치의 필요성을 강조한다.⁶

23. “공정하고 유리한 근로조건의 향유할” 권리(동 규약 제72조)는 고령 근로자가 은퇴시까지 안전한 근로조건을 향유하도록 보장하기 위하여 특별히 중요하다. 특히 고령 근로자의 경험과 노하우가 최대한 활용될 수 있는 환경에서 고령 근로자를 고용하는 것이 바람직하다.⁷

24. 은퇴 이전 기간에는, 고령 근로자가 새로운 환경에의 적응을 준비할 수 있도록 고용주, 근로자 및 기타 관련 단체로 구성된 대표 기구들이 참여한 은퇴 준비 프로그램이 시행되어야 한다.

이와 같은 프로그램은 특히 고령 근로자에게 다음과 같은 정보를 제공해야 한다. 연금 수령자로서 권리 및 의무, 직업 활동의 유지 또는 자원봉사를 행하기 위한 조건, 노화의 부정적 영향을 퇴치하는 방법, 성인 교육 및 문화 활동을 위한 시설, 그리고 여가시간 활용 등에 대한 정보를 제공하여야 한다.⁸

25. 동 규약 제8조에 따라 보호되는 권리, 즉 정년 이후를 포함하는 노동조합의 권리는 고령 근로자들에게도 적용되어야 한다.

제9조: 사회보장에 대한 권리

26. 동 규약 제9조는 당사국이 보장해야 할 보호의 유형 또는 정도에 대한 상세한 규정 없이 당사국이 일반적으로 “모든 사람이 사회보장에 대한 권리를 가지는 것”을 인정할 것을 규정하고 있다. 그러나 “사회보장”이라는 용어는 묵시적으로 개인의 통제를 넘어서는 이유로 인하여 생존수단을 상실하는 경우와 관련된 제반 위험을 포괄한다.

27. 동 규약 제9조, 및 국제노동기구의 사회보장협약들의 이행과 관련된 규정에 따라- 제102호 사회보장에 관한 협약(최저기준, 1952년)와 제128호 장애, 노령 및 유족급여에 관한 협약(1967년)-, 당사국은 국내법으로 제정되도록 특정 연령부터 적용되는 의무노령보험의 일반제도 구축을 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

28. 상기 언급된 두 개의 국제노동기구협약에 포함된 권고사항 및 권고 제162호에 의거하여, 본 위원회는 당사국이 노인 당사자의 직업 및 근로 능력에 따라 인구구조 및 경제, 사회적 요인도 적절하게 고려하여 유연한 정년 제도를 설립하도록 촉구한다.

29. 동 규약 제9조 규정을 이행하기 위해 당사국은 사회보장 혹은 연금 혜택을 받았던 가장의 사망 시 생존자수당 및 고아 수당을 제공할 것을 보장해야 한다.

30. 아울러 제20, 21항에서 살펴본 바와 같이 동 규약 제9조 규정을 전면 이행하기 위해 당사국은 가능한 가용 자원 한도내에서 비기여식 노령 급여 및 기타 지원을 국내법이 정한 일정 연령에 도달하였을 시 기여납부의 기한을 채우지 못하고 노인연금 또는 기타 사회보장급여의 수혜를 받지 못하고 다른 소득이 없는 모든 노인들에게 제공해야 한다.

제10조: 가족 보호

31. 동 규약 제10조 1항 및 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획 권고 25 및 29호에 의거하여, 당사국은 가족을 지원, 보호, 강화하고 가족이 도움이 필요한 노인 구성원의

필요에 부응할 수 있도록 각 사회의 문화적 가치 제도에 적합한 방식으로 모든 필요한 노력을 기울여야 한다. 권고 29는 정부 및 비정부기구들이 노인구성원이 있는 가족 전체를 지원하는 사회복지를 설립하고 특히 노인부양을 희망하는 저소득층을 위한 특별 조치를 취할 것을 장려하고 있다. 이러한 원조는 가족과 생활하고자 하는 독거노인 혹은 노령부부에 대해서도 제공되어야 한다.

제11조: 적절한 생활수준을 누릴 권리

32. 노인을 위한 유엔원칙중에서 노인의 독립과 관련되는 절의 서두인 원칙 1은 다음과 같이 규정한다. “노인은 소득, 가족, 공동체의 원조 및 자조를 통하여 적절한 식량, 물, 주거지, 의복 및 보건의료에의 접근권을 가져야 한다.” 본 위원회는 동 규약 제11조에 포함된 노인의 권리를 요구한 상기 원칙에 큰 중요성을 부여한다.

33. 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획의 권고 19내지 24는 노인의 주거는 단순한 주거지 이상의 의미를 지닌 것으로 주거의 물리적 뿐만 아니라 심리적, 사회적인 중요성도 고려되어야 함을 강조한다. 따라서 국가 정책은 주거지의 복구, 개발, 개선 및 주거지에 접근하고 이를 사용하는 이들의 능력을 고려한 개조를 통하여, 가능한 노인들이 자신의 주거지에서 지속적으로 생활할 수 있도록 도와야 한다(권고 19). 권고 20은 도시 재건축 및 개발 계획을 비롯하여, 사회 통합을 목적으로 한 노인문제에 특별한 관심을 두는 법안의 필요를 강조한다. 반면 권고 22는 노인에게 더 나은 생활환경을 제공하고 적절한 교통수단을 제공함으로써 노인의 이동과 의사소통을 용이하게 하기 위한 목적으로 노인의 기능적인 역량을 고려할 필요성에 주목한다.

제12조: 신체적, 정신적 건강에 대한 권리

34. 동 규약 제12조 1항에 따라 노인이 만족할 만한 신체적 정신적 건강을 향유할 권리를 갖는다는 점을 인지하여, 당사국은 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획의 권고 1 내지 17의 내용을 고려해야 한다. 상기 권고는 노인의 건강을 지키고 노인의 불치병 예방, 재활 및 보호에 이르는 포괄적인 관점을 갖는 보건정책에 대한 지침을 제공하는

것에 초점을 둔다.

35. 확실히, 치료 방법만으로는 만성질환 및 퇴행성 질환의 증가와 이로 인한 높은 입원비용 등의 문제를 해결할 수는 없다. 이러한 점을 고려할 때, 당사국은 노년까지 건강을 유지하기 위해서는 건전한 생활방식을 통한(음식, 운동, 금연, 금주 등) 전 생애에 걸친 투자가 필요하다는 사실을 유념해야 한다. 노인의 필요에 맞는 적절한 정기검진을 통한 질병 예방 또한 노인의 기능적 역량 유지를 돕고, 그로 인해 보건의료 및 사회복지 비용을 감소시킴으로써 재활치료와 같이 결정적인 역할을 한다.

제13조-15조: 교육 및 문화에 대한 권리

36. 동 규약 제13조 1항은 모든 인간의 교육에의 권리를 인정하고 있다. 노인의 경우, 본 권리는 다음과 같은 두 가지 상이한, 그리고 보충적인 관점에서 접근되어야 한다. (a)노인이 교육프로그램의 혜택을 누릴 권리, (b)노인의 경험과 노하우를 젊은 세대에 전수될 수 있도록 해야 한다.

37. 전자에 있어서 당사국은 다음 사항을 고려해야 한다. (a) 노인이 적절한 교육 프로그램 및 훈련 과정에 참여할 수 있어야 하고, 따라서 노인의 준비, 능력, 의지 등을 기초로 식자 훈련, 평생교육, 및 대학교육 기회제공 등의 적절한 조치를 통하여 노인에게 다양한 수준의 교육 프로그램을 제공한다는 취지에서 노인을 위한 유엔원칙 16의 권고를 고려해야 한다. (b) 유엔교육과학문화기구가 보급하는 평생교육 개념에 따라 노인의 자립심과 공동체의 책임의식을 개발하기 위해 노인들을 위한 비공식적이면서도 공동체에 기반을 둔 오락 위주의 프로그램을 권고한 고령화 관련 비엔나 국제행동강령의 권고 47을 고려해야 한다. 상기 프로그램은 각 국 정부 및 국제기구의 지원을 받아야 한다.

38. 교육을 다루는 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획의 권고(제74-76항)에서 언급된 바와 같이 노인의 노하우 및 경험의 활용과 관련하여, 중장년층과 노인들이 정보, 지식, 전통 및 정신적 가치의 전수자로서 대부분의 사회에서 여전히 맡고 있는 중요한

역할과, 이 중요한 전통이 사라져서는 안 된다는 사실에 관심을 가져야 한다. 따라서 본 위원회는 상기 계획의 권고 44에 포함되어 있는 메시지, “노인을 스승이자 지식, 문화 및 정신적 가치의 전수자로 담당시키는 교육 프로그램이 개발되어야 한다”는 점에 특별한 중요성을 부여한다.

39. 동 규약 제15조 1항 (a), (b)에서 당사국은 모든 인간이 문화생활에 참여하고 과학의 진보 및 그 응용의 이익을 향유할 권리를 가짐을 인지한다. 이러한 점에서 본 위원회는 당사국이 노인을 위한 유엔원칙, 특히 원칙 7에 포함된 권고, “노인은 사회에 통합되어야 하고, 적극적으로 자신의 복지에 직접적으로 영향을 미치는 정책의 공식화 및 이행에 참여해야 하며, 자신의 지식 및 기술을 젊은 세대와 공유해야 한다”는 것과 원칙 16, “노인은 사회의 교육, 문화, 정신적 및 오락적 자원에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다”는 점을 고려할 것을 촉구한다.

40. 이와 유사하게, 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획의 권고 48은 정부와 국제기구가 노인들이 문화시설(박물관, 극장, 연주회장, 영화관 등)을 물리적으로 더욱 손쉽게 이용할 수 있도록 하는 프로그램을 지원할 것을 장려한다.

41. 권고 50은 정부, 비정부 기구 및 노인 자신이, 육체적, 정신적 장애로 고통을 겪고, 독립적으로 생활할 수 없으며 사회 속에서의 역할이나 지위를 갖지 못한다는 노인에 대한 부정적인 선입견을 극복하도록 노력할 필요를 강조한다. 언론이나 교육기관도 함께 해야 할 이와 같은 노력은 노인이 완전히 사회에 통합된 사회를 건설하는 데 필수적이다.

42. 과학적 진보 및 그 응용의 혜택을 향유할 권리에 관해서 당사국은 고령화에 관한 비엔나 국제행동계획의 권고 60, 61 및 62를 고려하고 또한 노인의 생물학적, 정신적, 사회적 측면에 관한 연구, 그리고 기능적 역량의 유지 및 만성질환 및 장애의 예방과 지연 방법에 대한 연구를 증진하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이러한 점에서 당사국, 정부간 기구 및 비정부기구는 노화학, 노인병학 및 노인심리학 교육을 전문적으로 하는 기관을 아직 갖추지 못한 국가의 경우, 상기 시설을 설립할 것을 권고 받고 있다.

주(註)

- ¹ 2001년 고령화에 관한 국제 목표: 실천적 전략. 사무총장 보고서 (Report of the Secretary (A/47/339)), 제5항.
- ² 1982년 7월 26-8월 6일 비엔나에서 개최된 세계고령화총회 보고서 (United Nations publication, Sales No. E.82.I.16).
- ³ “고령화에 관한 국제행동계획 및 관련 활동의 이행“에 관한 1991년 12월 16일 유엔 총회 결의 46/91호 부속서.
- ⁴ 2001년 고령화에 관한 국제 목표: 실천적 전략(A/47/339), 제3장 III 및 IV.
- ⁵ “고령화에 관한 선언“에 관한 1992년 10월 16일 유엔총회 결의 47/5호
- ⁶ 고령 근로자에 관한 ILO(국제노동기구) 권고 162(1980) 제3-10항 참조.
- ⁷ 위의 문서, 제11-19항.
- ⁸ 위의 문서, 제30항.

General bibliography

- Albouy, FrançoisXavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen: une utopie réalisable? Revue Française des Affaires Sociales, No. hors-série, novembre de 1989.
- Aranguren, José Luis. La vejez como autorrealización personal y social. Ministerio Asuntos Sociales. Madrid, 1992.
- Beauvoir, Simone de: La vieillesse. Gallimard 1970 (Edhasa, 1983).
- Cebrián Badía, Francisco Javier: La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. Actualidad Laboral No. 14, Madrid, 1991.
- Commission des Communautés Européennes: L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat du 21/1989), Bruselas, junio de 1990.
- Duran Heras, Almudena. Anticipo de la jubilación en España. Revista de Seguridad Social, No.41, Madrid, 1989.
- Fuentes, C. Josefa. Situación Social del Anciano. Alcalá de Henares, 1975.
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Anual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- Girard, Paulette. Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation française, 1989.
- Guillemard, Anne Marie. Analisis de las políticas de vejez en Europa. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992.
- Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie: Résultat d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité. Sociologie du travail, No. 3, Paris,
- H. Draus, Renate. Le troisième âge en la République fédérale allemande. Observations et diagnostics économiques, No. 22, enero de 1988.
- Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90 Jornadas Europeas sobre personas mayores. Alicante, 1993.

-
- INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europe: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.
- INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruselas, 1988.
- Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 octubre de 1988. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.
- MartínezSantiago, Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.
- Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.
- Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.
- OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.
- OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.
- OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. Trabajadores de Edad Madura: Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1965.
- OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. La OIT y las personas de edad avanzada. Ginebra, 1992.
-

-
- PNUD. Desarrollo HumaNo. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.
- Simposio de Gerontología de CastillaLeón. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de CastillaLeón. 5 a 8 de mayo de 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca,
- Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.
- Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.

제16차 회기 (1997)*

일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리 (동 규약 11조 1항): 강제퇴거

1. 일반논평 4에서(1991), 본 위원회는 모든 개인이 강제퇴거, 괴롭힘과 기타 위협에 대한 법적 보호를 보장하는 어느 정도의 점유의 안정성을 보유해야 한다는 점에 주목했다. 본 위원회는 강제퇴거가 일견 동 규약의 요구조건들과 분명히 양립 불가능하다고 결론내렸다. 당사국의 의무 위반으로 결정을 내린 사례를 비롯해 최근 수년간 발생했던 수많은 강제퇴거 관련 보고서를 검토한 결과 본 위원회는 현재 동 규약 상의 의무에 비추어 상기 관행들의 함의에 대해 좀 더 명확하게 해야 할 입장에 놓이게 되었다.

2. 국제사회는 강제퇴거 문제가 심각한 사안임을 오랫동안 인정해 왔다. 1976년 유엔 인간정주회의에서 “보존 및 재건이 현실적으로 불가능하고 재배치 조치가 취해진 경우에만 주요 제거 활동에 착수할 수 있다”는 점¹에 특별한 관심을 기울여야 한다는 것에 주목했다. 1988년 유엔총회가 결의 43/181호로 채택한 2000년을 향한 주거확보를 위한 범세계적 전략은 “정부의 기본적인 의무가 주택 및 주택 지역에 피해를 가하거나 파괴하는 것이 아닌 보존 및 개선하는 것임”²을 명시하고 있다. 의제 21에서 “사람들은 그들의 집 혹은 토지로부터의 부당한 퇴거조치로부터 법적으로 보호받아야 한다.”³고 명시했다. 인간정주의제에서 각국 정부는 “인권을 고려하여, 불법적인 강제퇴거로부터 모든 사람들을 법적으로 보호하거나 법적 보호와 배상조치를 취할 것, 그리고 강제퇴거가 불가피한 경우 적절한 범위 내에서 적합한 대체해결방안을 확보할 것”을 약속했다.⁴ 인권위원회는 또한 “강제퇴거가 인권에 대한 중대한 위반”임을 밝혔다.⁵그러나, 이러한 언급들이 각기 중요성을 지니지만, 가장 중요한 사안중 하나, 즉 강제퇴거가 용인되는 상황을 결정하는 문제와 동 규약의 관련조항의 준수를 확보하는데 필요한 보호의 유형들을 제시하는 문제를 남겨두고 있다.

* 문서 E/1998/22, 부속서 4에 포함.

3. “강제퇴거”라는 용어의 사용도 여러 면에서 문제의 소지가 있다. 이러한 표현은 자의성 및 불법성의 의미를 내포하고 있다. 그러나 다수는 “강제퇴거”에 대한 언급은 동의반복이라고 보는 반면, 다른 이들은 실제로 그렇지 못한 경우가 있긴 하지만, 관련법이 주거에 대한 권리를 충분히 보장하고 있으며 동 규약에 합치함을 전제하고 있다는 이유로 “불법퇴거”라는 용어에 대해 비판을 가한다. 유사한 논리로, “부당한 퇴거”라는 용어는 어떤 법적인 틀을 전혀 언급하지 못하고 있다는 이유로 더욱 주관적이라고 여겨져 왔다. 특히 인권위원회에 관계되어서는 국제사회는 모든 제시된 대안들이 많은 유사한 결함을 갖고 있다는 이유로 “강제퇴거”라는 용어를 선택해서 사용해 왔다. 본 일반논평 전반에 걸쳐 사용된 ‘강제퇴거’라는 용어는 개인, 가족 및 공동체가 자신의 의지에 반하여 거주하고 있는 집이나 영토로부터 적절한 법적형태 또는 다른 형태의 보호도 받지 못한 채 영구적 혹은 일시적으로 축출되는 것으로 정의된다. 그러나 강제퇴거의 금지는 법적 절차에 따라 국제인권규약의 조항에 합치하는 방식으로 강제력에 의해 수행된 강제퇴거에는 적용되지 않는다.

4. 강제퇴거의 관행은 널리 퍼져있고, 선진국이나 개도국 모두에서 개인들의 삶에 영향을 미친다. 모든 인권간의 상호연관성 및 상호의존성으로 인해 강제퇴거는 빈번하게 다른 인권을 침해한다. 따라서 강제퇴거의 관행은 동 규약에서 보장된 권리에 대한 분명한 침해일 뿐 아니라, 또한 생명권, 개인의 안전에 대한 권리, 개인, 가족과 가정의 사생활 불간섭에 대한 권리, 그리고 소유물의 평화적인 향유에 대한 권리 등과 같은 시민적 및 정치적 권리에 대한 침해이기도 하다.

5. 강제퇴거 관행은 주로 인구가 밀집된 도시지역에서 발생하는 것처럼 보이지만, 강제 인구 이주, 국내 이주와 함께 무력충돌, 대규모 피난, 및 난민 이동 등의 사유로 강제 재배치 등과 관련하여 발생하기도 한다. 이러한 모든 맥락에서 당사국에게 귀속되는 광범위한 작위 및 부작위 행위를 통해 적절한 주거에 대한 권리 및 강제퇴거를 당하지 않을 권리 등이 침해될 수 있다. 심지어 주거에 대한 권리를 제한하는 것이 필요한 상황에서조차 부과된 어떤 제한도 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 본질과 양립 가능하고, 또한 오직 민주사회의 전반적인 복지증진의 목적인 경우에 한해서만 법에 의해 결정되어지도록 동 규약 제4조를 완전하게 이행하는 것이 요구되어진다.

6. 다수의 강제퇴거는 국제 무력충돌, 국내 분규 및 지역 또는 인종간의 폭력사태 등의 결과로 나타나는 추방과 같이 폭력과 관련이 있다.

7. 강제퇴거의 다른 경우는 개발이라는 명목 하에 발생한다. 토지소유권 분쟁 및 댐 건설, 대규모 에너지 프로젝트 등과 같은 개발과 기간산업 프로젝트 그리고 도시 재건 관련 토지 취득 조치, 주택 수리, 도시미화 프로그램, 농경 목적 토지 개간, 부동산투기 열풍 및 올림픽 경기 등의 대규모 스포츠 행사유치 등의 이유로 강제퇴거가 발생할 수 있다.

8. 본질적으로 강제퇴거와 관련한 당사국의 의무는 제11조 1항 및 기타 관련 조항에 근거를 두고 있다. 특히 제2조 1항에 따라 당사국은 적절한 주거에 대한 권리를 증진하기 위해 모든 “적절한 모든 수단”을 사용해야 한다. 그러나 강제퇴거 관행의 본질에 비추어볼 때, 자원의 유용성에 근거한 점진적 달성에 대한 제2조 1항에 대한 언급은 적절하지 못하다. 당사국은 스스로가 강제퇴거를 자제하여야 하며, 강제퇴거를 수행하는 당사국의 대리인이나 제삼자에 대해 법이 집행되도록 보장해야 한다(위 3항에 정의된 바대로). 또한 이러한 접근방식은 적절한 보호조치 없이 강제적으로 퇴거당하지 않을 권리를 보충하는 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제17조 1항에 의해 강화된다. 동 조항은 무엇보다도 주거지에 대한 “자의적거나 불법적인 간섭”으로부터 보호받을 권리를 인정한다. 상기 권리의 존중을 확보할 당사국의 의무는 가용자원과 관련된 고려에 의해 제한될 수 없다는 점에 주목해야 한다.

9. 동 규약 제2조 1항에 따라 당사국은 동 규약 하에 보호되는 제반 권리를 증진하기 위해 입법조치의 채택을 비롯한 “모든 적절한 수단”을 사용해야 한다. 본 위원회가 일 반논평 3(1990)에서 상기 조치가 제반 권리와 관련하여 보호를 위해 필수불가결하지 않을 수도 있다는 것을 언급하였으나, 강제퇴거에 대한 입법조치야말로 효과적인 권리보호 제도 마련의 본질적 근간이 된다는 것은 자명하다. 이러한 입법조치는 (a) 주택 및 토지의 점유자에 대해 최대한으로 가능한 점유의 안전성을 제공하고 (b) 동 규약을 따르며, (c) 강제퇴거가 수행될 수 있는 상황을 엄격히 통제할 수 있는 조치를 포함해야 한다. 입법조치는 국가 혹은 그 외 책임 있는 자의 권위 하에 강제퇴거를 실시하는 모

든 대리인에게도 적용되어야 한다. 또한, 정부의 주택분야에서의 책임성이 크게 감소되고 있는 국가가 증가하고 있는 추세를 고려할 때 당사국은 개인 및 단체가 적절한 보호 조치 없이 자행하는 강제퇴거를 금지하고 필요하다면 책임자를 처벌하기 위한 입법 및 기타 조치를 충분히 확보해야 한다. 그러므로 당사국은 관련 입법 및 정책을 검토하여 적절한 주거에 대한 권리로부터 야기되는 의무와 양립가능한지를 살펴 본 후, 규약에서 요구하는 조건과 일치하지 않는 모든 입법 및 정책을 폐지하고 수정해야 한다.

10. 여성, 아동, 청소년, 노인, 토착민, 종족 및 다른 소수자를 비롯한 기타 취약한 개인 및 집단은 모두 강제퇴거 관행으로부터 불균형하게 고통받고 있다. 재산권(가택소유권을 포함한) 또는 재산 및 편의시설에 대한 접근권과 관련해서 받는 법적 또는 기타 형태의 차별 그리고 노숙자로 전락할 때 가해지는 폭력과 성학대에 대한 특별한 취약성 등을 고려할 때 모든 집단에서 여성은 특히 취약하다. 동 규약 제2조 2항 및 제3조의 비차별 조항에 근거하여 정부는 강제퇴거 발생시 어떤 형태의 차별도 발생하지 않도록 적절한 조치를 취해야 하는 추가적인 의무를 가진다.

11. 반면에 지속적인 임대료 미지급이나 합당한 사유 없는 임대 자산에 손해를 가하는 경우의 강제퇴거는 정당하지만, 관련 당국은 상기 강제퇴거가 동 규약과 양립 가능한 법률에 의해 보장되어지는 방식으로 수행되고, 관련 당사자에 대한 법적 상환 및 배상이 이루어질 것을 보장할 의무가 있다.

12. 징벌조치로서의 강제퇴거 및 주택철거 역시 동 규약의 규범과 일치하지 않는다. 마찬가지로, 본 위원회는 민간인 이주 및 사유재산 파괴에 관한 금지와 관련한 1949년 제네바 협약 및 1977년 제네바협약 의정서에 명시된 의무가 강제퇴거 관행과 관련이 있다고 보고 이에 주목한다.

13. 당사국은 어떠한 강제퇴거, 특히 대규모 집단이 관련된 강제퇴거에 앞서 강제력사용의 필요성을 피하거나 적어도 최소화시키기 위해 관련자들과의 협의 하에 가능한 모든 대안을 검토해야 한다. 퇴거명령에 의해 영향을 받은 사람들에게 법적 구제 및 절차가 제공되어야 한다. 당사국은 또한 관련 당사자가 입은 모든 인적, 물적 재산에

대한 적절한 금전 보상을 받을 권리를 가질 수 있도록 배려해야 한다. 이런 점에서 당사국이 권리를 침해당한 개인에 대해 “효과적인 구제조치”를 하고, 내려진 구제조치를 관할당국이 집행할 것을 의무화하고 있는 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제2조 3항을 상기하는 것은 적절하다.

14. 강제퇴거가 정당하다고 간주되는 경우에는 국제인권법의 관련조항을 엄격하게 따르고, 합리성(reasonableness) 및 비례성의 일반원칙에 의거하여 수행되어야 한다. 이를 고려할 경우 개인의 주거에 대한 간섭은 “법에 명시된 경우에만” 허용될 수 있다고 명시된 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제17조와 관련된 시민적 및 정치적 권리에 관한 위원회의 일반논평 16을 상기하는 것이 특히 적절하다. 본 위원회는 동 법이 “동 규약의 조항, 목적, 대상에 합치해야 하고 어떤 경우에라도 특별한 상황에서도 합리적이어야 함”을 명시했다. 본 위원회는 또한 “관련 법안이 주거에 대한 간섭 행위가 허용될 수 있는 명확한 상황을 세부적으로 구체화해야 함”을 나타내고 있다.

15. 적절한 절차적 보호 및 적법 절차는 모든 인권의 필수적인 요소이지만, 인권에 관한 양 국제규약에서 인정된 다수의 권리에 직접적으로 호소하는 강제퇴거등과 같은 문제에 있어서 특히 관련성이 있다. 본 위원회는 강제퇴거 관련 적용되어야 할 보호 절차가 다음의 사항을 포함할 것을 고려한다. (a) 피해자들과의 성실한 협의할 기회, (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지, (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원 제시, (f) 퇴거당사자들의 동의 없이는 약천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행의 금지, (g) 법적 구제의 제공, (h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법률 구조의 제공 등을 고려한다.

16. 강제퇴거로 인해 개인은 노숙자가 되거나 기타 인권 침해의 가능성에 노출되지 않아야 한다. 퇴거 당사자들이 생계를 꾸려나갈 수 없는 경우, 당사국은 가용자원을 최대한 활용하여 퇴거민들의 적절한 대안적 주거, 재정착 및 필요한 경우, 생산력을 지닌

토지 확보를 보장하기 위해 가능한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

17. 본 위원회는 국제기구의 재정지원 하에 당사국 영토 내에서 행해진 다양한 개발 프로젝트가 결국 강제퇴거로 귀결됨을 인지하고 있다. 따라서 본 위원회는 특히 “국제기구는 동 규약의 조항에 위반하여 개인 및 집단에 대한 차별행위를 부추기거나 강화하는, 또는 적절한 보호 및 금전 보상의 제공이 없는 개인의 대량퇴거 및 이주를 야기할 수 있는 프로젝트 시행에 개입하는 것을 신중히 피해야 한다. 개발 프로젝트의 각 단계에서 동 규약에 포함된 권리가 정당하게 고려될 수 있도록 최선을 다 해야 한다.”고 명시하고 있는 일반논평 2(1990)를 상기한다.⁶

18. 세계은행과, 경제협력개발기구(OECD) 등의 국제기구는 강제퇴거와 연관된 인간 고통 및 그 규모를 줄이기 위하여 재배치 및 재정착에 관한 지침을 채택했다. 상기 관행들은 댐 공사 및 주요 에너지 프로젝트 등 대규모 개발 프로젝트 등에서도 이루어진다. 동 규약에 명시된 의무사항을 반영하는 한, 동 지침을 완전히 준수하는 것은 국제기구나 당사국 모두에게 필수적이다. 이러한 관점에서 본 위원회는 “개발이 모든 인권의 향유를 증진시키지만, 개발이 덜 이뤄졌다는 사실을 들어 국제적으로 인정된 인권을 축소하는 것은 정당화할 수 없다”(제1부(Part I), 제10항)는 취지의 비엔나 선언 및 행동계획의 진술을 상기한다.

19. 본 위원회가 채택한 보고서의 지침에 의거하여 당사국은 강제퇴거 관행과 직접적으로 관련 있는 다양한 형식의 정보를 제출하도록 요구된다. 본 정보는 (a) “지난 5년간 강제퇴거를 당한 개인의 수 및 자의적 퇴거 및 기타 형태의 퇴거에 대한 적절한 법적 보호를 받지 못한 개인의 수” (b) “점유의 안전성 및 강제퇴거로부터 보호받을 점유자의 권리에 관련된 법률”, (c) “모든 형태의 퇴거 금지에 관한 법률”에 관한 정보를 포함한다.⁷

20. 또한 “강제퇴거로부터의 보호를 보장하고 퇴거 주택에 주거하거나 근처 주거자들의 상호 동의에 근거한 새로운 주거 제공을 보장하는, 특히 도시 재건 프로그램, 재개발 프로젝트, 지역 개발(site upgrading), 국제 행사 준비(올림픽 및 기타 스포츠 행사, 박

람회, 국제회의 등), 및 도시 미화 캠페인과 관련해 취해진 조치에 대한 정보” 또한 요청될 수 있다.⁸ 그러나 상기 필수 정보를 본 위원회에 제출한 보고서에 포함시킨 당사국은 거의 없었다. 따라서 본 위원회는 상기 정보의 입수의 중요성을 강조하고자 한다.

21. 일부 당사국은 이러한 성질의 정보가 유용하지 않음을 지적하였다. 본 위원회는 요청한 적절한 자료의 수집 없이는 해당 정부 혹은 본 위원회의 적절한 주거에 대한 권리 보장에 대한 효과적인 감시가 이루어질 수 없음을 상기하며 필요한 정보가 수집되어 동 규약 하에서 당사국에 의해 위원회에 제출하는 보고서에 반영되어야 한다는 사실을 모든 당사국이 보장할 수 있도록 요구한다.

주(註)

¹ 주거보고서 : 유엔인간정주회의, 뱅쿠버, 1976년 5월 31-6월 11, 제2장, 권고 B.8, C항(ii).

² 인간정주위원회의 제11회기의 업무에 관한 보고서, 부록(A/43/8/Add.1), 13항.

³ 유엔환경개발회의의 보고서, 리오데자네이로, 1992년 6월 3-14일, 제1권(A/CONF.151/26/Rev.1(vol. I)), 부속서 II, 의제 21, 제7.9(b)장).

⁴ 유엔인간정주회의의 보고서(Habitat II)(A/CONF.165/14), 부속서 II, 인간정주의제, 40항(n).

⁵ 인권위원회 결의 1993/77, 제1항.

⁶ E/1990/23, annex III, 6항과 8항 (d).

⁷ E/C. 12/1998/8. annex IV.

⁸ 위 문서

제17차 회기 (1997)*

일반논평 8: 경제 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 관계

1. 국제적, 지역적, 혹은 일방적으로 경제 제재조치를 부과하는 횡수가 증가하고 있다. 본 일반논평은 그러한 제재조치를 취함에 있어서 어떤 상황에도 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 조항을 항상 고려해야 함을 강조하는 데 그 목적이 있다. 본 위원회는 어떤 경우에도 유엔헌장 제7장 혹은 기타 해당 국제법에 의거하여 적절한 방법으로 취해진 경제 제재조치 부과 필요성에 이의를 제기하지 않는다. 다만 인권과 관련된 현장 조항(제1조, 제55조, 제56조)이 정당한 경제제재조치의 부여시에도 완전히 적용될 수 있도록 고려해야 한다.

2. 1990년대에 안전보장이사회는 다양한 종류와 기간의 제재조치를 남아프리카, 이라크/쿠웨이트, 구 유고슬라비아 일부 지역, 소말리아, 리비아 아랍 자마히리야, 라이베리아, 아이티, 앙골라, 르완다, 수단에 부과했다. 이러한 제재가 지역 주민들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 향유에 끼친 이러한 충격으로 인해, 본 위원회가 다수의 동 규약 당사국이 포함된 많은 사례에 관심을 돌리게 되었고 정기적으로 상황을 보고하여 온 일부 해당 규약 당사국은 본 위원회에게 상황을 면밀히 검토할 수 있는 기회를 주었다.

3. 제재조치의 여파는 사례별로 다르지만 본 위원회는 제재조치가 거의 언제나 동 규약에서 규정하고 있는 인권에 엄청난 영향을 미치게 된다는 사실을 알고 있다. 예를 들어, 제재는 종종 식량, 의약품, 위생설비 등의 유통에 큰 혼란을 야기하고, 식품의 품질 저하 및 깨끗한 식수 부족 및 기본적인 보건, 교육 시스템의 기능을 방해하고, 근로권을 제한한다. 또한 제재조치가 야기하는 의도하지 않은 결과는, 억압적인 소수 엘리트집단의 권력 강화, 거의 항상 암시장의 출현 및 암시장을 경영하는 소수 특권층의

* 문서 E/1998/22에 포함.

이익창출, 일반 국민에 대한 지배집단의 통제 강화, 비호를 신청하거나 정치적 이견을 표명할 기회의 제한 등이 포함될 수 있다. 상기 언급된 현상이 본질상 정치적이지만, 이는 결국 국민들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유에 있어 부가적인 주요 영향을 끼치게 된다.

4. 제재를 고려할 때, 피제재국의 지배층에 정치적, 경제적 압력을 가함으로써 국제법에 따르도록 하는 기본적인 목적과 해당 국가내에서 가장 취약한 집단에 가해질 제재 조치의 부수적 고통을 구별하는 것이 필수적이다. 이러한 이유로, 안전보장이사회에 의해 설립된 제재제도도 현재 인도주의적 목적을 위한 필수 제품 및 서비스의 유입을 허용하도록 고안된 인도주의 차원의 제재 면제를 포함하고 있다. 이러한 면제조치는 피제재국의 경제, 사회 문화적 권리에 대한 기본적인 존중을 확보하는 것으로 여겨지고 있다.

5. 그러나, 제재조치의 영향을 분석한 최근 유엔 및 기타 연구는 이러한 면제조치가 이런 효과를 갖지 못한다는 결론을 내리고 있다. 더욱이, 상기 면제조치는 그 범위가 매우 제한되어 있다. 예를 들어 동 면제조치들은 초등교육에 대한 접근권의 문제를 다루지 않으며, 깨끗한 물과 적절한 보건을 제공하는데 필수적인 기간시설의 보수를 제공하지 않는다. 1995년 유엔사무총장은 제재조치를 부과하기 전 제재조치의 잠재적인 영향을 평가하고, 취약 계층을 위한 인도주의적인 원조 제공 제도를 강화할 필요가 있음을 제안했다.¹ 다음 해에 유엔총회를 위해 제출된 Graca Machel 여사의 무력 분쟁이 아동에게 미치는 영향에 관한 연구에 따르면 “인도주의적 면제조치는 애매모호해서 자의적이고 비일관적으로 해석될 여지가 있다... 필수적인 인도주의적 물품의 수입의 지연, 혼동 및 수입요청 거부로 자원 부족을 야기한다... [이 모든 결과가] 사회의 취약 집단인 빈곤층에게 전가된다.”² 가장 최근의 1997년 10월 유엔 보고서는 안전보장이사회가 설립한 다양한 제재 위원회 하의 수립된 검증 절차가 “번거롭고, 원조 기구가 여전히 면제된 공급품목에 대한 승인을 얻는데 어려움을 겪고 있다... 해당 제재 위원회는 암시장, 밀무역 및 부정부패의 형태로 자행되는 상업적, 정부적 차원의 위반이 더 큰 문제를 야기하고 있음을 묵인하고 있다”³는 결론을 내렸다.

6. 따라서 국가별 연구 및 일반 연구의 결과를 놓고 볼 때 제재조치가 취약 집단에 미치는 영향에 대해서는 충분한 관심을 기울이지 못했음이 자명하다. 그럼에도 불구하고 다양한 사유로 인해, 상기 연구들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리 향유에 미치는 심각한 결과에 대해서는 구체적으로 검토하지 못했다. 사실상 전부는 아니더라도 대부분의 경우에 그러한 심각한 결과에 대해서 전혀 고려하지 않았거나 그 중요성만큼 심각하게 다루어지지 않았다는 것이 명백하다. 따라서 본 사안에 대한 심의과정에 인권 차원의 문제를 도입할 필요가 있다.

7. 본 위원회는 국제평화 및 안보에 대한 고려가 제재조치를 정당화한다는 결정이 내려졌다는 이유만으로 세계인권선언 뿐만 아니라 기타 인권 관련 조약에도 실제로 반영되어 있는 동 규약의 조항에 대해 효력이 없다거나 적용이 불가하다고 간주될 수 없다고 생각한다. 국제 사회가 제재대상 국가가 자국 국민의 시민적 및 정치적 권리를 존중해야 한다고 주장하는 것처럼, 대상 국가 뿐 아니라 국제사회 역시 피제재국 국민의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 적어도 핵심내용을 보호하기 위해 가능한 모든 조치를 취해야 한다(일반논평 3(1990), 제10항 참조).

8. 이러한 모든 국가의 의무가 인권존중을 증진시키기 위한 유엔 헌장의 공약에서 도출되지만, 아직 비준하지 않은 미국과 중국을 제외한 안전보장이사회의 모든 상임이사국이 동 규약에 서명했다는 사실을 또한 상기해야 한다. 대부분의 비상임이사국도 어떤 일정기간내에서는 동 규약 당사국이다. 상기 국가들은 동 규약 제2조 1항에 합치하여 “모든 적절한 방법에 의해 현재의 동 규약이 인정하고 있는 인권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제적 지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치”를 취해 왔다. 제재 당사국이 동 규약 당사국인 경우에는 기타 국가들이 관련된 의무를 더욱 성실히 고려하고 존중할 의무가 있다. 동 규약의 비당사국에 제재조치가 부과되는 경우에도 “아동의 권리에 대한 협약”의 거의 보편적 비준과 세계인권선언의 지위 등에 의해 입증되어진 일반국제법의 일부로서의 취약계층의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 지위에 따라, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 원칙이 적용된다.

9. 본 위원회가 제재조치의 부과여부를 결정에 대해 어떠한 역할도 없지만, 모든 규약 당사국의 동 규약 이행여부를 감독할 책임은 갖고 있다. 규약 당사국이 당사국으로서의 의무를 이행할 능력을 제한하는 조치가 취해진 경우, 제재조치 조건 및 조치의 이행방법은 본 위원회의 적절한 관심 사항이 된다.

10. 본 위원회는 이러한 고려로부터 두 가지 유형의 의무가 도출됨을 믿는다. 첫째는 피제재국과 관련된 의무이다. 제재의 부과를 통해 어떠한 방식으로든 당사국의 관련 의무가 무효화되거나 감소되는 것은 아니다. 기타 상응하는 상황에서와 마찬가지로, 그러한 의무들은 특별한 고난의 시기에 더 큰 실질적인 중요성을 지니게 된다. 본 위원회는 따라서 관련 국가가 “가용자원을 최대한 활용하여” 자국 관할권하의 개인들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 가능한 최대한으로 보호하기 위한 조치를 취했는지의 여부를 면밀히 조사하도록 요구된다. 제재조치로 인해 피제재국이 가능한 조치에 자금을 조달하거나 후원하거나 지원할 수 있는 능력이 불가피하게 약화될지라도, 해당 국가는 국민들이 상기 권리를 향유하는 것에 관한 차별철폐를 보장하고, 제재조치가 사회내의 취약집단의 권리에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해, 기타 국가들 및 국제사회와의 협상을 비롯한 가능한 모든 조치를 취할 의무를 지닌다.

11. 둘째는 제재부과, 유지 및 이행에 책임 있는 당사자나 당사자들에 관련된 일련의 의무로써 국제사회, 국제/지역 기구, 혹은 개별 국가나 국가의 집단 등이 당사자가 될 수 있다. 이와 관련하여, 본 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 인정으로부터 논리적으로 세 가지 결론이 도출됨을 고려한다.

12. 첫째, 적절한 제재체제를 계획할 때 이러한 권리들을 완전히 고려해야 한다. 이와 관련하여 특정한 조치를 승인하는 대신에 본 위원회는, 제재조치의 영향을 예측하고 검증하는 유엔기구의 창설, 인권존중에 기반하여 합의된 한층 더 투명해진 원칙 및 절차의 완성, 더욱 폭넓은 면제 상품 및 서비스의 인정, 필요한 면제 결정을 위해 합의된 기술적 기구들에 대한 승인, 재원이 풍부한 제재위원회 창설, 국제공동체가 변화시키고자 하는 행위자들의 취약성을 더욱 정확하게 표적으로 삼을 것, 전반적인 유연성 증대 등의 제안을 고려한다.

13. 둘째, 제재가 유효한 기간에 걸쳐 동 규약의 조건하에 항상 요구되는 효과적인 감시가 행해져야 한다. 외부 당사자가 한 국가내의 상황에 대해 부분적인 책임을 지게 될 때조차도(유엔헌장 제7장하의 경우이든 아니든 간에), 이 외부자는 불가피하게 제재당사국 국민들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하기 위해 권한 내에서 최선을 다해야 할 책임을 지게 된다.

14. 셋째, 이 외부실체는 대상국가 내의 취약 계층이 부당하게 겪는 어려움에 대응하기 위해 “개별적으로 또한 특히 경제적·기술적인 국제 지원 및 국제협력을 통하여 조치를 취할” 의무를 가진다.

15. 제재조치가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 그 정의상 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해가 불가피하다는 반대 주장을 예상하여, 본 위원회는 “아동의 고통을 감소시키거나 다른 부정적 결과들을 최소화하기 위한 결정들이 제재조치의 정책적 목표를 훼손시키지 않고도 실행될 수 있다”는 취지의 주요 유엔연구의 결과를 주목한다.⁴ 이는 모든 취약한 집단의 상황에도 동일하게 적용된다.

16. 본 일반논평을 채택함에 있어 위원회의 유일한 목표는 피제재국 지도자가 국제평화 및 안보에 관한 규범을 위반하였다는 결정에 의해서 해당국 국민들 이 자신의 기본적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 상실한 것은 아니라는 사실에 관심을 가지게 하는 것이다. 동 목표는 결코 피제재국 지도자들을 지지 혹은 격려하는 것이나 유엔헌장 조항 및 국제법의 일반원칙의 준수를 강화하기 위한 국제사회의 정당한 이해관계를 손상하는 것에 있지 않다. 오히려 일종의 불법성이, 그러한 집단적 행위에 정당성을 부여하고, 기초가 되는 기본권에 주목하지 않는 다른 종류의 불법성으로 대응되어서는 안 된다고 주장하는 것이다.

주(註)

¹ 평화를 위한 의제 부록, (A/50/60-S/1995/1), 제66-76항.

² 무력 분쟁이 아동에게 미치는 영향 : 유엔사무총장에 의한 주해, (A/51/306, 부속서)(1996), 제128항.

³ L. Minear, et al., 보다 인간적이고 효율적인 제재관리를 향해 : 유엔체제의 능력을 증대시키는 것, 실무요약. 1997년 10월 6일 상설위원회간 회의를 위해 유엔인도주의 사무국의 요청에 의해 마련된 보고서.

⁴ 위의 문서

제19차 회기 (1998)*

일반논평 9: 동 규약의 국내 적용

A. 국내법질서에서 동 규약을 실행시킬 의무

1. 당사국의 의무(동 규약 제2조 1항)¹의 성격에 관한 일반논평 3(1990)에서 위원회는 당사국의 의무의 성격 및 범위와 관련된 주제를 다루었다. 본 일반논평은 이전의 진술의 특정 항목들에 대해 보다 자세히 언급하고자 한다. 동 규약과 관련하여 주요한 의무는 당사국이 동 규약내에서 인정된 권리들을 실행하는 것이다. 동 규약은 정부에 대해 “적절한 모든 수단을 통한” 의무의 이행을 요구함으로써, 각국의 법적 및 행정적 체계의 특수성, 기타 관련 고려사항 뿐만 아니라 참작할 수 있게 하는 광범위하고 유연한 접근법을 채택하고 있다.

2. 그러나 이러한 유연성은 각 당사국이 동 규약에서 인정된 권리를 실행하기 위하여 가용한 모든 수단을 사용할 의무와 함께 존재한다. 이러한 점에서 국제인권법의 기본요건을 반드시 염두에 두어야 한다. 따라서 동 규약의 규범들은 반드시 적절한 방식으로 국내법질서에 인정되어야 하고, 고통 받는 모든 개인이나 집단이 적절한 방식의 배상 또는 구제조치들을 반드시 이용할 수 있어야 하며 또한 정부의 책임을 확보하는 적절한 수단이 반드시 존재해야 한다.

3. 동 규약의 국내적용에 관한 문제는 반드시 두 가지 국제법 원칙에 비추어 고려되어야 한다. 첫 번째 원칙은, “조약법에 관한 비엔나 협약” 제27조²에 반영되었듯이, “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니된다”는 것이다. 이는 즉, 국가는 조약의무를 이행하기 위해 필요한 한도 내에서 국내법질서를 변경해야 함을 의미한다. 두 번째 원칙은 세계인권선언의 제8조에 반영되

* 문서 E/1999/22에 포함.

어 있는데, 이에 따르면 “모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 담당국가법원에 의하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다.” “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”에는 당사국에게 특별히 “사법적 구제 가능성”을 개선“시킬 의무를 부과하는 ”시민적·정치적 권리에 관한 국제규약“의 제2조 3(b)에 대해 직접적으로 대응하는 내용이 포함되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 침해에 대한 국내법상 구제조치를 마련하지 않은 것을 정당화하고자 하는 당사국은 그러한 구제조치들이 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1항의 요건상 “적절한 수단“이 아니거나, 또는 다른 수단의 측면에서 볼 때 불필요하다는 점을 보여줄 필요가 있다. 이를 입증하는 것은 어려운 것이며 본 위원회는 많은 경우에 있어서 기타 수단들이 사법적 구제조치에 의해 강화되지 못하거나 보충되지 못한다면 동 수단들이 효과적이지 못할 수 있다는 점을 고려한다.

B. 국내법질서 상에서 동 규약의 지위

4. 일반적으로, 법적 구속력을 가진 국제인권기준들이 각 당사국의 국내법질서 내에서 직접적으로 신속히 효력을 발생하여 개인들이 국내법원 및 재판소에서 그들의 권리의 실행을 추구할 수 있도록 해야 한다. 국내구제완료원칙은 이러한 측면에서 국내적 구제조치의 우위를 강화한다. 개인의 제소를 위한 국제절차의 존재 및 발전은 매우 중요하나, 그러한 절차는 궁극적으로 효과적인 국내구제조치에 대한 보충적 조치일 뿐이다.

5. 동 규약은 국내법 질서에서의 동 규약 이행을 위한 구체적 수단을 명시하지 않고 있다. 또한 동 규약의 포괄적 수용을 의무화하거나 국내법내에 어떤 특정한 형태의 지위를 부여할 것을 요구하는 규정은 존재하지 않는다. 비록 동 규약의 권리들이 국내법에서 실행되는 자세한 방법들은 각 당사국이 결정할 사항이나, 이를 위해 사용된 방법들은 당사국에 의한 완전한 의무의 수행에 부합하는 결과를 발생시킨다는 의미에서 적절한 것이어야 한다. 선택된 방법은 또한 당사국이 동 규약에 따른 의무를 준수하였는지의 여부에 관한 위원회 검토의 일부로서 위원회의 심사 대상이다.

6. 동 규약에 관련한 국가관행의 분석에서 국가들이 다양한 접근법을 이용하였음을 알 수 있다. 어떤 구체적인 접근법을 전혀 실행하지 않은 국가도 더러 있었다. 조치를 취한 국가 중에서 몇몇 국가는 동 규약의 특정 용어들을 원용하지 않고, 기존의 법규를 보완 또는 수정하여 동 규약을 자국 국내법으로 변형하였다. 또 다른 국가들은 국내법 질서에서 규약의 용어가 그대로 유지되고 또한 공식적인 효력을 갖도록 하기 위해 국내법으로 채택하거나 수용하였다. 이는 종종 동 규약에 부합되지 않는 모든 자국 국내법에 대해 국제인권조약의 규정이 우선함을 허용하는 헌법규정에 의하여 실행된다. 동 규약에 대한 당사국의 접근방식은 자국 국내법 질서에서 일반적 조약에 대해 취해지는 접근법에 크게 의존한다.

7. 그러나 어떤 방법이 선호되든 간에 동 규약의 실행 의무에는 몇 가지 원칙이 따르며 이는 반드시 존중되어야 한다. 첫 번째로, 이행을 위해 선택된 수단은 반드시 동 규약에 따른 의무의 완수를 보장하기 위해 적절한 것이어야 한다. 사법심사가가능성(아래 제10항 참조)을 보장해야할 필요성은 동 규약의 권리에 대한 국내에서의 법적효력 발생을 위한 최선책을 결정할 때 관련성을 지닌다. 두 번째로, 기타 인권보호를 보장하는데 있어서 관련 국가에서 가장 효과적인 것으로 입증된 방법이 고려되어야 한다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”의 실행을 위해 사용된 방법들이 기타 인권 조약과 관련해 사용된 방법들과 두드러지게 다른 경우에는, 동 규약에서 활용된 시민적 및 정치적 권리를 다루는 조약의 형식에 상당한 정도로 유사하다는 사실을 고려하여, 이에 대한 강력한 정당화가 요구된다.

8. 셋째로, 동 규약은 당사국들이 동 규약의 규정을 국내법으로 수용할 것을 공식적으로는 의무화하고 있지 않지만 그러한 접근 방식은 바람직하다. 직접적 수용은 조약상 의무를 자국 국내법내로 전환하는 과정에서 발생할 수 있는 문제를 방지하며 개인이 국내법원에서 동 규약의 권리를 직접적으로 원용하는데 있어 근거를 제공한다. 이러한 이유로, 위원회는 동 규약을 자국 국내법으로 공식적으로 채택하거나 수용할 것을 강력히 장려하는 바이다.

C. 법적 구제의 역할

법적 또는 사법적 구제?

9. 효과적인 구제조치에 대한 권리는 항상 사법적 구제조치가 요구되는 것으로 해석될 필요는 없다. 많은 경우에 있어 행정적 구제조치들만으로 충분하며, 당사국 관할권 내에 거주하는 사람들은 선의의 원칙에 기초하여 모든 행정당국이 결정을 내리는 과정에서 동 규약의 요건을 고려할 것이라는 정당한 기대를 가지고 있다. 그러한 모든 행정적 구제조치는 접근가능하고 지속가능하며 시기적절하고 실효적이어야 한다. 이 같은 형태의 행정절차로부터의 사법적 항소에 대한 궁극적 권리 또한 적절할 것이다. 같은 의미로 비차별 원칙³에 관련된 것과 같은 (그러나 절대 이에 한정되지 않음) 몇 가지 의무사항이 존재하며, 이와 관련하여 동 규약의 요건을 충족하는 데는 어떤 형태의 사법적 구제의 규정이 필수불가결한 것으로 보인다. 다시 말해, 규약의 어떤 권리가 사법부의 일정한 역할 없이 완전한 실효성을 거두지 못하는 모든 경우에 사법적 구제가 필요하다.

사법심사가가능성

10. 시민적 및 정치적 권리와 관련하여, 일반적으로 위반에 대한 사법적 구제는 당연한 것으로 받아들여진다. 유감스럽게도, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 이와 반대되는 가정을 하는 경우가 자주 있다. 이러한 불일치는 규약상 권리의 성격에 의해서나 관련 규약의 규정에 의해서도 정당화되지 않는다. 위원회는 이미 동 규약의 다수의 규정이 즉각적 이행이 가능하다는 점을 분명히 밝혔다. 따라서, 예로서 일반논평 3(1990)에서 그 예로서 제3조, 제7조 (a) (i), 제8조, 제10조 3항, 제13조 2항(a), 제3조 3항, 제3조 4항, 제15조 3항을 언급하였다. 이러한 점에서 사법심사가가능성(법원에 의해 적절히 해결되는 문제들을 지칭함)과 자기집행규범(추가적 상세화 없이도 법원에 의해 적용될 수 있는)을 구별하는 것이 중요하다. 각 법률체계의 일반적인 접근법을 고려할 필요가 있으나 대부분의 체계에서 최소한 몇 가지 중대한 사법적 차원을 보유하지 않은 규약의 권리는 없다. 자원의 배분과 관련된 문제는 법원보다는 정치당국에 맡

겨져야 한다고 종종 제안되고 있다. 정부의 다양한 부문의 각 권한이 반드시 존중되어야 하나 법원이 일반적으로 이미 중요한 자원과 연루된 상당한 범위의 사안에 관련되어 있음을 인정하는 것이 타당하다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 그 정의에 따라, 법원의 힘이 닿지 않는 곳에 두려는 이러한 권리에 대한 엄격한 분류의 채택은 따라서 임의적이며, 또한 두 가지 인권 규약이 불가분의 관계이며 상호의존적이라는 원칙에 부합하지 않는다. 이는 또한 사회 내에서 가장 취약하고 혜택받지 못한 집단의 권리를 보호하기 위한 법원의 역량을 급격하게 축소시키는 것이다.

자기 집행

11. 동 규약은 규약이 포함하고 있는 권리들이 자기 집행될 수 있는 가능성을 제공하는 법체계에서 자기집행 되도록 고려될 수 있는 가능성을 부인하지 않는다. 실제로 규약의 초안이 만들어질 때 비자기집행적으로 고려되어진다는 취지의 규정을 동 규약에 포함시키려는 시도들이 강력히 거부되었다. 대부분의 당사국에서 어떤 조약 규정이 자기집행적인지의 여부에 관한 결정은 행정부 또는 입법부의 문제가 아닌 법원의 문제일 것이다. 그와 같은 기능을 효과적으로 수행하기 위해 관련 법원과 재판소는 반드시 동 규약의 성격과 함의 및 동 규약 이행에 있어서의 사법구제의 중요한 역할을 인지하고 있어야 한다. 따라서 예를 들어 정부가 법정 소송에 연루될 경우 정부는 동 규약에 명시된 정부의 의무를 이행할 수 있도록 하는 국내법의 해석을 장려해야 한다. 이와 유사하게 사법연수는 동 규약의 사법심사가능성을 완전히 고려하여야 한다. 규약 상 규범들이 비자기집행인 것으로 간주되어야 한다는 모든 사전적 전제를 피하는 것이 특히 중요하다. 사실 규범 상 규범 중 많은 부분이 적어도 인권조약에서의 용어들처럼 명확하고 구체적인 용어들로 제시되고 있으며, 그 규정을 법원에 의해 정식으로 자기 집행적인 것으로 간주된다.

D. 국내법원에서의 동 규약의 대우

12. 당사국 보고서를 위한 위원회의 지침에서 “당사국은 동 규약의 규정들이 법원, 기

타 재판소 및 행정당국에서 원용 또는 직접적으로 집행될 수 있는지”에 대한 정보를 제공하도록 요청된다.⁴ 몇몇 국가가 이에 관한 정보를 제공하였으나 앞으로의 보고서에는 이러한 요소에 더 큰 중요성이 부여되어야 한다. 위원회는 특히, 당사국이 동 규약의 규정을 이용한 자국 법원의 중대한 판결에 대하여 자세한 내용을 제공할 것을 요구한다.

13. 유용한 정보에 기초하여 볼 때, 국가의 관행이 혼합되어 있음이 명백하다. 위원회는 몇몇 법원이 직접적으로든 해석기준으로든 동 규약의 규정을 적용해왔음에 주목한다. 다른 법원들은 원칙적으로 국내법을 해석함에 있어서 동 규약의 관련성을 기꺼이 인정하기는 하나 실제로 사건의 논리적 추론 및 결과에 미치는 동 규약의 영향력이 매우 한정되어 있다. 또 다른 법원들은 개인들이 동 규약을 의지하려는 사건들에 있어 규약에 법적 효력을 부여하는 것을 거부해 왔다. 대부분의 국가 내 법원이 동 규약에 더 크게 의존할 수 있는 매우 광범위한 영역이 남아있다.

14. 사법심사 역할의 적절한 행사라는 한계 내에서, 법원은 국가의 행동이 동 규약하의 의무와 합치되도록 확보하기 위해 필요하다면, 규약상 권리를 고려해야 한다. 이 책임에 대한 법원의 태만은 국제인권의무의 존중을 항상 포함하여야 하는 법의 지배원칙과 양립할 수 없다.

15. 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.

주(註)

¹ E/1991/23, 부속서 III.

² 유엔조약집, 제1155권, 331쪽.

³ 동 규약의 제2조 2항에 의거하여, 국가는 규정된 권리들이 “어떠한 제반 종류의 차별 없이” 행사되도록 “확보할 것을 약속”한다.

⁴ E/1991/23, 부속서 IV, A장, 제1항 (d)(iv) 참조.

제19차 회기 (1998)*

일반논평 10: 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가 인권 기구들의 역할

1. 동 규약 제2조 1항은 각 당사국에게 “모든 적절한 수단을 사용하여… 본 [규약상의] 권리를 점진적으로 완전하게 실현하기 위하여… 조치를 취할” 의무를 부과하고 있다. 본 위원회는 이러한 중요 조치를 취할 수 있는 수단의 하나는 인권 증진 및 보호를 위한 국가 기구의 활동이라는데 주목한다. 최근 몇 년간 이러한 국가인권기구가 크게 늘었고 이러한 추세는 유엔총회 및 인권위원회가 강력하게 권장해 온 바이다. 유엔 인권 고등판무관실은 국가인권기구와 관련하여 각국을 지원하고 장려하기 위한 주요 프로그램 수립하였다.

2. 이러한 기구에는 국가인권위원회에서부터 옴부즈맨, 공공의 이익이나 기타 인권 “옹호 단체”에서부터 “호민관”에 이르기까지 다양한 기구가 있다. 대개의 경우 이런 기구는 정부에 의해 설립되고 행정 및 입법부로부터 상당 정도의 자율성을 향유하며, 관련국가에 적용될 수 있는 국제인권기준을 충분히 고려하고 인권증진 및 보호를 위한 다양한 활동을 수행할 임무를 진다. 이러한 기구들은 각 국의 경제상황과 관계없이 매우 다양한 법문화를 지닌 국가 내에서 설립되었다.

3. 본 위원회는 국가인권기구가 모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 증진하고 보장하는 데 잠재적으로 결정적인 역할을 수행할 것으로 생각한다. 불행히도 이러한 역할이 국가인권기구에 부여되지 않거나, 무시되거나 낮은 우선순위가 주어지는 경우가 빈번하였다. 따라서 이러한 기구의 관련된 모든 활동에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 주의를 기울이는 것이 필수적이다. 다음 목록은 이러한 권리와 관련해 국가인권기구가 취할 수 있거나, 어떤 경우에는 이미 취한 바 있는 활동의 유형의 실례이다.

* 문서 E/1999/22에 포함

-
- (a) 국민 전체 및 공공 서비스, 사법부, 민간 영역 및 노동 운동 등의 특정집단에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 인식 및 이해를 증진시키기 위하여 고안된 교육 및 정보 프로그램 증진
 - (b) 법안 및 기타 제안을 비롯한 현행 법률, 행정행위가 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약” 상의 요건에 일치하도록 확보하기 위한 세밀한 검토
 - (c) 공공기관이나 기타 유관 기구의 요청에 의한 경우를 포함하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 기술적 조언 제공 또는 조사 수행
 - (d) 규약 상 의무의 실현을 측정할 수 있는 국가 차원의 기준 확인
 - (e) 전 국가 내에서 또는 특별히 취약한 지역사회에서 특정한 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 실현되고 있는 정도를 확인하기 위한 연구 및 조사 수행
 - (f) 동 규약 상 인정된 특정 권리에 대한 이행 감시 및 이에 관한 보고서를 공공 기관과 시민 사회에 제출
 - (g) 국가 내에서 적용될 수 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위반을 주장하는 진정조사의 검토

4. 본 위원회는 당사국에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 적절한 고려가 국가 인권기구에 부여된 권한에 포함되도록 할 것을 요구하며, 그러한 권한에 대한 자세한 내용과 기구의 주요 관련 활동 사항을 본 위원회에 제출하는 보고서에 포함할 것을 요청하는 바이다.

제20차 회기 (1999)*

일반논평 11: 초등교육에 관한 행동계획 (제14조)

1. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약” 제14조는 무상으로 초등의무교육을 확보할 수 없는 당사국에게 합리적인 연한 내에 이 사안을 점진적으로 시행하기 위한 구체적인 세부행동계획을 2년 내에 입안, 채택할 의무를 지우고 있으며, 이 계획에는 모두를 위해 무상으로 제공되는 의무적 초등교육이라는 원칙이 담겨져야 한다. 제14조에 따라 수행할 의무에도 불구하고 다수의 당사국은 무상 초등의무교육에 대한 행동계획의 초안을 작성하지 않거나 이행해오지도 않았다.

2. “아동의 권리에 관한 협약” 및 “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” 등 다양한 기타 국제조약뿐만 아니라 동 규약 제13조 및 제14조에서 인정하고 있는 교육에 대한 권리는 매우 중요한 의미를 가진다. 교육에 관한 권리는 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리 등으로 다양하게 분류되어 왔다. 사실 교육에 대한 권리는 이러한 여러 권리를 모두 포함한다. 또한 상당부분 시민적 및 정치적 권리로 간주되기도 하는데, 이는 교육에 관한 권리가 완전하고 효과적인 실현에 중심적인 역할을 하기 때문이다. 이런 면에서 교육에 대한 권리는 모든 인권의 불가분성 및 상호의존성을 집약적으로 보여준다.

3. 제14조상의 명백하고 분명한 의무에 따라, 모든 당사국은 아래 제8항에서 구체화된 문구에 따라 작성된 행동계획을 본 위원회에 제출할 의무를 진다. 개발도상국에서 1억 3천만 취학 연령 아동이 현재 초등교육을 받지 못하고 있으며 그 중 3분의 2 정도가 여아인 것으로 집계된 사실에 비추어 볼 때 이 의무는 신중하게 준수될 필요가 있다.* 본 위원회는 여러 가지 다양한 요인으로 말미암아 당사국이 행동계획을 제시할 의무를 이행하기가 어렵다는 사실을 잘 인식하고 있다. 가령, 1970년대에 시작된 구조조정

* 1999년 유엔아동기금의 “세계 아동 실태” 참조.

프로그램과 1980년대에 잇따라 발생한 부채 위기, 1990년대 후반의 금융위기 및 여타 요인으로 말미암아 초등교육에 대한 권리가 부인될 정도로 상황이 매우 악화되었다. 그러나 이러한 어려움이 동 규약 제14조에서 규정된 바대로 당사국이 행동계획을 채택하여 본 위원회에 제출해야 할 의무를 면제할 수는 없다.

4. 본 위원회의 활동은 아동의 교육 기회 결여가 아동의 여러 가지 인권에 대한 종속을 강화한다는 것을 보여주기 때문에, 동 규약 제14조에 따라 당사국이 작성한 행동계획은 특히 중요한 의미를 갖는다. 가령 처참한 빈곤 상태에 살면서 건강한 생활을 영위하지 못할 수 있는 교육받지 못하는 아동은 강제 노동이나 기타 형태의 착취에 특히 취약하게 된다. 게다가 여아의 초등학교 입학률 수준과 조혼 비율의 감소 사이에는 직접적인 상호연관성이 있다.

5. 본 위원회가 당사국 보고서를 검토하면서 얻은 광범위한 경험에 비추어 볼 때 상세한 기술이 필요한 많은 요소들이 제14조에 포함되어 있다.

6. *의무적인*. 의무적이라는 요소는 아동이 초등교육을 받아야 할 것인지의 여부에 대한 결정은 부모도, 후견인도, 또는 국가도 선택적 사항으로 다룰 수 없다는 사실을 강조하는 것이다. 마찬가지로, 동 규약 제2조 및 제3조에서 규정하고 있는 교육에 대한 권리에 있어서 성차별 금지는 이 의무조건에 의하여 더욱 강조된다. 그러나 제공되는 교육이 질적으로 적절하고 아동에게 적합하며 아동의 기타 권리 실현을 증진해야 한다는 사실이 강조되어야 한다.

7. *무상*. 이 의무의 본질은 명백하다. 무상 교육을 받을 권리는 아동, 부모, 또는 후견인에게 부담을 주지 않고 초등교육을 받을 수 있도록 보장하기 위하여 명백히 정식화되었다. 정부, 지방당국 또는 학교에 의해 부과되는 수업료와 기타 직접적 비용은 초등교육을 받을 권리 향유에 저해 요인이 될 수 있으며 권리 실현을 위태롭게 할 수 있다. 또한 그러한 비용적 부담은 사실상 종종 역행적일 수 있다. 비용의 제거는 행동계획에서 다루어져야 할 문제이다. 학부모에게 강제 징수 등 (실제로는 강제적이면서 자발적인 것처럼 표현되기도 하는) 간접비용, 또는 비교적 값비싼 교복 착용 의무 등도 같은

범주에 들어갈 수 있다. 기타 간접비용은 본 위원회가 사례별로 검토하여 허용될 수도 있다. 의무적 초등교육에 대한 본 조항은 동 규약 제13조 3항에서 인정한 부모 및 후견인이 “공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교에 자녀가 다니도록 선택할” 권리와 충돌하는 것이 결코 아니다.

8. *세부 계획의 채택*. 당사국은 2년 내에 행동계획을 채택하도록 요구된다. 이는 동 규약이 관련 당사국에게 발효한 지 2년 이내, 또는 관련 의무를 준수할 수 없게 만든 상황이 변화한 지 2년 이내를 의미하는 것으로 해석되어야 한다. 이 의무는 지속적인 것이며 일반적인(prevaling) 상황에 의해 동 규정에 관련되는 당사국은 2년이라는 기한 내에 조치를 과거에 취하지 못한 결과로서 이 의무로부터 면제되는 것은 아니다. 행동계획은 권리의 필수적 요소 모두를 확보하는 데 필요한 모든 조치를 다루어야 하며 권리의 포괄적 실현을 보장할 수 있을 만큼 충분히 구체적이어야 한다. 행동계획을 작성하는데 있어 시민사회 모든 분야의 참여가 중요하며 진행과정을 주기적으로 검토하고 책임성을 확보할 수단이 필수적이다. 이러한 요소가 없다면 동 조항의 중요성은 저해될 것이다.

9. *의무*. 당사국은 필요한 자원을 이용할 수 없다는 이유로 분명하게 규정된 행동계획 채택의 의무를 피할 수 없다. 이런 식으로 의무를 회피하면 그 정의상 재정적 자원이 부족하다고 규정되어지는 상황에 적용되는 제14조상의 독특한 요건을 정당화할 수 없다. 이런 맥락에서 동일한 이유로 제2조 1항의 “국제지원과 국제협력”에 대한 언급과 동 규약 23조의 “국제적 조치”는 이러한 상황과 특히 밀접한 연관성을 갖는다. 당사국에게 구체적 계획을 “입안하고 채택하는” 데 필요한 재정적 자원 및/또는 전문성이 분명히 부족한 경우, 국제사회는 명백한 원조할 의무를 진다.

10. *점진적 이행*. 행동계획은 제14조에 의거하여 무상으로 제공되는 초등의무교육에 대한 권리의 점진적 이행을 확보하는 데 목표를 두어야 한다. 그러나 제2조 1항과는 달리 제14조에서는 목표 실천 기한이 “합리적인 연한 이내”이어야 하며 그 기한이 “계획에 정해져야” 한다고 기술하고 있다. 즉, 행동계획은 계획을 점진적으로 실현하는 각 단계별로 목표이행기한을 구체적으로 명시하여야 한다. 이로써 당해 의무의 중요성

과 상대적인 불변성을 강조하고 있다. 또한, 이 점에 있어서 비차별 등 당사국의 다른 의무가 안전히 즉각적으로 이행되어야 한다는 점도 강조될 필요가 있다.

11. 본 위원회는 제14조가 되는 모든 당사국이 제14조상의 조건을 충실히 이행하여 그 결과 채택된 행동계획이 동 규약 상 요구되는 보고서의 필수적 부분으로서, 위원회에 반드시 제출할 것을 요청하는 바이다. 나아가 적절한 경우에 각국이 제14조에 의거한 행동계획의 준비 및 추후 이행과 관련하여 국제노동기구, 유엔개발계획, 유엔교육과학 문화기구, 유엔아동기금, 국제통화기금, 세계은행 등 관련 국제기구의 도움을 구할 것을 권장한다. 또한 본 위원회는 관련 국제기구에게 당사국이 조속히 의무이행을 할 수 있도록 최대한 지원할 것을 요청한다.

제20차 회기 (1999)*

일반논평 12: 적절한 식량에 대한 권리 (제11조)

서언 및 기본 전제

1. 적절한 식량에 대한 인간의 권리는 국제법상의 여러 문서에서 인정되고 있다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”은 다른 어떠한 문서보다 더 포괄적으로 이 권리를 다루고 있다. 동 규약 제11조 1항에 따라, 당사국은 “모든 사람이 적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리”를 가지는 것을 인정하는 한편, 제11조 2항에 따라 당사국은 “기아와 영양실조로부터 자유로울 기본권”을 보장하기 위하여 보다 즉각적이고 긴급한 조치가 필요할 수 있음을 인정한다. 적절한 식량에 대한 인권은 모든 권리의 향유를 위해 매우 중요하다. 이 권리는 모든 이에게 적용되며, 따라서 제11조 1항의 “자기 자신과 가정”에 대한 언급은 개인이나 여성이 가장인 가정에 대한 이 권리의 적용가능성에 어떠한 제한도 의미하지 않는다.

2. 본 위원회는 1979년 이래로 당사국 보고서에 대한 검토를 통하여 적절한 식량에 대한 권리에 관한 상당한 정보를 축적하였다. 본 위원회는 적절한 식량에 대한 권리와 관련하여 보고지침이 마련되어 있는데도 단지 소수의 당사국만이 본 위원회가 이 권리에 관하여 해당 국가의 실태를 확인하고 이 권리의 실현에 대한 장애 요소를 파악하기에 충분하고 정확한 정보를 제공한 사실에 주목하였다. 본 일반논평은 적절한 식량에 대한 권리와 관련하여 본 위원회가 중요하다고 생각하는 몇몇 주요 사안을 확인하는 데에 그 목적이 있다. 본 일반논평은 1996년 세계식량정상회의시 당사국들이 규약 제11조의 식량에 대한 권리에 관한 보다 나은 정의를 요청해오고, 규약 제11조에 규정된 구체적 조치의 이행을 감시함에 있어 세계식량정상회의의 행동계획에 각별히 주목할

* 문서 E/C.12/1999/5에 포함됨

것을 본 위원회가 특별히 요청 받음에 따라 작성되게 되었다.

3. 이러한 요청에 따라, 본 위원회는 다음과 같은 조치를 취하였다. 인권으로서의 적절한 식량에 대한 권리에 관한 인권위원회와 차별방지 및 소수자보호에 관한 소위원회¹의 보고서와 문서를 검토하였다. 1997년 제7차 회기에서 이 사안에 대하여 하루간의 일반토론의 날을 할애하여 국제 비정부기구가 작성한 적절한 식량에 대한 인권에 관한 행동강령 초안을 검토하였다. 유엔인권고등판무관실(OHCHR)이 개최한 인권으로서의 적절한 식량에 대한 권리에 관한 두 차례의 전문가 회의, 즉 1997년 12월 제네바와 1998년 11월 로마에서 유엔식량농업기구(FAO)와의 공동 주최로 열린 회의에 참가하고 동 회의의 최종보고서들에 주목하였다. 1999년 4월, 본 위원회는 유엔 행정조정 위원회/영양에 관한 소위원회가 제네바에서 열린 제26차 회기에서 기획하여 유엔인권고등판무관실이 주최한 “음식과 영양 정책 및 프로그램에 대한 인권적 접근법의 내용과 정치학”에 관한 심포지엄에 참가하였다.

4. 본 위원회는 적절한 식량에 대한 권리가 인간의 천부적 존엄성과 불가분의 관계에 있으며 국제인권장전에 규정된 기타 인권의 실현에 필수불가결한 권리임을 확인한다. 또한 이 권리는 사회 정의와 불가분의 관계에 있어 빈곤 퇴치 및 만인을 위한 모든 인권의 실현을 지향하는 국내 및 국제적 차원의 적절한 경제적, 환경적 및 사회적 정책의 채택을 요한다.

5. 국제사회가 적절한 식량에 대한 권리의 완전한 존중의 중요성을 수차례 재확인하였음에도 불구하고, 규약 제11조에 제시된 기준과 세계 여러 지역의 실제상황 간에는 여전히 심각한 격차가 존재하고 있다. 대부분 개발도상국의 국민인 전 세계 8억 4천만이 넘는 사람들이 만성적 기아를 겪고 있다. 수백만 명의 사람들이 자연재해, 일부 지역에서 증가하는 내란과 전쟁의 발생, 그리고 정치적 무기로서의 식량 이용의 결과로 기아에 시달리고 있다. 본 위원회는 기아와 영양실조 문제가 대개 개발도상국에서 특히 심각하지만, 영양실조, 영양결핍 및 적절한 식량에 대한 권리와 기아로부터 자유로울 권리에 관련된 기타 문제가 일부 경제선진국에도 존재하고 있음을 주목한다. 근본적으로 기아와 영양실조 문제의 근원은 식량의 부족이 아니라 세계 인구의 상당수가 특히 빈

곤으로 인하여 이용가능한 식량에 대한 접근성을 결여하고 있기 때문이다.

제11조 1항 및 2항의 규범적 내용

6. 적절한 식량에 대한 권리는 모든 남자, 여자, 그리고 아동이 독립하여 또는 다른 이들과 함께 집단으로서 언제나 적당한 식량, 또는 식량을 조달할 수 있는 수단에 대한 물리적 및 경제적 접근성을 보유할 때에 실현된다. 따라서 *적절한 식량에 대한 권리*는 최소한의 칼로리, 단백질 및 기타 특정 영양소의 집합과 동일시되는 협의의 또는 제한적 의미로 해석되어서는 안 된다. *적절한 식량에 대한 권리*는 점진적으로 실현되어야 할 것이다. 그러나 각국은 자연재해 또는 기타 재해가 발생한 때에도 제11조 2항에 규정된 바와 같이 기아를 경감하고 완화하기 위해 필요한 조치를 취할 핵심 의무를 가진다.

식량 가용성과 접근성의 적절성 및 지속가능성

7. 적절성이라는 개념은 식량권에 있어서 특히 중요한 의미를 갖는데, 이는 규약 제11조의 목적상 접근가능한 특정 식량 또는 음식이 주어진 상황 하에서 가장 적절한지 여부를 판단함에 있어 반드시 고려되어야 할 여러 요소를 부각시키기 때문이다. *지속가능성*이라는 개념은 적절한 식량 또는 식량 *안보*라는 개념과 본질적으로 연결되어 있으며, 식량이 현재 및 미래 세대 모두에게 접근가능하다는 의미를 내포한다. “적절성”의 정확한 의미는 만연한 사회적, 경제적, 문화적, 기후적, 생태적 조건 및 기타 조건에 의하여 상당 부분 결정 지워지고, “지속가능성”은 장기적 가용성 및 접근가능성 개념을 포함한다.

8. 본 위원회는 적절한 식량에 대한 권리의 핵심 내용이 다음을 내포한다고 간주한다.

개인의 식이적 필요를 충족시키기에 충분한 양과 질을 갖추고 있고 해로운 물질이 없으며 해당 문화 내에서 용인될 수 있는 식량이 이용가능한 상태

이러한 식량이 지속가능하고 기타 인권의 향유를 방해하지 않는 방식으로 접근가능한 상태

9. **식이적 필요**란 식사(diet)가 전체로서 신체적 및 정신적 성장, 발전 및 유지, 그리고 일생 전 단계에서 성별과 직업에 따른 생리적 필요를 포함하여 신체적 활동을 위한 영양분의 혼합을 포함함을 의미한다. 따라서 식이적 다양성, 그리고 모유수유 등 적절한 섭식 및 급식 방식을 유지, 적응 또는 강화하기 위한 조치가 필요할 수 있다. 이때 가해지는 식량 가용성 및 접근성에 대한 최소한의 변화가 식이적 구성 및 섭취에 부정적인 영향을 미치지 않도록 보장한다.

10. **해로운 물질**이 없을 것은 식량이 불순물 및/또는 불량한 환경 위생이나 여러 단계의 공급 과정중의 부적절한 취급으로 인하여 오염되는 것을 방지하기 위하여 식량 안보 및 공적·사적 수단을 통한 일련의 보호 조치에 대한 요건을 정한다. 또한 자연발생적 독소를 검출하고 이를 예방하거나 박멸하기 위한 주의도 기울여야 한다.

11. **문화적 수용성 또는 소비자 수용성**은 음식 및 음식 소비에 부여되는 인지된 비영양적 가치, 그리고 접근가능한 식량의 성질에 대한 정보력 있는 소비자의 우려를 가능한 한 최대한으로 고려하여야 할 필요를 내포한다.

12. **가용성**은 생산지나 기타 자연자원으로부터 직접 먹을 것을 구할 가능성 또는 수요에 따라 식량을 생산지로부터 그것이 필요한 곳으로 운반할 수 있는 원활한 유통, 가공 및 시장 시스템의 가능성을 의미한다.

13. **접근성**은 경제적 접근성과 물리적 접근성을 모두 포함한다.

경제적 접근성은 적절한 식사(diet)를 위한 음식물의 획득과 관련된 개인 또는 가정의 재정적 비용이 다른 기본적 필수품(needs)의 획득 및 충족을 위협하거나 제한하지 않을 정도의 수준이어야 한다는 것을 의미한다. 경제적 접근성은 사람들이 음식을 조달하는 획득 유형이나 조달할 자격에 적용되며 적절한 식량에 대한 권리의 향유를 위

해 충분한가에 대한 정도를 측정하는 기준이 된다. 토지가 없는 사람들 및 기타 특히 빈곤한 계층 같이 사회적으로 취약한 집단은 특수 프로그램을 통한 관심을 필요로 할 수 있다.

물리적 접근성은 적절한 식량이 유아, 아동 등 신체적으로 취약한 사람, 노인, 신체 장애자, 불치병 환자 및 정신질환자 등 지속적인 건강 문제를 갖고 있는 사람을 포함한 모든 이에게 접근 가능하여야 한다는 것을 의미한다. 자연재해 피해자, 재해 빈발 지역 거주자 및 기타 특히 혜택 받지 못한 집단들은 식량 접근성과 관련하여 특별한 관심, 그리고 때로는 우선적 고려를 필요로 할 수 있다. 조상 전래의 땅에 대한 접근권이 위협받고 있는 많은 원주민 집단도 특별히 취약한 경우에 해당한다.

의무와 위반

14. 당사국의 법적 의무의 성격은 규약 제2조에 명시되어 있으며 본 위원회의 일반논평 3(1990)에서 다루어진 바 있다. 주요 의무는 적절한 식량에 대한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 조치를 취하는 것이다. 이는 이 목표를 위해 가능한 한 신속하게 행동하여야 할 의무를 부과한다. 각국은 기아로부터 자유로울 권리를 보장하기 위하여 그 관할권 내의 모든 사람에게 양이 충분하고, 영양이 알맞으며, 안전한 최소한의 필수적인 식량에 대한 접근을 보장할 의무가 있다.

15. 적절한 식량에 대한 권리는 다른 모든 인권과 같이 당사국에 세 종류 또는 단계의 의무, 즉 존중할 의무, 보호할 의무 및 실현할 의무를 부과한다. 실현할 의무는 다시 촉진할 의무와 제공할 의무로 구성된다.² 적절한 식량에 대해 현재 보유하고 있는 접근성을 존중할 의무는 당사국이 이러한 접근성을 방해하는 결과를 가져오는 어떠한 조치도 취하지 않을 것을 요구한다. 보호할 의무는 기업 또는 개인이, 개인들의 적절한 식량에 대한 접근성을 박탈하지 않도록 보장하기 위하여 국가가 조치를 취할 것을 요구한다. 실현(촉진)할 의무는 국가가 사람들의 자원 접근성 및 자원 이용을 강화하고, 식량안보를 포함한 생계 보장 수단을 강화하기 위한 행동을 적극적으로 취하여야 한다는 것을 의미한다. 마지막으로, 개인 또는 집단이 그들의 통제 밖의 이유로 그들이

이용할 수 있는 수단을 통하여 적절한 식량에 대한 권리를 향유할 수 없는 경우에, 각국은 즉시 그 권리를 실현(제공)할 의무를 진다. 이 의무는 자연재해 또는 기타 재난의 피해자에 대해서도 적용된다.

16. 이러한 상이한 의무 단계의 조치들은 보다 즉각적인 성격의 것이 있는 반면 식량에 대한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위한 보다 장기적인 성격의 것이 있다.

17. 규약의 위반은 국가가 기아로부터 자유롭기 위해 적어도 필요한 최소 수준조차 충족시키지 못한 경우에 발생한다. 어떠한 작위 또는 부작위가 식량에 대한 권리의 위반에 해당하는지를 결정함에 있어 당사국이 이행의 의지가 없는 것인지 능력이 없는 것인지를 구별하는 것이 중요하다. 당사국은 스스로 식량에 접근하지 못하는 사람들을 위하여 식량에 대한 접근성을 제공하는 것이 자원의 제약 때문에 불가능하다고 주장하기 위해서는 이러한 최소한의 의무를 우선적으로 충족시키기 위하여 접근 가능한 모든 자원을 이용하기 위하여 최대한의 노력을 기울였음을 증명하여야 한다. 본 위원회가 일반논평 3 제10항에서 이미 지적하였듯이 이는 당사국이 이용가능한 자원의 최대치까지 필요한 조치를 취할 것을 의무화하는 규약 제2조 1항에 따른 것이다. 따라서 통제 밖의 이유로 그 의무를 이행할 수 없음을 주장하는 국가는 이를 입증할 책임이 있으며 필수적 식량의 이용가능성 및 접근가능성을 보장하기 위하여 국제 원조를 확보하려 노력하였으나 실패하였음을 입증하여야 한다.

18. 또한, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 평등한 향유 또는 행사를 전면적으로 막거나 손상하기 위한 목적 또는 효력의 인종, 피부색, 성별, 언어, 연령, 종교, 정치적 의견 또는 기타 의견, 국가적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 지위를 이유로 하는, 식량에 대한 접근에 있어서의 차별 대우 및 식량 조달을 위한 수단과 자격에 대한 차별은 규약의 위반을 구성한다.

19. 식량권의 위반은 국가 또는 국가가 충분히 규제하지 못한 기타 실체의 직접적인 행위에 의해 발생할 수 있다. 이에는 식량권의 계속적인 향유를 위해 필요한 법률의

폐지 또는 중지, 이러한 차별이 법률에 의한 것인지 아니면 사전적인 것인지를 불문하고 특정 개인 또는 집단의 식량 접근권에 대한 부정, 내전 또는 기타 비상 상태에서의 인도주의적 식량원조에 대한 접근 봉쇄, 식량권에 관한 기존의 법적 의무와 명백히 양립 불가능한 법률 또는 정책의 도입, 그리고 개인 또는 집단이 다른 이의 식량권을 침해하는 것을 방지하기 위해 이들의 행동을 규제하지 않는 것 또는 국가가 다른 국가 또는 국제기구와 협정을 체결함에 있어 식량권에 관한 자국의 국제법적 의무를 고려하지 않는 것이 포함된다.

20. 국가만이 규약의 당사자이며 따라서 궁극적으로 그 이행에 대한 책임이 있지만, 모든 사회 구성원, 즉 개인, 가족, 지역사회, 비정부기구, 시민사회 단체, 그리고 민간 기업 부문은 적절한 식량의 실현에 있어 책임이 있다. 당사국은 이러한 책임의 이행을 촉진하는 환경을 제공하여야 한다. 국내 기업 및 다국적 기업을 포함하는 민간 기업 부문은 적절한 식량에 대한 권리의 존중을 증진하는데 이바지하는 정부와 시민사회가 공동으로 합의한 행동강령의 틀 안에서 행동하여야 한다.

국가 차원에서의 이행

21. 적절한 식량에 대한 권리를 이행하는 가장 적절한 방법 및 수단은 당사국에 따라 상당히 상이할 수밖에 없다. 모든 국가는 자국의 접근법을 선택함에 있어 재량의 여지를 갖지만, 규약은 각 당사국으로 하여금 모든 사람이 기아로부터 해방되고 가능한 한 신속하게 적절한 식량에 대한 권리를 향유할 수 있도록 보장하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하도록 명시적으로 요구하고 있다. 이를 위해서는 그 목표를 규정하는 인권 원칙에 입각한, 모든 이를 위한 식량 및 영양 안보를 확보하기 위한 국가전략의 채택, 그리고 정책 및 관련 기준의 수립이 요구된다. 또한 목표 달성을 위해 이용 가능한 자원 및 자원을 이용하는 가장 비용효과적인 방법도 파악해야 한다.

22. 전략은 적절한 식량에 대한 권리의 규범적 내용으로부터 도출된, 그리고 본 일반 논평 15에 언급된 당사국 의무의 단계 및 성격과의 관계에서 규정된 상황 및 맥락에 적절한 정책 조치 및 활동의 체계적 확인에 기초한 것이어야 한다. 이는 정부 부처와

지역 당국간 협조를 촉진하고, 관련 정책 및 행정 결정이 규약 제11조상의 의무에 부합하도록 보장할 것이다.

23. 식량권을 위한 국가 전략의 수립 및 이행은 책임성, 투명성, 시민 참여, 탈중앙화, 입법 역량 및 사법부의 독립성의 원칙을 완전히 준수할 것을 요한다. 선정(good governance)은 빈곤 철폐 및 모든 이를 위한 만족스러운 삶의 보장을 포함하는 모든 인권의 실현에 필수적이다.

24. 식량 및 영양에 관련된 활용 가능한 국내의 모든 전문성을 동원하는 전략의 수립을 위한 대의적 절차를 확보하기 위하여 적절한 제도적 메커니즘이 고안되어야 한다. 전략은 필요한 조치의 이행을 위한 임무와 시한을 제시하여야 한다.

25. 전략은 안전한 식량의 생산, 가공, 유통, 매매 및 소비 등 식량 체제의 모든 측면에 관한 중요한 사안 및 조치, 그리고 보건, 교육, 고용 및 사회보장 분야의 상응하는 조치도 다루어야 한다. 국가, 지역, 지방 및 가정 차원에서 식량을 위한 천연 및 기타 자원의 가장 지속가능한 관리 및 이용을 보장하기 위하여 주의를 기울여야 한다.

26. 전략은 식량 또는 식량을 위한 자원에 대한 접근에 있어 차별을 방지할 필요성에 특히 주의하여야 한다. 여기에는 특히 여성을 위한 상속권, 토지 및 기타 재산의 소유권 등 경제적 자원, 신용 대부, 천연 자원 및 적절한 기술에 대한 완전하고 평등한 접근권의 보장, (규약 제7조 (a)항 (ii)에 규정된 바와 같이) 근로자와 그들 가족의 인간다운 생활을 보장할 정도의 보수를 제공하는 자영업 및 일자리를 존중하고 보호하기 위한 조치, 그리고 (산림을 포함한) 토지에 대한 권리의 등기 유지가 포함되어야 한다.

27. 당사국은 식량을 위한 사람들의 자원 기반을 보호하여야 할 의무의 일환으로 민간 기업 부문 및 시민사회의 활동이 식량권을 준수하도록 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

28. 국가는 경제적 구조조정 과정, 경기침체, 기후 상황 또는 기타 요인으로 심각한 자

원 부족에 직면하는 경우에도 적절한 식량에 대한 권리가 특히 취약한 집단 및 개인에 대하여 실현되도록 보장하기 위하여 조치를 취하여야 한다.

기준선 및 기본법

29. 각국은 위에서 언급된 국가 고유의 전략을 이행함에 있어 국내 및 국제 차원의 추후 감시를 위하여 검증가능한 기준선을 설정하여야 한다. 이와 관련하여 각국은 식량 권에 관한 국가전략 이행의 주요 규범장치로서 기본법 채택을 고려하여야 한다. 기본법은 다음에 관한 규정을 포함하여야 한다. 즉, 그 목적, 달성하여야 할 목표 및 이러한 목표 달성에 대해 설정된 시한, 시민사회 및 민간 부문과의, 그리고 국제기구와의 장래 협력 등 법률의 목적이 달성될 수 있는 수단에 대한 광범위한 기술, 과정에 대한 제도적 책임, 그리고 감시를 위한 국가 메커니즘 및 가능한 청구절차가 그것이다. 당사국은 기준선 및 기본법을 마련함에 있어 시민사회 단체를 적극적으로 개입시켜야 한다.

30. 적절한 유엔 프로그램 및 기구는 요청을 받은 경우 기본법의 입안 및 부문별 법률의 검토를 위해 조력을 제공하여야 한다. 예를 들어, 유엔식량농업기구(FAO)는 식량 및 농업 분야의 입법에 관한 상당한 전문성과 축적된 지식을 보유하고 있다. 유엔아동기금(UNICEF)은 모유수유를 가능하게 하는 법 등 모성과 아동 보호를 통한 유아 및 영아의 적절한 식량에 대한 권리에 관한 입법, 그리고 모유 대용식 거래 규제에 관한 입법에 대하여 그러한 전문성을 보유하고 있다.

감시

31. 당사국은 적절한 식량에 대한 권리 실현 과정의 진정사항을 감시하고, 의무 이행 정도에 영향을 미치는 요인 및 문제점을 파악하고, 규약 제2조 1항 및 제23조상의 의무를 이행하는 조치 등 시정하는 입법 및 행정 조치의 도입을 촉진하기 위한 메커니즘을 개발하고 유지해야 한다.

구제 및 책임

32. 적절한 식량에 대한 권리를 침해당한 개인 또는 집단은 국가 및 국제 차원의 효과적인 사법적 또는 기타 적절한 구제수단에 접근할 수 있어야 한다. 이러한 침해의 피해자는 적절한 보상을 받을 권리가 있는데, 이는 원상회복, 금전배상, 손해전보 또는 재발방지 보장의 형태가 될 수 있다. 국가 옴부즈맨 및 국가인권위원회는 식량권 침해를 다루어야 한다.

33. 식량권을 승인하는 국제법 문서의 국내 법질서에서의 수용 또는 그 적용가능성의 인정은 구제 조치의 범위와 실효성을 현저히 증대시킬 수 있으며, 어떠한 경우에도 권장되어야 할 것이다. 그러면 법원은 규약상의 의무를 직접적인 근거로 식량권의 핵심 내용에 대한 위반에 대해 판결을 내릴 권한을 갖게 된다.

34. 판사 및 기타 법조인은 그들의 임무 수행에 있어 식량권 위반에 보다 많은 주의를 기울이도록 요청된다.

35. 당사국은 취약한 집단이 적절한 식량에 대한 그들의 권리를 실현하도록 조력하는 인권 옹호자 및 기타 시민사회 구성원의 활동을 존중하고 보호하여야 한다.

국제적 의무

당사국

36. 유엔헌장 제56조, 규약 제11조, 제2조 1항 및 제23조에 포함된 구체적인 규정 및 세계 식량정상회의 로마선언의 정신에 따라, 당사국은 국제 협력의 필수적 역할을 인식하고 적절한 식량에 대한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위한 공동 및 개별 행동을 취할 그들의 의무를 이행하여야 한다. 이러한 의무를 이행함에 있어 당사국은 다른 국가내의 식량권 향유를 존중하고, 그 권리를 보호하고, 식량에 대한 접근을 용이하게 하고, 필요한 경우 원조를 제공하기 위하여 조치를 취하여야 한다. 당사국은 모든 관련 국제 협정

상에서 적절한 식량에 대한 권리에 대하여 온당한 주의가 기울여지도록 보장하여야 하며 이를 위하여 추가적인 국제법적 문서를 마련하는 것을 고려하여야 한다.

37. 당사국은 다른 국가내의 식량 생산 및 식량 접근성을 위협하는 식량 수출 금지 조치 또는 유사한 조치를 어느 때에도 취하지 않아야 한다. 식량은 결코 정치 및 경제적 압력의 수단으로 사용되어서는 안 된다. 이와 관련하여, 본 위원회는 경제 제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 존중 사이의 관계에 관하여 일반논평 8에서 밝힌 입장을 상기하는 바이다.

국가 및 국제기구

38. 국가는 유엔헌장에 따라 난민과 국내실향민에 대한 지원 등 비상시 재난구호 및 인도적 원조를 제공하기 위하여 협력할 공동의, 그리고 개별적인 책임을 진다. 각국은 이 사업을 위하여 그 능력에 따라 기여하여야 한다. 이러한 점에서 세계식량계획(WFP)과 유엔인권고등판무관실의 역할, 그리고 유엔아동기금(UNICEF)과 유엔식량농업기구(FAO)의 역할이 특히 중요하며, 강화되어야 한다. 식량원조에 대한 우선권은 가장 취약한 주민에게 주어져야 한다.

39. 식량원조는 가능한 한 지역 생산자와 지역 시장에 부정적인 영향을 끼치지 않는 방식으로 제공되어야 하며, 수혜국의 식량 자급자족 회복을 촉진하는 방식으로 계획되어야 한다. 이러한 원조는 수혜국의 필요를 기초로 하여야 한다. 국제 식량 거래 또는 원조 프로그램에 포함되는 생산품은 안전하여야 하며 수혜국 국민에게 문화적으로 수용가능한 것이어야 한다.

유엔과 기타 국제기구

40. 식량권의 실현을 증진함에 있어서 유엔개발원조체제(UNDAF)를 통한 국가 차원의 기관을 포함하는 유엔 기관의 역할은 특히 중요하다. 시민사회의 다양한 부문을 포함하는 모든 행위자 사이에 긴밀함과 상호작용을 증진하기 위하여 식량권 실현을 위

한 조정된 노력이 유지되어야 한다. 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 국제농업개발기금(IFAD) 등 식량기구는 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계은행 및 지역 개발 은행과 함께 각자의 개별적인 임무를 존중하고 각자의 전문성을 강화하며 국가 차원의 식량권 이행을 위해 보다 효과적으로 협력하여야 한다.

41. 국제 금융 기구, 특히 국제통화기금(IMF)과 세계은행은 대출 정책, 신용 협정 및 부채 위기에 대처하기 위한 국제적 조치에 있어 식량권의 보호에 보다 많은 주의를 기울여야 한다. 본 위원회 일반논평 2의 제9항에 일치하여, 구조조정 프로그램에 있어 식량권이 보호되도록 보장하기 위하여 주의를 기울여야 한다.

주(註)

¹ 인권소위원회로 명칭 변경되었음. (역자 주)

² 처음에는 의무의 세 단계가 존중할 의무, 보호할 의무 및 지원/실현할 의무로 제안되었다. (*인권으로서의 적절한 식량에 관한 권리*, Study Series No. 1, New York, 1989 (유엔 간행물, Sales No. E.89.XIV.2) 참조) 중간 단계인 “촉진”할 의무가 위원회의 범주로 제안되었으나, 본 위원회는 세 단계의 의무를 유지하기로 결정하였다.

제21차 회기 (1999)

일반논평 13: 교육에 대한 권리 (제13조)

1. 교육은 그 자체로서 하나의 인권이며 다른 인권을 실현하기 위한 필수불가결한 수단이다. 권한부여적(empowerment) 권리로서 교육은 경제적·사회적으로 소외된 성인과 아동이 가난에서 벗어나고 그들의 공동체에 완전히 참여할 수 있는 방법을 획득하게 하는 주요 수단이다. 교육은 여성에게 힘을 주고, 착취적이고 위험한 노동과 성적 착취로부터 아동을 보호하고, 인권과 민주주의를 증진하고, 환경을 보호하며 인구 증가를 통제하는 데 중대한 역할을 한다. 교육은 점차 국가가 할 수 있는 최상의 투자 중 하나로 인식되고 있다. 그러나 교육의 중요성은 단순히 실용적인 데에 있는 것이 아니다. 잘 교육되고 계몽된, 자유롭고 폭넓게 부유할 수 있는 적극적인 지성은 인간 존재의 기쁨과 보람 중 하나이다.

2. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)”은 교육에 대한 권리에 두 개의 조항, 제13조와 제14조를 할애하였다. 동 규약에서 가장 긴 규정인 제13조는 국제인권법에서 교육에 대한 권리를 다룬 가장 광범위하고 포괄적인 조항이다. 본 위원회는 제14조에 대해 이미 일반논평 11(초등교육을 위한 행동 계획)을 채택하였다. 일반논평 11과 본 일반논평은 상호보완적이며 따라서 함께 고려되어야 한다. 본 위원회는 전 세계 수백만 명의 사람들에 있어 교육에 대한 권리 향유는 여전히 요원한 목표로 남아있음을 인식하고 있다. 더욱이 많은 경우 이 목표가 갈수록 더 요원해지고 있다. 본 위원회는 많은 당사국에서 제13조의 완전한 이행을 방해하는 가공할 구조적 장애 및 기타 장애가 있음을 인식하고 있다.

3. 당사국의 규약 이행과 보고서 제출 의무의 충족을 지원하기 위하여 본 일반논평은 제13조의 규범적 내용(1장, 4-42항), 이로부터 발생하는 의무 몇 가지(2장, 43-57항), 그리고 위반의 실례(2장, 58-59항)에 초점을 맞춘다. 3장은 당사국 이외의 행위자의 의

무에 대해 간략히 언급한다. 본 일반논평은 위원회가 수년간 당사국의 보고서를 검토하며 얻은 경험에 기초한 것이다.

1. 제13조의 규범적 내용

제13조 1항: 교육의 목적과 목표

4. 당사국은 공교육인지 사교육인지, 정규교육인지 비정규교육인지 여부와 상관없이 모든 교육이 제13조 1항에 밝힌 목적과 목표를 지향해야 한다는 점에 동의한다. 본 위원회는 이러한 교육 목표가 유엔헌장 제1조 및 제2조에 담긴 유엔의 기본 목적 및 원칙을 반영한다는 사실을 주목한다. 이 목표의 대부분은 세계인권선언 제26조 2항에서도 발견되는데 제13조 1항은 세 가지 측면에서 동 선언의 내용을 보강하고 있다. 즉, 교육은 인격의 “존엄성 의식”을 지향하여야 하며, “모든 사람이 자유로운 사회에서 효과적으로 참여할 수 있도록 해야 하며”, 모든 “종족” 집단 그리고 국가, 인종 및 종교 집단 사이에 이해를 증진시켜야 한다는 것이다. 세계인권선언 제26조 2항과 규약 제13조 1항에 공통되는 교육 목표 중 아마도 가장 근본적인 것은 “교육은 인격의 완전한 개발을 지향하여야 한다”는 것이다.

5. 본 위원회는 1966년 총회가 규약을 채택한 이래 다른 국제 문서들도 교육이 지향하여야 할 목표를 추가로 규정하였음을 주목한다. 따라서 본 위원회는 당사국이 “모든 사람을 위한 교육에 관한 세계선언”(1990년 태국 줌티엔)(제1조), “아동의 권리에 관한 협약”(제29조 1항), “비엔나 선언 및 행동계획”(1장 33항 및 2장 80항) 및 “유엔 인권교육 10개년을 위한 행동계획”(2항)에 해석된 바와 같이 제13조 1항에 규정된 목적과 목표에 따라 교육이 이루어지도록 보장할 것이 요구된다는 견해이다. 이 문서들은 규약 제13조 1항에 충실히 부합하지만 양성 평등과 환경 중시에 대한 구체적인 언급 등 제13조 1항에 명시적으로 규정되지 않은 요소도 포함하고 있다. 이러한 새로운 요소는 제13조 1항의 현대적인 해석에 내포되어 있으며 또한 이를 반영하고 있다. 본 위원회는 앞서 언급된 문서가 세계 모든 지역에서 광범위하게 승인되었다는 점에서 위와 같

은 견해를 확인받고 있다.¹

제13조 2항: 교육을 받을 권리 - 몇 가지 일반적인 사항

6. 용어의 정확하고 적합한 적용은 특정 당사국의 우세적인 조건에 달려 있지만 교육은 그 모든 형태 및 모든 단계에 있어 다음과 같은 상호 연관된 필수적인 요소를 가져야 한다.²

(a) **가용성.** 당사국의 관할권 내에 교육기관 및 프로그램이 충분한 양으로 이용가능하여야 하며 제대로 기능하고 있어야 한다. 이들이 기능하기 위해 요구되는 것은 이들이 운영되는 개발상의 배경 등 다양한 요소에 달려있다. 예를 들어, 모든 기관과 프로그램은 건물 또는 자연력으로부터 보호해주는 기타 형태의 시설, 남녀 모두를 위한 위생시설, 안전한 식수, 국내에서 경쟁력 있는 보수를 받는 훈련된 교사, 교육자료 등을 필요로 한다. 어떤 기관과 프로그램은 도서관, 컴퓨터 시설 및 정보기술 같은 설비도 필요로 할 수 있다.

(b) **접근성.** 교육기관 및 프로그램은 당사국 관할권 내의 모든 이에게 차별 없이 접근가능하여야 한다. 접근성은 세 가지 차원으로 볼 수 있는데, 이들은 부분적으로 겹치는 내용이 있다.

비차별 - 교육은 모든 이에게, 특히 가장 취약한 집단에게, 어떠한 금지된 근거에 의한 차별 없이 법률상·사실상 접근가능하여야 한다(비차별에 관한 제31-37항 참조).

물리적 접근성 - 교육은 어떤 합리적으로 편리한 지리적 장소로의 등교(예, 동네 학교)에 의해, 혹은 현대적 기술(예, “원격 교육” 프로그램에 대한 접근)을 통하여 안전한 물리적 거리 내에 있어야 한다.

경제적 접근성 - 교육은 누구나 부담할 수 있어야 한다. 접근성이란 측면에 대해

서 제13조 2항은 초등, 중등 및 고등 교육에 대해 서로 다른 표현으로 규정하고 있다. 초등교육은 “모든 이에게 무상으로” 이용가능하여야 한다고 한 반면 중등 및 고등 교육에 대해서는 당사국이 무상의 교육을 점진적으로 도입하여야 한다고 규정하고 있다.

(c) *수용성*. 교과과정 및 교수법 등 교육의 형태와 내용은 학생이, 그리고 적절한 경우 학부모가 수용할 수 있는 것이어야 한다.(예, 적절하고, 문화적으로 적절하고, 양질이어야 한다.) 이는 제13조 1항에 의해 요구되는 교육의 목적과 당사국이 승인하는 최소한의 교육기준에 부합하여야 한다(제13조 3항 및 4항 참조).

(d) *적응성*. 교육은 변화하는 사회와 공동체의 필요에 부응하고 다양한 사회적·문화적 환경에 처해 있는 학생의 요구에 대응할 수 있도록 유연하여야 한다.

7. 이러한 “상호 연관된 필수적 요소”의 적절한 적용을 고려함에 있어 학생의 최선의 이익이 최우선적 고려사항이 되어야 한다.

제13조 2항 (a): 초등교육에 대한 권리

8. 초등교육은 모든 형태 및 모든 단계의 교육에 공통된 요소인 가용성, 접근성, 수용성 및 적응성을 포함한다.³

9. 본 위원회는 “모든 이를 위한 교육에 관한 세계선언”으로부터 “초등교육”이라는 용어의 적절한 해석에 대한 지침을 얻는다. 동 선언은 “가정 밖에서의 아동의 기초교육의 주된 전달 체계는 초등학교 교육이다. 초등교육은 보편적이어야 하며, 모든 아동의 기초적 학습 필요가 충족되도록 보장하여야 하며, 공동체의 문화, 필요 및 기회를 고려한 것이어야 한다(제5조)”고 규정하고 있다. “기본적인 학습 필요”는 이 세계선언 제1조에 정의되어 있다.⁴ 초등교육이 기초교육과 동의어는 아니지만 양자 간에는 밀접하게 일치하는 부분이 있다. 이러한 점에서 본 위원회는 “초등교육은 기초교육의 가장 중요한 구성요소이다”라는 유엔아동기금(UNICEF)의 입장을 승인한다.⁵

10. 제13조 2항 (a)에 규정되어 있는 바와 같이, 초등교육은 두 가지 뚜렷한 특징을 가지고 있다. 초등교육은 “의무적”이며 “모든 이에게 무상으로 이용가능”하다. 이 두 용어에 대한 본 위원회의 의견은 규약 제14조에 대한 일반논평 11의 제6항 및 제7항에서 볼 수 있다.

제13조 2항 (b): 중등교육에 대한 권리

11. 중등교육은 모든 형태 및 모든 단계의 교육에 공통된 요소인 가용성, 접근성, 수용성 및 적응성을 포함한다.⁶

12. 중등교육의 내용은 당사국에 따라 그리고 시대에 따라 상이하게 나타나지만 기본 교육의 완성 및 평생교육과 인간개발을 위한 토대의 확립을 포함한다. 중등교육은 직업 및 고등 교육 기회를 위해 학생들을 대비시킨다.⁷ 제13조 2항 (b)는 “다양한 형태의” 중등교육에 적용된다. 이는 중등교육이 서로 다른 사회적·문화적 환경에 있는 학생의 필요에 부응하기 위해서 유연한 교과과정과 다양한 전달 체계를 요한다는 점을 인정한 것이다. 본 위원회는 정규 중등학교 제도에 상응하는 “대안적” 교육 프로그램을 장려한다.

13. 제13조 2항 (b)에 따르면, 중등교육은 “모든 적절한 수단을 통하여, 그리고 특히 무상교육의 점진적 도입을 통하여 모든 이에게 일반적으로 이용가능하고 접근가능하여야 한다.” “일반적으로 이용가능하다”는 구문은 첫째, 중등교육이 학생의 외견상 역량과 능력에 의해 좌우되지 않는다는 것, 그리고 둘째, 중등교육이 모든 이에게 대등하게 이용가능한 방식으로 국가 전역에 공급될 것이라는 것을 의미한다. “접근가능하다”에 대한 본 위원회의 해석은 위의 제6항을 참조하면 된다. “모든 적절한 수단을 통하여”라는 구문은 당사국이 상이한 사회적·문화적 조건에서의 중등교육의 보급을 위하여 다양하고 혁신적인 접근법을 채택하여야 한다는 점을 강조한다.

14. “무상 교육의 점진적 도입”이 의미하는 것은 국가가 초등교육의 무상 제공을 우선 시하여야 하는 동시에 무상의 중등 및 고등교육 달성을 향한 구체적인 조치를 취할 의

무가 있다는 것이다. “무상”이라는 단어의 의미에 대한 본 위원회의 일반적 의견은 제 14조에 대한 일반논평 11의 제7항을 참조하시오.

기술 및 직업 교육

15. 기술 및 직업 교육(TVE)은 교육에 대한 권리 및 근로권(제6조 2항) 모두의 일부분을 구성한다. 제13조 2항 (b)는 TVE를 중등교육의 일부로 제시하여 TVE가 중등교육에서 차지하는 각별한 중요성을 나타내었다. 그러나 제6조 2항은 TVE를 교육의 특정 단계와 연관시켜 언급하지 않고 있다. 동 조항은 TVE가 “착실한 경제적, 사회적 및 문화적 개발, 그리고 생산적인 완전 고용을 달성하는 데에 기여”하는 등 보다 광범위한 역할을 가지고 있다고 인식하고 있다. 또한 세계인권선언은 “기술 및 직업 교육은 일반적으로 이용가능하여야 한다”고 규정하고 있다.(제26조 1항) 따라서 본 위원회는 TVE가 모든 단계의 교육의 필수적 요소를 구성하고 있다는 견해이다.⁸

16. 기술과 노동의 세계에 대한 입문은 특정 TVE 프로그램에 국한되어서는 안 되고 일반적 교육의 구성요소로서 이해되어야 한다. 유엔교육과학문화기구(UNESCO) “기술 및 직업 교육에 관한 협약(1989)”에 따르면 TVE는 “일반적인 지식뿐 아니라 과학 기술 및 관련 과학의 교육, 그리고 경제적·사회적 생활의 다양한 부문에서의 직업에 관련된 실무기술, 노하우, 태도 및 이해의 습득을 포함하는 모든 형태 및 단계의 교육 과정”으로 이루어진다(제1조 (a)). 이러한 견해는 특정 국제노동기구(ILO) 협약에도 반영되어 있다.⁹ 이러한 방식의 이해에 따르면, TVE에 대한 권리는 다음의 측면을 포함한다.

(a) TVE는 학생이 개인적 발전, 자립 및 취업 가능성에 보탬이 되고, 그의 가족과 공동체의 생산성 및 당사국의 경제적·사회적 발전을 강화할 지식과 기술을 습득하도록 한다.

(b) TVE는 해당 국민의 교육적, 문화적 및 사회적 배경; 다양한 경제 부문에서 필요한 기술, 지식 및 자격 수준; 그리고 직장에서의 건강, 안전 및 복지를 고려한다.

-
- (c) TVE는 현재 가지고 있는 지식과 기술이 기술, 경제, 고용, 사회 및 기타의 변화로 인하여 시대에 뒤쳐지게 된 성인을 위한 재교육을 제공한다.
 - (d) 기술의 적절한 이전 및 적응을 위하여 학생, 특히 개발도상국 학생들에게 다른 국가에서 TVE를 받을 기회를 제공하는 프로그램을 포함한다.
 - (e) 규약의 비차별 및 평등 규정에 따라 여성, 소녀, 학교에 다니지 않는 청년, 실업 청년, 이주노동자의 자녀, 난민, 장애인 및 기타 혜택 받지 못한 사람을 위한 TVE를 증진하는 프로그램을 포함한다.

제13조 2항 (c): 고등교육에 대한 권리

17. 고등교육은 모든 형태 및 모든 단계의 교육에 공통된 요소인 가용성, 접근성, 수용성 및 적응성을 포함한다.¹⁰
18. 제13조 2항 (c)는 제13조 2항 (b)와 같은 맥락에서 작성되었지만 두 규정 사이에는 세 가지 차이가 있다. 제13조 2항 (c)는 “다양한 형태의” 교육이나 TVE에 대한 언급이 없다. 본 위원회의 의견으로는 이 두 가지 사항의 생략은 제13조 2항 (b)와 (c) 간 강조점의 차이를 나타낼 뿐이다. 고등교육은 상이한 사회적·문화적 환경에 있는 학생들의 필요에 부응하려면 유연한 교과과정, 그리고 원격교육 같은 다양한 전달 체계를 갖추어야 한다. 따라서 실제에 있어 중등교육과 고등교육은 “다양한 형태로” 이용가능하여야 한다. 제13조 2항 (c)에서의 기술 및 직업 교육에 대한 언급 부재에 대해서는, 규약 제6조 2항 및 세계인권선언 제26조 1항으로 보아, TVE는 고등교육을 포함한 모든 단계의 교육의 필수적 구성요소를 형성한다고 할 수 있다.¹¹
19. 제13조 2항 (b)와 (c)의 세 번째 차이점이자 가장 중요한 차이점은 중등교육은 “모든 이에게 일반적으로 이용가능하고 접근가능하여야 하는” 반면 고등교육은 “능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 접근가능하여야 한다(개방된다)”는 것이다. 제13조

2항 (c)에 따르면 고등교육은 “일반적으로 이용가능”하여야 한 것이 아니라 “능력에 기초하여” 이용가능할 뿐이다. 개인의 “능력”은 모든 관련 있는 전문지식 및 경험에 비추어 평가되어야 한다.

20. 제13조 2항 (b) 및 (c)의 동일한 표현(예, “무상 교육의 점진적 도입”)에 대해서는 제13조 2항 (b)에 대한 상기 논평을 참조하시오.

제13조 2항 (d): 기본 교육(fundamental education)에 대한 권리

21. 기본 교육은 모든 형태 및 모든 단계의 교육에 공통된 요소인 가용성, 접근성, 수용성 및 적응성을 포함한다.¹²

22. 일반적으로 기본 교육은 “모든 이를 위한 교육에 관한 세계선언”에 규정된 기초교육에 상응한다.¹³ 제13조 2항 (d)에 의하여, “초등교육의 전 기간을 이수하지 못하거나 마치지 못한” 개인은 기본 교육 또는 “모든 이를 위한 교육에 관한 세계선언”에 규정된 기초교육(basic education)을 받을 권리를 가진다.

23. 모든 사람은 위의 세계선언에서 이해하고 있는 바와 같은 “기초적인 학습 욕구”를 충족시킬 권리를 가지므로 기본 교육에 대한 권리는 “초등교육의 전 기간을 이수하지 못하거나 마치지 못한” 자에게만 국한되는 것은 아니다. 기본 교육에 대한 권리는 “기초적인 학습 욕구”를 아직 충족시키지 못한 모든 사람에게 적용된다.

24. 기본 교육에 대한 권리의 향유는 연령이나 성별에 의하여 제한받지 않는다는 점이 강조되어야 한다. 이 권리는 아동, 청소년 및 노인을 포함하는 성인에게도 적용된다. 따라서 기본 교육은 성인 교육 및 평생 교육의 필수적인 구성요소이다. 기본 교육은 모든 연령 집단의 권리이므로 모든 연령의 학생에게 적합한 교과과정과 전달 체계가 고안되어야 한다.

제13조 2항 (e): 학교 제도, 적절한 장학 제도, 교사진의 물질적 조건

25. “모든 단계의 학교 제도의 발전을 적극적으로 추진하여야 한다”는 요건은 당사국이 자국의 학교 제도를 위한 종합적인 발전 전략을 갖출 의무가 있다는 것을 의미한다. 이러한 전략은 모든 단계의 학교 제도를 포괄하여야 하나, 규약은 당사국이 초등교육을 우선시할 것을 요구하고 있다(51항 참조). “적극적으로 추진한다”는 것은 종합적인 전략이 일정 정도로 정부의 우선순위를 차지하여야 하며, 어떠한 경우에도 강력하게 이행되어야 한다는 것을 시사한다.

26. “적절한 장학 제도가 수립되어야 한다”는 규약의 비차별 및 평등 규정과 함께 이해되어야 한다. 장학 제도는 혜택 받지 못한 집단의 개인을 위하여 교육 접근성의 평등을 증진하여야 한다.

27. 규약은 “교직원을 위한 물질적 처우는 계속적으로 개선되어야 한다”고 요구하고 있지만 사실상 최근 몇 년간 많은 당사국에서 교직원의 일반적인 근무 조건은 악화되어 왔으며 용인할 수 없을 정도로 낮은 수준으로 떨어졌다. 이는 제13조 2항 (e)에 부합하지 않을 뿐 아니라 학생의 교육에 대한 권리의 완전한 실현에 대한 중대한 장애물이다. 또한 본 위원회는 교사의 단결권 및 단체교섭권을 포함하는 규약 제13조 2항 (e), 제2조 2항, 제3조와 제6조 내지 제8조 사이의 관계를 주목한다. 본 위원회는 유엔 교육과학문화기구(UNESCO)와 국제노동기구(ILO) 합동의 교사의 지위에 관한 권고(1996) 및 유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 고등교육 교원의 지위에 관한 권고(1997)에 대해 당사국의 주의를 얻고자 한다. 본 위원회는 모든 교직원이 그들의 역할에 걸맞는 조건과 지위를 누리도록 보장하기 위하여 당사국이 취하고 있는 조치에 대해 보고하도록 당사국에 촉구한다.

제13조 3항 및 4항: 교육의 자유에 대한 권리

28. 제13조 3항은 두 가지 요소를 갖고 있는데, 그 중 하나는 당사국이 학부모와 후견인이 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유를 존중

할 것을 약속한다는 것이다.¹⁴ 본 위원회는 제13조 3항의 이 요소가 종교 및 윤리학의 일반적인 역사 같은 과목에 대한 공립학교의 수업이 의견, 양심 및 표현의 자유를 존중하고 편견 없는 객관적인 방식으로 수행된다면 그러한 수업을 허용한다는 견해이다. 본 위원회는 특정 종교나 신념에 대한 수업을 포함하는 공교육은 학부모 및 후견인의 희망사항을 수용하는 비차별적 면제나 대안이 마련되지 않는 한 제13조 3항에 어긋난다고 본다.

29. 제13조 3항의 두 번째 요소는 학교가 “국가가 정하거나 승인하는 최소한의 교육 기준”에 부합하는 한, 학부모 및 후견인이 자녀를 위하여 공립학교 이외의 학교를 선택할 자유이다. 이는 그 교육기관이 제13조 1항에 규정된 교육목표 및 일정한 최소기준에 일치한다는 요건 하에, 교육기관을 설립하고 운영할 개인과 단체의 자유를 확인하는 제13조 4항의 보충적 규정과 함께 이해하여야 한다. 이러한 최소한의 기준은 입학, 교과과정 및 수료증명서의 인정 같은 사항에 관계된 것일 것이다. 이러한 기준은 제13조 1항에 규정된 교육목표와 일치하여야 한다.

30. 제13조 4항에 따라 타국민을 포함한 모든 사람은 교육기관을 설립하고 운영할 자유를 가진다. 이 자유는 “단체”, 즉 법인이나 실체에도 적용된다. 이는 보육원, 대학, 성인교육 기관 등 모든 종류의 교육기관을 설립하고 운영할 권리를 포함한다. 모든 이를 위한 비차별, 기회 평등 및 사회에의 효과적인 참여의 원칙에 따라 당사국은 제13조 4항에 규정된 자유가 사회 일부 집단에 대한 교육기회의 극심한 불균형을 야기하지 않도록 보장할 의무가 있다.

제13조: 널리 적용되는 특별 주제

비차별 및 평등 대우

31. 규약 제2조 2항에 규정된 차별의 금지는 점진적 실현이나 자원의 가용성에 의해 제약될 수 있는 것이 아니다. 이는 교육의 모든 측면에 완전하고 즉각적으로 적용되며 국제적으로 금지된 모든 차별의 근거를 포괄한다. 본 위원회는 제2조 2항 및 제3조를

“유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 교육에 있어서의 차별 금지 협약”, “여성에 대한 모든 형태의 차별의 철폐에 관한 협약”의 관련 규정, “모든 형태의 인종차별의 철폐에 관한 국제협약”, “아동의 권리에 관한 협약” 및 국제노동기구(ILO)의 1989년 “토착민 및 부족민에 관한 협약”(협약 제169호)에 비추어 해석하며, 다음 사안에 대해 특별한 관심을 집중시키고자 한다.

32. 남성과 여성, 그리고 혜택 받지 못한 집단을 위한 사실상의 평등을 달성하기 위한 의도로 잠정적 특별 조치를 채택하는 것은 그러한 조치가 서로 다른 집단에 대해 불평등하거나 분리된 기준을 유지하는 결과를 낳지 않는다면 그리고 그 조치를 취하게 된 목적이 달성된 후에도 지속되지 않는다면 교육에 관한 비차별권의 위반을 구성하지 않는다.

33. 어떤 상황에서는, 제2조 2항의 구분에 의해 정의된 집단에 대한 분리된 교육제도 또는 교육기관은 규약의 위반을 구성하지 않는 것으로 간주된다. 이러한 점에서 본 위원회는 “유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 교육에 있어서의 차별 금지에 관한 협약 (1960)” 제2조를 지지한다.¹⁵

34. 본 위원회는 “아동의 권리에 관한 협약” 제2조 및 “유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 교육에 있어서의 차별 금지에 관한 협약” 제3조 (e)를 주목하고, 비차별 원칙은 타국민을 포함하여 당사국의 영토 내에 거주하고 있는 취학 연령에 있는 모든 사람에게 그들의 법적 지위에 상관없이 적용됨을 확인한다.

35. 서로 다른 지리적 장소에 거주하는 사람에 대해 상이한 교육의 질을 야기하는 지출 정책의 심각한 불균형은 규약상 차별을 구성할 수 있다.

36. 본 위원회는 교육에 대한 권리의 측면에서 장애인의 문제를 다루는 일반논평 5의 제35항, 그리고 규약 제13조 내지 제15조와 관련하여 노인 문제를 다루고 있는 일반논평 6의 제36-42항을 확인한다.

37. 당사국은 사실상의 차별을 파악하고 이를 시정하기 위한 조치를 취하기 위하여 모든 관련 정책, 기관, 프로그램, 지출 형태 및 기타 관행을 포함하여 교육을 면밀하게 감독하여야 한다. 교육적 자료는 규약에서 금지된 차별의 사유에 따라 분류하여야 한다.

학문적 자유 및 기관의 자율성¹⁶

38. 다수의 당사국 보고서에 대한 검토에 비추어 본 위원회는 교육에 대한 권리가 교수진과 학생의 학문적 자유를 수반할 때에만 향유될 수 있다는 견해를 가지게 되었다. 따라서 비록 이 문제가 제13조에 명시적으로 언급되어 있지는 않지만 본 위원회가 학문적 자유에 대해 견해를 제시하는 것은 적절하고 필요하다. 다음 의견은 고등교육 기관에 대해 특히 주의를 기울인 것인데, 이는 본 위원회의 경험상 고등교육의 교원과 학생이 학문적 자유를 저해하는 정치적 압력 및 기타 압력에 특히 취약하기 때문이다. 그러나 본 위원회는 교육 부문 전반의 교원과 학생이 학문적 자유를 누릴 권리를 가진다는 사실과 다음 의견 중 상당수는 일반적으로 적용된다는 것을 강조하고자 한다.

39. 학문공동체의 구성원은 개인으로 또는 집단으로 연구, 교수, 학습, 토론, 문서 작성, 생산, 창작 또는 집필을 통하여 지식과 사상을 자유롭게 추구하고 개발하고 알릴 수 있다. 학문적 자유는 자신이 일하는 기관 또는 제도에 대한 견해를 자유로이 표현하고, 차별이나 국가 또는 기타 행위자에 의한 억압의 염려 없이 자신의 기능을 수행하고, 전문적인 또는 대표적인 학문기구에 참가하고, 같은 관할권 내에 있는 다른 개인에게 적용되는 국제적으로 승인된 모든 인권을 누릴 자유를 포함한다. 학문적 자유의 향유는 타인의 학문적 자유를 존중할 의무, 반대 의견에 대해 공정한 토론을 보장할 의무, 어떠한 근거로도 차별 없이 모든 이를 대할 의무 등 여러 의무를 수반한다.

40. 학문적 자유의 향유는 고등교육 기관의 자율성을 요한다. 자율성은 학문적 업무, 기준, 관리 및 기타 관련 활동에 대한 고등교육 기관의 효과적인 의사결정을 위해 필요한 정도의 자치를 말한다. 그러나 자치는 공적 회계책임의 제도, 특히 국가가 제공한 자금에 관해서는 그러한 제도에 책임성에 부합하여야 한다. 고등교육에 지원되는 상당한 액수의 공적 투자를 감안하면 기관의 자율성과 회계책임 간에 적절한 균형을 찾아

야 한다. 단일한 모델이 존재하지는 않으나 기관의 제도는 공정하고 정당하고 공평하여야 하며, 가능한 한 투명하고 참여적이어야 한다.

학교에서의 규율¹⁷

41. 본 위원회의 견해에서는, 체벌은 세계인권선언의 전문 및 양 규약의 전문에 규정된 국제인권법의 기본 원칙, 즉 개인의 존엄성에 위배된다.¹⁸ 학교 규율의 다른 측면, 예를 들어 공개적으로 창피를 주는 것 역시 인간 존엄성에 위배될 수 있다. 어떠한 형태의 징계도 식량권 등 규약에 규정된 다른 권리를 위반하여서는 안 된다. 당사국은 규약에 위배되는 징계가 그 관할권 내에 있는 어떠한 공립 또는 사립 교육기관에서도 발생하지 않도록 보장하기 위하여 조치를 취할 것이 요구된다. 본 위원회는 학교로 하여금 학교 규율에 대해 “궁극적”이고 비폭력적인 접근법을 도입하도록 적극적으로 장려하는 몇몇 당사국의 조치를 환영한다.

제13조에 대한 제한

42. 본 위원회는 규약의 제한조항인 제4조가 국가에 의한 제한의 부과를 허용하기 보다는 개인의 권리를 보호하는 데에 주된 목적이 있음을 강조하고자 한다. 따라서 국가안보나 공공질서 유지와 같은 이유로 대학 또는 기타 교육기관을 폐쇄하는 당사국은 제4조에 규정된 각 요소와 관련하여 그러한 중대한 조치의 정당성을 입증할 의무를 진다.

2. 당사국의 의무와 위반

일반적 법적 의무

43. 규약은 점진적인 실현을 규정하고 가용한 자원의 한계로 인한 제약을 인정하고 있지만, 한편으로는 당사국에게 즉각적인 효력의 다양한 의무를 부과하고 있기도 하다.¹⁹ 당사국은 권리가 “어떠한 종류의 차별 없이 행사”되도록 하는 “보장”(제2조 2항) 및

제13조의 완전한 실현을 위하여 “조치를 취할” 의무(제2조 1항) 등 교육에 대한 권리와 관련하여 즉각적인 의무를 지닌다.²⁰ 이러한 조치는 교육에 대한 권리의 완전한 실현을 “목표로 하며, 신중하고 구체적인” 것이어야 한다.

44. 교육에 대한 권리를 시간을 두고, 즉 “점진적으로” 실현한다는 것을 당사국의 의무에서 유의미한 내용을 모두 제거하는 것으로 해석해서는 안 된다. 점진적인 실현이란 당사국이 제13조의 완전한 실현을 위하여 “가능한 한 신속하고 효과적으로 행동하여야 할” 구체적이고 지속적인 의무를 지는 것을 의미한다.²¹

45. 규약에 선언된 다른 권리뿐 아니라 교육에 대한 권리에 관하여 취해지는 역행적인 조치의 허용불가능성이 강하게 추정된다. 의도적으로 역행적인 조치가 취해진 경우, 당사국은 이러한 조치가 모든 대안조치에 대해 최대한 신중하게 고려한 후 도입된 것이며, 규약에 규정된 권리 전체를 비추어 보고, 가용자원의 최대치의 완전한 이용이라는 맥락에서 그러한 조치가 온당히 정당한 것임을 입증할 의무가 있다.²²

46. 모든 인권과 마찬가지로 교육에 대한 권리도 당사국에 세 가지 유형 또는 단계의 의무, 즉 존중할 의무, 보호할 의무 및 실현할 의무를 부과한다. 실현할 의무는 촉진할 의무와 제공할 의무를 포함한다.

47. 존중할 의무는 당사국이 교육에 대한 권리의 향유를 방해하거나 막는 조치를 피할 것을 요구한다. 보호할 의무는 당사국으로 하여금 제3자가 교육에 대한 권리의 향유를 방해하는 것을 방지하기 위해 조치를 취할 것을 요구한다. 실현(촉진)할 의무는 당사국으로 하여금 개인과 공동체가 교육에 대한 권리를 향유할 수 있도록 하고 이를 지원하기 위한 적극적인 조치를 취하도록 요구한다. 마지막으로, 당사국은 교육에 대한 권리를 실현(제공)할 의무가 있다. 일반적으로 당사국은 개인이나 집단이 자신의 통제 밖의 사유로 자신이 이용할 수 있는 수단을 통하여 권리를 실현하지 못하는 경우 규약의 구체적인 권리를 실현(제공)할 의무가 있다. 그러나 이러한 의무의 범위는 항상 규약의 규정에 따른 것이어야 한다.

48. 이 점에 있어, 제13조의 두 가지 측면을 강조할 필요가 있다. 첫째, 제13조는 당사국이 대부분의 경우 교육을 직접 제공할 주요한 의무를 가지는 것으로 간주하고 있는 것이 분명하다. 예를 들면, 당사국은 “모든 단계의 학교 제도의 발전이 적극적으로 추구되어야 한다”고 인정하고 있다.(제13조 2항 (e)) 둘째, 제13조 2항이 초등교육, 중등교육, 고등교육 및 기본 교육에 대해서 서로 다른 표현을 담고 있는 것으로 보아, 당사국의 실현(제공)할 의무의 정도는 모든 교육 단계에 동일한 것은 아니다. 따라서 규약에 따라 당사국은 교육에 대한 권리에 관하여 증대된 실현(제공)의 의무를 갖지만 이 의무의 범위는 모든 교육 단계에 있어 동일하지 않다. 본 위원회는 제13조와 관련하여 실현(제공)할 의무에 대해 내린 이러한 해석이 다수의 당사국의 법률 및 관행과 일치한다고 본다.

구체적인 법적 의무

49. 당사국은 모든 교육 제도의 단계에 있어서 교과과정이 제13조 1항에 명시된 목표를 지향하도록 할 의무가 있다.²³ 당사국은 또한 교육이 실제로 제13조 1항에 규정된 교육목표를 지향하는지 여부를 감시하는 투명하고 효과적인 제도를 확립하고 유지할 의무가 있다.

50. 제13조 2항과 관련하여 당사국은 교육에 대한 권리의 “본질적인 요소”(가용성, 접근성, 수용성, 적응성)를 모두 존중하고, 보호하고, 실현할 의무가 있다. 다음은 이에 대한 예시이다. 당사국은 사립학교를 폐교하지 않음으로써 교육의 이용가능성을 존중하여야 하고, 당사국은 학부모와 사용자를 포함한 제3자가 소녀들이 학교에 다니는 것을 막지 못하도록 보장함으로써 교육의 접근성을 보호하여야 한다. 국가는 교육이 소수자와 토착민에게 문화적으로 적절하고, 모든 사람에게 양질로 제공되도록 보장하기 위하여 적극적인 조치를 취함으로써 교육의 수용성을 실현(촉진)하여야 하며, 당사국은 변화하는 세계에서 학생들의 시대적 요구를 반영하는 교과과정을 위하여 자원을 계획하고 제공함으로써 교육의 적응성을 실현(제공)하여야 한다. 그리고 당사국은 교실을 건립하고 프로그램을 보급하고 수업 자료를 제공하고 교사를 훈련시키고 이들에게 국내에서 경쟁력 있는 보수를 지급하는 등 적극적으로 학교 제도를 발전시킴으로

써 교육의 이용가능성을 실현(제공)하여야 한다.

51. 앞서 살펴본 바와 같이, 당사국의 의무는 초등교육, 중등교육, 고등교육 및 기본 교육에 있어 동일하지 않다. 제13조 2항의 표현에 따라, 당사국은 무상의 의무 초등교육 도입에 우선순위를 둘 의무가 있다.²⁴ 제13조 2항에 대한 이러한 해석은 초등교육에 우선순위를 둔 제14조에 의해 다시 강화된다. 모든 이에 대하여 초등교육을 제공할 의무는 모든 당사국의 즉각적인 의무이다.

52. 제13조 2항 (b) 내지 (d)와 관련하여, 당사국은 자국 관할권 내에 있는 모든 사람을 위한 중등교육, 고등교육 및 기본 교육의 실현을 위하여 “조치를 취할”(제2조 1항) 즉각적인 의무가 있다. 최소한 당사국은 규약에 따른 중등교육, 고등교육 및 기본 교육의 제공을 포함하는 국가 교육 전략을 채택하고 시행하도록 요구된다. 이 전략은 교육권에 대한 지표 및 기준 등 진전사항을 면밀하게 감시할 수 있는 메커니즘을 포함하여야 한다.

53. 제13조 2항 (e)에 따라 당사국은 혜택 받지 못한 집단을 지원하기 위하여 교육적 장학 제도가 마련되도록 보장할 의무가 있다.²⁵ “모든 단계의 학교 제도의 발전”을 적극적으로 추구할 의무는 대부분의 상황에서 교육에 대한 권리의 직접적인 제공을 확보해야 할 국가의 주요한 책임을 강화하는 것이다.²⁶

54. 당사국은 제13조 3항 및 4항에 따라 설립된 교육기관이 준수하여야 할 “최소한의 교육 기준”을 확립할 의무가 있다. 또한 당사국은 이러한 기준을 감독하기 위한 투명하고 효과적인 제도를 유지하여야 한다. 당사국은 제13조 3항 및 4항에 따라 설립된 기관에 자금을 제공할 의무는 없다. 그러나 국가가 사립 교육기관에 재정적 기여를 하기로 결정한 경우에는 어떠한 근거에 의한 차별 없이 지원하여야 한다.

55. 당사국은 공동체와 가정이 아동노동에 의존하지 않도록 보장할 의무가 있다. 본 위원회는 아동노동의 근절에 있어서의 교육의 중요성과 1999년 “가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약”(협약 제182호)²⁷ 제7조 2항에 규정된 의무를 특별히 확인한다. 또한 제2조 2항에 따라 당사국은 소녀, 여성 및 기타 혜택 받지 못한 집단의 교육 접근

권을 방해하는 성고정관념 및 기타 고정관념을 근절할 의무가 있다.

56. 본 위원회는 일반논평 3에서 교육에 대한 권리 등 규약에 승인된 권리의 완전한 실현을 위하여 “개별적으로, 또한 특히 경제적, 기술적인 국제 지원과 국제협력을 통하여” 조치를 취할 모든 당사국의 의무에 대해 주의를 환기하였다.²⁸ 규약 제2조 1항 및 제23조, 유엔헌장 제56조, “모든 이를 위한 교육에 관한 세계선언” 제10조, 그리고 “비엔나 선언 및 행동계획” 제1장 34항은 모두 교육에 대한 권리의 완전한 실현을 위한 국제적 지원 및 협력의 제공에 관한 당사국의 의무를 강화한다. 국제 협정의 협상 및 비준과 관련하여 당사국은 이러한 협정이 교육에 대한 권리에 부정적인 영향을 미치지 않도록 보장하기 위하여 조치를 취하여야 한다. 이와 유사하게, 당사국은 국제 금융 기관 등 국제기구의 회원국으로서의 활동에 있어, 교육에 대한 권리를 적절히 고려할 의무가 있다.

57. 본 위원회는 일반논평 3에서 당사국이 “가장 기초적인 교육 형태”를 포함하여 규약에 선언된 모든 권리가 “적어도 최소한의 필수적인 수준으로 충족되도록 보장할 최소 핵심 의무”가 있음을 확인하였다. 제13조의 문맥에서 보면 이 핵심 의무는 다음의 의무를 포함한다. 공립 교육기관 및 공공 프로그램에의 비차별적인 접근권을 보장하여야 할 의무, 교육이 제13조 1항에 규정된 목표에 부합하도록 보장할 의무, 제13조 2항(a)에 따라 모든 사람을 위해 초등교육을 제공할 의무, 중등교육, 고등교육 및 기본 교육을 위한 계획을 포함하는 국가 교육 전략을 채택하고 시행할 의무, 그리고 “최소한의 교육 기준”(제13조 3항 및 4항)이 준수되는 것을 조건으로 국가 또는 제3자의 간섭 없이 교육을 자유롭게 선택하는 것을 보장할 의무가 그것이다.

위반

58. 제13조의 규범적 내용(1장)이 당사국의 일반적인, 그리고 특정의 법적 의무(2장)에 적용되는 경우, 교육에 대한 권리의 위반의 확인을 용이하게 하는 역동적 과정이 개시된다. 제13조의 위반은 당사국의 직접적인 행위(작위)에 의해 발생할 수도 있고, 규약에 요구하고 있는 조치를 취하지 않은 불이행(부작위)에 의해 발생할 수도 있다.

59. 예로써, 제13조의 위반은 다음을 포함한다. 교육의 분야에서 금지된 근거로 개인이나 집단을 차별하는 법률을 도입하거나 이를 폐지하지 않는 것, 사실상의 교육상 차별에 대응하는 조치를 취하지 않는 것, 제13조 1항에 규정된 교육 목표에 부합하지 않는 교과과정의 이용, 제13조 1항의 준수 여부를 감시할 투명하고 효과적인 제도를 유지하지 않는 것, 최우선으로 의무 무상 초등교육을 도입하지 않는 것, 제13조 2항 (b) 내지 (d)에 따른 중등교육, 고등교육 및 기본 교육의 점진적인 실현을 위하여 이를 “목표로 하며, 계획적이고 구체적인” 조치를 취하지 않는 것, 사립 교육기관의 금지, 사립 교육기관이 제13조 3항 및 4항이 요구하는 “최소한의 교육 기준”에 따르도록 보장하지 않는 것, 교원 및 학생의 학문적 자유에 대한 부정, 그리고 제4조를 준수하지 아니한, 정치적 긴장 시기의 교육기관의 폐쇄를 들 수 있다.

3. 당사국 이외의 행위자의 의무

60. 규약 제22조에 따라, 유엔개발원조체계(UNDAF)를 통한 국가 차원의 기관을 포함하는 유엔 기구의 역할은 제13조의 실현에 있어 특히 중요하다. 시민사회의 다양한 부분을 포함하는 모든 행위자 사이에 긴밀함과 상호작용을 증진하기 위하여 교육에 대한 권리의 실현을 위한 조정된 노력이 유지되어야 한다. 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔개발계획, 유엔아동기금(UNICEF), 세계노동기구(ILO), 세계은행, 지역 개발 은행, 국제통화기금 및 유엔 체제 내의 다른 관련 기구는 각자의 개별적인 임무를 존중하고 각자의 전문성을 강화하며 국가 차원에서의 교육에 대한 권리의 이행을 위해 협력을 증진하여야 한다. 특히, 세계은행과 국제통화기금(IMF) 등 국제 금융기관은 대출 정책, 신용 협정, 구조조정 프로그램 및 부채 위기에 대처하기 위한 국제적 조치에 있어 교육에 대한 권리의 보호에 보다 많은 주의를 기울여야 한다.²⁹ 본 위원회는 당사국의 보고서를 검토함에 있어 당사국 이외의 모든 행위자가 제공한 조력이 제13조의 의무를 충족할 수 있는 당사국의 능력에 미치는 영향을 고려할 것이다. 유엔 전문기관, 프로그램 및 기구에 의한 인권적 접근법의 채택은 교육에 대한 권리의 이행을 상당히 촉진할 것이다.

주(註)

- ¹ “모든 이를 위한 교육에 관한 세계선언”은 155개국 정부대표단에 의해 채택되었다. “비엔나 선언 및 행동계획”은 171개국 정부대표단에 의해 채택되었고, “아동의 권리에 관한 협약”은 191개 당사국이 비준하거나 가입하였으며, “유엔 인권교육 10개년을 위한 행동계획”은 유엔총회 결의(49/184)에 의해 합의로 채택되었다.
- ² 이러한 접근법은 본 위원회가 적절한 주거 및 식량에 대한 권리와 관련하여 채택한 분석틀 및 교육에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관의 보고에 상응하는 것이다. 본 위원회는 일반논평 4에서 적절한 주거에 관한 요소로서 “이용가능성”, “경제적 부담가능성”, “접근성” 및 “문화적 적합성” 등 다수의 요소를 확인하였다. 일반논평 12에서, 본 위원회는 “이용가능성”, “수용성” 및 “접근성” 등 적절한 식량에 대한 권리의 요소를 확인하였다. 교육에 대한 권리에 대한 특별보고관은 인권위원회에 대한 예비 보고서에서 “초등학교가 갖추어야 할 네 가지 필수적인 요소, 즉 이용가능성, 접근성, 수용성 및 적응성”을 제시하였다(E/CN.4/1999/49, 제50항).
- ³ 제6항 참조.
- ⁴ 동 선언은 “기초적인 학습 필요”를 “인간이 생존하고, 자신의 역량을 최대한 개발하고, 인간답게 일하고 살며, 사회 발전에 충분히 참여하고, 자신의 삶의 질을 향상시키고, 지식을 바탕으로 결정을 내리고, 학습을 계속할 수 있기 위해 필요한 필수적인 학습 도구(읽고 쓰는 능력, 구두표현능력, 수리적 사고능력, 문제해결능력 등) 및 기본적인 학습 내용(지식, 기술, 가치, 태도 등)으로 정의한다(제1조).
- ⁵ Advocacy Kit, 기초 교육, 1999(유엔아동기금), 1절 1쪽.
- ⁶ 제6항 참조.
- ⁷ 국제표준교육분류, 1997, 유엔교육과학문화기구, 52항.
- ⁸ 이 견해는 국제노동기구의 1975년 “인적자원개발협약”(협약 제142호) 및 1962년 “사회정책(기본 목적 및 기준)에 관한 협약”(협약 제117호)에도 반영되어 있다.
- ⁹ 위 각주 8 참조.
- ¹⁰ 제6항 참조.
- ¹¹ 제15항 참조.
- ¹² 제6항 참조.

¹³ 9항 참조.

¹⁴ 이는 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약”(ICCPR) 제18조 4항의 내용과 동일한 것이며, 동 규약 제18조 1항에 규정된 종교 또는 신념을 가르칠 자유와도 관련된다(동 규약 제18조에 관한 시민적 및 정치적 권리에 관한 위원회의 일반논평 22(제48차 회기, 1993) 참조). 시민적 및 정치적 권리에 관한 위원회는 동 규약 제18조의 근본적인 성격은 이 규정이 동 규약 제4조 2항에 규정된 바와 같이 공공 비상사태의 경우에도 유예될 수 없다는 사실에 반영되어 있다.

¹⁵ 제2조에 따르면,

“당사국 내에서 허용되는 경우, 다음의 상황은 본 규약 제1조의 의미 내에서 차별을 구성하는 것으로 간주되지 아니한다.

(a) 교육에 대한 동등한 접근성을 제공하고, 동일한 기준의 자격을 가진 교사진, 그리고 동일한 질의 학교 건물과 부지 및 설비를 제공하며, 동일하거나 동등한 강좌를 수강할 기회를 제공하는 경우 남학생 및 여학생을 위해 개별적인 교육 체계 또는 기관을 설립하거나 유지하는 것

(b) 그 교육 체계 또는 기관에의 참가 여부가 선택 가능한 경우, 그리고 제공되는 교육이 관계 당국이 동일한 단계의 교육에 대해 규정하거나 승인하는 기준을 준수하는 경우, 학생의 부모 또는 법적 후견인의 희망에 부합하는 교육을 제공하는 별개의 교육 체계 또는 기관을 종교적 또는 언어적 이유로 설립하거나 유지하는 것

(c) 그 교육기관의 목적이 어떠한 집단을 배제하기 위한 것이 아니라 공적 기관에 의해 제공되는 교육시설 이외의 교육시설을 제공하기 위한 것인 경우, 그 교육기관이 그러한 목적에 부합되게 운영되는 경우, 그리고 제공되는 교육이 관계 당국이 동일한 단계의 교육에 대해 규정하거나 승인하는 기준을 준수하는 경우 사립 교육기관의 설립 또는 유지

¹⁶ 유엔교육과학문화기구의 고등교육 교원의 지위에 관한 권고(1997) 참조.

¹⁷ 본 항을 작성함에 있어 “아동의 권리에 관한 협약” 제28조 2항에 대한 아동권리위원회의 해석 및 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제7조에 대한 시민적 및 정치적 권리에 관한 위원회의 해석 등 국제 인권 체제의 다른 분야에서 전개되고 있는 관행에 주목하였다.

-
- ¹⁸ 본 위원회는 세계인권선언 제26조 2항에는 포함되어 있지 않지만 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”의 작성자는 인격의 존엄성을 모든 교육이 지향하여야 하는 의무적 목표 중 하나로 명시적으로 포함시켰음을 주목한다(제13조 1항).
- ¹⁹ 본 위원회 일반논평 3의 제1항 참조.
- ²⁰ 본 위원회 일반논평 3의 제2항 참조.
- ²¹ 본 위원회 일반논평 3의 제9항 참조.
- ²² 본 위원회 일반논평 3의 제9항 참조.
- ²³ 이에 관해서는, 당사국에 도움이 되는 다수의 자료가 있으며 그 중 하나는 유엔교육과학문화기구의 “국제적인 교육에 있어서의 교과과정 및 교과서를 위한 지침”(ED/ECS/HCI)이다. 제13조 1항의 목표 중 하나는 “인권과 기본적인 자유에 대한 존중을 강화”하는 것이며, 이러한 특정한 맥락에서 당사국은 유엔 인권교육 10개년의 틀 안에서 개발된 이니셔티브를 고려하여야 한다. 이 중 특히 유용한 것은 1996년 유엔 총회가 채택한 인권교육 10개년을 위한 행동계획, 그리고 당사국이 유엔 인권교육 10개년을 위한 행동계획에 따라 행동하는 것을 지원하기 위해 인권고등판무관이 개발한 “인권교육을 위한 국가행동계획을 위한 지침”이다.
- ²⁴ “의무적” 및 “무상의”의 의미에 대해서는, 제14조에 대한 일반논평 11의 6항과 7항을 참조.
- ²⁵ 적절한 경우, 이러한 장학제도는 제2조 1항에 규정된 국제 지원 및 국제협력의 대상으로 매우 적절할 것이다.
- ²⁶ 기초교육의 맥락에서 유엔아동기금은 “오직 국가만이 모든 구성요소를 일관되면서 유연한 교육 제도로 통합할 수 있다”고 언급하였다(유엔아동기금, 세계 아동의 현황, 1999, “교육혁명”, 77쪽).
- ²⁷ 제7조 2항에 따르면, “각 회원국은 아동노동을 근절함에 있어서 교육이 갖는 중요성을 고려하여 (c) 최악의 형태의 아동노동에서 벗어난 모든 아동을 위하여 무상의 기초교육 및 가능하고 적절한 경우에는 언제든지 직업 훈련에 대한 접근을 보장하기 위하여 효과적이고 신속한 조치를 취하여야 한다.” (국제노동기구 협약 제182호, 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약, 1999)
- ²⁸ 본 위원회 일반논평 3의 제13항 및 제14항 참조.
- ²⁹ 본 위원회 일반논평 2의 제9항 참조.
-

제22차 회기 (2000)

일반논평 14: 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리 (제12조)

1. 건강은 다른 인권의 행사를 위해 필수 불가결한 기본적인 인권이다. 모든 인간은 존엄한 삶에 보탬이 되는 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있다. 보건권의 실현은 건강 정책의 수립, 세계보건기구(WHO)가 개발한 건강 프로그램의 이행 또는 구체적인 법적 문서의 채택 등 다수의 상호보완적인 접근법을 통하여 추구할 수 있다. 또한 보건권은 법적으로 집행가능한 요소를 포함한다.¹

2. 건강에 대한 인권은 다수의 국제 문서에서 승인되었다. 세계인권선언 제25조 1항은 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 있다”고 확인하고 있다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”은 보건권에 대하여 국제인권법 상 가장 포괄적인 조항을 규정한다. 동 규약 제12조 1항에 따르면 당사국은 “도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 향유할 모든 이의 권리”를 인정하고 있으며, 제12조 2항은 “이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 당사국이 취하여야 할 조치”를 다수의 예시로 열거하고 있다. 그밖에도 보건권은 “모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약” 제5조 (e)항 (iv), “모든 형태의 여성차별철폐에 관한 협약” 제11조 1항 (f)항 및 제12조, 그리고 1989년 “아동의 권리에 관한 협약” 제24조에서 인정되고 있다. 몇몇 지역적 인권 문서도 보건권을 인정하고 있는데, 이러한 것으로는 개정된 1961년 유럽사회헌장 (제11조), 1981년 아프리카인권헌장(제16조) 및 1988년 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서”(제10조)가 있다. 보건권은 인권위원회², 1993년 비엔나 선언 및 행동계획 및 기타 국제 문서³에서 선언되었다.

3. 보건권은 국제인권장전에서 규정하고 있는 바와 같이 식량권, 주거권, 근로권, 교육권, 인간존엄성, 생명권, 비차별권, 평등권, 고문금지, 사생활, 정보에 대한 접근권, 결

사, 집회 및 이전의 자유 등 다른 인권의 실현과 긴밀하게 연관되어 있으며, 이에 좌우된다. 위의 권리와 자유 및 기타의 권리와 자유는 보건권의 필수적 요소를 다룬다.

4. 유엔총회 제3위원회는 규약 제12조를 작성함에 있어 건강을 “단순히 질병 또는 병약이 존재하지 않는다는 것이 아니라 육체적, 정신적 및 사회적으로 완전한 복리의 상태”로 개념화한 세계보건기구(WHO) 헌장의 전문에 규정된 건강의 정의를 채택하지 않았다. 그러나 규약 제12조 1항에 언급된 “도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강”은 보건의료에 대한 권리에만 국한되는 것이 아니다. 반대로, 제12조 2항의 입안과정과 명시된 문안을 보면 보건권은 사람들이 건강한 삶을 영위할 수 있는 환경을 조성하는 광범위한 사회경제적 요소를 포괄하며, 식량과 영양, 주택, 안전하고 마실 수 있는 물과 적절한 위생, 안전하고 위생적인 노동조건, 건강한 환경 등 건강의 기초적인 결정요소에까지 확장된다는 것을 인식하고 있음을 알 수 있다.

5. 본 위원회는 전 세계 수백만 명의 사람들에게 보건권의 완전한 향유는 아직도 요원한 목표임을 인식한다. 또한, 많은 경우, 특히 빈곤하게 사는 이들의 경우, 이 목표는 갈수록 더 멀어지고 있다. 본 위원회는 많은 당사국에서 제12조의 완전한 실현을 막는 요소로써 국가의 통제하기 힘든 국제적 요소 및 기타 요소에서 기인하는 가공할 구조적 및 기타 장애물의 존재를 인식하는 바이다.

6. 본 일반논평은 당사국의 규약 이행 및 보고서 제출 의무의 이행을 지원하기 위하여 제12조의 규범적 내용(1장), 당사국의 의무(2장), 위반(3장) 및 국가 차원에서의 이행(4장)에 초점을 맞춘다. 당사국 이외의 행위자의 의무는 5장에서 다룬다. 본 일반논평은 다년간 당사국 보고서를 심사한 본 위원회의 경험에 바탕을 두었다.

1. 제12조의 규범적 내용

7. 제12조 1항은 보건권의 정의를 규정하고, 제12조 2항은 당사국 의무를 예시적으로 열거한다.

8. 보건권을 *건강할 권리*로 이해해서는 안 된다. 보건권은 자유와 권리를 모두 포함한다. 자유는 성적 자유 및 생식적 자유 등 자신의 건강 및 신체를 통제할 권리 및 고문, 합의하지 않은 치료 및 실험으로부터 자유로울 권리 등 간접으로부터 자유로울 권리가 포함된다. 반면에, 권리는 사람들에게 도달 가능한 최고 수준의 건강을 누릴 기회의 평등을 제공하는 건강 보호 제도에 대한 권리를 포함한다.

9. 제12조 1항의 “도달 가능한 최고 수준의 건강”이라는 개념은 개인의 생물학적 및 사회경제적 조건과 국가의 가용 자원을 모두 고려한 것이다. 국가와 개인의 관계로만 다루어질 수 없는 측면이 많이 있다. 특히, 양호한 건강은 국가가 보장할 수 있는 것이 아니며, 국가가 인간의 건강 악화의 모든 가능한 원인으로부터 보호할 수도 없다. 따라서 유전적 요인, 건강 악화에 대한 개인적 취약성, 그리고 건강하지 못하거나 위협의 소지가 있는 생활방식의 채택이 개인의 건강에 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 보건권은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 실현하기 위해 필요한 시설, 상품, 서비스 및 환경을 향유할 권리로 이해하여야 한다.

10. 1966년 양 국제규약이 채택된 이래, 세계의 위생 상태는 극적으로 변화하였고, 건강 개념은 상당한 변화를 겪었으며 그 범위가 확장되었다. 자원배분, 성(gender)의 차이 등 보다 많은 건강 결정요소가 고려되고 있다. 폭력 및 무력충돌과 같은 사회적으로 관련된 문제 등 건강에 대한 보다 폭넓은 정의 역시 고려되고 있다.⁴ 또한 인체면역 결핍바이러스와 후천적 면역 결핍 증후군(HIV/AIDS) 같이 종전에 알려지지 않았던 질병, 암과 같이 한층 더 확산된 기타 질병, 그리고 세계 인구의 급속한 증가는 보건권의 실현에 새로운 장애물을 야기하였으며, 이러한 점들이 제12조를 해석함에 있어 고려되어야 한다.

11. 본 위원회는 제12조 1항에 정의된 보건권을 적시의 적절한 보건의료뿐 아니라 건강의 기초를 이루는 결정요인에까지 확대되는 포괄적인 권리로 해석한다. 이러한 건강 결정요소로는 안전하고 마실 수 있는 물과 적절한 위생에 대한 접근성, 안전한 식량, 영양 및 주택의 적절한 공급, 위생적인 직업 및 환경 조건, 그리고 성적 건강 및 생식적 건강을 포함하는 건강 관련 교육과 정보에 대한 접근성이 있다. 또 다른 중요한 측

면으로는 공동체, 국가 및 국제 차원의 모든 건강 관련 의사결정에 대한 시민의 참여이다.

12. 모든 형태 및 단계의 보건권은 다음의 상호 연관된 필수적인 요소를 포함한다. 이러한 요소의 구체적인 적용은 특정 당사국의 지배적인 환경에 달려있다.

(a) *가용성*. 제대로 기능하는 공공 보건 및 보건의료 시설, 상품과 서비스, 그리고 프로그램이 당사국 내에 충분한 양으로 이용가능하여야 한다. 시설, 상품 및 서비스의 정확한 성격은 당사국의 발전 수준 등 다수의 요인에 따라 다르게 나타날 것이다. 그러나 이들은 “필수 의약품에 관한 세계보건기구(WHO) 행동계획”⁵에 규정되어 있는 바와 같이, 안전하고 마실 수 있는 식수 및 적절한 위생시설, 병원, 진료소 및 기타 건강 관련 시설, 국내에서 경쟁력 있는 보수를 받고 있는 훈련된 의료 및 전문적 관계자, 필수 의약품 등 건강의 기초를 이루는 결정요인을 포함한다.

(b) *접근성*. 보건 시설, 물품 및 서비스⁶는 당사국의 관할권 내에서 차별 없이 모든 이에게 접근 가능하여야 한다. 접근성은 네 가지 차원을 가지는 것으로 볼 수 있는데, 이들은 부분적으로 겹치는 내용이 있다.

비차별 - 보건 시설, 물품 및 서비스는 모든 이에게, 특히 가장 소외된 인구 집단에게, 법률상·사실상 어떠한 금지된 근거에 의한 차별 없이 접근 가능하여야 한다.⁷

물리적 접근성 - 보건 시설, 물품 및 서비스는 소수민족과 토착민, 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인 및 HIV/AIDS 감염자와 같이 취약하거나 소외된 집단을 포함하는 모든 인구 집단이 물리적으로 안전하게 도달할 수 있는 범위 내에 있어야 한다. 또한 접근성은 의료 서비스, 그리고 안전하고 마실 수 있는 물과 적절한 위생시설 등 건강 결정요소가 농촌 지역 등 지에서도 물리적으로 안전하게 도달할 수 있는 것을 의미한다. 접근성

은 장애인의 건물에 대한 적절한 접근성 역시 포함한다.

경제적 접근성(경제적 부담가능성) - 보건 시설, 물품 및 서비스는 모든 이에게 경제적으로 부담 가능하여야 한다. 보건의료 서비스 및 건강 결정요소 관련 서비스의 비용은 형평의 원칙에 기초하여야 하며 사적으로 제공되었는지 공적으로 제공되었는지를 불문하고 사회적으로 혜택 받지 못한 집단을 포함하여 모든 이에게 부담 가능하도록 보장되어야 한다. 형평성은 가난한 가정이 부유한 가정과 비교하여 건강 비용에 대해 불균형적으로 많은 부담을 지지 않을 것을 요구한다.

정보 접근성 - 접근성은 건강 문제에 관한 정보와 지식⁸을 구하고 입수하고 전파할 권리를 포함한다. 그러나 정보의 접근성은 개인의 건강 정보가 비밀 유지의 조건하에 다루어질 권리를 손상해서는 안 된다.

(c) 수용성. 모든 보건 시설, 물품 및 서비스는 의료 윤리를 존중하여야 하며 개인, 소수자, 민족 및 공동체의 문화를 존중하는 등 문화적으로 적절하여야 하며 성(gender)과 생명주기의 필요에 민감해야 하며, 비밀유지 존중 및 관련인의 건강 상태 개선을 위해 계획되어야 한다.

(d) 질. 보건 시설, 물품 및 서비스는 문화적으로 수용 가능하여야 할 뿐 아니라 과학적 및 의학적으로 적절하여야 하며 양질이어야 한다. 이를 위해서는 특히 숙련된 의료 관계자, 과학적으로 검증되었으며 기한이 지나지 않은 약품 및 병원 장비, 안전하고 마실 수 있는 물, 그리고 적절한 위생이 필요하다.

13. 제12조 2항의 예시적 목록은 국가가 취하여야 할 조치를 규정하는 데 길잡이를 제공한다. 이는 제12조 1항의 보건권에 대한 광범위한 정의에서 비롯하는 조치의 구체적인 일반 사례를 제시하여, 다음 항에서 예시된 바와 같이 보건권의 내용을 보여주고 있다.⁹

제12조 2항 (a): 모성, 아동 및 생식 건강에 대한 권리

14. “사산율과 유아 사망률의 감소 및 아동의 건강한 발육을 위한 조치”(제12조 2항 (a))¹⁰는 가족계획 기회, 태아기 및 산후 관리¹¹, 응급 분만 서비스, 관련 정보에 대한 접근성 및 그 정보를 기반으로 조치를 취하기 위해 필요한 자원 등 아동과 모성의 건강 및 성과 생식 관련 건강 서비스를 강화하는 조치를 필요로 하는 것으로 이해할 수 있다.¹²

제12조 2항 (b): 위생적인 자연 및 직장 환경에 대한 권리

15. “환경 및 산업 위생의 모든 부문의 개선”(제12조 2항 (b))은 직업 재해 및 질병에 대한 예방적 조치, 안전하고 마실 수 있는 물과 기본적인 위생의 충분한 공급을 보장할 필요, 그리고 방사선과 유해한 화학 물질 또는 인간 건강에 직접적 또는 간접적으로 해로운 기타의 환경 조건 등 유해 물질에 대해 인구가 노출되는 것을 예방하고 축소하는 것을 의미한다.¹³ 또한 산업 위생은 노동 환경에 내재된 건강 위협의 원인을 합리적으로 가능한 범위까지 최소화하는 것을 의미한다.¹⁴ 제12조 2항 (b)는 또한 적절한 주거 및 안전하고 위생적인 노동 조건, 그리고 식량과 알맞은 영양의 적절한 공급을 포함하며, 알코올 남용 및 담배, 마약과 유해 물질의 사용을 하지 않도록 한다.

제12조 2항 (c): 질병의 예방, 치료 및 통제에 대한 권리

16. “전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제”(제12조 2항 (c))는 특히 HIV/AIDS 등 성적 접촉으로 감염되는 질병 같은 행태 건강 문제와 성과 생식 건강에 악영향을 끼치는 질병들에 대한 예방 및 교육 프로그램의 수립, 그리고 환경 안전, 교육, 경제 발전 및 성(gender) 평등 등 양호한 건강의 사회적 결정요인의 개선을 요구한다. 치료받을 권리는 사고, 전염병 및 유사한 건강 위해 발생 시의 긴급 의료 시스템의 구축 및 긴급 상황 시의 재난 구호 및 인도적 지원의 제공을 포함한다. 질병의 통제는 전염병 감시 및 요소별 정보 수집을 이용하고 개선하여, 관련 기술을 이용가능하며 면역 프로그램 및 기타 전염병 억제 전략의 시행 또는 강화를 하는 국가의 개별

적인, 그리고 공동의 노력을 의미한다.

제12조 2항 (d): 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 권리¹⁵

17. “질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성”(제12조 2항 (d))은 그 질병이 신체적인 경우와 정신적인 경우 모두 기본적인 예방, 치료, 재활 보건 서비스 및 보건 교육에 대한 평등하고 적시의 기회의 제공, 정기적 검사 프로그램, 유행하는 질병, 질환, 부상 및 장애에 대한 가급적 공동체 차원에서의 적절한 치료, 필수적 약품의 제공, 그리고 적절한 정신건강 치료 및 간호의 제공을 포함한다. 또한 중요한 것은 건강 부문의 단체, 보험제도, 공동체 및 국가 차원에서 취할 보건권 관련 정치적 결정에의 참여 등 예방적 및 치료적 보건 서비스의 제공에 대한 시민 참여의 증진 및 확대이다.

제12조: 널리 적용되는 특별 주제

비차별 및 평등 대우

18. 규약 제2조 2항 및 제3조에 의해 동 규약은 보건 의료, 건강 결정요소 및 이를 획득하기 위한 수단과 자격에 있어서 보건권의 평등한 향유 또는 행사를 막거나 훼손할 목적으로 또는 그러한 효력의 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적 또는 정신적 장애, 건강상태(HIV/AIDS 포함), 성적 취향 그리고 시민적, 정치적, 사회적 또는 기타 지위를 이유로 한 차별을 금지한다. 본 위원회는 건강 관련 차별을 근절하기 위해 고안된 대부분의 전략 및 프로그램 등 다수의 조치가 법률의 채택, 개정이나 폐기 또는 정보의 보급을 통하여 최소한의 자원으로 추진될 수 있음을 강조하는 바이다. 본 위원회는 자원이 심각하게 제약되는 때에도 취약한 사회 구성원은 상대적으로 저비용의 대상 특정 프로그램의 채택을 통하여 보호받아야 한다고 기술한 일반논평 3의 제12항을 상기한다.

19. 보건권과 관련하여 보건의료 및 보건서비스에 대한 평등한 접근성이 강조되어야

한다. 국가는 자력이 부족한 사람에 대하여 필수적인 건강보험 및 보건의료 시설을 제공하고 보건의료 및 보건서비스의 제공에 있어, 특히 보건권의 핵심적인 의무와 관련하여 국제적으로 금지된 사유에 근거한 차별을 금지할 특별한 의무가 있다.¹⁶ 건강자원의 부적절한 배분은 표면으로 드러나지 않는 차별을 야기할 수 있다. 예를 들면, 다수의 시민이 혜택을 누릴 수 있는 기초적이고 예방적인 보건의료보다 소수의 특권층에게만 접근가능한 고가의 치료적인 보건서비스에 투자가 불균형적으로 집중되어서는 안 된다.

성인지적 관점(gender perspective)

20. 본 위원회는 국가가 여성과 남성 모두의 보다 나은 건강을 위하여 건강 관련 정책, 계획, 프로그램 및 연구에 성인지적 관점을 통합할 것을 권고한다. 성(gender)에 기반한 접근법은 생물학적 요소 및 사회문화적 요소가 남성과 여성의 건강에 중대한 영향을 미치는 역할을 함을 인정한다. 성(sex)에 따른 건강 및 사회경제적 정보의 요소별 분해는 건강상의 불평등을 파악하고 개선하기 위해 필수적이다.

여성과 보건권

21. 여성에 대한 차별을 근절하기 위해서는 그들의 생애 전반에 걸쳐 여성의 보건권을 증진하기 위한 종합적인 국가 전략을 개발하고 시행할 필요가 있다. 이러한 전략은 여성에게 영향을 미치는 질병의 예방 및 치료를 목표로 하는 개입, 그리고 성 및 생식 관련 서비스를 포함한 경제적으로 부담 가능한 양질의 보건의료를 제공하기 위한 정책을 포함한다. 산모 사망률의 감소, 가정폭력으로부터의 여성의 보호 등 여성의 건강 위협을 감소시키는 것이 주요 목표가 되어야 한다. 여성 보건권의 실현은 성 및 생식 건강 분야를 포함하여 보건 서비스, 교육 및 정보에 대한 접근을 방해하는 모든 장애물을 제거할 것을 필요로 한다. 또한 여성의 완전한 생식 권리를 부정하는 유해한 전통적인 문화적 관행 및 규범의 영향으로부터 여성을 보호하기 위한 예방 및 개선 조치를 취하는 것도 중요하다.

아동과 청소년

22. 제12조 2항 (a)는 유아 사망률 감소 및 유아와 아동의 건강한 발육 증진을 위한 조치를 취할 필요성을 규정하고 있다. 후속 국제 인권 문서는 유아와 아동이 최고 수준의 건강을 향유하고 질병 치료를 위한 시설에 접근할 권리를 가진다고 인정하고 있다.¹⁷ “아동의 권리에 관한 협약”은 산모를 위한 산전 및 산후 관리 등 아동과 그의 가족을 위한 필수적인 보건서비스에 대한 접근성을 보장할 것을 국가에 지시한다. 동 협약은 이 목표를 예방적 행위 및 건강을 증진하는 행위에 관한 아동 친화적 정보에 대한 접근성을 보장하는 것, 그리고 이러한 행위를 실행하도록 가정과 공동체에 대한 지원 보장하는 것과 연관 짓고 있다. 비차별 원칙의 이행은 소년과 소녀가 적절한 영양, 안전한 환경, 그리고 신체 및 정신 보건 서비스에 대한 평등한 접근성을 갖도록 요구한다. 조혼, 여성 성기 할례, 식사와 보육에 있어서의 남자아이의 우대 등 아동, 특히 소녀의 건강에 영향을 미치는 해로운 전통적 관행을 철폐하기 위하여 효과적이고 적절한 조치를 채택하여야 한다.¹⁸ 장애 아동은 성취적이고 인간다운 삶을 영위하고 공동체에 참여할 기회가 주어져야 한다.

23. 당사국은 청소년이 자신의 건강에 영향을 미치는 결정에 참여하고, 생존 기술을 터득하고, 적절한 정보를 입수하고, 상담을 받고, 자신의 건강 관련 행동의 선택을 결정할 기회를 보장하는 안전하고 지원적 환경을 청소년을 위해 제공하여야 한다. 청소년 보건권의 실현은 비밀유지와 사생활을 존중하고 적절한 성 및 생식 관련 건강 서비스 포함하는 청소년 친화적인 보건의료의 개발에 달려있다.

24. 아동과 청소년의 보건권을 보장하기 위한 모든 정책과 프로그램에 있어서 그들의 최선의 이익이 최우선적 고려사항이 된다.

노인

25. 노인의 보건권 실현에 있어 본 위원회는 일반논평 6(1995)의 제34항 및 제35항에 따라 예방, 치유 및 재활적인 건강 치료의 요소를 결합한 통합적인 접근법의 중요성을

재확인한다. 이러한 조치는 남녀 모두를 위한 정기적인 건강검진, 노인의 기능성과 자율성을 유지하도록 겨냥된 신체적 및 심리적 재활 조치, 만성질환 환자 및 불치병 환자가 피할 수 있는 고통을 당하지 않고 존엄하게 죽음을 맞을 수 있도록 이들에 대한 치료와 간호에 기반한 것이어야 한다.

장애인

26. 본 위원회는 신체적 및 정신적 건강에 대한 권리의 맥락에서 장애인의 문제를 다룬 일반논평 5의 제34항을 재확인한다. 또한 본 위원회는 공공 보건 부문뿐 아니라 민간 보건 서비스 및 시설 제공자도 장애인에 대하여 비차별 원칙을 준수하도록 하여야 할 필요성을 강조한다.

토착민

27. 본 위원회는 토착민과 관련하여 최근 형성되는 국제법과 국제 관행 및 각국이 취한 최근의 조치에 비추어¹⁹, 토착민이 있는 당사국이 규약 제12조에 포함된 규정을 이행할 수 있도록 하기 위해서 토착민의 보건권을 정의하는데 도움이 되는 요소를 확인하는 것이 유용할 것이라고 생각한다. 본 위원회는 토착민에게 보건 서비스 및 의료에 대한 접근성을 높이기 위한 구체적인 조치에 대한 권리가 있다고 본다. 이러한 보건 서비스는 전통적인 예방요법, 치유 풍습 및 약을 고려한 문화적으로 적절한 것이어야 한다. 당사국은 토착민이 이러한 서비스를 계획, 제공 및 통제하여 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 수 있도록 자원을 제공하여야 한다. 또한 토착민이 건강을 완전히 향유하기 위하여 절대로 필요한 약초, 약용 동물 및 광물이 보호되어야 한다. 본 위원회는 많은 경우 토착 공동체에서는 개인의 건강이 사회 전체의 건강과 연결되며 집단적 측면을 갖는다는 사실에 주목한다. 이러한 점에서, 본 위원회는 토착민을 그들의 의지와 상반되게 그들의 전통적인 지역 및 환경으로부터 이주시켜 그들의 영양 공급원을 빼앗고 영토와의 공생적 관계를 끊는 개발 관련 활동은 토착민의 건강에 해로운 효과를 미친다고 본다.

제한

28. 공중보건 문제는 당사국에 의해 다른 기본적인 권리의 행사를 제한하는 근거로 이용되기도 한다. 본 위원회는 규약의 제한조항, 제4조가 당사국에 의한 제한의 설정을 인정하기 보다는 개인의 권리를 보호하는 데에 의도가 있음을 강조하고자 한다. 따라서 당사국이 국가안보 또는 공공질서의 보존을 이유로 HIV/AIDS 같이 전염성 질병을 가진 사람의 이동을 제한하거나 감금하는 경우, 정부에 반대하는 사람을 의사가 치료하지 못하게 하는 경우, 공동체의 주요 전염병에 대한 면역조치를 제공하지 않는 경우, 당사국은 이와 같은 중대한 조치를 제4조에 확인된 각 요소에 관하여 정당화할 책임을 진다. 이러한 제한은 국제 인권 기준 등 법률에 따른 것이어야 하며, 규약이 보호하는 권리의 본질과 양립 가능하여야 하며, 추구하는 정당한 목적의 이익을 위한 것이어야 하며, 민주주의 사회의 전반적인 복지의 증진을 위하여 엄격하게 필요한 것이어야 한다.

29. 제5조 1항에 따라 이러한 제한은 비례적이어야 한다. 즉, 몇 가지 종류의 제한이 이용 가능한 경우, 최소한으로 제한적인 대안이 채택되어야 한다. 공중보건의 보호를 근거로 한 제한이 기본적으로 허용되는 경우에도 그 기간이 제한되어야 하며, 심사를 받아야 한다.

2. 당사국의 의무

일반적인 법적 의무

30. 규약은 점진적 실현을 규정하고 있고 가용 자원의 한계로 인한 제약을 인정하고 있지만, 당사국에게 즉각적인 효력의 다양한 의무를 부과하고 있기도 하다. 당사국은 보건권이 어떠한 차별 없이 행사되도록 보장할 의무(제2조 2항) 및 제12조의 완전한 실현을 위한 조치를 취할 의무(제2조 1항) 등 보건권에 대한 즉각적인 의무를 갖는다. 이러한 조치는 신중하고 구체적이며 보건권의 완전한 실현을 목표로 하는 것이어야 한다.²⁰

31. 보건권을 시간을 두고 점진적으로 실현한다는 것은 당사국의 의무에서 유의미한 내용을 모두 제거하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 점진적인 실현은 오히려 당사국이 제12조의 완전한 실현을 위하여 가능한 한 신속하고 효과적으로 행동하여야 할 구체적인 지속적인 의무를 지는 것을 의미한다.²¹

32. 규약의 다른 모든 권리와 마찬가지로, 보건권에 대한 역행적인 조치의 허용불가능성이 강하게 추정된다. 의도적으로 역행적인 조치가 취해진 경우, 당사국은 이러한 조치가 모든 대안을 최대한 신중하게 검토한 후에 도입된 것이며, 규약에 규정된 권리 전체를 비추어 보고, 가용 자원이 최대치의 완전한 이용이라는 맥락에서 그러한 조치가 온당히 정당한 것임을 입증할 의무가 있다.²²

33. 다른 모든 인권과 마찬가지로, 보건권도 당사국에 세 가지 유형 또는 단계의 의무, 즉 존중할 의무, 보호할 의무 및 실현할 의무를 부과한다. 실현할 의무는 촉진할 의무, 제공할 의무 및 증진할 의무를 포함한다.²³ 존중할 의무는 당사국이 보건권의 향유를 직접 또는 간접적으로 막지 않을 것을 요구한다. 보호할 의무는 제3자가 제12조에 보장된 사항을 방해하지 못하도록 국가가 조치를 취할 것을 요구한다. 마지막으로, 실현할 의무는 국가가 보건권의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법, 행정, 예산, 사법, 홍보 및 기타 조치를 채택할 것을 요구한다.

구체적인 법적 의무

34. 특히, 당사국은 수형자나 구금자, 소수자, 비호신청자 및 불법이민자를 포함한 모든 사람이 예방, 치료 및 고통완화를 위한 보건 서비스에 대한 동등한 접근성을 갖는 것을 거부하거나 제한하지 않고, 차별적 행위를 국가 정책으로 실시하는 일이 없도록 하며, 여성의 보건 지위 및 필요에 관해 차별적 관행을 강제하지 않음으로써 보건권을 존중할 의무가 있다. 또한, 존중할 의무에는 전통적 예방요법, 치료법 및 약을 금지하거나 저지하지 아니할 국가의 의무, 안전하지 못한 약물을 시판하지 아니할 국가의 의무, 그리고 정신질환의 치료 또는 전염병의 예방 및 억제의 예외적인 사유가 있는 경우가 아니라면 강제적 치료를 가하지 않을 국가의 의무가 포함된다. 이러한 예외적인

경우는 “정신질환자의 보호 및 정신보건의료의 개선을 위한 원칙” 등 최고의 실례와 적용 가능한 국제 기준을 존중하는 구체적이고 제한적인 상황에 국한되어야 한다.²⁴ 또한, 국가는 피임약 및 성과 생식 건강을 유지하는 기타의 수단에 대한 접근을 제한하지 않아야 하며, 건강 관련 정보를 검열, 보류 또는 고의적으로 잘못되게 전하지 않아야 하며, 건강과 관련된 문제에 대한 대중의 참여를 막지 아니하여야 한다. 또한, 국가는 국유 시설로부터 나온 산업 폐기물 등 불법적으로 공기, 물 및 토양을 오염시키지 않아야 하며, 핵무기, 생물무기 또는 화학무기의 실험으로 인해 인간의 건강에 해로운 물질이 방출되는 경우 이러한 무기를 사용하거나 실험하지 않아야 하며, 예를 들어 무력충돌 시에 국제인도법에 반하여 징벌 조치의 일환으로 보건 서비스에 대한 접근을 제한하는 등, 징벌 조치의 일환으로 보건서비스에 대한 접근을 제한하지 아니하여야 한다.

35. **보호할 의무**는 특히 제3자가 제공하는 보건 의료 및 건강 관련 서비스에 대한 평등한 접근을 보장하는 법률을 채택하거나 기타의 조치를 취할 국가의 의무, 건강 부문의 민영화가 보건 시설, 물품 및 서비스의 가용성, 접근성, 수용성 및 질에 대한 위협이 되지 않도록 보장할 국가의 의무, 제3자에 의한 의료 장비 및 의약품의 판매를 감독할 국가의 의무, 그리고 의료 종사자 및 기타 보건 전문가가 적절한 수준의 교육, 기술 및 윤리 행동 강령을 충족하도록 보장할 국가의 의무를 포함한다. 또한, 당사국은 유해한 사회적 또는 전통적 관행이 산전 및 산후 관리와 가족계획에 대한 접근을 방해하지 않도록 보장하고, 제3자가 여성으로 하여금 여성 성기 할례와 같은 전통 관행을 따르도록 강요하지 못하도록 하며, 특히 여성, 아동, 청소년, 노인 등 사회의 취약집단 또는 주변화된 집단을 성(gender)에 근거한 폭력으로부터 보호하기 위하여 조치를 취할 의무가 있다. 또한 당사국은 제3자가 건강 관련 정보 및 서비스에 대한 대중의 접근을 제한하지 않도록 보장하여야 한다.

36. **실현할 의무**는 당사국으로 하여금 가급적이면 입법적 이행의 방법을 통하여 국가의 정치 및 법 제도 내에서 보건권을 충분히 인정하고, 보건권 실현을 위한 세부적인 계획을 담고 있는 국가 보건 정책을 채택할 것을 요구한다. 당사국은 주요 전염병에 대한 면역 프로그램을 포함하는 보건 의료의 제공을 보장하여야 하며, 영양 면에서 안

전한 음식과 마실 수 있는 식수, 기본적인 위생 및 적절한 주택과 주거 환경 등 건강 결정 요소에 대한 접근이 모든 이에게 평등하도록 보장하여야 한다. 공중보건 인프라는 특히 농촌 지역에서의 안전한 모성 등 성 및 생식 보건 서비스를 제공하여야 한다. 국가는 전국에 걸친 공평한 분포를 고려하여 의사 및 기타 의료 관계자의 적절한 양성, 충분한 수의 병원, 진료소 및 기타 보건 관련 시설의 보급, 상담 및 정신 건강 서비스를 제공하는 기관 설립에 대한 장려 및 지원을 보장하여야 한다. 추가적인 의무로는 모든 사람이 경제적으로 부담할 수 있는 공적, 사적 또는 혼합 의료 보험 제도의 수립, 의학 연구 및 건강 교육의 장려, 그리고 특히 HIV/AIDS, 성 및 생식 건강, 전통적 관행, 가정폭력, 알코올 중독, 흡연, 마약 및 기타 유해 물질의 남용에 관한 홍보 캠페인이 있다. 또한, 당사국은 환경적 및 직업적 건강 위험요인, 그리고 유행병학 자료에 나타난 기타 위험요인에 대한 조치를 채택할 의무가 있다. 이를 위하여, 당사국은 휘발유에서 유출되는 납 같은 중금속에 의한 오염을 포함하여, 공기, 물 및 토양의 오염을 감소시키고 제거하기 위한 국가 정책을 수립하고 시행하여야 한다. 더 나아가, 당사국은 산업 재해 및 질병의 위험을 최소화하기 위하여 일관성 있는 국가 정책을 수립하고 시행하고 정기적으로 검토할 의무가 있으며, 산업 안전 및 보건 서비스에 관한 일관성 있는 국가 정책을 제공할 의무가 있다.²⁵

37. 실현(추진)할 의무는 개인과 공동체가 보건권을 향유할 수 있도록 하고 이를 지원할 적극적인 조치를 취할 것을 국가에 요구한다. 또한 당사국은 개인이나 집단이 자신의 통제 밖의 사유로 자신이 이용할 수 있는 수단을 통하여 권리를 실현하지 못하는 경우 규약의 구체적인 권리를 실현(제공)할 의무가 있다. 보건권을 실현(증진)할 의무는 국민 건강을 창출, 유지 및 회복하기 위한 조치를 취할 것을 국가에 요구한다. 이러한 의무에는 다음이 포함된다. (i) 긍정적인 건강 결과를 촉진하는 요인에 대한 인식을 조성하는 것, 예컨대 연구 및 정보 제공, (ii) 보건 서비스가 문화적으로 적절하며 보건 의료 직원이 취약집단이나 주변화된 집단의 구체적인 필요를 인지하여 대응할 수 있게 훈련받도록 보장하는 것, (iii) 국가가 건강에 좋은 생활방식 및 영양, 유해한 전통적 관행, 그리고 서비스의 가용성에 관한 적절한 정보를 보급할 의무를 충족하도록 보장하는 것, (iv) 국민이 자신의 건강에 대해 정보에 입각한 선택을 하도록 지원하는 것이 그것이다.

국제적 의무

38. 본 위원회는 일반논평 3에서 모든 당사국이 개별적으로 또는 특히 경제적 및 기술적 국제 지원 및 국제협력을 통하여 보건권 등 규약에서 인정한 권리의 완전한 실현을 위하여 조치를 취하여야 할 의무에 대하여 주의를 환기시켰다. 유엔헌장 제56조, 규약의 특정 조항(제12조, 제2조 1항, 제22조 및 제23조) 및 “1차 보건의료에 관한 알마타 선언”의 정신에 입각하여, 당사국은 국제 협력의 중요한 역할을 인식하여야 하며, 보건권의 완전한 실현을 달성하기 위한 공동 및 개별 행동을 취할 의무를 준수하여야 한다. 이러한 점에 있어서, 당사국은 한 국가 내에서뿐만 아니라 선진국과 개발도상국 간 존재하는 국민 건강 상태의 심각한 불평등이 정치적, 사회적 및 경제적으로 용납할 수 없으며 따라서 모든 국가에게 공통적으로 중요한 사안이라고 선언하고 있는 알마타 선언에 주목하여야 한다.²⁶

39. 제12조와 관련하여 국제적 의무를 준수하기 위하여, 당사국은 다른 국가에서의 보건권 향유를 존중하여야 하며, 국가가 유엔헌장 및 적용 가능한 국제법에 따라 법적 또는 정치적 수단을 통하여 제3자에게 영향을 미칠 수 있는 경우 제3자가 다른 국가에서의 동 권리를 침해하지 못하도록 방지하여야 한다. 당사국은 자원의 가용성에 따라 다른 국가 내에서의 필수적 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 접근을 촉진하여야 하며, 가능하다면 요구되는 지원을 제공하여야 한다.²⁷ 당사국은 국제 협정에서 보건권에 대한 충분히 주의가 기울여지도록 보장하여야 하며, 이를 위하여 추가적인 법적 문서의 개발을 고려하여야 한다. 다른 국제 협정의 체결에 있어, 당사국은 이러한 협정이 보건권에 부정적인 영향을 미치지 않도록 조치를 취하여야 한다. 마찬가지로, 당사국은 국제기구 회원국으로서의 자국의 활동이 보건권을 충분히 고려한 것이도록 보장할 의무가 있다. 따라서 국제 금융 기관, 특히 국제통화기금, 세계은행 및 지역 개발 은행의 회원국인 당사국은 이러한 기관의 대출 정책, 신용 협정 및 국제적 조치에 영향력을 행사함에 있어 보건권의 보호에 보다 많은 주의를 기울여야 한다.

40. 당사국은 유엔헌장 및 유엔 총회와 세계보건총회의 관련 결의에 따라 난민 및 국내 실향민에 대한 지원 등 비상시에 재난구호 및 인도적 지원을 제공함에 있어 협력할

공동 및 개별 책임이 있다. 각국은 최대의 역량을 다하여 이러한 임무에 기여하여야 한다. 국제적 의료 지원의 제공, 안전하고 마실 수 있는 물, 식량, 의료 물자 등 자원의 배분 및 관리, 그리고 재정적 지원에 있어서 가장 취약하거나 주변화된 집단에게 우선 순위가 주어져야 한다. 더욱이 어떤 질병은 국경을 넘어서 쉽게 전염될 수 있다는 사실을 고려해 볼 때, 국제사회는 이 문제에 대응할 공동의 책임이 있다. 경제 선진국인 당사국은 이런 측면에서 보다 가난한 개발도상국을 지원할 특별한 책임과 이해관계가 있다.

41. 당사국은 언제라도 다른 나라에 대한 적절한 의약품 및 의료 장비의 공급을 제한하는 수출 금지 조치나 유사한 조치를 부과하지 않도록 하여야 한다. 이러한 물자에 대한 제한은 결코 정치적 및 경제적 압력의 수단으로 사용되어서는 아니 된다. 이러한 점에서, 본 위원회는 경제 제재와 경제적·사회적·문화적 권리 존중 사이의 관계에 대한, 일반논평 8에 기술된 입장을 상기하는 바이다.

42. 국가만이 규약의 당사자가 될 수 있으며 궁극적으로 규약 준수의 책임을 지지만, 모든 사회 구성원, 즉 보건 종사자를 포함하는 개인, 가정, 지역 공동체, 정부간기구 및 비정부기구, 시민사회 단체 및 민간기업 부문은 보건권 실현에 관하여 책임을 갖는다. 따라서 당사국은 이러한 책임의 이행을 촉진하는 환경을 조성하여야 한다.

핵심 의무

43. 일반논평 3에서, 본 위원회는 당사국이 필수적 1차 보건의료를 포함하여 규약에 명시된 모든 권리가 적어도 최소한 필수적인 수준으로 충족되도록 보장할 핵심 의무가 있음을 확인하고 있다. 국제인권개발회의(ICPD) 행동계획²⁸과 같은 보다 최근의 문서와 연계하여 읽어보면 알마아타 선언이 제12조로부터 발생하는 핵심 의무에 대한 권위있는 지침을 제공하고 있음을 알 수 있다. 이에 따라, 본 위원회는 이러한 핵심 의무에는 최소한 다음의 의무가 포함된다는 견해이다.

(a) 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 비차별적인 접근, 특히 취약집단이나 주변화된

집단을 위해 비차별적인 접근을 보장할 의무

- (b) 모든 사람이 기아로부터 해방될 수 있도록 보장하기 위하여 영양적으로 적절하고 안전한 최소한의 필수적 식량에 대한 접근을 보장할 의무
- (c) 기본적인 안식처, 주거 및 위생시설에 대한 접근 및 안전하고 마실 수 있는 물의 적절한 공급을 보장할 의무
- (d) “필수의약품에 관한 세계보건기구(WHO) 행동계획”에 정의된 것을 포함한 필수 의약품을 제공할 의무
- (e) 모든 보건 시설, 물품 및 서비스의 공평한 분배를 보장할 의무
- (f) 유행병에 관한 증거를 기초로, 인구 전체의 보건 문제를 다루는 국가 공중 보건 전략 및 행동계획을 채택하고 실행할 의무. 이러한 전략 및 행동계획은 참여적이고 투명한 과정을 바탕으로 고안하고 정기적으로 검토하여야 한다. 여기에는 진전사항을 면밀히 감시할 수 있는 보건권 지표 및 기준과 같은 방법이 포함된다. 전략 및 행동계획의 내용 및 고안 과정은 모든 취약집단 및 주변화된 집단에 특별한 주의를 기울이는 것이어야 한다.

44. 또한 본 위원회는 다음의 의무가 동등한 정도로 우선적인 의무임을 확인한다.

- (a) 생식, 모성(산전 및 산후) 및 아동의 건강을 보장할 의무
- (b) 공동체 내에서 발생하는 주요 전염병에 대한 면역조치를 제공할 의무
- (c) 유행병 및 풍토병을 예방, 치료 및 억제하기 위한 조치를 취할 의무
- (d) 건강 문제의 예방 및 억제 방법을 포함하여, 공동체 내 주요한 건강 문제에 관한

교육 및 정보에 대한 접근성을 제공할 의무

(e) 건강 및 인권에 관한 교육 등 보건 종사자를 위한 적절한 훈련을 제공할 의무

45. 의문의 여지를 피하기 위하여, 본 위원회는 당사국 및 지원할 위치에 있는 기타 행 위자는 개발도상국이 상기 43항 및 44항에 명시된 핵심 의무 및 기타 의무를 준수할 수 있도록 “경제적 및 기술적 국제 지원 및 국제협력”²⁹을 제공할 의무를 지고 있음을 강조하고자 한다.

3. 위반

46. 제12조의 규범적 내용(1부)이 당사국의 의무(2부)에 적용되는 경우, 보건권 위반의 확인을 용이하게 하는 역동적 과정이 개시된다. 다음의 항에서는 제12조 위반의 예시 가 제시된다.

47. 어떠한 작위 또는 부작위가 보건권의 침해에 해당하는 것인지를 결정함에 있어, 당사국이 제12조상의 의무를 준수할 능력이 없는 경우와 의사가 없는 경우를 구별하 는 것이 중요하다. 이는 도달 가능한 최고 수준의 건강을 규정하고 있는 규약 제12조 1항 및 가용자원을 최대한 활용하여 필요한 조치를 취할 각 당사국의 의무를 규정하고 있는 규약 2조 1항에 따른 것이다. 보건권의 실현을 위하여 가용자원을 최대한 활용할 의지가 없는 국가는 제12조상의 의무를 위반하는 것이다. 어떤 국가가 자원의 부족으 로 인하여 규약상 의무를 완전히 준수할 수 없는 경우 국가는 상기의 의무를 우선적으 로 이행하기 위하여 처분 가능한 모든 가용자원을 사용하기 위하여 최선의 노력을 기 울였음을 입증할 의무가 있다. 그러나 당사국은 43항에 명시된 유예될 수 없는 핵심 의무의 불이행은 어떠한 경우에도 정당화할 수 없다는 점을 강조하는 바이다.

48. 보건권의 위반은 국가 또는 국가에 의해 충분히 통제되지 않는 기타 실체의 직접 적인 행위를 통해 발생할 수 있다. 위의 43항에 명시된 보건권에 관한 핵심 의무와 양

립할 수 없는 역행적인 조치의 채택은 보건권의 위반을 구성한다. “작위”를 통한 위반에는 보건권의 계속적인 향유를 위해 필수적인 법률의 공식적 폐지나 정지, 또는 보건권에 관한 기존의 국내법 및 국제법상의 의무와 명백히 양립하지 못하는 법률이나 정책의 채택이 포함된다.

49. 보건권의 위반은 또한 국가가 법적 의무에서 파생하는 필요한 조치를 취하지 않거나 못함으로써 발생할 수 있다. “부작위”를 통한 위반에는 도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 향유할 모든 사람의 권리의 완전한 실현을 위해 적절한 조치를 취하지 아니하는 것, 산업 안전 및 보건 및 직장 보건 서비스에 관한 국가 정책을 두지 아니하는 것, 그리고 관련 법률을 시행하지 아니하는 것이 포함된다.

존중할 의무의 위반

50. 존중할 의무의 위반은 규약 제12조에 명시된 기준에 저촉되며 신체적 위해, 불필요한 질병 및 예방할 수 있는 사망을 야기할 수 있는 국가의 행동, 정책 또는 법률이다. 예로는 법률상 또는 사실상 차별의 결과로 특정 개인 또는 집단에 대하여 보건 시설, 물품 및 서비스의 접근을 거부하는 것, 건강 보호 및 치료에 필수적인 정보를 고의로 보류하거나 잘못되게 전하는 것, 보건권의 구성요소 중 어느 것이든 그 향유를 방해하는 법률의 중지 혹은 그러한 법률이나 정책의 채택, 국가가 다른 국가, 국제기구 및 다국적 기업과 같은 기타 실체와 양자 또는 다자 협정을 체결함에 있어 보건권에 대한 자국의 법적 의무를 고려하지 않는 것이 포함된다.

보호할 의무의 위반

51. 보호할 의무의 위반은 국가가 제3자에 의한 보건권 침해로부터 자국 관할권 내의 사람을 보호하기 위하여 모든 필요한 조치를 취하지 못함으로써 인해 발생한다. 이 범주에는 다음과 같은 부작위가 포함된다. 개인, 집단 또는 기업이 타인의 보건권을 침해하는 것을 방지하기 위한 그들의 행위 규제의 불이행, 특히 의업이나 식품의 사용자 및 제조업자에 의한 건강에 해로운 행위로부터의 소비자 및 근로자 보호의 불이행, 담배,

마약류 및 기타 유해한 물질의 생산, 매매 및 소비 억제, 불이행, 폭력으로부터의 여성 보호 또는 가해자 소추의 불이행, 유해한 전통 의료 관행이나 문화적 관행의 계속적인 준수 억제의 불이행, 그리고 채취산업 및 제조산업에 의한 물, 공기 및 토양의 오염을 방지하기 위한 법률의 제정 또는 시행의 불이행이 그것이다.

실현할 의무의 위반

52. 실현할 의무의 위반은 당사국이 보건권의 실현을 보장하기 위하여 모든 필요한 조치를 취하지 아니함으로 인해 발생한다. 예로는 모든 사람을 위하여 보건권을 보장하기 위하여 고안된 국가 보건 정책의 채택 또는 시행의 불이행, 개인이나 집단, 특히 취약집단 또는 주변화된 집단이 보건권을 향유하지 못하게 되는 결과를 야기하는 공공자원의 불충분한 지출 또는 부적절한 배분, 보건권 지표 및 기준을 설정하는 방법 등을 통한 국가 차원에서의 보건권 실현 감시의 불이행, 보건 시설, 물품 및 서비스 배분의 불공평성을 줄이기 위한 조치 시행의 불이행, 성(gender)인지적인 보건 접근법 채택의 불이행, 그리고 영아 및 모성 사망률 감소의 불이행이 있다.

4. 국가 차원에서의 이행

기본 입법

53. 보건권 이행을 위한 가장 적절하고 실행 가능한 조치는 국가에 따라 크게 다르게 나타날 것이다. 각국은 어떠한 조치가 자국의 특수한 상황에 가장 적합한지를 평가함에 있어 재량의 여지를 갖는다. 그러나 규약은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 가능한 한 조속히 향유할 수 있도록, 그들을 위해 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 접근을 보장하기 위하여 필요한 모든 조치를 취할 의무를 각국에 명시적으로 부과하고 있다. 이 의무에 따라 모든 이에게 보건권의 향유를 보장하기 위하여 그 목적을 규정하는 인권 원칙에 기반을 두어 국가 전략을 채택할 것, 그리고 정책과 그 정책에 상응하는 보건권 지표 및 기준을 수립할 것이 요구된다. 국가 보건

전략은 또한 결정된 목표를 달성함에 있어 이용 가능한 자원 및 그 자원을 사용하는 가장 비용 효과적인 방법을 확인하여야 한다.

54. 국가 보건 전략 및 행동 계획을 수립하고 시행할 때에는 특히 비차별과 국민 참여의 원칙을 존중하여야 한다. 특히, 개인 및 집단이 그들의 발전에 영향을 미칠 수 있는 의사 결정 과정에 참여할 권리는 제12조상의 정부의 의무를 이행하기 위해 개발된 정책, 프로그램 또는 전략의 필수적 구성요소이어야 한다. 건강의 증진은 보다 나은 건강의 달성을 위한 정책의 우선순위를 설정하고, 결정을 내리고, 계획을 수립하고, 전략을 시행하고, 평가함에 있어서 효과적인 공동체의 행동을 필요로 한다. 보건 서비스의 효과적인 제공은 국가에 의해 국민의 참여가 확보되는 경우에만 보장되는 것이다.

55. 국가 보건 전략 및 행동 계획은 또한 책임성, 투명성 및 사법부의 독립성 원칙에 기반을 두어야 하는데, 이는 선정(good governance)이 보건권의 실현을 포함한 모든 인권의 효과적인 이행에 필수적이기 때문이다. 당사국은 보건권 실현을 위한 유리한 환경을 조성하기 위하여, 민간 기업 부문 및 시민사회가 그들의 활동을 추구함에 있어 보건권을 인식하고 그 중요성을 고려하도록 보장할 적절한 조치를 취하여야 한다.

56. 당사국은 보건권에 관한 국가 전략을 운용하기 위한 기본 법률의 채택을 고려하여야 한다. 기본 법률은 국가 보건 전략 및 행동계획의 이행을 감시하기 위한 국가 메커니즘을 수립하여야 한다. 그 내용에는 달성하고자 하는 목표 및 목표 달성을 위한 시한에 관한 규정, 보건권 기준을 실현할 수 있는 수단, 보건 전문가, 민간 부문 및 국제 기구를 포함하는 시민사회와의 계획된 공조, 보건권을 위한 국가 전략 및 행동계획의 이행에 대한 제도적 책임, 그리고 가능한 청원절차가 포함되어야 한다. 당사국은 보건권 실현을 향한 진전을 점진함에 있어 자국의 의무의 이행에 영향을 미치는 요소 및 어려움을 파악하여야 한다.

보건권 지표 및 기준

57. 국가 보건 전략은 적절한 보건권 지표 및 기준을 확정하여야 한다. 지표는 당사국

의 제12조상 의무를 국가적 및 국제적 차원에서 감시하기 위하여 고안되어야 한다. 국가는 보건권의 여러 측면을 다루어야 하는 적절한 보건권 지표에 대한 길잡이를 세계보건기구(WHO) 및 유엔아동기금(UNICEF)이 진행 중인 작업에서 얻을 수 있다. 보건권 지표는 규약이 금지하는 차별의 근거를 구성요소로 세분화되어야 한다.

58. 적절한 보건권 지표를 확정한 당사국은 각 지표에 관하여 적절한 국가 기준을 설정할 것이 요청된다. 본 위원회는 정기 보고 절차를 통하여 당사국과 함께 지표 및 기준에 대한 범위 설정 과정에 관여하게 된다. 범위 설정 작업(scoping)은 지표 및 국가 기준에 대한 당사국과 본 위원회의 공동 심리를 수반하며, 이 결과로써 차기 보고 기간 동안 달성할 목표가 제시될 것이다. 이후 5년간 당사국은 제12조의 이행 상황을 감시함에 있어 그 국가 기준을 사용하게 된다. 그 후에, 추후 보고 과정에서 당사국과 본 위원회는 그 기준이 달성되었는지 여부를 검토하고, 이때 발견한 문제점이 있다면 그 원인에 대해서도 살펴본다.

구제수단 및 책임성

59. 보건권을 침해당한 개인이나 집단은 국가적 및 국제적 차원에서 효과적인 사법적 또는 기타 적절한 구제수단에 대한 접근을 가져야 한다.³⁰ 이러한 침해의 피해자는 모두 원상회복, 금전배상, 손해전보 또는 재발방지 보장의 형태로 적절한 보상을 받을 권리가 있다. 국가 옴부즈맨, 인권위원회, 소비자 단체, 환자 권리 보호 단체 또는 유사한 기관이 보건권 침해 사안을 다루어야 한다.

60. 보건권을 인정한 국제 규범장치의 국내법질서에서의 수용은 구제 조치의 범위 및 실효성을 크게 강화할 수 있으며, 이는 모든 경우에 있어 장려되어야 한다.³¹ 이러한 수용은 법원으로 하여금 규약을 직접 인용하여 보건권 또는 적어도 그 핵심 의무의 위반에 대해 판결할 수 있도록 한다.

61. 당사국은 판사 및 법률전문가가 자신의 기능을 수행함에 있어 보건권 침해에 보다 많은 관심을 가지도록 장려하여야 한다.

62. 당사국은 보건권의 실현에 있어 취약집단 또는 주변화된 집단을 조력할 목적으로 인권 옹호자 및 기타 시민사회 구성원의 활동을 존중하고 보호하고 촉진하고 증진하여야 한다.

5. 당사국 이외의 행위자의 의무

63. 유엔 기구 및 프로그램의 역할, 그리고 특히 국제, 지역 및 국가 차원에서 보건권을 실현하기 위하여 세계보건기구(WHO)에 부여된 핵심 기능은 특별히 중요하며, 아동의 보건권에 관한 유엔아동기금(UNICEF)의 기능 역시 특히 중요하다. 당사국은 보건권에 관한 국가 전략을 수립하고 실행함에 있어 세계보건기구(WHO)의 기술적 지원 및 협력을 이용하여야 한다. 또한 당사국은 보고서를 작성함에 있어 자료 수집, 요소별 분해, 그리고 보건권 지표 및 기준의 개발과 관련하여 세계보건기구(WHO)의 광범위한 정보와 자문 서비스를 활용하여야 한다.

64. 더 나아가, 시민사회의 다양한 구성요소를 포함한 모든 관련 행위자간 상호작용을 강화하기 위하여 보건권의 실현을 위한 공동의 노력이 유지되어야 한다. 규약 제22조 및 제23조에 따라, 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금, 세계은행, 지역 개발 은행, 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO) 및 유엔 체제 내의 기타 관련 기구는 각자의 개별적인 임무를 존중하며, 각자의 전문성을 강화하는 방식으로, 국가 차원에서의 보건권 이행에 관하여 당사국과 함께 효과적으로 협력하여야 한다. 특히, 세계은행, 국제통화기금(IMF) 등 국제 금융 기관은 대출 정책, 신용 협정 및 구조조정 프로그램에 있어 보건권의 보호에 보다 많은 주의를 기울여야 한다. 당사국의 보고서 및 제12조상 의무 이행 능력을 심사함에 있어 본 위원회는 여타 행위자가 제공한 지원의 효과를 고려할 것이다. 유엔 전문 기구, 프로그램 및 기관에 의한 인권에 기초한 접근권의 채택은 보건권 실현을 현저히 촉진할 것이다. 당사국 보고서를 심사하는 과정에 있어 본 위원회는 국가의 제12조상 의무와 관련하여 보건 전문가 협회 및 기타 비정부기구의 역할 역시 고려할 것이다.

65. 세계보건기구(WHO), 유엔난민고등판무관실, 국제적십자사위원회, 유엔아동기금(UNICEF), 비정부기구 및 국가 의료 협회의 역할은 난민 및 국내 실향민에 대한 지원 등 비상사태 시 재난구호 및 인도적 지원에 있어 특히 중요하다. 국제 의료 원조의 제공, 안전하고 마실 수 있는 물, 식량, 의료물품 등 자원의 배분 및 관리, 그리고 재정적 원조의 우선순위는 가장 취약하거나 주변화된 집단에게 부여되어야 한다.

2000년 5월 11일 채택됨

주(註)

¹ 예를 들어, 보건 시설, 상품 및 서비스에 관련된 비차별 원칙은 다수의 국가 관할권 상에서 법적으로 집행 가능하다.

² 동 위원회 결의 1989/11

³ 유엔 총회가 1991년 채택한 “정신질환자의 보호 및 정신보건의료의 개선을 위한 원칙”, 그리고 장애인에 관한 본 위원회 일반논평 5는 정신질환자에 적용된다. 1994년 “카이로에서 열린 인구와 개발에 관한 국제회의의 행동계획” 및 1995년 베이징에서 열린 “제4차 세계여성회의의 베이징선언 및 행동강령”은 각각 생식 건강과 여성 건강의 정의를 담고 있다.

⁴ 전쟁 피해자 보호를 위한 제(諸) 제네바협약(1949)의 공통 제3조, 국제적 무력충돌 희생자의 보호에 관한 제1추가의정서(1977) 제75조 2항 (a), 비국제적 무력충돌 희생자의 보호에 관한 제2추가의정서(1977) 제4조 (a).

⁵ WHO 필수 약품 모델 리스트(1999년 12월 개정, WHO 약품 정보, 13권, No. 4, 1999) 참조.

⁶ 명시적으로 달리 규정되는 경우를 제외하고, 본 일반논평에서의 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 언급은 본 일반논평 제11항 및 제12항(a)에 개설된 건강의 기초를 이루는 결정요인을 포함하는 것이다.

⁷ 본 일반논평 제18항 및 제19항 참조.

⁸ “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제19조 2항 참조. 정보 접근성이 건강과

관련하여 특히 중요성을 가지므로 본 일반논평은 이 문제를 특별히 강조한다.

⁹ 보건권에 관한 문헌과 관행을 보면 세 단계의 보건의료가 흔히 언급된다. 1차 보건의료는 대체로 일반적이고 비교적 경미한 질병을 다루며 공동체내에서 일하는 보건 전문가 및/또는 종합적인 훈련을 받은 의사에 의해 비교적 낮은 비용에 제공된다. 2차 보건의료는 주로 병원 등 센터에서 제공되며 전공 훈련을 받은 보건 전문가 및 의사, 특수 장비, 그리고 때로는 입원 치료를 활용하여 비교적 일반적이고 경미한 질병 중 공동체 차원에서는 관리할 수 없는 것이나 심각한 질병을 비교적 높은 비용으로 취급한다. 3차 보건의료는 비교적 소수의 센터에서만 제공되고, 대체로 전공 훈련을 받은 보건 전문가 및 의사, 그리고 특수 장비를 필요로 하는 소수의 경미한 질병 또는 중대한 질병을 취급하며, 대체로 비교적 고가이다. 1차, 2차 및 3차 보건의료의 형태는 중복되는 경우가 많고 상호 작용하는 경우가 잦으므로, 이러한 유형의 사용은 당사국이 어떠한 수준의 보건의료를 제공하여야 하는지 평가하는 데에 도움이 될 만한 충분한 구별 기준을 언제든지 제공해주는 것은 아니며, 따라서 제12조의 규범적 이해에 대하여 제한적으로 기여할 뿐이다.

¹⁰ 세계보건기구(WHO)에 따르면 사산율은 더 이상 일반적으로 사용되지 않으며, 그 대신에 영아 및 5세 미만 사망률이 측정되고 있다.

¹¹ 태아기(*prenatal*)는 출생 전의 존재 또는 발생을 가리킨다. 주생기(*perinatal*)는 출생 직전 및 직후의 기간을 가리킨다(의학적 통계상, 이 기간은 잉태 후 28주가 지나면서 시작되고 출생 후 1주 내지 4주 사이에 끝나는 기간으로 다양하게 정의된다). 신생아기(*neonatal*)는 출생 후 첫 4주의 기간에 해당한다. 생후(*post-natal*)는 출생 이후에 발생하는 일을 가리킨다. 본 일반논평에서는 보다 일반적인 용어인 태아기와 산후만을 사용한다.

¹² 생식 건강은 여성과 남성이 생식을 할 것인지, 그리고 언제 할 것인지를 결정할 자유를 가지며, 여성이 임신과 분만을 안전하게 거칠 수 있도록 하는 적절한 보건의료 서비스에 접근할 권리뿐 아니라 남녀가 자신이 선택한 가족계획을 위한 안전하고 효과적이고 경제적이고 수용 가능한 방법에 대한 정보를 입수하고 이에 대해 접근할 권리를 가짐을 의미한다.

¹³ 이러한 점에서, 본 위원회는 “인간은 존엄한 삶과 복지를 가능하게 하는 양질의 환경에서 자유, 평등 및 적절한 생활환경을 누릴 기본권을 갖는다.”고 선언한 1972년

스톡홀름선언의 제1원칙, 개인의 복지를 위한 건강한 환경을 보장할 필요성에 대한 총회 결의 45/94를 포함하는 최근 국제법의 발전, 리오선언 원칙1, 그리고 미주인권 협약에 대한 산살바도르의정서 제10조와 같은 지역적 인권 문서에 주목한다.

¹⁴ 국제노동기구 협약 제155호의 제4조 2항.

¹⁵ 상기 제12항(b) 및 주석 8 참조.

¹⁶ 핵심 의무에 관해서는 본 일반논평의 제43항 및 제44항 참조.

¹⁷ “아동의 권리에 관한 협약” 제24조 1항.

¹⁸ “모성과 아동 건강 및 가족계획: 여성과 아동의 건강에 해로운 전통 관행”이라는 제목의 1994년 세계보건총회 결의 WHA47.10 참조.

¹⁹ 최근 형성되는 토착민에 관한 국제규범은 다음을 포함한다. 독립국가의 토착민 및 부족민에 관한 국제노동기구 협약 제169호(1989), 아동의 권리에 관한 협약(1989) 제29조(c) 및 (d), 그리고 제30조, 각국에 토착공동체의 지식, 제도 및 관행을 존중, 보전, 유지할 것을 권고하는 생물다양성협약(1992) 제8조(j), 유엔환경개발회의(1992) 의제21, 특히 제26장, 그리고 각국이 비차별 원칙에 따라 토착민의 모든 인권에 대한 존중을 보장하기 위하여 통일되고 적극적인 조치를 취하여야 한다고 선언한 비엔나선언 및 행동계획(1993) 제1부 제20항. 또한 기후변화에 관한 유엔 기본협약(1992) 전문 및 제3조, 그리고 심각한 한발 및/또는 사막화를 겪고 있는 아프리카 지역 국가 등 일부 국가들의 사막화를 방지하기 위한 유엔협약(1994) 제10조 2항(e)을 참조하시오. 최근 몇 년간 자국 헌법을 개정하고 토착민의 특수한 권리를 인정하는 법률을 도입한 국가가 증가하고 있다.

²⁰ 일반논평 13의 제43항 참조.

²¹ 일반논평 3의 제9항, 일반논평 13의 제44항 참조.

²² 일반논평 3의 제9항, 일반논평 13의 제45항 참조.

²³ 일반논평 12 및 13에 따르면, 실현할 의무는 촉진할 의무와 제공할 의무를 포함한다. 세계보건기구(WHO) 및 기타 기관의 업무에서 보건 증진의 중요성이 지대하므로 본 일반논평에서는, 실현할 의무는 증진(*promote*)할 의무도 포함한다.

²⁴ 총회결의 46/119(1991)

²⁵ 이러한 정책의 요소는 다음을 포함한다. 위험한 원료, 장비, 물질,약품 및 작업과정의 특정, 확정, 허가 및 관리, 노동자에 대한 보건 정보의 제공 및 필요한 경우 보호

의류와 장비의 제공, 충분한 감사를 통한 법률 및 규제 시행, 산업재해와 질병의 통지 요건, 중대한 재해 및 질병에 대한 조사의 시행, 연간 통계의 작성, 이러한 정책에 따라 적합하게 취한 행동에 대한 징계조치로부터의 노동자와 그 대표자의 보호, 그리고 본질적으로 예방적 기능을 보유한 직장 보건 서비스의 제공. 1981년 세계노동기구 산업안전보건협약(제155호) 및 1985년 산업보건서비스협약(제161호) 참조.

²⁶ 알마아타선언 제2조, 1차 보건의료에 관한 국제회의 보고서, 알마아타, 1978년 9월 6-12일, 세계보건기구 “전 인류를 위한 건강” 시리즈 No. 1 (1978, 제네바)

²⁷ 본 일반논평 제45항 참조.

²⁸ 1994년 9월 카이로 국제인구개발회의의 보고서 (유엔 출판부, 판매 번호 E.95.XIII.18), 제1장, 결의 1, 부록, 제7장 및 제8장.

²⁹ 규약 제2조 1항

³⁰ 이러한 집단이 개별적인 권리 보유자로서 구제를 구할 수 있는지 여부와는 관계없이, 당사국은 제12조의 집단적인 차원과 개인적인 차원 모두에 의해 구속된다. 집단적 권리는 보건 분야에서 매우 중요하다. 현대 공중보건 정책은 주로 집단에 대해 접근하는 예방 및 증진에 상당히 의존하고 있다.

³¹ 일반논평 2의 제9항 참조.

제29차 회기 (2002)

일반논평 15: 물에 대한 권리 (동 규약 제11, 12조)

I. 서문

1. 물은 제한된 천연자원이고 생명과 건강에 필수적인 공공재이다. 물에 대한 인간의 권리는 인간으로서의 존엄성을 가진 삶을 영위하기 위해 필요불가결하다. 이것은 인간의 다른 권리들을 실현하는 데에 있어서 선결조건이다. 본 위원회는 개발도상국 뿐만 아니라 선진국에서도 물에 대한 권리에 대한 광범위한 부인에 직면해왔다. 수십억명의 사람들이 적절한 위생에 대한 접근을 결여하고 있는데, 이것이 수질오염과, 물과 관련된 질병의 주요한 원인이며, 10억 이상의 인구가 기본적인 용수 공급에 대한 접근을 결여하고 있다.¹ 계속되는 오염, 고갈과 불평등한 물의 분배는 현존하는 빈곤을 악화시키고 있다. 당사국들은 이 일반논평에서 제시하는 대로 차별 없이 물에 대한 권리를 실현하기 위해 효과적인 조치를 채택해야 한다.

물에 대한 권리의 법적 근거

2. 물에 대한 인간의 권리는 모든 사람에게 개인적이고 가사적인 용도를 위해 충분하고, 안전하고, 수용가능하고, 물리적으로 이용할 수 있고 비용상 감당할 수 있는 물에 대한 권리를 부여한다. 적정량의 안전한 물은 탈수로 인한 사망을 방지하고, 물과 관련된 질병의 위험성을 감소시키며, 소비, 요리, 개인적이고 가사적인 위생요건을 제공하기 위해 필요하다.

3. 동 규약 제11조 1항은 “적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여” 적절한 생활수준을 누릴 권리의 실현으로부터 도출되고, 또 이에 필요불가결한 많은 권리를 구체화한다. “포함하여”라는 단어의 사용은 이 권리의 목록이 열거적인 것을 뜻하는 것이 아님을

드러난다. 특히 물에 대한 권리가 생존을 위한 가장 기본적인 조건 중의 하나이기 때문에, 이 권리는 명백히 적절한 생활수준을 확보하는 데에 필수적인 보장의 범주 내에 포함된다. 게다가 본 위원회는 이미 물이 동 규약 제11조 1항에 포함된 인권이라고 인정하였다 (일반논평 6(1995)을 참조할 것).² 물에 대한 권리는 또한 도달 가능한 최고 수준의 건강권(제12조 1항)³, 적절한 주거와 적절한 식량에 대한 권리(제11조 1항)⁴과 불가분하게 연관되어 있다. 이 권리는 또한 국제인권장전에 규정된 다른 권리들, 그 중에서도 생명권과 인간의 존엄과 함께 파악되어야 한다.

4. 물에 대한 권리는 조약, 선언 그리고 다른 기준들을 포함하는 광범위한 국제문서에서 인정되어 왔다.⁵ 예를 들어, “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 규약” 제14조 2항은 당사국이 여성에게 “특히 [...] 용수 공급과 관련한 적절한 생활조건”을 향유할 권리를 보장하여야 한다고 규정한다. “아동의 권리에 관한 협약” 제24조 2항은 당사국들이 “충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공을 통하여” 질병과 영양실조를 퇴치할 것을 요구한다.

5. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약” 제16, 17조에 따른 당사국 보고서의 형식과 내용에 관한 개정된 일반 지침과 일반 논평에 따라 그 보고서를 심의하는 동안, 사회권규약위원회는 물에 대한 권리를 일관되게 다루어왔다.

6. 물은 개인적이고 가사적인 용도 이외에도, 동 규약상 권리를 실현하기 위한 다양한 목적을 위해 요구된다. 예를 들어, 물은 식량을 생산하고 (적절한 식량에 대한 권리) 환경위생을 확보하는 데에 (보건권) 필요하다. 물은 생계를 확보하고 (노동에 의하여 생계를 영위할 권리) 몇몇 문화적 관행을 향유하는 데에 (문화생활에 참여할 권리) 필수적이다. 그럼에도 불구하고, 물의 분배에 있어서의 우선권은 개인적이고 가사적인 용도를 위한 물에 대한 권리에 주어져야 한다. 우선권은 또한 규약상 각 권리의 핵심 의무를 충족하기 위해 필요되는 물 뿐만 아니라 기아와 질병을 예방하기 위해 요구되는 수자원에 대해 주어져야 한다.⁶

물과 규약상 권리

7. 적절한 식량에 대한 권리를 실현하기 위해 (일반논평 12(1999)를 참조할 것), 본 위원회는 농업을 위하여 수자원에 대한 지속가능한 접근을 보장하는 것의 중요성에 주목한다.⁷ 여성농부들을 포함하여 불리한 조건을 가지고 주변화된 농부들이 지속가능한 우기농경작(rain harvesting)과 관개기술을 포함하여 물과 물 관리체제에 대한 평등한 접근을 가질 수 있도록 보장하는 것에 대해 주의가 기울여져야 한다. 인민은 “그들의 생존수단을 박탈당하지 아니한다”고 규정하는 동 규약 제1조 2항의 임무에 유의하여, 당사국들은 생존을 위한 농업과 토착민의 생계를 확보하기 위해 물에 대한 적절한 접근을 확보해야 한다.⁸

8. 동 규약 제12조 2항 (b)의 보건권의 한 측면으로서, 환경위생은 안전하지 않고 독성 있는 물 환경으로 인한 건강에 대한 위협을 방지하기 위해 비차별적인 기초에 근거한 조치를 취하는 것을 포함한다.⁹ 예를 들어, 당사국들은 천연수자원이 유해한 물질과 병원성 미생물에 의한 오염으로부터 보호될 수 있도록 보장해야 한다. 마찬가지로, 당사국들은 수중생태계가 질병을 매개하는 동물의 서식처의 역할을 하는 상황을 감시하고, 이것이 인간환경에 대해 위협이 되는 경우라면 언제든지 이를 퇴치해야 한다.¹⁰

9. 동 규약에 대한 당사국들의 이행과 그들의 보고서 제출 의무 수행을 보조할 목적으로, 이 일반논평은 제2장에서 제 11조 1항과 12조에서의 물에 대한 권리의 규범적인 내용, 당사국들의 의무(제3장), 위반(제4장), 그리고 국내 수준에서의 이행(제5장)에 초점을 맞추는 한편, 당사국들을 제외한 행위자들의 의무는 제6장에서 언급되어 있다.

II. 물에 대한 권리의 규범적 내용

10. 물에 대한 권리는 자유와 자격을 모두 포함한다. 자유는 물에 대한 권리를 위해 필요한 현존하는 용수 공급에 대한 접근을 유지할 권리와, 임의적인 단수 또는 공급 용수의 오염과 같은 간섭으로부터 자유로울 권리를 포함한다. 이와는 대조적으로 자격은 물에 대한 권리를 향유할 기회의 평등을 제공해 주는 용수 공급과 관리 체제에 대한

권리를 포함한다.

11. 물에 대한 권리의 요소는 제11조 1항과 12조에 따라 인간의 존엄, 생명과 보건을 위해 적절해야 한다. 물의 적절성은 양의 측정이나 기술에 관한 것으로 좁게 해석되어서는 안 된다. 물은 경제적인 재화로서 주로 취급되는 것이 아니라, 또한 사회적이고 문화적인 재화로서 취급되어야 한다. 물에 대한 권리의 실현 방법은 또한 이 권리가 현재와 미래의 세대를 위해 실현될 수 있도록, 지속가능한 것이어야 한다.¹¹

12. 물에 대한 권리를 위해 요구되는 물의 적절성이 다양한 상황에 따라 달라지는 것과 달리, 다음의 요소들은 모든 경우에 적용된다.

(a) *가용성*. 개인적이고 가사적인 용도를 위한 각 개인에 대한 용수 공급은 충분하고 계속적이어야 한다.¹² 이러한 용도는 대개 식수, 개인 위생, 의류 세탁, 음식 준비, 개인과 가정의 위생을 위한 것을 포함한다.¹³ 각 개인이 이용할 수 있는 물의 양은 세계보건기구 (WHO)의 지침에 부합해야 한다.¹⁴ 몇몇 개인들과 집단들은 또한 보건, 기후 그리고 노동 조건을 이유로 추가적으로 물을 요구할 수 있다.

(b) *수질*. 개인적이고 가사적인 용도로 요구되는 물은 안전해야 하고, 따라서 개인 건강에 대한 위협을 구성하는 미생물, 화학물질과 방사성 물질에 의한 위험요소가 없어야 한다.¹⁵ 게다가, 물은 각 개인적이고 가사적인 용도에 있어 수락이 가능한 색깔, 냄새 그리고 맛을 띠어야 한다.

(c) *접근성*. 물, 물과 관련된 시설과 서비스는 당사국의 관할권 내의 모든 사람들에게 차별 없이 접근가능해야 한다. 접근성은 다음 4가지의, 서로 중복되는 측면을 가지고 있다.

(i) *물리적 접근성*. 물과, 물과 관련된 적절한 시설과 서비스는 모든 계층의 인구가 물리적으로 안전하게 접근할 수 있는 장소 내에 있어야 한다. 충분하며, 안전하고 수용가능한 물은 각 가정, 교육기관과 일터 내에 있거나 그로

부터 가까운 지역 내에 위치하여 접근가능해야 한다.¹⁶ 물과 관련된 모든 시설과 서비스는 충분한 품질을 갖추고, 문화적으로 적절하고, 성과 생체주기, 사생활의 요구에 부합해야 한다. 물리적 안전은 물과 관련된 시설과 서비스에 접근하는 동안 위협받지 않아야 한다.

(ii) **경제적 접근성** 물과, 물과 관련된 시설과 서비스는 모두에게 있어 지불가능해야 한다. 물을 구하는 데 직접, 간접적으로 관련된 비용과 경비가 지불가능해야 하며, 규약상의 다른 권리 실현을 제한하거나 위협해서는 안 된다.

(iii) **차별금지** 물과, 물과 관련된 시설과 서비스는 가장 취약하고 주변화된 인구 계층을 포함한 모두에게 금지된 근거에 의한 어떠한 차별도 없이 법률과 현실에 있어 접근가능해야 한다. 그리고

(iv) **정보에의 접근성** 접근성은 물과 관련된 문제에 관해서 정보를 추구하고, 받고, 알릴 권리를 포함한다.¹⁷

널리 적용되는 특별 주제

차별금지와 평등

13. 물에 대한 권리가 차별 없이(제2조 2항), 그리고 남녀에게 동등하게(제3조) 향유될 것을 보장할 당사국들의 의무는 모든 규약상 의무에 스며들어 있다. 동 규약은 따라서 인종, 피부색, 성, 연령, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적 또는 정신적 장애, 건강상태(HIV/AIDS를 포함), 성적 취향 그리고 시민적, 정치적, 사회적 또는 그 외의 지위에 근거하여 물에 대한 권리의 동등한 향유 또는 행사를 무효화하거나 손상시킬 의도 또는 효과를 가지고 있는 어떠한 차별도 금지한다. 본 위원회는 심각한 자원 압박 속에서도 사회의 취약한 구성원은 그들을 위한 상대적으로 낮은 비용의 정책을 채택하여 보호되어야 한다고 규정한 일반논평 3(1990)의 제12항을 상기한다.

14. 개인과 집단이 물에 대한 권리를 성취하기 위해 필요한 수단 또는 자격을 박탈당한 경우, 당사국들은 금지된 근거에 의한 사실상의 차별을 제거하기 위해 조치를 취해야 한다. 당사국들은 수자원의 분배와 물에 대한 투자가 사회의 모든 구성원이 물에 대한 접근을 용이하게 할 수 있도록 보장해야 한다. 부적절한 자원 분배는 드러나지 않는 차별을 가져올 수 있다. 예를 들어, 투자는 훨씬 많은 사람들이 혜택을 볼 수 있는 서비스와 시설보다는 종종 특권이 주어진 적은 수의 사람들만이 접근가능한 값비싼 용수 공급 서비스와 시설만을 불균형하게 선호해서는 안 된다.

15. 물에 대한 권리에 관하여, 당사국들은 필요한 물과 물과 관련된 시설에 대해 충분한 수단을 갖고 있지 않은 사람들에게 이를 제공하고, 물과 물과 관련된 서비스를 공급함에 있어 국제적으로 금지되는 근거에 의한 모든 형태의 차별을 방지할 특별한 의무를 가지고 있다.

16. 물에 대한 권리가 모든 사람들에게 적용되는 한편, 당사국들은 이 권리를 행사하는 데 있어 여성, 아동, 소수집단, 토착민, 난민, 망명 희망자, 국내 실향민, 이주노동자, 재소자와 억류자를 포함하여 전통적으로 물에 대한 권리행사에 있어 어려움에 직면한 개인과 집단에게 특별한 주의를 기울여야 한다. 특히, 당사국들은 다음을 보장하기 위한 조치를 취해야 한다.

(a) 여성은 수자원과 자격과 관련한 의사 결정 과정에서 배제되지 않는다. 물을 손에 넣기 위해 여성이 부담하는 과도한 부담은 완화되어야 한다.

(b) 교육 시설과 가정에서 적절한 물이 부족하거나, 물을 구하는 부담 때문에 아동이 그들의 인권을 향유하지 못해서는 안 된다. 현재 적절한 식수가 없는 교육 시설에 적절한 물을 공급하는 것은 긴급 사안으로 다루어져야 한다.

(c) 시골과, 가난한 도시지역은 적절하게 관리된 물과 관련된 시설에 대한 접근을 가져야 한다. 시골지역에서의 전통적인 수원에 대한 접근은 불법적인 잠식과 오염

으로부터 보호되어야 한다. 비공식적인 인간정주를 포함하여 가난한 도시지역과 노숙자들은 적절하게 관리된 물과 관련된 시설에 대한 접근을 가져야 한다. 어떤 가정에 대해서도 그들의 주거나 토지 상태를 이유로 물에 대한 권리가 부정되어서는 안 된다.

- (d) 조상으로부터 전래받은 토지에서 수원에 대한 토착민의 접근은 잠식과 불법한 오염으로부터 보호되어야 한다. 국가들은 토착민들이 자신들의 물에 대한 접근을 설계, 교부하고 통제할 수 있도록 방안을 제공해야 한다.
- (e) 유목, 유랑하는 공동체는 전통적이고 지정된 정거지역(halting site)에서 적절한 물에 대한 접근을 가진다.
- (f) 피난민, 망명 희망자, 국내 실향민과 귀환자는 그들이 수용소, 도시지역 또는 시골지역 등 어디에 머무르든지 간에 적절한 물에 대한 접근을 가진다. 피난민과 망명 희망자는 내국민에게 물에 대한 권리가 부여되는 것과 같은 조건 하에서 이 권리를 부여받아야 한다.
- (g) 재소자와 억류자는 국제인도법과 “피구금자의 처우에 대한 유엔 최저기준규칙”의 요구를 유념하여 그들의 일상적, 개인적 요구를 위해 충분하고 안전한 물을 제공받는다.¹⁸
- (h) 노인, 장애인, 자연재해의 피해자, 재해가 잘 일어나는 지역의 거주자, 그리고 불모지 또는 비가 매우 적은 지역 또는 작은 섬의 거주자들과 같이 물에 대한 물리적인 접근과 관련하여 어려움에 직면한 집단은 안전하고 충분한 물을 제공받는다.

Ⅲ. 당사국의 의무

일반적인 법적 의무

17. 동 규약이 단계적인 실현을 규정하고 이용가능한 자원의 제한으로 인한 제한을 인정할지라도, 규약은 또한 당사국들에게 즉시효를 가지는 다양한 의무를 부과한다. 물에 대한 권리와 관련하여 당사국들은 이 권리가 어떤 종류의 차별도 없이 행사될 것이라는 점에 대한 보장(제2조 2항), 그리고 제11조 1항과 12조의 완전한 실현을 위하여 조치를 취할 의무(제2조 1항) 등과 같은 즉각적인 의무를 가진다. 이러한 조치들은 신중하고 구체적이며 물에 대한 권리의 완전한 실현을 목표로 하여야 한다.

18. 동 규약 하에서 당사국들은 물에 대한 권리의 완전한 실현을 위하여 가능한 한 신속하고 효과적으로 행동할 지속적이고 계속적인 임무를 가지고 있다. 모든 당사국들이 물, 기술, 재정 자원 그리고 국제 원조를 포함하는 넓은 범위의 자원에 대한 통제권을 행사하기 때문에, 동 규약상 다른 모든 권리들과 마찬가지로 이 권리의 실현은 실행가능하고 사용가능해야 한다.

19. 동 규약 하에서 물에 대한 권리와 관련하여 역행하는 조치는 금지된다는 강한 추정¹⁹이 존재한다. 고의적으로 역행하는 조치를 취한다면, 당사국은 모든 대안에 대한 아주 신중한 심의를 거친 후에 그 조치들이 도입되었으며, 당사국의 최대한으로 이용가능한 자원의 완전한 사용이라는 맥락에서 이것이 동 규약이 예정하고 있는 권리들의 완전성과 관련하여 온당하게 정당화된다는 점에 대한 증명책임을 진다.

구체적인 법적 의무

20. 물에 대한 권리는 다른 인권과 마찬가지로 당사국들에게 세 종류의 의무를 부과한다. 존중할 의무, 보호할 의무와 수행할 의무가 그것이다.

(a) 존중할 의무

21. 존중할 의무는 당사국들이 물에 대한 권리의 향유에 대해 국가의 직접, 또는 간접적 개입을 자제할 것을 요구한다. 이 의무는 특히 적절한 물에 대한 평등한 접근을 부정하거나 제한하는 모든 관행과 행동에 대한 개입으로부터 자제하는 것을 포함하는데, 여기에는 물의 분배에 관한 관습적이거나 또는 전통적인 방식에 대해 자의적으로 개입하는 것, 국가 소유의 시설의 폐기물이나 무기의 사용과 시험에 의하는 등 불법적으로 물을 감소시키거나 오염시키는 것, 무력충돌 중에 국제인도법을 위반하여 물과 관련된 서비스와 기반에 대한 접근을 징벌적 조치의 일환으로 제한하거나 파괴하는 것이 포함된다.

22. 본 위원회는 무력충돌, 비상상황 그리고 자연재해 중에 물에 대한 권리가 당사국들이 국제인도법에 의해 구속됨으로써 가지게 되는 의무를 포함함을 지적한다.²⁰ 이것은 민간인의 생존에 필요 불가결한 대상에 대한 보호를 포함하는데, 여기에는 식수 설비와 공급과 관개작업, 광범위하고 장기간 지속되며 심각한 손상으로부터 자연환경에 대한 보호, 그리고 민간인, 피수용자 그리고 재소자들의 적절한 물에 대한 접근의 보장이 포함된다.²¹

(b) 보호할 의무

23. 보호할 의무는 물에 대한 권리의 향유에 대해 어떠한 방식으로든 제3자가 개입하는 것을 막을 것을 당사국들에게 요구한다. 제3자는 국가 권한 하의 대리인 뿐만 아니라 개인, 집단, 법인과 다른 실체들을 포함한다. 이 의무는 특히, 예를 들어, 적절한 물에 대한 동등한 접근을 부정하는 제3자 또는 천연 수원, 우물 그리고 다른 수자원 분배 체제를 포함하여 수자원을 오염시키고 불공정하게 추출하는 제3자를 제지하는 등에 필요하고 효율적인 입법적 그리고 다른 수단들을 채택할 것을 포함한다.

24. 물과 관련된 서비스 (파이프를 통한 수자원 네트워크, 물 탱크, 강과 우물에 대한 접근 등)가 제3자에 의해 작동되거나 통제되는 경우, 당사국은 충분하고 안전하며 허

용될 수 있는 물에 대해, 평등하며 지불가능한 물리적인 접근이 손상되는 것을 방지해야 한다. 이러한 남용을 막기 위해, 동 규약과 본 일반논평에 부합하여 독립적인 감시와 진정한 공공 참여, 불이행에 대한 형벌의 부과 등을 포함하는 효율적인 규제 체제가 수립되어야 한다.

(c) 실현할 의무

25. 실현할 의무는 촉진할 의무, 증진할 의무, 그리고 제공할 의무로 나누어 볼 수 있다. 촉진할 의무는 국가에 대해 개인과 공동체의 권리 향유를 돕기 위해 적극적인 조치를 취할 것을 요구한다. 증진할 의무는 당사국에게 물의 위생적인 사용, 수자원의 보호와 수자원 낭비를 최소화할 수 있는 방안에 관한 적절한 교육이 실시될 것을 보장하기 위한 조치를 취할 것을 강제한다. 당사국들은 또한 개인이나 집단이 그들이 통제할 수 없는 이유 때문에 이용가능한 수단에 의해 권리를 스스로 실현할 수 없을 경우 그 권리를 실현할 의무가 있다.

26. 실현할 의무는 당사국들에게 물에 대한 권리의 완전한 실현을 위해 필요한 조치를 채택하도록 요구한다. 이 의무는 특히, 가급적이면 입법적 이행의 방법을 통해서 국내의 정치적 그리고 법적 체제 내에서 물에 대한 권리에 대한 충분한 인식을 부여하는 것을 의미한다. 즉, 이 권리를 실현하기 위해 국내적 수자원 전략과 행동계획을 채택하는 것, 물에 대한 비용이 모두에 대해 부담가능할 수 있도록 보장하는 것, 그리고 물에 대한 개선된 지속가능한 접근, 특히 시골과 빈곤한 도시지역에 있어서, 그러한 접근을 촉진하는 것을 포함한다.

27. 물에 대한 비용이 부담가능할 수 있도록, 당사국들은 필요한 조치를 채택해야 하는데, 이 조치에는 특히 다음과 같은 것들이 포함될 수 있다. (a) 다양한 적정 저비용 과학기술의 사용, (b) 무료 또는 저가로 물을 공급하는 등의 적절한 가격정책을 사용하는 것, 그리고 (c) 소득 보전. 물에 관한 서비스에 대한 지불은, 사적으로 또는 공적으로 공급되는지의 여부를 불문하고, 평등의 원칙에 따라, 이러한 서비스에 대한 비용이 사회적으로 불이익을 받는 집단을 포함한 모든 사람들에게 부담가능한 것이어야

한다. 평등은 물과 관련된 비용에 있어서 더 가난한 가정이 더 부유한 가정과 비교하여 더 많은 부담을 받지 않을 것을 요구한다.

28. 당사국들은 현재와 미래의 세대를 위해 충분하고 안전한 물이 확보될 수 있도록 하기 위해 종합적이고 통합된 정책과 프로그램을 채택해야 한다.²² 이러한 정책과 프로그램은 다음을 포함할 수 있다. (a) 지속불가능한 추출, 물길 전환 그리고 댐 건설 등에 의한 수자원 고갈을 줄이는 것, (b) 방사능, 유해한 화학물질과 인간의 배설물 등의 물질을 통한 물길과, 물과 관련된 생태계의 오염을 줄이고 제거하는 것, (c) 저수지를 감시하는 것, (d) 계획된 개발이 적절한 물에 대한 접근을 방해하지 않도록 보장하는 것, (e) 기후변화, 사막화 그리고 증가된 토양의 염분 함유도, 삼림 남벌 그리고 생물다양성과 같이 물의 이용가능성과 자연 생태계 유역에 영향을 미칠 수 있는 행동의 여파를 평가하는 것,²³ (f) 실수요자에 의한 물의 효율적 이용을 증가시키는 것, (g) 분배에 있어서 수자원 낭비를 줄이는 것, (h) 비상 상황에 대한 대응 매커니즘, (i) 그리고 정책과 프로그램을 수행하기 위한 권한을 갖춘 기관과 적절한 제도적 협정을 수립하는 것 등이 그것이다.

29. 모든 사람에 대해 적절한 위생에 대한 접근을 보장하는 것은 인간의 존엄과 사생활에 있어서 기본적인 것일 뿐 아니라, 식수 공급과 자원의 평등을 보호하는 데 있어서 가장 중요한 매커니즘이다.²⁴ 보건권과 적절한 주거에 대한 권리에 부합하여(일반논평 4 (1991)와 14 (2000)을 참조할 것), 당사국들은 여성과 아동의 필요를 고려하여 특히 시골과 빈곤한 도시지역으로 안전한 위생 서비스를 점진적으로 확장할 의무를 가지고 있다.

국제적 의무

30. 동 규약 제2조 1항, 제11조 1항, 그리고 제23조는 당사국들이 국제 협력과 원조의 핵심적인 역할을 인정하고, 물에 대한 권리의 완전한 실현을 성취하기 위해 합동의, 그리고 개별적인 행동을 취할 것을 요구한다.

31. 물에 관한 권리와 관련한 국제적 의무를 준수하기 위해, 당사국들은 다른 국가에서의 이 권리에 대한 향유를 존중해야 한다. 국제 협력은 다른 국가 내에서 이 권리의 향유를 직접 또는 간접적으로 방해하는 행동을 자제할 것을 당사국에게 요구한다. 당사국의 관할권 내에서 착수된 모든 행동은 타국의 관할권 내에 있는 사람들의 물에 대한 권리를 실현할 수 있는 능력을 박탈하지 않아야 한다.²⁵

32. 당사국들은 용수 공급 뿐만 아니라 물에 대한 권리를 확보하기 위해 필수적인 상품과 서비스의 공급을 방해하는 엠바고 또는 이와 유사한 조치를 부과하는 것을 항상 자제해야 한다.²⁶ 물은 절대로 정치적이고 경제적인 압력의 도구로 사용되어서는 안 된다. 이러한 이유로, 본 위원회는 경제 제재와 경제적, 사회적 그리고 문화적 권리의 존중 사이의 관계에 관한 일반논평 8 (1997)에 언급된 입장을 상기한다.

33. 당사국들은 자국 국민과 회사들이 타국의 개인과 공동체가 가지는 물에 대한 권리를 침해하는 것을 방지하는 조치가 취해져야 한다. 당사국들이 법적인 또는 정치적인 수단을 통해 다른 제3자들에게 영향을 미쳐 이 권리를 존중하도록 조치를 취할 경우, 이러한 조치는 유엔 헌장과 적용가능한 국제법과 조화를 이루어 취해져야 한다.

34. 자원이 이용가능하다면, 국가들은 예를 들어, 수자원, 재정적이고 기술적인 원조에 관한 규정 등을 통해 다른 국가 내의 물에 대한 권리의 실현을 촉진해야 하고, 요청을 받았을 때에는 필요한 원조를 제공해야 한다. 피난민과 실향민에 대한 원조를 포함하는 재난 구호와 긴급 원조에 있어서 우선권은 적절한 물에 관련된 규정을 포함하는 규약상 권리에 주어져야 한다. 국제 원조는 동 규약과 다른 인권 기준과 일관되며, 지속 가능하고 문화적으로 적절한 방법으로 제공되어야 한다. 경제적으로 발전된 당사국들은 이러한 점에서 더 가난한 개발도상국을 원조할 특별한 책임과 이익을 가진다.

35. 당사국들은 국제 협정에 있어서 물에 관한 권리에 정당한 관심이 주어지도록 보장해야 하고, 이를 이유로 그 이상의 법적 장치를 고려해야 한다. 다른 국제적 그리고 지역적 협정의 채택과 이행과 관련해서 당사국들은 이러한 협정이 물에 대한 권리에 악영향을 끼치지 않을 조치를 취해야 한다. 무역자유화에 관련된 협정들은 물에 대한 권

리의 완전한 실현을 보장하는 국가의 능력(capacity)을 축소시키거나 억제해서는 안 된다.

36. 당사국들은 국제기구의 회원국으로서의 그들의 행동이 물에 대한 권리를 고려하도록 보장해야 한다. 따라서, 국제금융기관, 그 중에서도 국제통화기금, 세계은행, 그리고 지역적 개발 은행의 회원국인 당사국들은 대부 정책, 신용 협정 그리고 다른 국제적 조치에 있어서 물에 대한 권리가 고려될 것을 보장하기 위해 조치를 취해야 한다.

핵심 의무

37. 일반논평 3 (1990)에서, 본 위원회는 동 규약에서 선언된 각 권리의 적어도 최소한의 핵심적인 수준이 충족되도록 하는 당사국의 핵심의무가 있음을 확인하였다. 본 위원회의 견해로는, 적어도 즉시효를 갖는 물과 관련된 많은 핵심 의무가 확인될 수 있다.

- (a) 질병을 예방하기 위한 개인적이고 가사적인 용도로 충분하고 안전한 최소한의 필요한 양의 물에 대한 접근을 확보하는 것.
- (b) 특히 혜택받지 못했거나 주변화된 집단에 대해서 비차별적인 기초에 따라 물과, 물과 관련된 시설과 서비스에 대한 접근권을 확보하는 것.
- (c) 충분하고, 안전하며, 정기적으로 물을 공급하고, 엄청난 대기 시간을 피하기 위해 충분한 숫자의 물 유출구를 가지며, 가정으로부터 합리적인 거리에 있는 물과 관련된 시설 또는 서비스에 대한 물리적 접근을 확보하는 것.
- (d) 물에 대해 물리적으로 접근해야 할 때 개인 안전이 위협받지 않을 것을 보장하는 것.
- (e) 모든 이용가능한 물과 관련된 시설과 서비스의 평등한 분배를 보장하는 것.

(f) 전 인구를 대상으로 하는 국가 수자원 정책과 행동 계획을 채택하고 이행하는 것. 참여적이고 투명한 절차에 기반하여 정책과 행동 계획이 고안되고 정기적으로 검토되어야 하고, 그것은 물에 대한 권리의 지표와 표준과 같이 진보를 밀접하게 감시할 수 있는 방법을 포함해야 하며, 정책과 행동계획이 고안되는 데 사용되는 내용 뿐만 아니라, 그 절차는 모든 혜택받지 못한 또는 주변화된 집단에 대해 특별한 주의를 기울여야 한다.

(g) 물에 대한 권리의 실현 또는 비실현의 범위를 감시하는 것.

(h) 취약하고 주변화된 집단을 보호하기 위해 그들을 위한 상대적으로 적은 비용의 물 프로그램을 채택하는 것.

(i) 특히 적절한 위생에 대한 접근을 보장하면서 물과 관련된 질병을 예방, 처리, 통제하는 조치를 취하는 것.

38. 의문의 여지를 피하기 위해서, 본 위원회는 개발도상국이 본 일반논평 제37항에서 제시된 그들의 핵심 의무를 실현할 수 있도록 국제 원조와 협력, 그 중에서도 특히 경제적이고 기술적인 성격의 원조와 협력을 제공하는 것은 특히 당사국들과, 원조할 위치에 있는 다른 행위자들의 의무라는 점을 강조하고자 한다.

IV. 침해

39. 물에 대한 권리의 규범적 내용 (제2장을 참조할 것)가 당사국의 의무에 대해 적용되는 경우 (제3장), 물에 대한 권리의 침해의 확인을 촉진하는 절차가 작동된다. 다음에서는 물에 대한 권리의 침해에 대한 사례가 제공된다.

40. 일반 의무와 특별 의무의 준수 사실을 증명하기 위해서, 당사국들은 그들이 물에 대한 권리의 실현을 위해서 필요하고 실행가능한 조치를 취했다는 점을 입증해야 한

다. 국제법에 따라서, 이러한 조치를 취함에 있어 신의성실에 따라서 행하지 못했다는 것은 이 권리의 침해에 해당하게 된다. 당사국은 위 제37항에서 제시된 유예가 불가능한 핵심 의무에 대한 자신의 불이행을 정당화할 수 없다는 점이 강조되어야 한다.

41. 어떠한 작위 또는 부작위가 물에 대한 권리의 침해에 해당하는지를 결정함에 있어서, 당사국이 물에 관한 권리와 관련된 의무에 응하는 데에 있어 능력의 부재와 의지의 부재를 구별하는 것이 중요하다. 이것은 각 당사국에게 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 필요한 조치를 취할 것을 강제하는 동 규약 제2조 1항 뿐만 아니라, 적절한 생활수준을 누릴 권리와 보건권을 규정하고 있는 제11조 1항과 제12조로부터 도출된다. 물에 대한 권리의 실현을 위해 가용자원의 최대한을 사용하는 데 대한 의지가 없는 국가는 규약상 의무를 위반하는 것이다. 만일 자원의 제한으로 당사국이 자국의 규약상 의무를 완전하게 준수하지 못한다면, 우선적으로 해당 국가는 그럼에도 불구하고 위에서 약속된 의무를 충족시키기 위해 자의로 처분할 수 있는 가용자원의 최대한을 사용하기 위한 모든 노력을 기울였다는 사실을 정당화해야 한다.

42. 물에 대한 권리의 침해는 당사국 또는 국가에 의해 불충분하게 규제된 다른 실체의 직접적인 행동, 즉 *작위/행위*를 통해서 발생할 수 있다. 침해는 예를 들어 (제37항에 기술된) 핵심 의무와 양립하지 않는 역행 조치의 채택, 물에 대한 권리를 계속적으로 향유하기 위해 필요한 입법의 공식적 폐지 또는 정지, 또는 물에 대한 권리와 관련하여 기존의 국내법적 또는 국제법적 의무와 명백하게 양립 불가능한 입법 또는 정책의 채택 등을 포함한다.

43. *부작위/행위*를 통한 침해는 만인의 물에 대한 권리의 완전한 실현을 위해 적절한 조치를 취하지 못하는 것, 물에 대한 국내 정책을 갖지 못하는 것, 그리고 관련 법률을 집행하지 못하는 것을 포함한다.

44. 침해의 완전한 목록을 사전에 구체화하는 것은 가능하지 않다 할지라도, 본 위원회의 작업으로부터 도출되는 의무의 수준과 관련된 다수의 전형적인 사례는 확인될 수 있을 것이다.

-
- (a) 존중할 의무의 위반은 당사국의 물에 대한 권리에의 개입에서 기인한다. 이것은 특히 다음과 같은 것들을 포함한다. (i) 물과 관련된 서비스 또는 시설로부터의 자의적인 또는 정당화되지 않은 단절 또는 배제, (ii) 용수 가격에 있어서의 차별적인 또는 부담할 수 없는 비용 증가, (iii) 인간 보건에 영향을 미치는 수자원의 오염과 감소.
- (b) 보호할 의무의 위반은 제3자에 의한 물에 대한 권리에의 위반행위로부터 국가의 관할권 내에 있는 개인을 보호하기 위해 모든 필요한 조치를 취하는 데에 대한 국가의 실패에서 기인한다.²⁷ 이것은 특히 다음과 같은 것들을 포함한다. (i) 오염과 불평등한 수자원의 추출을 방지하기 위한 법률을 제정하거나 집행하지 못하는 것, (ii) 물과 관련된 서비스 제공자를 효율적으로 규율하고 통제하지 못하는 것, (iii) 간섭, 손상, 그리고 파괴로부터 수자원 분배 체제 (예를 들어, 파이프를 통한 네트워크와 우물)를 보호하지 못하는 것, 그리고
- (c) 실현할 의무의 위반은 당사국들이 물에 대한 권리의 실현을 보장하기 위해 모든 필요한 조치를 취하는 데에 실패함에 따라 발생한다. 그 사례에는 특히 다음과 같은 것들이 포함된다. (i) 만인에게 물에 대한 권리를 보장하기 위해 고안된 국가 수자원 정책을 채택하거나 이행하지 못하는 것, (ii) 개인 또는 집단, 특히 취약하거나 주변적인 자들이 물에 대한 권리를 향유하지 못하게 되는 결과를 초래하게 되는 공공 자원의 불충분한 지출 또는 잘못된 할당, (iii) 국내적 차원에서 물에 대한 권리의 실현을 감시하지 못하는 것, 예를 들어 물에 대한 권리의 지표와 표준을 확인하는 등의 방법으로, (iv) 물과 관련된 시설과 서비스의 불평등한 분배를 감소시키기 위한 조치를 취하지 못하는 것, (v) 비상 구제를 위한 메커니즘을 채택하지 못하는 것, (vi) 만인에 의해 향유되는 권리의 최소한의 핵심적인 수준을 보장하지 못하는 것, (vii) 국가가 다른 국가 또는 국제 기구와 협정을 체결할 때 물에 대한 권리에 관한 자국의 국제적 법적 의무를 고려하지 못하는 것.

V. 국내적 수준에서의 이행

45. 동 규약 제2조 1항에 따라서, 당사국들은 그들의 규약상 의무를 이행함에 있어서 “특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단”을 사용할 것을 요청받는다. 자국의 특수한 상황을 충족하기 위해 어떠한 조치가 가장 적합한지를 평가함에 있어서, 모든 당사국은 재량범위를 가지고 있다. 그러나 동 규약은 만인이 물에 대한 권리를 향유하는 것을 가능한 한 빨리 보장할 수 있도록 필요한 조치라면 무엇이든 취해야 할 임무를 명백하게 각 당사국에 대해 부과한다. 물에 대한 권리를 실현하기 위해 고안된 모든 국내적 조치는 다른 인간의 권리의 향유에 간섭해서는 안 된다.

입법, 전략 그리고 정책

46. 현존하는 입법, 전략 그리고 정책은 그들이 물에 대한 권리로부터 도출되는 의무와 양립이 가능하도록 검토되고, 규약의 요건과 조화되지 않는 경우에는 폐지, 수정 또는 변경되어야 한다.

47. 조치를 취할 임무는 당사국들에 대해 물에 대한 권리를 실현하기 위해 국내적 전략 또는 계획을 채택할 의무를 명백히 부과한다. 이 전략은 반드시 (a) 인권법과 원칙에 근거해야 하고, (b) 물에 대한 권리와 이에 상응하는 당사국의 의무의 모든 측면을 포괄해야 하며, (c) 명백한 목표를 정의하고, (d) 성취되어야 할 목적 또는 목표, 그리고 그 성취를 위한 시간의 틀을 정하며, (e) 적절한 정책과, 이에 상응하는 표준과 지표를 정식화해야 한다. 이 전략은 또한 그 과정에 대한 기구의 책임을 명확히 하고, 목적과 목표를 달성하는 데에 이용가능한 자원을 확인하며, 기구의 책임에 따라 자원을 적절하게 할당하고, 전략의 이행을 보장하기 위해 책임 메커니즘을 확립해야 한다. 물에 대한 권리의 국가전략을 정식화하고 이행할 때, 당사국들은 유엔 전문기관의 기술적 지원과 협조를 이용해야 한다 (이하의 제6장을 참조할 것).

48. 국가의 물 전략과 행동계획을 정식화하고 이행할 때에는 특히 차별금지과 사람들의 참여원칙이 존중되어야 한다. 개인과 집단이 그들의 물에 대한 권리의 행사에 영향

을 줄 수 있는 정책결정과정에 참가할 권리는 물과 관련된 모든 정책, 프로그램 또는 전략의 주요한 부분이 되어야 한다. 개인과 집단에게는 당국이나 제3자가 가지는 물, 물과 관련된 서비스 그리고 환경에 관련된 정보에 대해 온전하고 동등한 접근이 주어 져야 한다.

49. 물에 대한 권리의 실현을 포함한 모든 인권의 효율적인 이행에 있어 선정(善政, good governance)은 필수적이기 때문에, 국가의 물 전략과 행동계획은 또한 책임, 투명성 그리고 사법부 독립의 원칙에 근거해야 한다. 물에 대한 권리의 실현을 위한 유리한 환경을 조성하기 위하여, 당사국들은 민간 기업 부문과 시민사회가 그들의 활동에 있어 물에 대한 권리의 중요성을 알고, 또한 고려하도록 적절한 조치를 취해야 한다.

50. 당사국들이 수자원 전략에 대한 권리가 작동할 수 있게 하기 위해 기본 법률을 채택하는 것이 유용할 수 있다. 이러한 입법은 다음을 포함해야 한다. (a) 도달되어야 할 목적 또는 목표와 그 성취를 위한 시간의 틀, (b) 목적이 성취될 수 있을 수단, (c) 시민사회, 민간 부문 그리고 국제기구와의 계획된 협동, (d) (달성)과정을 위한 기구의 책임, (e) 그 감시를 위한 국내 메커니즘, 그리고 (f) 구제조치와 상환청구절차가 그것이다.

51. 물과 관련된 정책들을 조화시키기 위해 중앙정부, 지역, 지방정부 간에 충분한 조정을 확보할 수 있는 조치가 취해져야 한다. 물에 대한 권리의 이행이 지역이나 지방 정부에 위임된 경우에는, 당사국은 여전히 자신의 규약상 의무를 준수할 책임을 갖고 있으며, 따라서 이러한 정부가 물과 관련된 서비스와 시설을 유지하고 확장하기 위해 스스로 처분 가능한 충분한 자원을 가질 것을 보장해야 한다. 당사국들은 나아가 이러한 정부가 차별적인 근거에서 서비스에 대한 접근을 부인하지 않도록 보장해야 한다.

52. 당사국들은 물에 대한 권리의 실현을 효과적으로 감시할 의무가 있다 물에 대한 권리의 실현을 위한 진전을 감시함에 있어, 당사국들은 자국들의 의무 이행에 영향을 미치는 요소와 어려움을 확인해야 한다.

지표와 표준

53. 감시의 방법을 위해, 국가의 수자원 전략 또는 행동계획 내에서 물에 대한 권리의 지표가 확인되어야 한다. 지표는 제11조 1항과 제12조 하의 당사국의 의무를 국내적 그리고 국제적 수준에서 감시하기 위해 고안되어야 한다. 지표는 충분성, 안전성과 수탁가능성, 지불가능성 그리고 물리적 접근가능성과 같은 적절한 물의 서로 다른 구성요소를 다루고, 차별의 금지 사유에 따라 분해되며, 당사국의 영토적 관할 내 혹은 그 통제 내에 거주하는 모든 사람을 포함해야 한다. 당사국들은 세계보건기구, 유엔식량농업기구, 유엔인간정주센터, 국제노동기구, 유엔아동기금, 유엔환경계획, 유엔개발계획, 그리고 유엔인권위원회의 현재 진행중인 작업으로부터 적절한 지표에 대한 지침을 얻을 수 있다.

54. 적절한 물에 대한 권리의 지표를 확인한 후에, 당사국들은 각 지표와 관련하여 적절한 국가적 표준을 정립하도록 요청된다.²⁸ 정기적인 보고 절차 중에, 본 위원회는 당사국과 ‘범위를 한정하는’ 과정에 관여할 것이다. 범위 한정에는 다음 보고 회기 중에 달성되어야 할 목표를 제공할 지표와 국가적 표준에 대한 당사국과 본 위원회에 의한 합동 고찰을 포함한다. 이로부터 향후 5년간, 당사국은 물에 대한 권리의 이행에 대한 감시를 위해 이 국가적 표준을 사용할 것이다. 그 후에, 다음 회차의 보고 과정에서, 당사국과 본 위원회는 표준이 달성되었는지 여부와, 직면한 어려움의 원인을 심의할 것이다 (일반논평 14 (2000), 제58항을 참조할 것). 게다가, 표준을 정립하고 보고서를 준비할 때에, 당사국들은 정보의 수집, 분해와 관련하여 광범위한 정보와 전문기관의 자문 서비스를 이용해야 한다.

구제조치와 책임

55. 물에 대한 권리를 부인당한 사람 또는 집단은 국가적 그리고 국제적 수준 모두에서 효과적인 사법적 또는 다른 적절한 구제조치에 대한 접근을 가져야 한다 (일반논평 9 (1998), 제4항, 그리고 “환경과 개발에 관한 리우 선언” 원칙 10을 참조할 것).²⁹ 본 위원회는 이 권리가 많은 국가에 의해 헌법적으로 보호되어 왔고 국내 법원의 소송대

상이 되어왔음에 주목한다. 물에 대한 권리 침해의 피해자에게는 모두 원상회복, 금전 보상, 변상 또는 재발금지의 보장을 포함하는 적절한 보상이 주어져야 한다. 국내의 옴부즈맨, 인권 위원회들, 그리고 유사한 기구들은 이 권리의 침해를 다루도록 허용되어야 한다.

56. 개인의 물에 대한 권리를 침해하는 행위가 당사국 또는 제3자에 의해 수행되기 전에, 관련 당국은 이러한 행위가 법에 의해 보장되고 규약과 양립하는 방법에 의해 수행됨을 보장해야 하며, 여기에는 다음과 같은 것들이 포함된다. (a) 영향 받은 사람들과의 성실한 협의 기회, (b) 제안된 조치에 대한 시의적절하고 완전한 정보 공개, (c) 제안된 행위에 대한 합리적인 통지, (d) 영향을 받은 이들에 대한 법적 상환청구권과 구제조치, 그리고 (e) 법적 구제를 획득하기 위한 법률 구조 등이 그것이다 (또한 일반논평 4 (1991)과 일반논평 7 (1997)을 참조할 것). 이러한 행위가 한 개인이 물에 대해 지불하지 못하는 것에 근거한 것이라면, 그들의 지불능력이 고려되어야 한다. 어떠한 경우에도 개인에게 최소한의 필수적인 수준의 물이 박탈되어서는 안 된다.

57. 물에 대한 권리를 인정하는 국제 문서의 국내법 질서로의 수용은 구제조치의 범위와 실효성을 상당히 증진할 수 있고, 모든 경우에서 장려되어야 한다. 수용은 규약을 직접 인용함으로써 법원이 물에 대한 권리의 침해 또는 최소한 핵심 의무를 판결할 수 있게 해 준다.

58. 법관, 판사 그리고 법률 전문직 종사자들은 당사국에 의해 그들의 기능을 수행함에 있어서 물에 대한 권리의 침해에 대해 더 많은 주의를 기울이도록 장려되어야 한다.

59. 당사국들은 취약하고 주변화된 집단을 그들의 물에 대한 권리를 실현함에 있어 지원한다는 관점에서 인권 옹호자와 다른 시민사회의 구성원들의 활동을 존중, 보호, 용이하게 하고 증진해야 한다.

VI. 국가 이외의 행위자의 의무

60. 각자의 전문지식에 따라, 세계보건기구, 유엔식량농업기구, 유엔아동기금, 유엔환경계획, 유엔인간정주센터, 국제노동기구, 유엔개발계획, 국제농업개발기금 등 물과 관련된 유엔기관과 여타 국제기구 뿐만 아니라 국제무역기구와 같이 무역과 관련된 국제기구도 물에 대한 권리를 국내 수준에서 이행하는 것과 관련하여 당사국들과 효율적으로 협조해야 한다. 특히 국제통화기금과 세계은행 등의 국제금융기관은 물에 대한 권리의 향유가 증진되도록 그들의 대부 정책, 신용협정, 구조조정프로그램과 다른 개발 프로젝트에 있어서 물에 대한 권리를 고려해야 한다 (일반논평 2 (1990)을 참조할 것). 당사국들의 보고서와 물에 대한 권리를 실현시키기 위한 의무를 충족할 당사국의 능력을 검토할 때에, 본 위원회는 다른 행위자에 의한 원조의 효과를 고려할 것이다. 국제기구가, 프로그램과 정책 인권법과 그 원칙을 수용하는 것은 물에 대한 권리의 이행을 상당히 촉진할 것이다. 국제적십자적신월사연합, 국제적십자위원회, 유엔난민고등판무관실, 세계보건기구와 유엔아동기금 뿐 아니라 비정부기구와 다른 단체들의 역할은 비상시의 재난 구제와 인도적 지원과 관련하여 특별한 중요성을 가진다. 물과 물과 관련된 시설의 원조, 분배 그리고 관리를 제공함에 있어서, 우선권은 가장 취약하고 주변화된 집단에게 주어져야 한다.

주(註)

¹ 2000년에, 세계보건기구는 11억의 인구가 1인당 하루에 최소한 20 리터의 안전한 물을 제공할 수 있는 개선된 수자원 공급에 대한 접근을 가지고 있지 않다고 추정하였다 (이들 중 80%는 시골 거주자). 24억의 인구는 위생시설을 갖지 못한 것으로 추정된다. (세계보건기구, *전지구적 수자원 공급과 위생 평가 2000*, Geneva, 2000, 제1쪽을 참조할 것) 나아가, 매년 23억의 인구가 물과 관련된 질병으로 고통받는다. 유엔, *지속가능한 개발에 관한 위원회, 세계 담수자원의 포괄적 평가*, 뉴욕, 1997, 제39쪽.

² 본 위원회의 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 일반논평 6 (1995)의 제5항과 32항을 참조할 것.

-
- ³ 도달할 수 있는 최고수준의 건강에 관한 일반논평 14 (2000), 제11, 12 (a), (b) 와 (d), 15, 34, 36, 40, 43, 51항을 참조할 것.
- ⁴ 일반논평 4 (1991)의 제8 (b)항을 참조할 것. 또한 2001년 4월 20일 인권위원회 결의 2001/28에 따라 제출된 적절한 생활수준에 대한 권리의 구성요소로서의 적절한 주거에 관한 인권위원회의 특별보고관인 Mr. Miloon Kothari의 보고서를 참조할 것 (E/CN.4/2002/59). 적절한 식량에 대한 권리와 관련하여, 2001년 4월 20일 위원회 결의 2001/25에 따라 제출된 식량에 관한 권리 위원회의 특별보고관인 Mr. Jean Ziegler의 보고서를 참조할 것 (E/CN.4/2002/58).
- ⁵ “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약” 제14조 2 (h)항, “아동의 권리에 관한 협약” 제24조 2 (c)항, 1949 “전쟁포로의 처우와 관련된 제네바 협약” 제 20, 26, 29, 46조, 1949 “전시의 민간인의 처우와 관련한 제네바 협약” 제 85, 89, 127조와 1977 제1추가정서 제54, 55조, 1977 제2추가정서 제5, 14조, 유엔 수자원의회의의 Mar Del Plata 행동계획 전문, 1992년 6월 3-14일 *리우데자네이로 환경과 개발에 관한 유엔회의 보고서* 의제 21의 제18.47항을 참조할 것 (A/CONF.151/26/Rev.1 (제1판과 제1판/제1수정본, 제2판, 제3판, 제3판/제1수정본)) (유엔출판물, 일련번호 E.93.I.8), 제1권: 회의에 의해 채택된 결의, 결의 1, 부속서 II, 물과 환경에 관한 국제회의의 물과 지속가능한 개발에 관한 더블린 성명 원칙 3 (A/CONF.151/PC/112), 1994년 9월 5-13일 카이로 인구나 개발에 관한 유엔국제회의 보고서 행동계획 원칙 2 (유엔출판물, 일련번호 E.95.XIII.18) 부속서 결의 1 제1장, 수자원에 관한 유럽헌장에 대한 회원국 각료 위원회 권고 14 (2001)의 제5항과 19항, 식수에 대한 권리의 실현 증진에 대한 인권의 증진과 보호에 관한 유엔 소위원회 결의 2002/6을 참조할 것. 또한 식수에 대한 권리에 관한 소위원회의 특별보고관 Mr. Hadji Guissé에 의해 제출된 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유와 식수 공급과 위생에 대한 권리의 실현 증진의 관계에 대한 보고서 (E/CN.4/Sub.2/2002/10)를 참조할 것.
- ⁶ 또한 지속가능한 개발에 관한 세계정상회의의 이행계획 2002 제(c)항을 참조할 것.
- ⁷ 이것은 적절한 식량에 대한 권리의 이용가능성과 접근가능성 모두와 관련된다 (일반논평 12 (1999) 제12, 13항을 참조할 것).
- ⁸ 또한 수로의 사용에 관한 충돌이 발생한 경우에 생명유지에 필요한 인간의 필요를 결정하는 데 있어서 “기아를 방지하기 위하여 식수와 식량 생산에 요구되는 물을 모

두 포함하는, 인간의 생명을 유지하는 데 충분한 물을 제공하는 데 대해 특별한 주의를 기울여야 한다”고 선언한 “수로의 비항행적 사용 법률에 대한 유엔협약”에 수반하는 양해성명 (1997년 4월 11일 A/51/869)을 참조할 것.

⁹ 또한 일반논평 14 제15항을 참조할 것.

¹⁰ 세계보건기구의 정의에 따르면, 매개체로 전염되는 질병은 곤충에 의해 전파되는 질병 (말라리아, 필라리아병, Dengue, 일본 뇌염 그리고 황열병), 수생달팽이가 중간 숙주의 역할을 하는 질병들 (주혈흡충병), 그리고 척추동물을 보유 숙주로 하는 동물원성 감염증을 포함한다.

¹¹ 지속가능성의 정의를 위해서는, 1992년 6월 3-14일 *리우데자네이로 환경과 개발에 관한 유엔회의 보고서*, 환경과 개발에 관한 선언의 원칙 1, 8, 9, 10, 12, 15, 의제 21, 특히 원칙 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59, 18.68을 참조할 것.

¹² “계속적”이란 용수 공급의 빈도가 개인적이고 가사적인 용도를 위해 충분하다는 것을 의미한다.

¹³ 이러한 맥락에서, “마시는”이란 음료와 식품의 형태로 소비되는 물을 의미한다. “개인 위생”이란 인간 배설물의 처리를 의미한다. 물에 근거한 수단이 도입되는 곳에서 물은 개인 위생을 위해 필수적이다. “음식 준비”는 물이 음식에 포함되거나 또는 접촉하게 되는 경우 등의 식량위생과 식료품의 준비를 포함한다. “개인과 가정의 위생”이란 개인적 청결과 가정환경의 위생을 의미한다.

¹⁴ J. Bartram and G. Howard의 2002 세계보건기구 “국내적인 물의 양, 서비스 수준과 보건: 물과 보건 영역의 목표는 무엇이여야 하는가”를 참조할 것. 또한 P.H. Gleick의 1996 *Water International* 지 제21호 “인간 활동을 위한 기본적인 물의 요구: 기본적인 필요를 충족시키는 것”, 제83-92쪽을 참조할 것.

¹⁵ 본 위원회는 세계보건기구의 당사국에게 “적절하게 이행된다면, 국가기준 개발의 기초로서 사용되도록 의도된 *식수의 질에 대한 지침* 제2판 제1-3권 (제네바, 1993)이 보건에 위협하다고 알려진 물의 구성요소를 제거 또는 최소한의 농축으로 감소함으로써 식수 공급의 안전을 보장할 것이다”라고 언급하였다.

¹⁶ 또한 일반논평 4 (1991) 제8 (b)항, 일반논평 13 (1999), 제6 (a)항과 일반논평 14 (2000), 제8 (a)와 (b)항을 참조할 것. 가구는 영구적 또는 반영구적인 거주, 또는 일

시적인 정거지역(halting site)을 포함한다.

¹⁷ 이 일반논평 제48항을 참조할 것.

¹⁸ 1949년 8월 12일 제3차 제네바협약 제20, 26, 29, 46조, 1949년 8월 12일 제4차 제네바협약 제85, 89, 127조, “피구금자의 처우에 대한 유엔 최저기준규칙” 제15조, 제20조 2항, *인권: 국제문서 컴필레이션* (유엔출판물 일련번호 E.88.XIV.1)을 참조할 것.

¹⁹ 일반논평 3 (1990) 제9항을 참조할 것.

²⁰ 인권법과 인도법의 상호관계를 위하여, 본 위원회는 *핵무기 사용에 대한 위협의 적법성에 관한 국제사법재판소의 결론에 주목한다 (총회에 의한 요청, ICJ 보고서 (1996), 제226쪽, 제25항.*

²¹ 제네바 협약 제1추가 의정서 (1977) 제54조와 56조, 제2추가 의정서 (1977) 제54조, 1949년 8월 12일 제3차 제네바 협약 제20조와 46조, 그리고 1949년 8월 12일 제네바 협약 공동 제3조를 참조할 것.

²² 위의 각주 5, 의제 21, 제5, 7, 18장과 지속가능한 개발에 관한 세계정상회의, 이행계획 (2002), 제6 (a) (1)과 (m), 7, 36, 38항을 참조할 것.

²³ “생물다양성에 관한 협약”, “사막화 방지를 위한 협약”, “유엔 기후 변화에 관한 협약” 체제, 그리고 부속 의정서들을 참조할 것.

²⁴ “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 규약” 제14조 2항은, 당사국들은 여성에게 “특히 [...] 위생과 관련하여 적절한 생활조건에 대한 권리”를 보장해야 한다고 규정한다. “아동권리에 관한 협약” 제24조 2항은 당사국들이 “사회의 모든 부분이 [...] 교육에 대한 접근을 가지고, 위생과 환경 위생의 [...] 장점에 대한 [...] 기본적 지식의 사용에 있어서 지원을 받을 것을 보장하도록” 요구한다.

²⁵ 본 위원회는 “유엔 수로의 비항행적 사용 법률에 대한 유엔협약”이 수로의 평등한 사용을 결정하는 데 있어서 사회적이고 인간적인 필요가 고려되고, 당사국들이 중대한 위해가 발생하는 것을 예방하도록 조치를 취하며, 갈등상황에서는 생명유지에 필수적 인간 요구에 대한 특별한 배려가 주어져야 함을 요구한다는 점을 유념한다.

²⁶ 일반논평 8 (1997)에서, 본 위원회는 위생공급과 깨끗한 식수에 부과된 제재의 분열적 효과와 제재 레짐이 깨끗한 물을 제공하는 데 필수적인 사회기반을 보수하는 데 제공되어야 함을 주목하였다.

²⁷ “제3자”의 정의를 위해서는 제23항을 참조할 것.

²⁸ E. Riedel의 “국가의 보고절차에 대한 새로운 태도: 경제사회적 그리고 문화적 권리가 작동할 수 있게 하는 실용적인 방법 - 보건권의 예”, S. von Schorlemer (편집), *Praxishandbuch UN*, 2002, 제345-358쪽. 본 위원회는, 예를 들어, 2002년 지속가능한 개발에 관한 세계정상회의 행동계획이 (새천년 선언에서 언급된 대로) 2015년까지 안전한 식수를 손에 넣거나 그 비용을 부담할 능력이 없는 인구의 비율과, 기본적인 위생에 대한 접근이 없는 인구의 비율 절반으로 줄이겠다는 약속을 했다는 사실에 유념한다.

²⁹ 환경과 개발에 관한 리오 선언의 원칙 10 (*환경과 개발에 관한 유엔회의 보고서*, 각주 5 이하를 참조할 것)은 환경적 쟁점과 관련하여 “구제조치와 배상신청을 포함하는 사법과 행정절차에의 효율적인 접근이 제공되어야 한다”고 언급한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 이행에서 발생하는 실체적 쟁점

일반논평 16 (2005)

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리 (경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제3조)

서론

1. 모든 인권을 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리는 국제법에 의해 인정되고 주요 국제 인권 문서에 규정된 기본원칙의 하나이다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약” (ICESCR)은 모든 개인의 존엄성에 기본이 되는 인권을 보호한다. 특히, 동 규약 제3조는 동 규약이 명시하고 있는 권리를 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리를 규정하고 있다. 동일한 조항은 유엔헌장 제1조 3항과 세계인권선언 제2조에 근거를 둔다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”에 대한 언급을 제외하면, 이것은 동 규약과 동시에 초안된 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” (ICCPR) 제3조와 동일하다.

2. 동 규약의 준비문서는 “동등한 기초 위에서 같은 권리가 남녀에게 명시적으로 인정되어야 하고, 여성들에게 자신들의 권리를 행사할 기회를 보장하도록 적절한 조치가 취해져야 한다 ... 더욱이, 제3조가 제2조 2항과 중첩된다 하더라도, 남녀의 평등권을 재확인하는 것은 여전히 필요하다. 특히 유엔헌장의 완전한 적용을 방해하는 편견이 여전히 다수 존재하기 때문에, 유엔헌장에 규정된 이 기본원칙은 지속적으로 강조되어야 함을”¹ 나타내기 위해 차별금지 외에도 제3조가 자유권규약 뿐만 아니라 동 규약에 포함되었음을 제시하고 있다. 자유권규약 제26조와는 달리, 동 규약 제3조와 제2조 2항은 독립적 규정이 아니라 동 규약 제3장 이하에서 보장되고 있는 개개의 구체적인

권리와 연관하여 이해되어야 한다.

3. 동 규약 제2조 2항은 다른 근거들 중에서도 성별에 근거한 차별금지보장을 규정하고 있다. 이 조항과, 남녀 모두에 의한 권리의 동등한 향유를 보장하는 제3조는, 통합적으로 연관되어 있고 상호보완적이다. 더욱이, 차별의 철폐는 평등에 기초한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 기본적인 것이다.

4. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 (CESCR)는 적절한 주거에 대한 권리², 적절한 식량에 대한 권리³ 교육에 대한 권리⁴, 도달가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리⁵, 그리고 물에 대한 권리⁶에 대한 일반논평을 포함하는 많은 일반논평에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 남녀의 동등한 권리에 부정적인 영향을 미치는 요소들에 특별히 주목해 왔다. 본 위원회는 또한 관례적으로 당사국의 보고서와 관련해서 위원회의 쟁점목록에서, 그리고 당사국과의 대화 중에, 동 규약 하에서 보장되고 있는 권리의 남녀에 의한 동등한 향유에 관한 정보를 요청한다.

5. 여성들에 대해서는 특히 전통과 관습에 의해 그들이 가지는 열등한 지위에 의해서, 또는 공공연히 또는 암암리에 행해지는 차별의 결과로서, 종종 인권의 동등한 향유가 부인된다. 많은 여성들은, 성별 이외에도, 인종, 피부색, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 또는 나이, 종족, 장애, 결혼 여부, 난민 또는 이주 지위 등의 기타의 신분 등과 같은 요소들이 교차하여 복합적인 불이익을 초래하는 독특한 형태의 차별을 경험한다.⁷

I. 개념적 구조

A. 평등

6. 동 규약 제3조의 핵심은 실체적인 의미를 지니는 개념인 평등에 기반하여 동 규약에 제시된 권리들이 남성과 여성 모두에 의해 향유되어야 한다는 것이다. 형식적 평등

의 표현이 헌법규정, 법률 그리고 정부 정책에서 발견될 수 있지만, 제3조는 또한 실제로 남성과 여성의 동 규약상 권리의 동등한 향유를 요구한다.

7. 평등에 기초한 남녀간 인권의 향유는 포괄적으로 이해되어야 한다. 국제인권조약에서의 비차별의 보장과 평등은 사실상 그리고 법률상 평등 모두를 요구한다. 법률상(또는 형식적) 평등과 사실상(또는 실질적) 평등은 서로 다르지만, 상호관련된 개념이다. 형식적 평등은 법률 또는 정책이 남성과 여성을 중립적인 방식으로 다루면 평등이 달성된다고 간주한다. 실질적 평등은 이에 더하여, 법률, 정책과 관행의 효과과, 이것들이 특별히 정한 집단이 경험하는 기존의 불이익을 유지하지 않고 완화할 수 있도록 보장하는 것에 관련된다.

8. 남녀에 대한 실질적 평등은 단지 일용 성(gender)중립적인 법률의 제정 또는 정책의 채택을 통해서만 달성되지 못할 것이다. 제3조의 이행에 있어서, 당사국은, 그러한 법률, 정책 그리고 관행이 특히 여성들이 경험하는, 현존하는 경제적, 사회적 및 문화적 불평등을 고려하지 않기 때문에 남녀간 불평등을 해결하지 못하거나 또는 오히려 영속화시킬 수 있음을 고려해야 한다.

9. 제3조에 따라서, 당사국은 법 안에서, 그리고 법 앞에서 평등의 원칙을 존중해야 한다. 법 안에서의 평등의 원칙은 법률을 채택할 때 그 법이 남녀에 의한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 동등한 향유를 촉진하도록 보장함으로써 입법부에 의해 존중되어야 한다. 법 앞에서의 평등의 원칙은 행정기관, 법원과 재판소에 의해 존중되어야 하며, 당국이 법률을 남녀에게 동등하게 적용해야 함을 내포한다.

B. 차별금지

10. 비차별 원칙은 평등 원칙의 당연한 결과이다. 잠정적 특별조치에 관해 아래 제15항에 기술된 것을 조건으로, 비차별 원칙은 개인 또는 집단에 대한 그 또는 그들의, 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 또는, 나이, 종족, 장애, 결혼 여부, 난민 또는 이주 지위를 포함하는 기타의

신분 등의 특정한 지위 또는 상황에 기초한 차별적 대우를 금지한다.

11. 여성에 대한 차별이란 “여성이 정치, 경제, 사회, 문화, 시민적 또는 기타 영역에 있어서 결혼 여부에 관계없이 남녀 평등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한”⁸이다. 성에 근거한 차별은 여성의 임신가능성 때문에 여성의 고용을 거부하는 것과 같은 여성의 생리를 이유로 하거나, 여성들은 남성과 같이 그들의 업무에 많은 시간을 충당하기를 원하지 않을 것이라는 가정에 근거하여 여성을 낮은 수준의 일에 배당하는 등의 고정관념적인 가정을 이유로 한 여성에 대한 차별적인 대우에 근거할 수 있다.

12. 직접적인 차별은 대우에 있어서 차이가 직접적이고 명시적으로 단지 성별(sex)과 남성 또는 여성의 특성에 근거한, 객관적으로 정당화될 수 없는 구별에 의존할 경우에 발생한다.

13. 간접적인 차별은 법률, 정책 또는 프로그램이 차별적으로 보이지는 않지만, 이행될 경우에 차별적인 효과를 가질 때 발생한다. 예를 들어, 간접적인 차별은 여성이 남성에 비해서 기존에 존재하는 불평등 때문에 특정 기회나 이익을 향유하는 것과 관련하여 불이익을 당할 때 발생할 수 있다. 성(gender)중립적인 법률을 적용하는 것은 기존의 불평등을 방임하거나 악화시킬 수 있다.

14. 성(gender)은 권리의 향유에 대한 남녀의 동등한 권리에 영향을 미친다. 성(gender)은 단지 그들이 남자 또는 여자라는 정체성에 기초한 행동, 태도, 성격적 특성, 그리고 남녀의 신체적, 지적 능력과 관련한 문화적 기대와 가정을 말한다. 성(gender)에 기초한 가정과 기대는 일반적으로, 행동할 권리, 독립적이고 온전한 능력있는 성인으로서 인정받을 권리, 경제적, 사회적 및 정치적 발전에 온전히 참여할 권리 그리고 그들의 환경과 조건과 관련하여 결정을 내릴 권리 등과 같은 권리의 실제적인 향유와 관련하여 여성을 불리한 지위에 위치시킨다. 경제적, 사회적 및 문화적 역할에 관한 성(gender)에 기반한 가정은 평등에 필요한 모든 영역에 있어서 남녀간 책임의 공유를

배제한다.

C. 잠정적 특별조치

15. 평등 원칙과 비차별 원칙은 그 스스로 진정한 평등을 보장하기 위해 항상 충분한 것은 아니다. 잠정적 특별조치는 때때로 불이익을 당했거나 주변화된 개인 또는 집단을 다른 개인 또는 집단과 동일한 실체적 수준으로 끌어올리기 위해 필요할 수 있다. 잠정적 특별조치는 남녀에게 법률상 또는 형식적 평등 뿐만 아니라, 사실상 또는 실질적 평등을 실현하는 것을 목표로 한다. 그러나 평등 원칙의 적용은 때때로 당사국들이 차별을 영속화시키는 조건을 약화시키거나 막기 위해서 여성에게 유리한 조치를 취할 것을 요구한다. 이러한 조치가 사실상 차별을 시정하기 위해 필요하고, 사실상 평등이 달성되었을 때 종료되는 한, 이러한 차등은 정당하다.⁹

II. 당사국의 의무

A. 일반적인 법적 의무

16. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 남녀의 동등한 권리는 당사국의 강제적이고 즉각적인 의무이다.¹⁰

17. 모든 인권과 같이 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 남녀의 동등한 권리는 당사국에 대해 존중의무, 보호의무와 실현의무라고 하는 세 단계의 의무를 부과한다. 나아가 실현의무는 제공하고, 증진하며, 촉진할 의무를 포함한다.¹¹ 제3조는 동규약 제6조 내지 15조에 정하고 있는 당사국들의 의무 준수를 위해 유예불가능한 기준을 설정한다.

B. 특별한 법적 의무

1. 존중의무

18. 존중의무는 당사국에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 남녀의 동등한 권리에 대한 부인을 직, 간접적으로 초래하는 차별적 행위를 자제할 것을 요구한다. 이 권리에 대한 존중은 당사국으로 하여금 제3조에 의해 보호되는 권리와 부합하지 않는 법률을 채택하지 않고, 폐기하며, 그러한 정책, 행정조치와 프로그램을 철회할 것을 강제한다. 특히, 당사국에게는 명백하게 성(gender)중립적인 법률, 정책과 프로그램의 효력에 대해 고려하고, 그러한 법률, 정책과 프로그램이 평등에 근거하여 자신의 인권을 향유할 남녀의 능력에 부정적 영향을 미칠 수 있는지에 대해 고려할 의무가 있다.

2. 보호의무

19. 보호의무는 당사국이 특정 성별의 열등 또는 우등함의 관념과 남녀에 대한 고정관념화된 역할을 영속화시키는 편견, 관습과 여타 모든 관행의 철폐를 직접적 목표로 하는 조치를 취할 것을 요구한다. 동 규약 제3조 하의 당사국의 보호의무는 특히 모든 인권을 향유할 남녀의 동등한 권리와 모든 종류의 차별금지, 법률적 규정의 존중과 채택, 차별을 철폐하고 제3자가 직접 또는 간접적으로 남녀 동등한 권리의 향유에 개입하는 것을 방지하는 법률의 채택, 여성을 차별로부터 보호하는 공공기구와 기관, 프로그램의 설립 뿐만 아니라 행정조치와 프로그램의 채택 등을 포함한다.

20. 당사국에게는 비국가행위자가 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 남녀의 동등한 권리를 침해하지 않도록 확보하기 위해 그들의 행동을 감시하고 규제할 의무가 있다. 예를 들어, 이 의무는 공공서비스가 부분적 또는 전체적으로 민영화된 경우에 적용된다.

3. 실현의무

21. 실현의무는 당사국들로 하여금 남녀가 실제로 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 평등에 기초하여 향유할 수 있도록 조치를 취할 것을 요구한다. 그러한 조치는 다음을 포함해야 한다.

- 금전보상, 보상, 원상회복, 재활, 재발방지의 보장, 선언, 공식 사과, 교육 프로그램과 예방 프로그램과 같은 이용가능하고 접근가능한 적절한 구제조치를 마련하는 것,
- 평등에 근거하여 최빈곤층과, 가장 혜택받지 못하고 주변화된 남녀를 포함하여 모든 사람들에게 접근가능한 법원과 재판소의 시정을 위한 재판지나 행정적 메커니즘을 확립하는 것,
- 남녀에 의한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 동등한 향유를 증진할 목적으로 고안된 법률과 정책의 이행이, 특히 여성과 소녀들과 같은 혜택받지 못했거나 주변화된 개인 또는 집단에 대해 의도되지 않은 역효과를 낳지 않도록 보장하기 위한 감시 메커니즘을 발전시키는 것,
- 평등에 근거하여 남녀 모두의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 장기적인 효력을 주기 위한 정책과 프로그램을 고안하고 이행하는 것. 여기에는 여성의 동등한 권리 향유, 성별(gender) 감시 그리고 성(gender)에 특정화된 자원 배분을 가속시키기 위한 잠정적 특별조치의 채택이 포함될 수 있다.
- 판사와 공무원들에게 인권 교육과 훈련 프로그램을 실시하는 것,
- 일반 대중의 단계에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현과 관련된 일을 하는 사람들에게 평등에 기반한 인식향상과 훈련 프로그램을 실시하는 것,
- 제도권 교육과 그 밖의 교육에 있어서 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있

어서 남녀의 동등한 권리의 원칙을 통합하고, 학교에서와 다른 교육 프로그램에서 남성과 여성, 소년과 소녀의 동등한 참여를 증진하는 것,

- 공직과 정책결정기구에서의 남녀의 동등한 대표성을 증진하는 것,
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현과 관련된 개발계획, 정책결정 및 개발을 비롯한 모든 프로그램의 혜택에 있어서 남녀의 동등한 참여를 증진하는 것.

C. 당사국 의무의 구체적 예시

22. 제3조는 교차적인 의무로서, 동 규약 제6조 내지 15조까지의 모든 권리에 대해 적용된다. 제3조는 성(gender)에 기반한 사회적 문화적 편견의 해결, 자원의 배분에 있어서 평등의 제공, 그리고 가정, 지역사회 및 공적 생활에서 책임의 분담을 증진할 것을 요구한다. 이하에서 제시될 예시는 제3조가 제한적인 것으로 의도되지 않은 동 규약상 다른 권리들에 대해 적용되는 방식에 대한 지침으로 간주될 수 있는데, 이 예시가 그러한 지침을 모두 열거한 것은 아니다.

23. 동 규약 제6조 1항은 당사국으로 하여금 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 보호하고 동 권리의 완전한 향유를 달성하기 위해 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 제6조와 관련해서, 제3조의 이행은 특히 법적으로, 그리고 관행상으로 남녀가 모든 수준과 직종의 직업에 대한 동등한 접근을 가질 것과, 공공과 사적 분야 모두에 있어서 직업적 훈련과 지침 프로그램이 근로의 권리로 부터 남녀가 동등하게 혜택을 받는 데 필요한 기술, 정보와 지식을 남성과 여성에게 제공할 것을 요구한다.

24. 동 규약 제7조 (a)항은 당사국이 모든 사람이 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리를 가지는 것을 인정하고, 무엇보다도 동등한 가치의 노동에 대한 공정한 임금과 동등한 보수를 보장할 것을 요구한다. 제7조와 관련하여 제3조는 당사국이 특히 성(gender)차별적인 업무평가 또는 남녀간 생산성 차이가 존재한다는 관념과 같은 임금

차별의 근본적인 원인을 파악하고 제거할 것을 요구한다. 더욱이, 당사국은 효율적으로 기능하는 노동 감시단을 통해 사적 영역에서 근로조건에 관한 국내법이 잘 준수되고 있는지를 감시해야 한다. 당사국은 승진, 비급여보상, 직장 내에서의 직업적 또는 전문적인 개발을 위한 동등한 기회와 지원에 있어서의 동등한 고려를 규정하는 법률을 채택해야 한다. 마지막으로, 당사국은 육아와 부양가족의 보호를 위한 적절한 정책을 촉진함으로써 직업과 가족에 대한 책임을 조화시키는 데 있어 남녀가 직면하는 압박을 줄여야 한다.

25. 동 규약 제8조 1 (a)항은 당사국들에게 노동조합을 결성하고 그가 선택한 노동조합에 가입할 모든 사람의 권리를 보장할 것을 요구한다. 제8조와 관련하여 제3조는 남녀에게 그들의 구체적 관심사를 해결하는 노동자협회를 조직하고 이에 가입할 것을 허가할 것을 요구한다. 이러한 측면에서, 그들의 권리를 박탈당하기 쉬운 가사 노동자, 농촌 여성, 여성들이 많이 일하는 산업분야에서 근무하는 여성, 집 안에서 일하는 여성들에 대해서는 특별한 주의를 기울여야 한다.

26. 동 규약 제9조는 당사국들이 모든 사람에게 사회보험을 포함한 사회보장과, 사회복지에 대한 동등한 접근에 대한 권리를 인정할 것을 요구한다. 제9조와 관련하여 제3조를 이행하는 것은 특히 남녀 모두에 대한 강제 퇴직 연령을 평준화할 것, 여성이 공적, 사적 연금 계획(scheme)으로부터 동등한 혜택을 받을 수 있도록 보장할 것, 여성과 남성 모두에 대해 적절한 출산휴가와 육아휴가를 보장할 것 등을 요구한다.

27. 동 규약 제10조 1항은 가능한 한 광범위한 보호와 지원이 가정에 부여되어야 하고, 혼인은 혼인 의사를 가진 양당사자의 자유로운 동의 하에 성립되어야 함을 당사국이 인정할 것을 요구한다. 제10조와 관련하여 제3조를 이행하기 위해서는 특히 대부분 여성인 가정폭력의 피해자들에게 안전한 주거와 구제조치, 그리고 신체적, 정신적, 감정적 손상에 대한 배상에의 접근을 제공할 것, 결혼하기를 원하는 경우에 남녀 모두 누구와 그리고 언제 결혼할 것인지를 선택할 수 있는 동등한 권리를 보장할 것 - 특히, 남녀의 법률상 혼인가능연령이 같아야 하고, 소년과 소녀가 아동결혼, 대리에 의한 결혼이나 강박에 의한 결혼을 조장하는 관행으로부터 동등하게 보호되어야 하며, 부부의 재

산과 남편의 사망 이후의 상속재산에 대해 여성의 동등한 권리를 보장할 것이 요구된다. 성(gender)에 근거한 폭력은 평등에 근거하여 사회적 및 문화적 권리를 포함하는 권리와 자유를 향유할 능력을 억압하는 차별의 한 형태이다. 당사국은 남녀에 대한 폭력을 근절하고, 상당한 주의를 가지고 사인에 의해 행해지는 남녀에 대한 폭력행위를 예방하고, 조사하며, 조정하고, 처벌하며, 시정하기 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

28. 동 규약 제11조는 당사국이 모든 사람에게 적당한 주거(제1항)와 적당한 식량(제2항)을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리를 인정할 것을 요구한다. 제11조 1항과 관련하여 제3조를 이행함에 있어서, 여성이 주택, 부동산과 재산을 남성과 동등한 기초 위에서 소유하고 이용하거나, 그렇지 않은 경우라면 통제할 권리와, 이를 위해 필요한 자원에 접근할 권리를 가질 것이 요구된다. 제11조 2항과 관련하여 제3조를 이행하는 것은, 특히 당사국이 여성에 대해 식량생산수단에 대한 접근 또는 통제권을 가질 것을 보장하고, 남성들이 배불리 먹을 때까지는 여성에게는 식사가 허락되지 않는다거나, 또는 여성에게는 영양가가 적은 음식만이 허락되는 관습적 관행을 적극적으로 해결할 것을 요구한다.¹²

29. 동 규약 제12조는 당사국에게 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 모든 사람의 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 조치를 취할 것을 요구한다. 제12조와 관련하여 제3조를 이행하는 것은 남녀가 평등에 근거하여 보건의료를 이용하고 그로부터 혜택을 받는 것을 방해하는 최소한의 법적 그리고 다른 장애물들을 제거할 것을 요구한다. 이것은 특히 성(gender) 역할이 물이나 식량과 같은 건강의 결정요소에 대한 접근에 영향을 미치는 방식, 생식보건의 제공에 대한 법적 제한의 제거, 여성할례의 금지, 그리고 여성 건강 문제를 다룰 수 있도록 보건의료종사자들에 대한 적절한 훈련 제공 등을 다룰 것을 포함한다.¹³

30. 동 규약 제13조 1항은 당사국에게 모든 사람의 교육에 대한 권리를 인정할 것을 요구하고, 제13조 2항은 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육이어야 함을 규정한다. 제13조와 관련하여 제3조의 이행하는 것은, 특히 모든 교육의 단계에 있어서 소년과 소녀에 대해 입학에 있어 같은 기준을 확보하는 법률과 정책의 채택이 요구된다.

당사국은 특히 정보와 인식향상 캠페인을 통해 가족이 아이들을 학교에 보낼 때 소년에게 우선권을 주는 대우를 하지 않고, 교육과정이 평등과 비차별을 증진하도록 보장해야 한다. 당사국은 등하교길에 아동, 그 중에서도 특히 소녀들의 안전을 보장하기 위한 우호적인 여건을 조성해야 한다.

31. 동 규약 제15조 1 (a)와 (b)항은 당사국이 문화생활에 참여하고, 과학의 진보로부터 이익을 향유할 모든 사람의 권리를 인정할 것을 요구한다. 제15조 1 (a)와 (b)항과 관련하여 제3조를 이행함에 있어, 특히 여성이 문화생활, 과학교육과 과학연구에 완전히 참여하는 것을 방해하는 문화적, 종교적 전통에 근거한 것들과 같은 제도적 장벽을 비롯한 다른 장애물을 극복할 것과, 자원을 남성의 건강과 경제적 필요와 동등한 기초 위에서 여성의 건강과 경제적 필요와 관련된 과학연구에 사용할 것이 요구된다.

III. 국내적 차원의 이행

A. 정책과 전략

32. 동 규약 제3조 하의 권리를 이행할 가장 적절한 방법과 수단은 당사국마다 다를 것이다. 각 당사국은 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 남녀의 동등한 권리를 보장하기 위한 근본적이고 즉각적인 의무를 준수함에 있어서 적절한 조치를 채택하는 데에 재량의 한계를 가지고 있다. 무엇보다도, 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 남녀의 동등한 권리를 보장하기 위해 적절한 전략을 인권을 위한 국가의 행동계획에 통합시켜야 한다.

33. 이러한 전략들은 동 규약 제3조의 규범적 내용에서 도출되고 위의 제16항 내지 21항에서 언급된 당사국 의무의 정도와 성질과 관련하여 설명되어 있는 바와 같이, 한 국가 내에서 상황과 배경에 적절한 정책, 프로그램, 그리고 활동의 체계적인 확인에 기초해야 한다. 전략은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어서의 차별의 철폐에 대해 특별한 관심을 기울여야 한다.

34. 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 현행 법률, 정책, 전략과 프로그램을 정기적으로 검토해야 하고, 법률, 정책, 전략과 프로그램이 동 규약 제3조하의 의무와 일치되도록 하기 위해 모든 필요한 변화를 채택해야 한다.

35. 잠정적 특별조치의 채택은 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 여성의 동등한 향유를 진척시키고 여성의 사실상의 지위를 증진시키기 위해 필요할 수 있다.¹⁴ 잠정적 특별조치는 남녀의 평등을 달성하기 위해 수행되는 영구적 정책과 전략과는 구별되어야 한다.

36. 당사국은 동 규약 하의 권리의 향유에 있어서 남녀 사이의 평등의 달성을 촉진하기 위해 잠정적 특별조치를 채택하도록 장려된다. 이러한 조치는 과거와 현재의 차별적인 법률, 전통과 관행에 의해 야기된 불이익을 철폐할 국가의 의무에 근거하고 있으므로, 그 자체가 차별적인 것으로 간주되어서는 안 된다. 이러한 조치의 성질, 지속기간과 적용은 구체적인 쟁점과 배경을 고려하여 고안되어야 하고, 상황이 요청하는 바에 따라 조정되어야 한다. 이러한 조치의 결과는 이러한 조치를 취한 목적이 달성된 경우에는 그 조치를 중단한다는 목적으로 감시되어야 한다.

37. 개인과 개인집단이 그들의 발전에 영향을 미칠 수 있는 의사결정과정에 참여할 권리는 동 규약 제3조 하의 정부의 의무를 이행하기 위해 개발된 모든 정책, 프로그램 또는 활동의 필수적 요소가 되어야 한다.

B. 구제와 책임

38. 행정당국, 옴부즈맨 그리고 다른 국가 인권 기구, 법원과 재판소를 포함하는 효율적인 메커니즘과 기관이 존재하지 않을 경우에, 국가정책과 전략은 효율적인 메커니즘과 기구의 설치를 규정해야 한다. 이러한 기구는 제3조와 관련한 위반의 혐의를 조사하고 해결하며, 이러한 위반에 대해 구제조치를 제공해야 한다. 당사국로서는 이러한 구제조치가 효율적으로 이행될 수 있도록 보장해야 한다.

C. 지표와 척도

39. 국가정책과 전략은 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유할 남녀의 동등한 권리에 관하여 당사국에 의한 동 규약 하의 의무 이행을 효율적으로 감시하기 위해, 이 동등한 권리에 대한 적절한 지표와 척도를 확인해야 한다. 특정한 기간 동안의 개별요소로 분화된(disaggregate) 통계는 적절한 경우에 남녀의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적인 실현을 측정하는 데 필요하다.

IV. 침해

40. 당사국은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 남녀의 동등한 권리를 보장하기 위해 즉각적이고 기본적인 의무를 이행해야 한다.

41. 남녀 사이의 평등 원칙은 동 규약에 열거된 구체적인 권리 각각의 향유에 있어 근본적이다. 이러한 권리들의 향유에 있어서 형식적 평등과 실질적 평등을 보장하지 못하는 것은 해당 권리의 침해를 구성한다. 법률상 차별 뿐 아니라 사실상 차별의 철폐는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 동등한 향유를 위해 요구된다. 동 규약 제6조 내지 15조에서 열거되고 있는 개별 권리와 관련하여 법률상, 사실상 차별을 철폐하기 위한 법률, 정책과 프로그램을 채택하지 않거나 이행하지 않는 것, 또는 그 효력을 감시하지 않는 것은 이러한 권리들에 대한 침해를 구성한다.

42. 동 규약에 들어 있는 권리에 대한 침해는 당사국의 직접적인 행동, 태만 또는 부작위에 의해서나 국가적 또는 지역적 차원의 시설과 기관에 의해 발생할 수 있다. 동 규약에 규정된 모든 권리의 향유에 대한 남녀의 동등한 권리에 영향을 미치는 어떠한 후진적인 조치의 채택과 이행은 제3조의 위반을 구성한다.

주(註)

- ¹ 인권에 관한 국제규약 초안 제3위원회 보고서. A/53/65 (1962년 12월 17일), 제85항.
- ² 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 (이하에서는 CESCR), 일반논평 4 (1991): 적절한 주거에 대한 권리 (동 규약 제11조 1항) 제6항; 일반논평 7 (1997): 적절한 주거에 대한 권리 (동 규약 제11조 1항): 강제퇴거, 제10항.
- ³ CESCR, 일반논평 12 (1999): 적절한 식량에 대한 권리 (동 규약 제11조), 제26항.
- ⁴ CESCR, 일반논평 11 (1999): 초등교육을 위한 계획 (동 규약 제14조), 제3항; 일반논평 13 (1999): 교육에 대한 권리 (동 규약 제13조), 제6(b)항, 31항, 32항.
- ⁵ CESCR, 일반논평 14 (2000): 달성가능한 최대한의 건강수준에 대한 권리 (동 규약 제12조), 제18-22항.
- ⁶ CESCR, 일반논평 15 (2000): 물에 대한 권리 (동 규약 제11, 12조), 제13, 14항.
- ⁷ 비교. 인종차별 철폐에 관한 위원회, 일반논평 25 (2000): 인종차별의 성(gender)과 관련된 차원.
- ⁸ “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” 제1조의 정의에 따름.
- ⁹ 그러나, 이 일반원칙에 대해서는 하나의 예외가 존재한다: 남성 개인 지원자에 제한된 이유에 의해서는 균형을 남성에게 유리하게 가져갈 수 있는데, 이것은 해당 개인 후보에 관련된 모든 기준을 고려하면서 객관적으로 평가되어야 한다. 이것은 비례성의 원칙의 요건이다.
- ¹⁰ CESCR, 일반논평 3 (1990): 당사국 의무의 성질 (제2조 2항).
- ¹¹ CESCR 일반논평 12와 13에 따르면, 이행의무는 용이하게 할 의무와 제공할 의무를 포함한다. 이 일반논평에서는, 이행의무는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐를 증진할 의무까지 포함한다.
- ¹² 제11조 1, 2항과 관련한 의무와 가능한 위반의 다른 예는 CESCR 일반논평 12의 제26항에서 더 논의된다.
- ¹³ CESCR 일반논평 14 제18-21항.
- ¹⁴ 이러한 측면에서 여성차별철폐에 관한 위원회 (CEDAW)에 의해 채택된 “여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약” 제4조 1항에 대한 일반논평 25, CESCR의 일반논평 13 그리고 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 이행에 관한 림버그 원칙”을 참조하였다.

제35차 회기 (2005)

일반논평 17

자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는
정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리

I. 서언 및 기본적 전제

1. 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리는 모든 사람의 천부적 존엄성과 가치에서 파생하는 인권이다. 이 사실로 인하여 제15조 1(c)항과 기타 인권은 지적재산권 제도에서 인정되는 대부분의 법적 권리로부터 구별된다. 인권은 개인, 그리고 일정한 상황에서는 개인의 집단 및 공동체에 속하는 기본적인 양도할 수 없으며 보편적인 권리이다. 지적재산권은 국가가 발명과 창작에 대한 동기를 부여하고, 독창적이고 혁신적인 저작물의 전파 및 문화적 정체성의 개발을 장려하고, 사회 전체의 이익을 위해 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 완전성을 보전하는 우선적인 수단인 반면, 인권은 그 자체로서 인간에 내재하는 것이므로 기본적인 것이다.

2. 인권과 달리, 지적재산권은 일반적으로 일시적인 성격의 것이며, 철회되거나 다른 사람에게 허가되거나 양도될 수 있다. 대부분의 지적재산권 제도 하에서 지적재산권은 윤리적 권리인 경우를 제외하고는 할당, 시간 및 범위의 제한, 거래, 수정 및 심지어 박탈도 가능하지만, 인권은 인간의 기본적인 권리에 대한 시간을 초월한 표현이다. 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 인권은 저자가 적절한 생활수준을 누리기 위해 필요한 기본적인 물질적 이익뿐 아니라 저자와 저작물, 그리고 민족, 공동체 또는 기타 집단과 그들의 집단적 문화유산 간 인격적인 유대를 보호하는 반면, 지적재산권 제도는 주로 기업의

이익과 투자를 보호한다. 또한, 제15조 1(c)항에 규정된 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호의 범위는 국내법 또는 국제협정 하에서 지적재산권으로 지칭되는 것과 반드시 일치하지 않는다.¹

3. 따라서 지적재산권을 제15조 1(c)항에 규정된 인권과 동일시하지 않는 것이 중요하다. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 인권은 다수의 국제 문서에서 인정되었다. 세계인권선언 제27조 2항은, 동일한 문언으로, “모든 사람은 자신이 저자인 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 보호받을 권리가 있다”고 규정하고 있다. 유사한 방식으로, 동 권리는 1948년 “인간의 권리와 의무에 관한 미주 선언” 제13조 2항, 1988년 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약에 대한 추가의정서”(산살바도르 의정서) 제14조 1(c)항, 그리고 비록 명시적인 것은 아니지만, 1952년 “인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(유럽인권협약)에 대한 제1추가의정서” 제1조 등 지역적 인권협약에서 인정되고 있다.

4. 자신의 과학적, 문학적 및 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리는 예술, 과학 및 사회전반의 발전에 대한, 그리고 사회전반의 발전에 대한 창작자들의 활발한 기여를 장려하도록 한다. 그 자체로, 동 권리는 제15조에 인정된 다른 권리, 즉 문화생활에 참여할 권리(제15조 1(a)항), 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리(제15조 1(b)항) 및 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유(제15조 3항)에 본질적으로 연결되어 있다. 이러한 권리와 제15조 1(c)항의 관계는 상호 강화하는 관계임과 동시에 상호한정적인 관계이다. 위의 권리들로 인하여 과학적, 문학적 및 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리에 가해지는 제한은 본 일반논평에서 일부분, 그리고 규약 제15조 1항 (a)호와 (b)호 및 3항에 대한 각각의 일반논평에서 부분적으로 검토될 것이다. 제15조 3항 및 제15조 1(a)항에 보장된 과학적 연구와 창조적 활동의 자유에 대한 물질적 보호는 경제적인 측면도 가지고 있으며, 따라서 자신이 자유로이 선택한 직업으로 생계를 영위할 기회를 가질 권리(제6조 1항), 적절한 보수에 대한 권리(제7(a)조) 및 적절한 생활수준에 대한 인권(제11조 1항)에 밀접하게 연결되어 있다.

또한, 제15조 1(c)항의 실현은 단독으로는 물론 타인과 공동으로 재산을 소유할 권리², 모든 종류의 정보와 생각을 추구하고, 입수하고, 전달할 자유를 포함하는 표현의 자유³, 인격의 완전한 발전에 대한 권리⁴, 문화적 참여에 대한 여러 권리,⁵(특정 집단의 문화적 권리 포함⁶) 등 국제인권장전과 기타 국제적 및 지역적 문서에 보장된 다른 인권의 향유에 달려있다.

5. 본 일반논평은 당사국의 규약 이행과 보고 의무의 이행을 지원하기 위하여 제15조 1(c)항의 규범적 내용(제1부), 당사국의 의무(제2부), 위반(제3부) 및 국내적 차원에서 이행(제4부)에 초점을 맞추고 있으며, 당사국 이외의 행위자에 의한 위반은 제5부에서 다루고 있다.

II. 제15조 1(c)항의 규범적 내용

6. 제15조 1항은 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리(제15조 1(c)항)를 포함하여 문화적 참여의 여러 가지 측면에 적용되는 세 가지 권리를, 그 내용과 범위를 명시적으로 정의하고 있지 않고, 세 개의 항에서 열거하고 있다. 따라서 제15조 1(c)항의 각 구성요소는 해석을 요한다.

제15조 1(c)항의 구성요소

“저자(author)”

7. 본 위원회는 오로지 “저자”, 즉 저술가와 미술가 같이, 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물의 창작자만이, 남자이든 여자이든, 개인이든 개인의 집단⁷이든 제15조 1(c)항의 보호의 수혜자가 될 수 있다고 본다. 이는 “모든 이(everyone)”, “자신(he)” 및 “저자(author)” 등의 용어에서 도출된 것으로서, 동 조항의 초안 작성자들이 입안 당시에는 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물의 저자가 개인의 집단이 될 수도 있음을 인식하지

못한 채, 이는 자연인⁸에 해당한다고 간주하였음을 알 수 있다. 현행 국제적 조약 보호 체제하에서는, 지적재산권 보유자에 법적 실체도 포함된다. 그러나 위에서 언급된 바와 같이 이때의 권리는 그 상이한 성격으로 인하여 인권의 차원에서 보호되는 것이 아니다.⁹

8. 제15조 1(c)항의 문구가 일반적으로 개인적 창작자(“모든 이”, “자신”, “저자”)를 지칭하고 있지만, 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리는 일정한 경우 개인의 집단 또는 공동체에 의해서도 향유될 수 있다.¹⁰

“모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품”

9. 본 위원회는 제15조 1(c)항의 의미 내에서의 “모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품”은 인간 정신의 산물, 즉 지식, 기술혁신 및 토착·지역 공동체의 풍습을 포함하는 과학적 출판물 및 혁신기술 같은 “과학적 창작품”, 그리고 시, 소설, 회화, 조각품, 음악작곡, 연극 및 영화 작품, 실연 및 구전작품 같은 “문학적 및 예술적 창작품”을 지칭한다고 생각한다.

“보호로부터의 혜택”

10. 본 위원회는 제15조 1(c)항이 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익에 대한 어떤 종류의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리를 인정하면서, 그러한 보호의 방식은 특정하지 않았다고 본다. 동 규정이 그 의미를 결여하지 않도록 하기 위해서는, 제공되는 보호가 저자의 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 저자에게 확보함에 있어 효과적이어야 한다. 그러나 이용 가능한 보호가 아래의 제12항 내지 제16항에 규정된 바와 같이 저자의 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 저자에게 확보해주기에 적합한 것이라면 제15조 1(c)항하의 보호는 현재의 저작권, 특허 및 기타 지적재산권 체제에 존재하는 보호의 수준 및 방법을 반드시 반영할 필요는 없다.

11. 본 위원회는 제15조 1(c)항이, 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 “보호로부터 혜택을 받을” 모든 이의 권리를 인정함에 있어, 당사국이 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 관한 국제조약 또는 국내법에 보다 높은 수준의 보호기준을 채택하는 것을 막지 아니한다고 간주한다.¹¹ 단, 이는 이러한 기준이 다른 사람으로 하여금 규약 하의 그들의 권리를 향유하는 것을 부당하게 제한하지 아니한다는 것을 전제한다.¹²

“정신적 이익”

12. 저자의 “정신적 이익”의 보호는 세계인권선언 제27조 2항의 초안 작성자들의 주요 관심사 중 하나였다. “모든 예술적, 문학적, 과학적 저작물의 저자 및 발명자는, 그들의 노동에 대한 공정한 보수이외에, 그들의 저작물 및/또는 발견이, 인류의 공동 재산이 된 이후에도 소멸되지 않을 그들의 저작물 및/또는 발견에 대한 정신적 권리를 보유한다.”¹³ 초안 작성자들의 의도는 인간 정신의 모든 산물이 갖는 본질적으로 개인적인 성격과 그로부터 발생하는 창작자와 그 저작물 간 영속적인 유대를 선언하는 것이었다.

13. 세계인권선언 제27조 2항 및 규약 제15조 1(c)항의 초안 작성 역사에 근거하여, 본 위원회는 제15조 1(c)항의 “정신적 이익”이 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 창작자로 인정받을 저자의 권리 및 이러한 창작품에 대한 왜곡, 훼손 또는 기타 변경 또는 이러한 창작품과 관련하여 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 기타 경멸적 행위에 이의를 제기할 저자의 권리를 포함한다고 간주한다.¹⁴

14. 본 위원회는 창작자의 인격의 표현으로서의 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 가치를 인정하는 것의 중요성을 강조하며, 정신적 이익의 보호는 비록 그 수준은 상이하지만 시행중인 법제도와 상관없이 대부분의 당사국에 존재하고 있음을 주목한다.

“물질적 이익”

15. 제15조 1(c)항에 규정된 저자의 “물질적 이익”의 보호는 세계인권선언 제17조와

지역적 인권 문서에 인정된 재산을 소유할 권리와 적절한 보수에 대한 모든 근로자의 권리(제7조a항) 및 본 규정 사이에 존재하는 밀접한 연관성을 반영한다. 다른 인권과는 달리, 저자의 물질적 이익은 창작자의 인격과 직접적으로 연결되어 있지는 않지만, 적절한 생활수준에 대한 권리(제11조 1항)의 향유에 기여한다.

16. 제15조 1(c)항 하의 물질적 이익의 보호 기간은 저자의 수명이상으로 확대되어야 하는 것은 아니다. 오히려, 저자가 적절한 생활수준을 영위할 수 있도록 하는 목적은 1회의 지불을 통하여 또는 저자에게 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물을 이용할 독점적인 권리를 제한된 기간 동안 부여함으로써 달성될 수도 있다.

“으로부터 발생하는”

17. “발생하는(resulting)”이라는 단어는 저자가 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 작품에서 직접적으로 발생한 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터만 혜택을 받는다는 점을 강조한다.

당사국의 제15조 1(c)항 이행에 대한 조건

18. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 권리는 다음의 본질적이고 상호 연관된 요소를 포함한다. 이러한 요소의 정확한 적용은 특정 당사국의 경제적, 사회적 및 문화적 여건에 달려있다.

(가) *가용성*. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 충분한 법률과 규정, 그리고 효과적인 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제가 당사국의 관할권 내에서 이용 가능하여야 한다.

(나) *접근성*. 과학적, 문학적 또는 예술적 저작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제가 모든 저자에게 접근 가능하여야 한다. 접근성은 상호 일부 중복되는 네 가지 측면을 가지고 있다.

(i) 물리적 접근성: 저자의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호를 담당하는 국내 법원과 기관이 장에 있는 저자를 포함한 사회의 모든 부문에 의해 사용가능하여야 한다.

(ii) 경제적 접근성(부담가능성): 그러한 구제에 대한 접근은 혜택 받지 못한 집단 및 주변화된 집단을 포함한 모든 이에게 부담 가능하여야 한다. 예를 들어, 어떠한 당사국이 전통적인 형태의 지적재산권 보호를 통하여 제15조 1(c)항의 요건을 충족하기로 결정하는 경우, 관련 행정적 및 법적 비용은 이러한 구제가 모든 이에게 부담 가능함을 보장하면서, 형평의 원칙에 근거하여야 한다.

(iii) 정보의 접근성: 접근성은 저자가 자신의 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 보호하는 법적 또는 정책적 체계의 구성 및 작용에 관한 정보(관련 법률 및 절차에 관한 정보를 포함)를 추구하고, 접수하고, 전달할 권리를 포함한다. 이러한 정보는 모든 이가 이해할 수 있는 것이어야 하며, 언어 소수자 및 토착민의 언어로도 공표되어야 한다.

(다) 보호의 질: 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 절차는 판사 및 기타 관련 당국에 의하여 충분하고 신속하게 집행되어야 한다.

광범위하게 적용되는 특수한 주제

비차별 및 평등한 대우

19. 규약 제2조 2항과 제3조는 저자의 정신적 및 물질적 이익에 대한 행정적, 사법적 및 기타 구제를 포함하는 효과적인 보호에 대한 접근에 있어서 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 신분을 이유로 한 차별로서, 제15조 1(c)항에 인정된 권리의 평등한 향유 또는 행사를 무료

로 하거나 손상하는 의도 또는 효력을 가지는 어떠한 차별도 금지한다.¹⁵

20. 본 위원회는 저자의 정신적 및 물질적 이익의 효과적 보호에 대한 평등한 접근을 보장하기 위한 차별의 철폐는 제한된 자원으로든 법률의 채택, 개정 또는 폐기 또는 정보의 보급을 통하여 달성될 수 있는 경우가 많다는 점을 강조하는 바이다. 본 위원회는 자원이 심각하게 제약된 때에도 혜택 받지 못한 또는 주변화된 개인 및 집단은 비교적 저비용의 대상 특정 프로그램의 채택을 통하여 보호되어야 한다고 언급한 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 3(1990) 제12항을 상기한다.

21. 혜택 받지 못하거나 주변화된 개인 또는 집단, 그리고 차별받는 개인 또는 집단을 위한 사실상의 평등을 확보하기 위한 것을 유일한 목적으로 취해지는 잠정적 특별조치의 채택은, 그러한 조치가 상이한 개인 또는 집단에 대한 불평등한 또는 분리된 보호기준을 영속시키는 것이 아니고, 그 조치를 채택하게 된 목적이 달성될 때 중단된다면 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리의 위반이 아니다.

제한

22. 자신의 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 권리에는 제한이 가해질 수 있으며, 규약에 인정된 기타 권리와 균형을 이루어야 한다.¹⁶ 그러나 제15조 1(c)항 하에서 보호되는 권리에 대한 제한은 규약 제4조에 따라 동 권리의 본질과 양립할 수 있는 방식으로 법률에 의해 정해져야 하고, 정당한 목적을 추구하기 위한 것이어야 하며, 민주 사회의 공공복리 증진의 목적을 위해 엄격히 필요한 것이어야 한다.

23. 따라서 제한은 비례적이어야 한다. 이는 여러 종류의 제한이 부과될 수 있을 경우 최소한으로 제한적인 조치가 채택되어야 함을 의미한다. 제한은 제15조 (c)항에서 보호하는 권리의 본질 자체, 즉 저자와 그의 창작품의 인격적 유대 및 저자가 적절한 생활수준을 영위할 수 있도록 하는데 필요한 수단의 보호를 내용으로 하는 동 권리의 본질과 양립할 수 있는 것이어야 한다.

24. 제한의 부과는 특정상황에서는, 일정한 경우 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품의 공익적 사용에 대한 적절한 보상¹⁷의 지불 등 보상적인 조치를 요할 수 있다.

III. 당사국의 의무

일반적인 법적 의무

25. 규약은 점진적 실현을 규정하고 이용 가능한 자원의 제한에 따른 제약을 인정(제2조 1항)하고 있는 한편, 핵심 의무를 포함하여 즉각적인 효력을 갖는 다양한 의무도 당사국에 부과하고 있다. 의무를 이행하기 위해 취해지는 조치는 신중하고 구체적이며, 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리의 완전한 실현을 목표로 한 것 이어야 한다.¹⁸

26. 일정한 기간에 걸친 동 권리의 점진적 실현이란 당사국이 제15조 1(c)항의 완전한 실현을 향하여 가능한 한 신속하고 효과적으로 조치를 취할 구체적이고 지속적인 의무를 갖고 있음을 의미한다.¹⁹

27. 규약에 규정된 다른 모든 권리와 마찬가지로 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 권리와 관련하여 취해지는 역행적 조치는 허용되지 않는다고 강력히 추정된다. 의도적으로 역행적인 조치가 취해지는 경우 당사국은 그 조치가 모든 대안에 대한 신중한 고려 후에 도입된 것이며 규약에 인정된 권리의 총체에 비추어 합당하게 정당화된다는 것을 입증할 부담을 진다.²⁰

28. 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리는 모든 인권과 마찬가지로 세 가지 종류 또는 차원의 의무, 즉 존중, 보호 및 실현할 의무를 당사국에 부과한다. 존중할 의무는 당사국이 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택 받을 권리

의 향유에 직접 또는 간접적으로 개입하지 아니할 것을 요한다. 보호할 의무는 당사국으로 하여금 제3자가 저자의 정신적 및 물질적 이익에 개입하지 않도록 방지하는 조치를 취하도록 요한다. 마지막으로 실현할 의무는 당사국이 제15조 1(c)항의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법적, 행정적, 예산상, 사법적, 증진적 및 기타의 조치를 채택하도록 요한다.²¹

29. 제15조 1(c)항의 완전한 실현은 과학과 문화의 보전, 개발 및 전파에 필요한 조치를 요한다. 이는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리를 포함하여, 제15조 1항의 권리의 모든 측면에 적용되는 의무를 규정하는 규약 제15조 2항에 따른 것이다.

구체적 법적 의무

30. 당사국은 특히 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품의 창작자로서 인정받을 저자의 권리 및 왜곡, 훼손 또는 기타 변경 또는 이러한 창작품과 관련하여 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 기타 경멸적 행위에 이의를 제기할 저자의 권리를 침해하지 아니함으로써 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 인권을 존중할 의무가 있다. 당사국은 저자가 적절한 생활수준을 영위하기 위해 필요한 물질적 이익에 부당하게 개입하지 아니하여야 한다.

31. 보호할 의무는 제3자의 침해로부터 저자의 정신적 및 물질적 이익의 효과적인 보호를 보장하여야 할 당사국의 의무를 포함한다. 특히, 당사국은 제3자로 하여금 저자가 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품의 저작자임을 주장할 권리를 침해하지 못하도록, 그리고 이러한 창작품을 왜곡, 훼손 또는 달리 변경하거나 이러한 저작물과 관련하여 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 방식으로 경멸적 행위를 하지 못하도록 방지하여야 한다. 또한, 당사국은 제3자가 창작품으로부터 발생하는 저자의 물질적 이익을 침해하지 못하도록 방지하여야 할 의무가 있다. 이러한 취지에서, 당사국은 저자의 권리에 대한 공동의 관리 체제를 수립하거나 사용자로 하여금 저자에게 그 창작품의 이용을 통지하고 저자에게 적절하게 보상하도록 요구하는 법률을 채택하는 등의

조치를 취함으로써, 현대적 통신 및 복제 기술을 통하여 용이하게 접근 가능하거나 재생 가능한 과학적, 문학적 및 예술적 저작물의 허가되지 않은 이용을 방지하여야 한다. 당사국은 제3자가 창작품의 허가 없는 이용의 결과 저자가 겪은 부당한 손상에 대해 저자에게 적절하게 보상하도록 보장하여야 한다.

32. 토착민의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리에 관하여, 당사국은 토착민의 문화적 유산과 전통적 지식의 표현인 경우가 많은 토착민의 창작품에 대한 그들의 이익의 효과적인 보호를 확보하기 위하여 조치를 채택하여야 한다. 당사국은 토착민의 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품을 보호하기 위한 조치를 채택함에 있어 토착민들의 선호를 고려하여야 한다. 이러한 보호는 국내 지적재산권제도 하에서 토착민의 개인적인 또는 집단적인 저작권을 인정, 등록 및 보호하는 조치의 채택을 포함할 것이며, 토착민의 과학적, 문학적 및 예술적 저작물의 제3자에 의한 허가 없는 이용을 방지하는 것이어야 한다. 이러한 보호조치를 이행함에 있어 당사국은 토착민 저자들의 자유의사에 따른, 사전의, 그리고 고지에 입각한 동의의 원칙 및 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품의 구전 또는 기타 관습적 형태의 전승을 존중하여야 한다. 또한 적절한 경우 당사국은 창작품에서 비롯된 이익에 대한 토착민에 의한 공동의 관리에 관하여 규정을 마련하여야 한다.

33. 종족적, 종교적 또는 언어적 소수자가 존재하는 당사국은 소수자 문화의 특유의 특성을 보존하는 특별한 조치를 통하여 이러한 소수자에 속하는 저자의 정신적 및 물질적 이익을 보호할 의무가 있다.²²

34. 실현(제공)할 의무는 저자가 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 주장하고 이러한 이익의 위반이 있는 경우 효과적인 보상 조치를 추구하고 얻을 수 있도록 하기 위하여 당사국이 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제수단을 제공할 것을 요구한다.²³ 또한 당사국은 규약 제8항 제1(a)항에 따라, 혜택 받지 못한 저자 및 주변화된 저자를 포함한 저자의 정신적 및 물질적 이익을 대변하는 직업적 및 기타의 단체의 결성을 촉진하는 재정적 및 기타 적극적 조치를 취함

으로써, 제15조 1(c)항의 권리를 실현(촉진)할 것이 요구된다.²⁴ 실현(증진)할 의무는 당사국으로 하여금 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 저자가 공무의 수행 및 자신의 권리 및 정당한 이익에 영향을 미치는 중요한 의사결정 과정에 참여할 권리를 보장하고 제15조 1(c)항 하의 권리에 영향을 미치는 중요한 결정의 채택 전에 이러한 개인 또는 집단 또는 그 선출된 대표자와 협의하도록 요한다.²⁵

관련된 의무

35. 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리는 규약에 인정된 다른 권리로부터 분리될 수 없다. 따라서 당사국들은 규약에 보장된 권리를 최대한 증진하고 보호할 목적으로, 한편으로는 제15조 1(c)항 하의 의무와 다른 한편으로는 규약의 다른 규정 하의 의무 사이에 적절한 균형을 맞출 의무가 있다. 이러한 이익형량에 있어, 저자의 사익이 부당할 정도로 선호되어서는 아니 되며 창작품에 대한 폭넓은 접근을 향유할 공익이 정당하게 고려되어야 한다.²⁶ 따라서 당사국은 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 자국의 법적 또는 기타의 제도가 식량, 건강 및 교육에 대한 권리 및 문화생활에 참여할 권리, 과학의 진보 및 그 응용으로부터 이익을 향유할 권리 또는 규약에 규정된 기타 모든 권리에 관한 핵심 의무를 이행할 당사국의 능력에 방해가 되지 않도록 보장하여야 한다.²⁷ 궁극적으로 지적재산은 사회적 산물이고 사회적 기능이 있다.²⁸ 따라서 당사국은 필수약품, 식물종자 또는 기타 식량생산 수단, 또는 교과서 및 학습 자료에 대한 터무니없을 정도로 높은 접근 비용이 건강, 식량 및 교육에 대한 다수의 국민의 권리를 제한하지 않도록 방지할 의무가 있다. 또한, 당사국들은 어떠한 발명의 상업화가 생명권, 건강권 및 사생활보호 등 인간의 권리와 존엄성의 완전한 실현을 위태롭게 할 경우 이러한 발명을 특허대상에서 제외시키는 등의 방법으로, 인간의 권리와 존엄성에 반하는 과학적 및 기술적 진보의 이용을 방지하여야 한다.²⁹ 당사국들은 특히 인체와 그 부분에 대한 특허가 본 규약 및 다른 관련 국제 인권 문서 하의 그들의 의무에 어느 정도로 영향을 미칠지에 대하여 고려하여야 한다.³⁰ 또한 당사국들은 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 법률의 채택 이전에, 그리고 일정한 이행

기간 이후에 인권영향평가를 실시하는 것을 고려하여야 한다.

국제적 의무

36. 본 위원회는 일반논평 3(1990)에서 규약에 승인된 권리의 완전한 실현을 위하여 모든 당사국들이 개별적으로, 그리고 특히 경제적 및 기술적인 국제 지원 및 국제협력을 통하여 조치를 취할 의무에 대하여 주목하였다. 유엔헌장 제56조와 규약의 특정 규정(제2조 1항, 제15조 4항 및 제23조)의 정신에 비추어 당사국들은 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리 등 규약에 승인된 권리의 달성을 위한 국제협력의 중요한 역할을 인정하여야 하며, 이를 위하여 공동의, 그리고 개별적인 조치를 취하겠다는 자국의 약속을 이행하여야 한다. 국제적인 문화 및 과학 협력은 모든 인민들의 공동의 이익을 위하여 수행되어야 한다.

37. 본 위원회는 유엔헌장 제55조와 제56조, 확립된 국제법 원칙 및 본 규약의 규정에 따라, 개발과 이에 따른 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 국제협력은 모든 당사국의 의무이며, 특히 조력할 수 있는 지위에 있는 당사국의 의무이다.³¹

38. 당사국간 상이한 개발수준을 염두에 두고, 과학적, 문학적 및 예술적 창작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 모든 제도는 개발협력, 기술이전 및 과학적·문화적 협력을 촉진 및 증진하며³², 이와 동시에 생물다양성을 보전할 필요성에 대해 적절히 고려하는 것이 필수적이다.³³

핵심 의무

39. 본 위원회는 일반논평 3(1990)에서 당사국들이 규약에 선언된 각 권리의 최저 필수적 수준의 이행을 보장할 핵심 의무가 있음을 확인한 바 있다. 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호에 관한 국제협정 및 기타 인권 규범장치에 따라, 본 위원회는 규약 제15조 1(c)항이 최소한 즉각적으로 효

력이 발생하는 다음의 핵심 의무를 수반한다고 간주한다.

(가) 저자의 정신적 및 물질적 이익의 효과적인 보호를 확보하기 위한 입법적 및 기타 필요한 조치를 취하는 것

(나) 자신의 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 창작자로 인정받을 저자의 권리 및 이러한 저작물에 대한 왜곡, 훼손 또는 기타 변경 또는 이러한 저작물과 관련하여 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 기타 경멸적 행위에 이의를 제기할 저자의 권리를 보호하는 것

(다) 자신의 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물로부터 발생하는 것으로서, 저자가 적절한 생활수준을 영위하기 위하여 필요한 저자의 기본적인 물질적 이익을 존중하고 보호하는 것

(라) 저자의 정신적 및 물질적 이익이 침해된 경우 특히 혜택 받지 못하는 집단 및 주변화 된 집단에 속하는 저자에 대하여, 보상을 구하고 획득할 수 있도록 하는 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제에 대한 평등한 접근을 보장하는 것

(마) 저자의 정신적 및 물질적 이익의 효과적인 보호와 식량, 건강 및 교육에 관한 권리, 문화생활에 참여할 권리, 과학의 진보 및 응용으로부터의 이익을 향유할 권리, 또는 규약에 승인된 기타 모든 권리와 관련된 당사국의 의무 사이에 적절한 균형을 맞추는 것

40. 본 위원회는 개발도상국이 상기 제36항에 언급된 그들의 의무를 이행할 수 있도록 “특히 경제적 및 기술적인 국제 지원 및 국제협력”을 제공하는 것이 특히 조력을 제공할 수 있는 지위에 있는 당사국 및 기타 행위자의 의무임을 강조하고자 한다.

IV. 위반

41. 당사국의 어떠한 작위 또는 부작위가 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 권리의 위반에 해당하는지 여부를 결정함에 있어, 당사국이 제15조 1(c)항 하의 의무를 이행할 능력이 없는 것과 이행할 의사가 없는 것을 구별하는 것이 중요하다. 이는 각 당사국으로 하여금 자국의 가용자원의 최대한도까지 필요한 조치를 취할 것을 의무화한 규약 제2조 1항에 근거한다. 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리의 실현을 위하여, 자국의 가용 자원의 최대한도를 사용하지 않으려는 당사국은 제15조 1(c)항 하의 의무를 위반한 것이다. 자원제약으로 인하여 당사국이 규약하의 의무를 완전하게 이행하는 것이 불가능하다면 그 당사국은 위에 기술된 핵심 의무를 우선적으로 이행하기 위하여 자국이 처분할 수 있는 모든 가용자원을 사용하기 위한 모든 노력을 다했다는 충분한 근거를 제시할 부담을 진다.

42. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리의 위반은 당사국의 직접적인 행위를 통하여 또는 당사국에 의해 미흡하게 규제된 다른 실체에 의해 발생할 수 있다. 위의 제39항에 기술된 바와 같은 제15조 1(c)항의 핵심 의무와 양립할 수 없는 역행적 조치의 채택은 해당 권리의 위반을 구성한다. 작위를 통한 위반은 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익을 보호하는 법률의 공식적인 폐지 또는 정당화될 수 없는 중지를 포함한다.

43. 또한 제15조 1(c)항의 위반은 동 규정하의 법적 의무를 이행하기 위하여 필요한 조치를 취하지 않은 당사국의 부작위 또는 불이행을 통해서도 발생할 수 있다. 부작위를 통한 위반은 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 저자의 권리의 완전한 실행을 위하여 적절한 조치를 취하지 못한 불이행, 그리고 저자가 제15조 1(c)항 하의 자신의 권리를 주장할 수 있도록 하는 관련 법률을 시행하거나 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제수단을 마련하지 아니한 불이행을 포함한다.

존중할 의무의 위반

44. 존중할 의무의 위반은 자신의 과학적, 문학적 및 예술적 창작품의 창작자로 인정받을 저자의 권리 및 이러한 창작품에 대한 왜곡, 훼손 또는 기타 변경 또는 이러한 저작물과 관련하여 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 기타 경멸적 행위에 이의를 제기할 저자의 권리를 침해하거나, 저자가 적절한 생활수준을 영위하기 위하여 필요한 저자의 물질적 이익을 간섭하거나, 저자의 정신적 및 물질적 이익이 침해된 경우 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제조치에 대한 저자의 접근을 부정하거나, 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호와 관련하여 저자 개인을 차별하는 당사국의 행위, 정책 또는 법률을 포함한다.

보호할 의무의 위반

45. 보호할 의무의 위반은 자국 관할권 내의 저자를 제3자에 의한 저자의 정신적 및 물질적 이익의 침해로부터 보호하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하지 않은 당사국의 불이행에서 비롯된다. 이 범주에는 자신의 저작물의 창작자로서 인정받을 저자의 권리와 양립할 수 없거나, 저자의 명예와 명성에 손상을 입히는 방식으로 저작물을 왜곡, 훼손 또는 달리 변경하거나 또는 저작물에 대해 경멸적인 태도이거나, 저자가 적절한 생활수준을 영위할 수 있도록 하는데 필요한 물질적 이익에 부당하게 개입하는 방식으로 이루어지는 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물의 이용을 금지하는 법률을 제정하고/하거나 시행하지 아니하는 불이행, 그리고 제3자가 과학적, 문학적 및 예술적 저작물의 허가 없는 이용의 결과 저자가 겪은 부당한 손해에 대하여 토착민 등의 저자에게 충분히 보상하도록 보장하지 아니하는 불이행과 같은 부작위가 포함된다.

실현할 의무의 위반

46. 실현할 의무의 위반은 당사국이 자국의 가용자원의 범위 내에서 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리의 실현을 증진하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하지 아니하는 경우 발생

한다. 예로는 자신의 정신적 및 물질적 이익이 침해된 경우 혜택 받지 못하는 집단 및 주변화 된 집단에 속하는 저자를 포함한 저자가 보상을 구하고 획득할 수 있는 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제수단을 마련하지 아니한 불이행이나, 과학적, 문학적 또는 예술적 저작물로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리에 영향을 미치는 모든 의사결정 과정에 저자 및 저자 집단의 활발한, 그리고 고지된 참여를 위한 충분한 기회를 제공하지 아니한 불이행이 있다.

V. 국내 이행

국내 입법

47. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호를 이행하는 가장 적절한 조치는 당사국에 따라 현저히 상이하게 나타날 것이다. 각 당사국은 어떠한 조치가 자국의 특수한 필요와 상황을 충족시키기에 가장 적합한지 평가함에 있어 상당한 재량의 여지를 갖는다. 그러나 규약은 모든 이가 자신이 저자인 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 효과적인 메커니즘에 대해 평등한 접근을 갖도록 보장하기 위해 필요한 어떠한 조치라도 취하여야 할 의무를 각 당사국에 분명하게 부과하고 있다.

48. 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호를 위한 국내 법률 및 규정은 책임성, 투명성 및 사법부의 독립성의 원칙에 근거하여야 하는데, 이 원칙들은 제15조 1(c)항을 포함하는 모든 인권의 효과적인 이행을 위해 필수적이기 때문이다. 이 권리의 실현을 위한 유리한 풍토를 형성하기 위해서, 당사국은 민간기업 부문과 시민사회가 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 권리가 다른 인권의 향유에 미치는 영향을 인식하고 이를 고려하도록 보장하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다. 제15조 1(c)항의 실현을 향한 진전 상황을 감시함에 있어, 당사국들은 그들의 의무의 이행에 영향을 미치는 요소와 어려움을 파악하여야 한다.

지표와 기준

49. 당사국들은 제15조 1(c)항 하의 당사국의 의무를 국내 및 국제적 차원에서 감시하기 위해 고안된 적절한 지표와 기준을 특정하여야 한다. 당사국은 세계지적재산권기구(WIPO), 유엔 교육과학문화기구(UNESCO) 및 과학적, 문학적 및 예술적 저작물의 보호에 관련된 유엔체제 내의 기타 전문기구와 프로그램으로부터 저자의 정신적 및 물질적 이익의 보호에 대한 권리의 다양한 측면을 다루는 적절한 지표에 대한 지침을 획득할 수 있다. 이러한 지표는 금지된 차별의 근거를 기반으로 분해 및 구성되어야 하며 특정된 시간계획을 포함해야 한다.

50. 당사국은 제15조 1(c)항에 관한 적절한 지표를 특정하면 각 지표에 대하여 국가기준을 설정할 것이 요구된다. 정기 보고절차 동안 본 위원회는 당사국과 함께 스코핑(scoping, 범위설정)에 착수할 것이다. 스코핑은 당사국과 본 위원회가 수행하는 지표와 국가기준에 대한 공통의 검토를 포함하며, 당사국이 다음 보고 기간 동안 달성하여야 할 목표를 제시한다. 다음 보고 기간 동안 당사국은 자국의 제15조 1(c)항 이행을 모니터링에 있어 위의 국가기준을 이용할 것이다. 그 후에, 추후보고 절차에서는 당사국과 본 위원회가 국가기준이 달성되었는지 여부 및 그 과정에서 나타난 어려움에 대하여 검토할 것이다.

구제수단 및 책임성

51. 자신이 저자인 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적 및 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 인권은 권한 있는 사법 및 행정 기관에 의하여 심사되어야 한다. 분명, 행정적, 사법적 또는 기타 적절한 구제수단을 이용할 가능성이 없다면 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 저자의 정신적 및 물질적 이익의 효과적인 보호란 생각하기 어려울 것이다.³⁴

52. 따라서 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 발생하는 보호되는 정신적 및 물질적 이익을 침해당한 피해자인 모든 저자는 국내 차원에서의 효과적인 행정적, 사

법적 또는 기타 적절한 구제수단에 접근할 수 있어야 한다. 이러한 구제수단은 불합리할 정도로 복잡하거나 고비용이거나, 또는 불합리한 시한 또는 정당화되지 않은 지연을 수반하여서는 안 된다.³⁵ 법적 소송절차의 당사자들은 이러한 소송절차가 사법적 또는 기타 권한 있는 당국에 의해 재심사 되도록 할 권리를 가져야 한다.³⁶

53. 제15조 1(c)항 하에서 보호되는 권리를 침해당한 모든 피해자는 충분한 보상 또는 손해전보에 대한 권리를 가져야 한다.

54. 국가옴부즈맨, 인권위원회 등이 존재하는 경우, 그들 기관 및 저자 협회 또는 유사한 기관이 제15조 1(c)항의 위반 문제를 다루어야 한다.

VI. 당사국 이외의 행위자의 의무

55. 규약의 당사국만이 규약 규정 이행에 대한 의무를 지지만, 당사국은 민간기업 부문, 민간 연구기관 및 기타 비국가 행위자가 규약 제15조 1(c)항에 승인된 권리를 존중하도록, 그들의 책임에 대한 규제를 고려하는 것이 촉구된다.

56. 본 위원회는 세계저작권기구(WIPO), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 세계무역기구(WTO) 등 국제기구의 회원국으로서 당사국이 이러한 기구들의 정책과 결정이 규약, 특히 국제 지원과 국제 협력에 관한 제2조 1항, 제15조 4항, 제22조 및 제23조 하의 당사국들의 의무에 부합하도록 보장하기 위하여 어떠한 조치도 취하여야 할 의무가 있음을 주목한다.³⁷

57. 유엔 기관과 전문기구는 그들의 전문 분야 내에서, 그리고 규약 제22조 및 제23조에 따라 제15조 1(c)항의 효과적인 이행에 기여할 수 있는 국제적인 조치를 취하여야 한다. 특히, 세계저작권기구(WIPO), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO) 및 유엔의 기타 관련 기구, 기관과 매커니즘은 인권 고등판무관실과 협력하여, 과학적, 문학적 및 예술적 창작품으로부터 발생하는 정신적

및 물질적 이익의 보호에 관련 있는 업무를 수행함에 있어서, 인권 원칙과 의무를 참작하기 위한 노력을 강화하도록 요청된다.

주(註)

¹ 관련 국제협정은 1967년 마지막으로 개정된 “공업소유권의 보호를 위한 파리협약(Paris Convention for the Protection of Industrial Property)”, 1979년 마지막으로 개정된 “문학적 및 예술적 저작물의 보호를 위한 베른협약(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works)”, “실연자, 음반제작자 및 방송기관의 보호를 위한 국제협약(로마협약)[International Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations(Rome Convention)]”, 세계지적재산권기구 저작권조약(WIPO Copyright Treaty), 특히 “민속전승물의 표현”의 실연자에 대해 국제적 보호를 제공하는 세계지적재산권기구 실연 및 음반 조약(WIPO Performances and Phonograms Treaty), 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity), 1971년 마지막으로 개정된 세계저작권협약(Universal Copyright Convention) 및 세계무역기구의 무역관련 지적재산권에 관한 협정(TRIPS협정)[Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights(TRIPS Agreement)]을 포함한다.

² 세계인권선언 제17조, “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약” 제5(d)(v)조, “인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 협약(유럽인권협약) 제1추가정의서” 제1조, “미주인권협약” 제21조 및 “인간과 인민의 권리에 관한 아프리카헌장(반줄헌장)” 제9조 참조.

³ 세계인권선언 제19조, “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제19조 2항, 유럽인권협약 제5조, 미주인권선언 제13조 및 “인간과 인민의 권리에 관한 아프리카헌장” 제9조 참조.

⁴ 세계인권선언 제26조 2항 참조. 규약 제13조 1항 참조.

⁵ “모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약” 제5조 (e)(vi), “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가정의서”(산살바도르의정서) 제14조 및 “인간과

-
- 인민의 권리에 관한 아프리카헌장” 제17조 2항 참조.
- ⁶ “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제27조, “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” 제13(c)조, “아동의 권리에 관한 협약” 제31조 및 “모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약” 제31조 참조.
- ⁷ 제32항 이하 참조.
- ⁸ 마리아 그린, 국제반빈곤법률센터, “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제15조 1(c)항의 초안 작성 역사”, E/C.12/2000/15, 제45항 참조.
- ⁹ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제27차 회기(2001), “인권과 지적재산권”, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회 성명, 2001년 11월 29일, E/C.12/2001/15, 제6항
- ¹⁰ 제32항 이하 참조.
- ¹¹ 규약 제5조 2항 참조.
- ¹² 제22항, 제23항 및 제35항 참조. 규약 제4조 및 제5조 역시 참조.
- ¹³ 인권위원회, 제2차 회기, 인권선언에 관한 실무그룹 보고서, E/CN.4/57, 1947년 12월 10일, 15쪽.
- ¹⁴ “문학적 및 예술적 저작물의 보호를 위한 베른협약” 제6조의2 참조.
- ¹⁵ 이러한 금지는 지적재산권 보호를 위한 국제협약에 포함된 내국민대우 규정과 일정 정도 중복된다. 양자 간 주된 차이점은 규약 제2조 2항 및 3항이 외국인뿐 아니라 당사국의 국민에게도 적용된다는 점이다.(규약 제6조 내지 제15조 참조: “모든 이”) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 제34차 회기, “모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 남성과 여성의 동등한 권리에 관한 일반논평 16”(2005), 2005년 5월 13일 참조.
- ¹⁶ 아래 제35항 참조. 제15조 1(c)항과 규약의 다른 권리 간 적절한 균형을 맞추어야 할 필요성은 특히 문화생활에 참여할 권리(제15조 1(a)항), 과학적 발전 및 그 적용의 혜택을 향유할 권리(제15조 1(b)항), 식량에 대한 권리(제11조), 건강에 대한 권리(제12조), 그리고 교육에 대한 권리(제13조)에 적용된다.
- ¹⁷ 세계인권선언 제17조 2항, 미주인권협약 제21조 2항 및 “인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 협약 제1추가의정서” 제1조 참조.
- ¹⁸ 일반논평 3(1990) 제9항, 교육에 대한 권리에 관한 일반논평 13(1999) 제43항 및 도

달할 수 있는 가장 높은 수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14(2000) 제30항 참조. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 대한 림버그원칙제16항 및 제22항, 마스트리히트, 1986년 6월 2-6일 참조.

¹⁹ 일반논평 3(1990) 제9항, 일반논평 13(1999) 제44항, 일반논평 14(2000) 제31항 참조. 림버그원칙 제21항 참조.

²⁰ 일반논평 3(1990) 제9항, 일반논평 13(1999) 제45항, 일반논평 14(2000) 제32항 참조.

²¹ 일반논평 13(1999) 제46항과 제47항 및 일반논평 14(2000) 제33항 참조. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 마스트리히트 가이드라인”, 제6항, 마스트리히트, 1997년 1월 22-26일 역시 참조.

²² “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제27조와 함께 해석되는 규약 제15조 1(c)항 참조. 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 제19차 총회, “문화적 생활에 대한 일반국민의 참여 및 기여에 관한 권고”, 1976년 11월 26일 채택, I(2)(f)항 역시 참조.

²³ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제19차 회기, 규약의 국내적 적용에 관한 일반논평 9(1998), 제9항 참조. 세계인권선언 제8조 및 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제2조 3항 역시 참조.

²⁴ “시민적 및 정치적 권리의 국제규약” 제22조 1항 역시 참조.

²⁵ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제27차 회기(2001), “인권과 지적재산권”, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회 성명, 2001년 11월 29일, E/C.12/2001/15, 제9항 참조.

²⁶ 이전 문서 제17항

²⁷ 이전 문서 제12항

²⁸ 이전 문서 제4항

²⁹ WTO TRIPS협정 제27조 2항과 비교.

³⁰ 비록 그 자체로 법적 구속력이 있는 문서는 아니지만, 유네스코의 “인간계몽과 인권에 관한 세계선언” 제4조 참조.

³¹ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제5차 회기, 일반논평 3(1990), 제14항

³² 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제27차 회기, 인권과 지적재산권, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회 성명, 2001년 11월 29일, E/C.12/2001/15, 제15항

-
- ³³ 생물다양성협약 제8(j)조 참조. 인권의 증진과 보호에 관한 소위원회, 제26차 회의, 결의 2001/21, E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21 역시 참조.
- ³⁴ 세계인권선언 제8조, 일반논평 9(1998) 제3항과 제9항, 림버그 원칙 제19항, 마스트리히트 가이드라인 제22항과 비교.
- ³⁵ 일반논평 9(1998) 제9항(행정적 구제조치에 관해) 참조. “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제14(1)조 역시 참조.
- ³⁶ 일반논평 9 제9항 참조.
- ³⁷ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회, 제18차 회기, 세계화와 경제적, 사회적 및 문화적 권리, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회 성명, 1998년 5월 11일, 제5항 참조.

제35차 회기 (2005)

일반논평 18

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제6조 근로의 권리

I. 서언 및 기본적 전제

1. 근로의 권리는 여러 국제적인 법적 문서에 승인된 기본적인 권리이다. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약”(“사회권규약”)은 제6조에서 규정하고 있듯이 다른 어떠한 문서보다도 동 권리에 대해 포괄적으로 다루고 있다. 근로의 권리는 다른 인권을 실현하는 데에 필수적이며, 인간 존엄성의 분리될 수 없는 본질적인 부분을 구성한다. 모든 개인은 존엄한 삶을 살 수 있도록 일할 수 있는 권리를 갖는다. 근로의 권리는 개인의 생존과 그 가족의 생존에 동시에 기여하며, 노동은 자유로이 선택되거나 수락되는 한 개인의 개발과 공동체 내에서의 인정에 기여한다.¹

2. 사회권규약은 일반적인 의미의 근로의 권리를 제6조에서 선언하고 있으며, 제7조에서 공정하고 유리한 근로 조건 및 특히 안전한 근로 조건을 향유할 모든 이의 권리를 인정함으로써 근로의 권리의 개별적인 측면을 명시적으로 발전시키고 있다. 근로의 권리의 집단적인 측면은 제8조에서 다루어지고 있는데, 동 규정은 노동조합을 결성하고 자신이 선택한 노동조합에 가입할 모든 이의 권리 및 자유로이 활동할 노동조합의 권리를 선언하고 있다. 규약 제6조를 기안함에 있어 인권위원회(Commission on Human Rights)는 단순히 철학적인 원칙이 아니라 구체적인 법적 의무를 규정함으로써 광의의 근로의 권리를 인정할 필요성을 주장하였다.² 제6조는 보편적이며 비한정적인 방식으로 근로의 권리를 정의한다. 제6조 1항에 따라, 당사국은 “모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다.” 제2항에서는, 당사국은

“동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여” 취하여야 할 조치에 “개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 꾸준한 경제적, 사회적, 문화적 발전과 생산적인 완전 고용을 달성하기 위한 기술 및 직업 지도, 훈련 계획, 정책 및 기술이 포함되어야 함”을 인정하고 있다.

3. 이러한 목표는 유엔헌장 제1조 3항에 규정된 유엔의 기본 목적과 원칙을 반영하는 것이다. 이러한 목표의 본질적 요소는 세계인권선언 제23조 1항에도 반영되어 있다. 1966년 유엔총회에 의한 규약의 채택 이래로 여러 세계적 및 지역적 인권문서가 근로권을 인정하였다. 세계적 차원에서 보면, 근로권은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제8조 3(a)항, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제5조 (e)항 (i)호, 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제11조 1(a)항, 아동의 권리에 관한 협약 제32조 및 모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약 제11조, 제25조, 제26조, 제40조, 제52조 및 제54조에 포함되어 있다. 1961년 유럽사회헌장, 1996년 개정된 유럽사회헌장(제2부 제1조), “인간과 인민의 권리에 관한 아프리카헌장”(제15조), “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 미주협약에 대한 추가의정서”(제6조) 등 몇몇 지역적 문서는 일반적 차원에서 근로권을 인정하고 있으며, 근로권의 존중이 당사국에 대하여 완전 고용의 실현을 목표로 하는 조치를 취할 의무를 부과한다는 원칙을 확인하고 있다. 이와 유사하게, 유엔총회는 1969년 12월 11일의 결의 2542(XXIV) ‘사회적 진보와 발전에 관한 선언’(제6조)에서 근로권을 선언하고 있다.

4. 사회권규약에 보장된 바와 같이, 근로권은 개인에게 부당하게 노동을 박탈당하지 않을 권리를 포함하여 자유로이 선택 또는 수락한 노동에 대한 권리를 보장하여야 할 당사국의 의무를 지지한다. 이 정의는 개인과 그의 존엄성에 대한 존중이 노동의 선택에 대한 개인의 자유를 통하여 표현된다는 사실을 분명히 나타내고 있으며, 동시에 개인의 개발과 사회적 및 경제적 참여(inclusion)에 있어서의 노동의 중요성을 강조하고 있다. 고용정책에 관한 국제노동기구협약 제122호(1964년)는 완전고용을 위한 조건을 조성할 당사국의 의무를 강제근로의 방지를 보장할 의무와 연결 지으면서 “완전하고, 생산적이며, 자유로이 선택한 고용”을 언급하고 있다. 그럼에도 불구하고 자유로이 선택 또는 수락한 노동에 대한 권리의 완전한 향유는 전 세계의 수백만 명의 인간에 있

어서 먼 장래의 일일 뿐이다. 동 위원회는 다수의 당사국에서의 제6조의 완전한 향유를 방해하고 있는, 국가의 통제를 넘어서는 국제적 요소에서 발생하는 구조적 장애 및 기타 장애의 존재를 인정한다.

5. 본 일반논평은 당사국이 규약을 이행하고 보고의무를 수행하도록 조력할 목적으로 제6조의 규범적 내용(제2장), 당사국의 의무(제3장), 위반(제4장) 및 국내적 이행(제5장)을 다루며, 제6장에서는 당사국 이외의 행위자의 의무를 다룬다. 본 일반논평은 위원회가 수년간 당사국의 보고서를 고려하면서 쌓은 경험을 기초로 한다.

II. 근로권의 규범적 내용

6. 근로의 권리는 각 개인에게 귀속되는 개인의 권리이며, 동시에 집단적 권리이다. 동 권리는 자영적인 노동이든 임금을 받는 종속적인 노동이든 불문하고 모든 형태의 노동을 포함한다. 근로권은 고용 획득에 대한 절대적이고 무조건적인 권리로 이해되어서는 안 된다. 제6조 1항은 근로권의 정의를 포함하고 있으며, 2항은 예시적이고 비한정적인 방식으로 당사국의 의무의 예를 열거하고 있다. 여기에는 어떠한 방식으로든 고용을 하거나 고용에 종사할 것을 강요받지 아니함을 의미하는, 노동의 수락 또는 선택을 자유로이 결정할 모든 인간의 권리, 모든 근로자에게 고용에 대한 접근을 보장하는 보호 시스템에 대한 접근권 및 부당하게 고용을 박탈당하지 아니할 권리가 포함된다.

7. 규약 제6조에 특정된 노동은 양호한 노동(decent work)이어야 한다. 양호한 노동이란 인간의 기본적 권리뿐 아니라 작업 안전과 보수 조건에 있어서의 근로자의 권리를 존중한다. 또한 이는 규약 제7조에 강조하고 있듯이 근로자로 하여금 그 자신과 가족의 생계를 부양할 수 있도록 하는 소득을 제공한다. 이러한 기본적인 권리는 고용의 행사에 있어서의 근로자의 신체적 및 정신적 완전성(integrity)에 대한 존중을 포함한다.

8. 규약 제6조, 제7조 및 제8조는 상호의존적이다. 양호한 노동의 특성에 대한 기술은

양호한 노동이 근로자의 기본적 권리를 존중한다는 것을 전제로 한다. 제7조와 제8조는 제6조와 밀접하게 연결되어 있지만, 동 규정들은 다른 일반논평에서 별도로 검토될 것이다. 따라서 본 일반논평에서 제7조와 제8조는 동 권리들의 불가분성에 따른 필요가 있을 경우에만 언급될 것이다.

9. 국제노동기구는 강제근로를 “어떠한 사람으로부터 불이익(penalty)의 위협 하에 강요되었으며 그 사람이 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스”라고 정의한다.³ 본 위원회는 세계인권선언 제4조, 노예협약 제5조 및 자유권규약 제8조에 선언되어 있듯이 당사국이 모든 형태의 강제근로를 철폐, 금지 및 방지할 필요성을 재확인한다.

10. 높은 실업률과 안정된 고용의 부재는 근로자가 비정규적인 경제(informal economy) 부문에서 고용을 모색하게 되는 원인이다. 당사국들은 정규 경제(formal economy) 밖에 있어 보호를 받지 못하는 근로자의 수를 가능한 한 최대한으로 감소시키기 위하여 입법적 또는 기타의 방식으로 필요한 조치를 취하여야 한다. 이러한 조치는 사용자로 하여금 노동법을 준수하고 자신이 고용한 근로자를 신고하도록 하여, 근로자들이, 특히 규약 제6조, 제7조 및 제8조에 규정된 근로자의 모든 권리를 향유할 수 있도록 한다. 이러한 조치는 비정규 경제에서 생계를 영위하는 사람들이 대체로 선택이라기보다는 생존의 필요성 때문에 그렇게 한다는 점을 반영하여야 한다. 또한 가내 및 농업 근로자들이 다른 근로자와 같은 수준의 보호를 누릴 수 있도록 가내 및 농업노동이 국내법에 따라 적절히 규제되어야 한다.

11. 고용의 종료에 관한 국제노동기구협약 제158호는 제4조에서 해고(dismissal)의 합법성을 정의하고 있으며, 특히 해고에 대한 타당한 근거를 제공할 요건 및 부당한 해고의 경우 법적 보상 또는 기타 보상을 받을 권리를 부과하고 있다.

12. 모든 형태, 그리고 모든 수준의 노동의 수행은 다음의 상호의존적이고 본질적인 요소의 존재를 요하는데, 이 요소들의 이행은 각 당사국의 여건에 의해 좌우된다.

(a) *가용성*. 당사국은 개인들이 가용한 일자리를 파악하고 찾을 수 있도록 조력하고 지원하는 특수화된 서비스를 보유해야 한다.

(b) *접근성*. 노동시장은 당사국의 관할권 하에 있는 모든 이에게 개방되어 있어야 한다.⁴ 접근성은 세 가지 측면으로 이루어진다.

(i) 제2조 2항과 제3조에 따라, 규약은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적 또는 정신적 장애, 건강상태(HIV/AIDS 포함), 성적 지향 또는 시민적, 정치적, 사회적 또는 기타의 신분에 근거한 것으로서 평등에 입각한 근로권의 행사를 훼손하거나 무효화할 의도 또는 효력을 갖는, 고용에 대한 접근 및 유지에 있어서의 어떠한 차별도 금지한다. 국제노동기구협약 제111호 제2조에 따라, 당사국은 “고용 및 직업상의 모든 차별을 철폐할 목적으로, 국내 여건과 관행에 적합한 방법으로 고용 및 직업상의 기회와 대우의 평등을 증진하기 위하여 국내 정책을 선언하고 이를 추구하여야 한다.” 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14(2000년) 제18항에서 강조된 바와 같이, 고용관련 차별을 철폐하기 위해 고안된 전략과 계획 등 다수의 조치들은 법률의 채택, 개정 또는 폐지 또는 정보의 보급을 통하여 최소한의 자원을 사용하여 수행될 수 있다. 본 위원회는 자원이 심각하게 제한된 시기에도 비교적 저비용의 대상특정 프로그램을 채택함으로써 혜택 받지 못한 개인과 집단, 그리고 주변화된 개인과 집단을 보호하여야 함을 상기한다.⁵

(ii) 물리적 접근성은 장애인에 관한 일반논평 5 제22항에 설명된 바와 같이 고용 접근성의 한 측면이다.

(iii) 접근성은 지방, 지역, 국가 및 국제적 차원에서의 고용시장에 관한 정보네트워크의 수립을 통하여 일자리에 대한 접근을 획득하는 방법에 관한 정보를 구하고, 획득하고, 전파할 권리를 포함한다.

-
- (c) **수용성과 질** 근로권의 보호는 공정하고 유리한 근로 조건, 특히 안전한 근로 조건에 대한 근로자의 권리, 노동조합을 결성할 근로자의 권리, 노동을 자유로이 선택하고 수락할 근로자의 권리 등 몇몇 구성요소로 이루어진다.

널리 적용되는 특별 주제

여성과 근로권

13. 규약 제3조는 당사국이 “모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것”을 약속한다고 규정하고 있다. 본 위원회는 성별(gender)간 차별을 근절하고 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수를 보장함으로써 근로권에 있어서의 남녀의 동등한 기회와 대우를 보장하는 포괄적인 제도의 필요성을 강조하는 바이다.⁶ 특히, 임신이 고용에 대한 장애가 되어서는 안 되며, 일자리 상실에 대한 정당화의 사유가 되어서는 안 된다. 끝으로, 교육에 대한 여성의 접근성이 남성에 비하여 제한적인 경우가 많다는 사실과 여성의 고용과 발전의 기회를 저해하는 특정 전통문화 사이에 존재하는 연관성에 중점을 두어야 한다.

청년과 근로권

14. 첫 직장에 대한 접근성은 경제적 자립(self-reliance), 그리고 많은 경우 빈곤 탈출의 기회를 제공한다. 청년, 특히 여성은 일반적으로 첫 직장을 찾는 데 있어 상당한 어려움에 처한다. 청년, 특히 여성의 고용 기회에 대한 접근성을 증진하고 지원하기 위하여 교육 및 충분한 직업훈련에 관한 국가 정책이 채택되어야 한다.

아동노동과 근로권

15. 아동의 보호는 규약 제10조에서 다루어진다. 본 위원회는 일반논평 14(2000년), 특히 아동의 건강에 관한 제22항 및 제23항을 상기하며, 아동의 성장이나 신체적 또는 정신적 건강을 방해할 가능성이 있는 모든 형태의 노동으로부터 아동을 보호할 필요

성을 강조하는 바이다. 본 위원회는 경제적 착취로부터 아동을 보호하고, 아동이 자신의 완전한 개발을 추구하고 제6조 2항에 명시된 바와 같은 기술 및 직업 교육을 받을 수 있도록 할 필요성을 재확인한다. 또한 본 위원회는 일반논평 13(1999년), 특히 일반적인 교육의 구성요소로서의 기술 및 직업 교육에 대한 정의(제15항 및 제16항)를 상기한다. “아동의 권리에 관한 협약” 등 사회권규약 이후에 채택된 몇몇 국제인권 문서는 모든 형태의 경제적 착취 또는 강제노동으로부터 아동과 청년을 보호할 필요성을 명시적으로 승인하고 있다.⁷

노인과 근로권

16. 본 위원회는 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 일반논평 6(1995년), 특히 고용 및 직업상 연령에 근거한 차별을 금지하는 조치를 취할 필요성을 상기한다.⁸

장애인과 근로권

17. 본 위원회는 장애인에 관한 일반논평 5(1994년)에 천명된, 고용에 대한 장애인의 접근에 있어서의 비차별 원칙을 상기한다. “장애인 근로자에게 열려있는 실질적 기회가 기준미달의 여건 하에서 소위 ‘보호’ 시설에서 일하는 것이라면 ‘스스로 자유로이 선택 또는 수락한 노동으로 생계를 영위할 기회에 대한 모든 이의 권리’는 실현되지 않는다.”⁹ 당사국은 장애인이 적절한 일자리를 확보 및 유지하고 그들의 직업 영역에서 발전하도록 함으로써, 장애인의 사회 통합 또는 재통합을 촉진할 수 있도록 하는 조치를 취하여야 한다.¹⁰

이주노동자와 근로권

18. 이주노동자와 그 가족의 고용 기회에 대해서는 동 규약 제2조 2항 및 “모든 이주노동자와 그 가족구성원의 권리 보호에 관한 국제협약” 제7조에 규정된 비차별 원칙이 적용되어야 한다. 이에 대하여 본 위원회는 법적 또는 다른 방법을 통한 모든 적절한 조치를 통해 위 원칙을 준수하고 증진하기 위해 고안된 국가행동계획의 필요성을

강조한다.

Ⅲ. 당사국의 의무

일반적 법적 의무

19. 당사국의 주요 의무는 근로권 행사의 점진적인 실현을 보장하는 것이다. 따라서 당사국은 완전 고용을 달성하기 위한 조치를 가능한 한 신속하게 채택하여야 한다. 규약은 점진적인 실현을 규정하고 가용한 자원의 제한에 따른 제약을 인정하고 있으면서도 당사국에 대하여 즉각적인 효력을 갖는 다양한 의무를 부과하고 있다.¹¹ 당사국은 근로권이 “어떠한 종류의 차별 없이” 행사될 것을 “보장”할 의무(제2조 2항)와 제6조의 완전한 실현을 향하여 “조치를 취할”(제2조 1항) 의무와 같이 근로권에 관한 즉각적인 의무를 부담하고 있다.¹² 이러한 조치는 근로권의 완전한 실현을 목표로, 신중하고 구체적인 것이어야 한다.

20. 근로권의 실현이 점진적이며 시일이 걸리는 일이라는 사실이 당사국의 의무에서 유의미한 내용을 제거하는 것으로 해석되어서는 안 된다.¹³ 이는 당사국이 제6조의 완전한 실현을 향하여 “가능한 한 신속하고 효과적으로 움직여야 할” 구체적이고 지속적인 의무를 지는 것을 의미한다.

21. 규약의 다른 모든 권리에 있어서와 마찬가지로, 근로권과 관련하여서도 역행적 조치는 원칙적으로 취해서는 안 된다. 고의적으로 역행적인 조치가 취해진 경우, 당사국은 동 조치가 모든 대안조치를 고려한 후에 도입되었으며 당사국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 활용되는 상황 하에서 규약에 규정된 권리의 전체성을 고려하여 온당히 정당한 것임을 입증할 부담을 갖는다.¹⁴

22. 모든 인권과 마찬가지로 근로권은 당사국에 대하여 존중할 의무, 보호할 의무 및 실현할 의무 등 세 가지 유형 또는 단계의 의무를 부과한다. 근로권을 존중할 의무는

당사국으로 하여금 동 권리의 향유를 직접 또는 간접적으로 방해하지 아니할 것을 요구한다. **보호할** 의무는 당사국으로 하여금 제3자가 근로권의 향유를 방해하지 못하도록 방지하는 조치를 취할 것을 요한다. **실현할** 의무는 제공, 촉진 및 증진할 의무를 포함한다. 이는 당사국이 동 권리의 완전한 실현을 보장하기 위하여 적절한 입법적, 행정적, 예산상, 사법적 및 기타의 조치를 취하여야 함을 뜻한다.

구체적인 법적 의무

23. 당사국은 강제근로를 금지함으로써, 그리고 양호한 노동에 대한 특히 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단 등 모든 사람, 특히 수형자 또는 피구금자¹⁵, 소수민족 구성원 및 이주노동자 등의 동등한 접근의 차단 또는 제한을 하지 않음으로써 근로권을 존중할 의무가 있다. 특히, 당사국은 양호한 노동에 대한 접근권을 가질 여성과 청년의 권리를 존중할 의무가 있으며, 차별을 근절하고 동등한 접근성과 기회를 증진하기 위한 조치를 취할 의무가 있다.

24. 규약 제10조에 규정된 아동노동에 관한 당사국의 의무와 관련하여, 당사국은 16세 미만의 아동의 노동을 금지하는 효과적인 조치, 특히 입법적 조치를 취하여야 한다. 또한 당사국은 아동에 대한 모든 형태의 경제적 착취와 강제노동을 금지하여야 한다.¹⁶ 당사국은 아동노동 금지가 완전히 존중되도록 보장하는 효과적인 조치를 채택하여야 한다.¹⁷

25. 근로권을 **보호할** 의무는 특히, 직업과 훈련에 대한 동등한 접근성을 보장하는 법률을 채택하거나 조치를 취하고, 민영화 조치가 근로자의 권리를 침해하지 않도록 보장할 당사국의 의무를 포함한다. 노동시장의 유연성을 증대시키기 위한 특정 조치는 일자리의 안정성을 떨어뜨리거나 근로자의 사회적 보호를 저해해서는 안 된다. 근로권을 보호할 의무는 비국가 행위자에 의한 강요되거나 강제적인 노동을 금지할 당사국의 책임을 포함한다.

26. 당사국은 개인 또는 집단이 자신의 통제를 벗어난 이유로 인하여 자신이 이용할

수 있는 수단을 통하여 근로권을 스스로 실현할 수 없는 경우 근로권을 실현(제공)할 의무가 있다. 이 의무는 특히 국내법체제에서 근로권을 인정할 의무 및 근로권에 관한 국가 정책과 그 실현을 위한 세부계획을 채택할 의무를 포함한다. 근로권은 당사국으로 하여금 “경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키고, 인력수요를 충족시키고, 실업 및 불안전 고용을 극복”¹⁸할 목적으로 고용정책을 수립하고 이행할 것을 요한다. 이러한 배경 하에서 당사국은 실업률 감소, 특히 여성과 혜택 받지 못하고 주변화된 사람들의 실업률 감소에 투입되는 자원을 증대하는 효과적인 조치를 취하여야 한다. 본 위원회는 일자리를 잃은 경우를 위한 수당 제도를 확립할 필요성과 아울러 국가 및 지방 차원에서 직업서비스기관(공공 또는 민간)을 수립하기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 강조한다.¹⁹ 나아가 근로권을 실현(제공)할 의무는 당사국에 의한 실업 근절 방안의 이행을 포함한다.²⁰

27. 근로권을 실현(추진)할 의무는 당사국이 특히, 개인의 근로권 향유를 가능하게 하고 이를 조력하기 위한 적극적인 조치를 취하고, 고용에 대한 접근을 촉진하기 위하여 기술 및 직업 교육 계획을 이행할 것을 요구한다.

28. 근로권을 실현(증진)할 의무는 당사국이 일례로 근로권에 대한 대중의식을 고취하기 위하여 교육 및 정보 프로그램을 수행할 것을 요구한다.

국제적 의무

29. 본 위원회는 일반논평 3(1990년)에서 규약이 인정하는 권리의 완전한 실현을 위하여 개별적으로, 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여 조치를 취할 모든 당사국의 의무에 대하여 주의를 환기하였다. 유엔헌장 제56조와 규약의 구체적인 규정(제2조 1항, 제6조, 제22조 및 제23조)의 정신에 따라, 당사국들은 국제 협력의 필수적인 역할을 인정하여야 하며, 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 공동 및 개별 행동을 취하겠다는 약속을 준수하여야 한다. 당사국들은 동 규약 제6조, 제7조 및 제8조에 규정된 근로권에 대하여 합당한 주의가 기울여지도록 적절한 경우 국제협정을 통하여 이를 보장하여야 한다.

30. 당사국들은 제6조와 관련된 자신들의 국제적 의무를 준수하기 위하여 양자 및 다자 협상에 있어서뿐만 아니라 다른 국가 내에서 근로권이 증진되도록 노력하여야 한다. 국제금융기관과의 협상에 있어 당사국은 자국 국민의 근로권 보호를 확보하여야 한다. 국제통화기금, 세계은행, 지역금융기관 등 국제금융기관의 회원국인 당사국은 이 기관들의 대출 정책, 신용협정, 구조조정프로그램 및 국제적 조치에 영향력을 행사함에 있어 근로권 보호에 특히 유의하여야 한다. 구조조정프로그램 하에서 당사국이 채택하는 전략, 계획 및 정책은 근로권에 관한 당사국의 핵심 의무를 손상하지 않아야 하며, 여성, 청년 및 혜택받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단의 근로권에 부정적인 영향을 미치지 않아야 한다.

핵심 의무

31. 본 위원회는 일반논평 3(1990년)에서 당사국이 규약에서 다루는 각 권리를 최소한의 필수적인 수준으로 충족하도록 보장할 핵심 의무가 있음을 확인하였다. 제6조와 관련하여, “핵심 의무”는 비차별과 동등한 고용 보호를 보장할 의무를 포함한다. 고용 분야에서의 차별은 기초 교육으로부터 퇴직에 이르는 인생의 전 단계에 영향을 미치는 광범위한 위반들을 포함하며, 개인과 집단의 노동 상황에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이러한 핵심 의무는 적어도 다음의 요건을 포함한다.

- (a) 특히 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단이 존엄한 삶을 영위할 수 있도록 하는 고용 접근권의 보장
- (b) 공공 및 민간 부문에서 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단에 대한 차별과 불평등한 대우로 이어지거나 이러한 개인과 집단의 보호를 위한 제도를 약화시키는 효과를 갖는 조치의 방지
- (c) 사용자 단체 및 근로자 단체를 포함하는 참여적이고 투명한 절차를 토대로 하여, 모든 근로자의 관심사에 대응하고 이를 기초로 삼는 국가고용전략 및 행동계획의 채택 및 이행. 이러한 고용전략과 행동계획은 특히 혜택 받지 못한 개인과 집

단 및 주변화된 개인과 집단을 대상으로 하여야 하며, 근로권 상의 진보를 측정하고 정기적으로 검토할 수 있는 지표와 기준을 포함하여야 한다.

IV. 위반

32. 당사국이 제6조상의 의무를 준수할 능력이 없는 것과 준수할 의사가 없는 것은 구별되어야 한다. 이는 자신이 자유로이 선택 또는 수락한 노동을 통하여 생계를 영위할 기회를 가질 모든 이의 권리를 보장하는 제6조 1항과 각 당사국에 대하여 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지” 필요한 조치를 취할 의무를 부과하는 제2조 1항에서 도출된 것이다. 당사국의 의무는 이 두 조항에 비추어 해석되어야 한다. 근로권의 실현을 위하여 가용 자원을 허용된 최대한도까지 활용할 의사가 없는 당사국은 제6조상의 의무를 위반하는 것이다. 그러나 당사국이 상기 의무를 우선적으로 이행하기 위하여 처분할 수 있는 모든 가용한 자원을 사용하였음을 입증하는 경우, 당사국이 입증하는 한도 내에서 근로권을 완전히 보장함에 있어 당면한 어려움을 자원 제약을 근거로 정당화될 수 있다. 근로권 위반은 당사국 또는 당사국 기관의 직접적인 행위를 통하여, 그리고 고용을 증진하기 위한 충분한 조치의 부재에 의해 발생할 수 있다. 부작위에 의한 위반은 당사국이 개인 또는 집단이 다른 사람의 근로권을 침해하지 않도록 방지하기 위해 그들의 행위를 규제하지 않는 경우 발생한다. 작위에 의한 위반은 강제 근로, 근로권의 지속적 향유에 필요한 법률의 공식적인 폐지 또는 중지, 특정 개인 또는 집단의 노동에 대한 접근의 거부(그러한 차별이 법률 또는 관행에 기초한 것인지를 여부를 불문), 그리고 근로권에 관한 국제적 의무와 명백히 양립할 수 없는 법률 또는 정책의 채택을 포함한다.

존중할 의무의 위반

33. 근로권을 존중할 의무의 위반은 규약 제6조에 규정된 기준을 위반하는 법률, 정책 및 조치를 포함한다. 특히, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 동등한 향유 또는 행사를 저해할 목적으로 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는

사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 상황을 근거로 노동시장 또는 고용을 획득하는 수단 및 자격에 대한 접근에 있어 차별하는 것은 규약의 위반에 해당한다. 규약 제2조 2항에 언급된 비차별 원칙은 즉시 적용 가능한 것이며, 점진적 이행의 대상이거나 고용자원에 구애되지 않는다. 이는 근로권의 모든 측면에 직접적으로 적용가능하다. 당사국이 다른 국가, 국제기구 및 다국적 실체 등 기타의 실체와 양자간 혹은 다자 협정을 체결할 시, 근로권에 관한 법적 의무를 고려하지 않는 것은 근로권을 존중할 의무의 위반을 구성한다.

34. 규약의 다른 모든 권리에 있어서와 마찬가지로, 근로권과 관련하여 역행적인 조치가 허용되지 않는다고 강하게 추정된다. 이러한 역행적인 조치는 특히, 특정 개인 또는 집단의 고용에 대한 접근 거부(이러한 차별이 법률 또는 관행에 기초한 것인지 여부 불문), 근로권의 행사를 위해 필요한 법률의 폐지 또는 중지, 근로권에 관한 국제적인 법적 의무와 명백히 양립할 수 없는 법률이나 정책의 채택을 포함한다. 일례로 또는 강제근로제도나 불법해고로부터 근로자를 보호하는 법률의 폐기를 들 수 있다. 이러한 조치들은 근로권을 존중할 당사국의 의무 위반을 구성하게 된다.

보호할 의무의 위반

35. 보호할 의무의 위반은 당사국이 자국 관할권 내의 사람을 제3자에 의한 근로권 침해로부터 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 취하지 않음으로써 발생한다. 여기에는 개인, 집단 또는 기업이 타인의 근로권을 침해하는 것을 방지하기 위해 그들의 행위를 규제하지 않는 것, 또는 불법해고로부터 근로자를 보호하지 않는 것이 포함된다.

실현할 의무의 위반

36. 실현할 의무의 위반은 당사국이 근로권 실현을 보장하기 위해 필요한 모든 조치를 취하지 않음으로써 발생한다. 그 예로는 모든 이에게 근로권을 보장하기 위해 고안된 국가 고용 정책을 채택하지 않거나 이행하지 않는 것, 공적 자금을 불충분하게 지출하거나 잘못 배분하여 개인과 집단, 특히 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인

과 집단이 근로권을 향유하지 못하는 결과가 발생한 경우, 근로권 지표와 기준을 확정함으로써 국내 차원의 근로권 실현을 감시하지 않는 것, 그리고 기술 및 직업 훈련 프로그램을 이행하지 않는 것 등이 있다.

V. 국내 이행

37. 규약 제2조 1항에 따라 당사국들은 규약 의무의 이행을 위하여 “특히 입법 조치의 채택을 포함하는 모든 적절한 수단”을 이용하도록 요구된다. 각 당사국은 자국의 특별한 여건을 충족하기에 최적인 조치가 무엇인지 평가함에 있어 재량의 여지를 갖는다. 그러나 규약은 각 당사국에 대하여 모든 이가 실업과 고용 불안으로부터 보호받고 가능한 한 신속하게 근로권을 향유할 수 있도록 보장하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 의무를 명시적으로 부과한다.

법률, 전략 그리고 정책

38. 당사국은 근로권 이행을 위하여 구체적인 법적 조치의 채택을 고려하여야 한다. 이러한 조치들은 (i) 고용 전략과 국가 행동계획의 이행을 감시하는 국가적 메커니즘을 설치하고, (ii) 수치로 표현된 목표와 이행을 위한 기한 규정을 포함해야 한다. 또한, 동 조치들은 (iii) 국가적 차원에서 수립된 기준선의 준수를 보장하는 수단을, (iv) 노동 문제 전문가를 포함하는 시민사회, 민간부문 및 국제기구의 참여에 대해 규정하여야 한다. 근로권 실현에 있어서의 진전사항을 감시함에 있어, 당사국은 의무의 이행에 영향을 주는 요소와 어려움을 파악하여야 한다.

39. 단체 교섭은 고용정책의 수립에 있어 본질적인 중요성을 갖는 수단이다.

40. 유엔 기구와 프로그램은 당사국의 요청이 있는 경우 관련 법률의 작성과 검토를 지원하여야 한다. 예를 들어, 국제노동기구는 고용 분야의 법률에 관하여 상당한 정도의 전문성과 축적된 지식을 보유하고 있다.

41. 당사국은 인권 원칙에 기초하여 모든 이를 위한 완전고용을 점진적으로 보장하는 것을 목표로 하는 국가전략을 채택하여야 한다. 이러한 국가전략은 당사국이 그들의 목표를 달성함에 있어 이용할 수 있는 자원과 이러한 자원을 활용하는 가장 비용효과적인 방법을 특정할 요건을 부과한다.

42. 국가고용전략의 수립과 이행은 책임성, 투명성 및 이해관계 집단의 참여 원칙에 대한 완전한 준수를 필요로 한다. 개인과 집단의 의사결정 참여 권리가 당사국의 제6조 의무 이행을 목표로 하는 모든 정책, 계획 및 전략의 필수적 부분을 형성하여야 한다. 고용의 증진을 위해서는 고용증진전략의 우선순위 결정, 의사결정, 기획, 이행 및 평가에 있어서 근로자와 노동조합의 권리를 보호하고 증진하기 위하여 공동체 및 보다 구체적으로는 조합의 실효적 참여가 요구된다.

43. 또한 당사국은 근로권 향유에 유리한 조건을 조성하기 위하여 공공부문과 민간부문 모두가 근로권에 대한 인식을 그 활동에 반영하도록 보장하는 적절한 조치를 취하여야 한다.

44. 국가고용전략은 고용에 대한 접근에 있어 차별을 철폐하여야 할 필요성을 특별히 고려한 것이어야 한다. 동 전략은 특히 여성, 그리고 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단을 위해 경제적 자원과 기술 및 직업 훈련에 대한 동등한 접근성을 보장하여야 하며, 규약 제7조 (a)(ii)에 규정된 바와 같이 근로자와 그 가족이 적절한 수준의 생활을 영위할 수 있게 하는 보수가 주어지는 고용뿐 아니라 자영업을 존중하고 보호하여야 한다.²¹

45. 당사국은 자유로이 선택 또는 수락한 고용에 대한 권리의 실현을 위한 진전사항을 감시하고, 당사국의 의무 준수의 정도에 영향을 미치는 요소와 어려움을 파악하고, 규약 제2조 1항과 제23조하의 당사국 의무를 이행하기 위한 조치를 포함하는 입법적 및 행정적 시정 조치의 채택을 촉진하기 위한 메커니즘을 개발하고 유지하여야 한다.

지표와 기준

46. 국가고용전략은 근로권에 관한 지표를 특정하여야 한다. 지표는 당사국에 의한 제 6조상 의무의 준수를 국내적 차원에서 효과적으로 감시하기 위하여 고안된 것이어야 하며, 실업률, 불완전 고용 비율 및 정규 직업과 비정규 직업의 비율과 같은 국제노동기구 지표에 기초하여야 한다. 노동 통계의 작성에 적용되는 국제노동기구 지표는 국가고용계획을 마련하는 데에 유용할 수 있다.²²

47. 당사국은 적절한 근로권 지표를 특정한 후 각 지표에 관한 적절한 국가 기준을 설정하도록 요구된다. 본 위원회는 정기보고절차 동안 각 당사국과 함께 스코핑(scoping, 범위 설정 작업)에 착수할 것이다. 스코핑은 당사국과 본 위원회의 지표와 국가기준에 대한 공통적인 심리를 포함하며, 당사국이 다음 보고 기간 동안 달성하여야 할 목표를 제시한다. 다음 5년 동안 당사국은 근로권 이행의 모니터링을 위해 위의 국가기준을 이용하게 된다. 그 이후 당사국과 본 위원회는 차기 보고절차 동안 이 기준이 달성되었는지 여부를 고려하여야 하며, 이행과정에서 직면한 어려움이 있었다면 그 이유를 고려하여야 한다. 또한, 기준을 설정하고 보고서를 준비함에 있어 당사국은 정보의 수집과 분류와 관련하여 전문기구의 광범위한 정보와 자문서비스를 이용하여야 한다.

구제수단과 책임성

48. 근로권 위반의 피해자인 개인 또는 집단은 국내 차원에서의 사법적 또는 기타의 적절한 구제수단에 대해 접근할 수 있어야 한다. 국내적 차원에서, 노동조합과 인권위원회는 근로권을 옹호함에 있어 중요한 역할을 수행하여야 한다. 모든 근로권 위반 피해자는 적절한 배상에 대한 권리가 있으며, 배상은 원상회복, 금전배상, 손해전보 또는 재발 방지의 보장의 형태를 취할 수 있다.

49. 근로권을 규정하는 국제 문서, 특히 관련 국제노동기구 협약을 국내법질서에 수용하는 것은 근로권을 보장하기 위하여 취한 조치의 실효성을 강화하는 것이어야 하며, 장려되어야 한다. 근로권을 인정하는 국제 실효성 규범장치의 국내법질서에의 수용,

또는 그러한 국제 문서의 직접 적용은 구제조치의 범위와 실효성을 현저하게 강화하며, 언제나 장려되어야 한다. 그 경우 법원은 규약 의무를 직접 적용함으로써 근로권의 핵심 내용에 대한 위반을 판결할 권한을 갖게 될 것이다.

50. 법관과 다른 법집행당국은 그들의 직무 수행에 있어 근로권 위반에 대해 보다 많은 관심을 기울일 것이 요청된다.

51. 당사국은 근로권의 실현을 위하여 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단을 조력하는 인권 옹호자 및 노동조합 등 시민사회의 다른 구성원의 행위를 존중하고 보호하여야 한다.

VI. 당사국 이외의 행위자의 의무

52. 국가만이 규약의 당사자이고 따라서 규약 준수에 궁극적으로 책임을 지지만, 모든 사회 구성원—개인, 지역공동체, 노동조합, 시민사회 및 민간부문 단체—이 근로권 실현에 관한 책임을 부담한다. 당사국은 이러한 의무의 이행을 촉진하는 환경을 제공하여야 한다. 민간 기업—국내 및 다국적—은 규약의 구속을 받지 않지만 직업 창출, 고용 정책 및 일자리에 대한 비차별적 접근에 있어 수행하여야 할 특별한 역할이 있다. 민간 기업은 정부와 시민사회 간 합의된, 근로권 존중 증진을 위한 법률, 행정적 조치, 행동강령 및 기타 적절한 조치에 기초하여 자신의 활동을 수행하여야 한다. 동 조치는 국제노동기구가 수립한 노동기준을 인정해야 하며, 근로권 실현에 관한 기업의 인식과 책임을 증대하는 것을 목표로 해야 한다.

53. 근로권을 국제적, 지역적 및 국가적 차원에서 보호하고 이행함에 있어서의 유엔기구와 프로그램의 역할, 그리고 특히 국제노동기구의 핵심기능은 특별한 중요성을 띤다. 지역적 기관 및 규범장치가 존재하는 경우 이들 역시 근로권을 보장함에 있어 중요한 역할을 수행한다. 국가고용정책을 수립하고 이행함에 있어 당사국은 국제노동기구가 제공하는 기술적 조력과 협력을 이용하여야 한다. 보고서를 준비할 때에 당사국

은 정보의 수집과 분류, 그리고 지표와 기준의 개발에 있어 국제노동기구가 제공한 광범위한 정보와 자문서비스를 이용하여야 한다. 규약 제22조와 제23조에 따라, 국제노동기구와 다른 유엔 전문기구, 세계은행, 지역개발은행, 국제통화기금, 세계무역기구와 유엔체제 내 다른 관련 기관은 각자의 위임사항을 염두에 두며 근로권을 국가적 차원에서 이행하기 위하여 당사국과 효과적으로 협력하여야 한다. 국제금융기관들은 자신들의 대출정책과 신용협정과 관련하여 근로권 보호에 보다 많은 주의를 기울여야 한다. 일반논평 2(1990년) 제9항에 따라, 모든 구조조정프로그램에서 근로권이 보장되도록 각별한 노력이 이루어져야 한다. 본 위원회는 당사국의 보고서, 그리고 제6조상의무를 충족할 당사국의 능력을 검토함에 있어 당사국 이외의 행위자가 제공한 조력의 효과를 고려할 것이다.

54. 노동조합은 지방 및 국가 차원에서의 근로권 존중을 보장하고 제6조상의무를 이행하도록 당사국에 조력을 제공함에 있어 근본적인 역할을 수행한다. 노동조합의 역할은 매우 중요하며, 본 위원회가 당사국 보고서를 검토함에 있어 지속적으로 고려될 것이다.

주(註)

¹ 1988년의 국제노동기구협약 제168호 전문 참조. “노동과 생산적인 고용이 공동체에 창조해 주는 자원 때문만이 아니라 노동과 생산적인 고용이 근로자에게 가져다주는 소득, 그들이 부여하는 사회적 역할 및 근로자가 그로부터 얻는 자부심의 감정 때문에 사회에서의 노동과 생산적인 고용이 중요성을 (. . .)”

² 인권위원회, 제11차 회기, 의제 31, A/3525(1957).

³ 강제근로에 관한 국제노동기구협약 제29호(1930년) 제2조 1항. 2항 역시 참조. 강제근로 폐지에 관한 국제노동기구협약 제105호(1957년)

⁴ 항목 중 일부만이 규약 제2조 2항과 제3조에 나타난다. 그 이외의 항목은 본 위원회의 실무관행 또는 점점 많은 당사국들이 채택하고 있는 법률이나 사법적 관행으로부터 유추되었다.

-
- ⁵ 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 3(1990년) 제12항 참조.
- ⁶ 규약 제3조(모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 남녀의 동등한 권리)에 관한 일반논평 16(2005년) 제23항~제25항 참조.
- ⁷ 1989년 아동의 권리에 관한 협약 제32조 1항 및 아동 매매, 아동 매춘 및 아동 포르노에 관한 아동권리협약 추가의정서 전문 두 번째 문단 참조. 강제근로에 관해 언급한 동 의정서 제3조 1항 역시 참조.
- ⁸ 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 일반논평 6(1995년) 제22항 (및 퇴직에 관한 제24항) 참조.
- ⁹ 장애인에 관한 일반논평 5(1994년) 제20항~제24항 참조.
- ¹⁰ 장애인의 직업재활 및 고용에 관한 국제노동기구협약 제159호(1983년) 참조. 고용 접근에 관한 제1조 2항 참조.
- ¹¹ 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 3(1990년) 제1항 참조.
- ¹² 같은 문서, 제2항.
- ¹³ 같은 문서, 제9항.
- ¹⁴ 같은 문서, 제9항.
- ¹⁵ 자발적으로 제공된 경우. 수감자 노동 문제에 관해서는, 수감자 대우를 위한 표준최소규칙 및 강제근로에 관한 국제노동기구협약 제29호 제2조 참조.
- ¹⁶ 아동의 권리에 관한 협약 제31조 1항 참조.
- ¹⁷ 최악의 형태의 아동노동에 관한 국제노동기구협약 제2조 7항 및 교육에 대한 권리에 관한 일반논평 13 참조.
- ¹⁸ 고용정책에 관한 1964년 국제노동기구협약 제122호, 제1조 1항 참조.
- ¹⁹ 고용안정기관의 구성에 관한 국제노동기구협약 제88호(1948년) 참조.
- ²⁰ 고용안정기관의 구성에 관한 국제노동기구협약 제88호(1948년) 및 실업에 관한 국제노동기구협약 제2호(1919년) 참조. 고용촉진 및 실업으로부터의 보호에 관한 국제노동기구협약 제168호(1988년) 참조.
- ²¹ 적절한 식량에 대한 권리에 관한 일반논평 12(1999년) 제26항 참조.
- ²² 노동통제에 관한 ILO협약 제160호, 특히 제1항 및 제2항 참조.
-

유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고

[경제적 · 사회적 및 문화적 권리위원회]

I . GENERAL COMMENTS ADOPTED
BY THE COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL
AND CULTURAL RIGHTS

유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고
경제적·사회적 및 문화적 권리위원회

인쇄일 | 2006년 8월 일
발행일 | 2006년 8월 일
발행인 | 조영황
발행처 | 국가인권위원회, 국제인권팀
주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 을지로1가 16번지
<http://www.humanrights.go.kr>
전 화 | (02) 2125-7932
팩 스 | (02) 2125-9738
인 쇄 | 도서출판 **한학문화** (02) 313-7593

<비매품>