

인권정보자료실
ES1.24

사회권규약 해설서 1

사회권의 역사와 성격

인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음

사람생각

사회권규약 해설서 1

인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음

인권정보자료실
ES1.24

사람생각

경제·사회·문화적 권리는 시민·정치적 권리와 함께 인권을 구성하는 중요한 권리 범주임에도 그간 국제인권보장제도나 국내 법정에서 실효성 있는 구제수단을 확보하지 못했다. 그런 의미에서 이 책은 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약을 중심으로 사회권의 역사와 성격을 살펴보는 가운데 권리를 침해당한 개인에게 실효성 있는 구제수단을 확보하는 틀로서 국가의 이행의무를 제시하고 있다.

경제·사회·문화적 권리와 시민·정치적 권리를 이분법으로 접근하려는 것은 두 권리 간의 본질적인 성격에서 비롯된 것이 아니라, 경제·사회·문화적 권리가 서구 자본주의 중심의 인권체제로 수용되는 과정에서 생겨난 왜곡의 결과이다. 이 책은 이분법에 따른 인권체계에 대항하여 대안적인 접근으로서 국가의 의무를 존중·보호·실현의 관점에서 제시하고 있다.



9 788988 886314
ISBN 89-88686-31-4

값 10,000원

사회권규약해설서팀

인권운동사랑방 내 '사회권규약해설서팀'은
2001년부터 사회권을 연구·교육하고,
사회권운동의 밑거름이 되고자 상임활동가와
자원활동가들이 모여 만든 소모임입니다.

현재 해설서팀은 사회권의 각론으로 들어가
노동권, 사회보장권, 주거권, 식량권, 교육권,
건강권, 문화권, 과학권 등을 공부하고 있습니다.
해설서팀은 진보적인 인권운동으로서
사회권을 해석하는 작업에 몰두하고 있습니다.

인권핸드북 ❶

사회권규약 해설서 1
사회권의 역사와 성격

인권핸드북 ❶

사회권규약 해설서 1

사회권의 역사와 성격

인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음

사회권규약 해설서 1
사회권의 역사와 성격

2003년 2월 15일 1판 1쇄 찍음

엮은이 인권운동사랑방 사회권규약해설서팀

펴낸이 염규홍

펴낸곳 도서출판 사람생각

등록 제1-a2337호(1998년 6월 22일)

주소 서울시 종로구 명륜동 2가 128번지 2층

전화 02-3675-4096 전 송 02-3676-1302

ISBN 89-88686-31-4 04300

값 10,000원

IMF 구제금융 이후, 경제·사회·문화적 권리에 대한 우리들의 관심은 당시 우리나라가 직면한 현실을 바로 보기 위한 출발에서 비롯되었다. 정리해고, 가정해체, 노숙자와 결식아동의 증가 등의 사건들을 단지 개인의 불행이나 무능력이 아닌 사회구조 속에서 파악하기 위해서는 사회권에 대한 정확한 이해와 실천운동이 필요하였다.

그 첫 걸음으로 1999년 인권운동사랑방 사회권위원회는 『인간답게 살 권리-IMF 이후 사회권 실태 보고서』(사람생각, 1999)를 통해 한국 사회의 인권상황을 종합적으로 분석했다. 이 책은 다양한 분야의 인권문제를 '사회권'의 시각으로 조명한 첫 시도로서 우리 사회에 '사회권'이란 이슈를 던졌다. 이어 사회권위원회는 사회권의 권리 항목을 세밀하게 정리하는 작업을 시작했다. 사회권의 권리 항목이 자유권에 비해 개념화되지 못한 점, 따라서 국가나 사인에 의한 인권침해를 제대로 모니터하지 못한 점 등이 사업의 배경으로 제기되었다. 인권이 단지 헌법의 기본권 조항이나 국제인권문서에 나와 있는 '수사'로서의 의미가 아닌 '무기'가 되기 위해 많은 사람들이 사회권을 쉽게 이해할 수 있도록 재해석하는 작업이 필요하다는 문제의식도 이 사업을 촉진하게 된 출발이 되었다. 또한 자유권이 즉각적으로 실현될 수 있는 반면, 사회권은 상당한 재정적 지출을 동반하여 점진적으로 실현될 수 있다는 해석이 잘못된 것임을 밝혀내고 싶었다.

그 첫 번째 작업은, 1966년 유엔이 채택한 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(아래 사회권규약)에 대한 천착이었다. 비록 내용이 추상적이지만 사회권을 이해하는 데 나침반 역할을 할 수 있을 것이라고 판단했다.

1976년부터 발효되기 시작한 사회권규약은 자유권규약에 비해 이행감시기구가 마련되지 못하였고, 권리를 침해당할 경우 청원할 수 없었다는 점에서 종종 구체적 권리 규범으로 인정받지 못했다. 사회권규약에서 보장된 인권들이 구체적이고 보편적이며 법적인 권리로서 인정되기보다는 추상적이고 도덕적이며 프로그램적인 권리로 해석되었다. 더욱이 사회권규약은 '점진적인 달성', '가용자원의 최대한도까지' 등 국가의 의무를 모호하게 규정하여 각국 정부들이 의무를 이행하지 않는 구실로 악용하기도 하였다.

그러나 사회권규약은 유엔 인권기구들과 국제인권단체들, 인권운동가들의 노력에 힘입어 점차 보편적이고 실질적인 권리로 자리매김되고 있다. 유엔 사회권위원회는 규약을 해석하기 위한 원칙과 기준들을 일반논평(General Comments)을 통해 제시하고 있으며, 유엔 인권위원회는 사회권규약의 청원절차를 마련하기 위해 전문가를 두어 검토작업을 진행하고 있다. 또한 유엔 인권고등판무관실을 필두로 여러 유엔 전문기구들도 사회권 분야로 관심을 확장시키고 있다.

이 책에서 사회권규약을 해설하면서 기준으로 삼은 것은 1986년 '사회권규약 이행에 관한 림버그 원칙(Limburg Principles)', 1989년부터 발표된 사회권규약 '일반논평(General Comments)', 1997년 '사회권의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인(Maastricht Guidelines)' 등이다. 림버그 원칙은 사회권규약 당사국의 이행의무 성격과 범위, 당사국이 제출하는 보고서와 국제적 협력에 대한 고찰로 표준적인 해석의 틀을 제공하고 있다. 사회권규약 '일반논평'은 사회권규약에서 보장하는 구체적 권리의 범위와 내용을 설명하고 있으며, '마스트리히트 가이드라인'에서

는 당사국의 사회권 침해를 설명하기 위해, 존중·보호·실현의 의무 (obligations to respect, protect and fulfill), 행위 및 결과 의무 (obligations of conduct and of result), 즉각적인 실현 의무와 반드시 이행되어야 할 핵심적인 국가의 의무 (minimum core obligations) 등을 구체적으로 규정하고 있다.

우리들은 사회권규약 해설작업을 통해, 사회권규약에서 보장하는 권리들이 '보편적'이고 '실질적'이며 '법적'인 권리로 국내에서도 당연히 적용되는 것임을 밝히려고 노력하였다. 우리들의 이 결과물이 사회권운동을 실천적으로 풀어 가는 데 다양한 방식으로 활용되기를 기대해 본다.

이 책에 실린 6편의 글은 사회권규약을 이해하기 위해 필요한 핵심적인 부분만을 모아 지난 1년 동안의 세미나를 통해 집필됐다.

앞 부분에는 사회권규약을 이해하는 총론적인 글들이 모였다. 첫 번째 글 '사회권규약이란 무엇인가?'에서는 사회권규약의 설립 배경과 제정 과정, 사회권규약과 자유권규약의 상호의존성과 국가 이행의무의 변화, 사회권규약의 내용과 구성, 사회권규약에서 보장하고 있는 권리 항목을 서술하고 있다.

두 번째 글 '사회권규약의 이행 감독 기제'에서는 1986년 설치된 사회권위원회의 설립 과정과 운영 방식, 국가보고서 심사 과정을 체계적으로 정리하고 있다.

세 번째 글 '사회권규약 청원절차(Complaints Procedure) 수립을 향해'에서는 청원절차에 관한 선택의정서 마련에 대한 논의 과정, 청원절차의 필요성, 사회권의 재판 가능성, 사회권위원회가 제출한 '선택의정서 초안'의 주요 내용을 설명하고 있다.

네 번째 글 '사회권규약의 국내적 적용'에서는 사회권규약이 각 국가 안에서 실효성 있는 규범이 되기 위해 입법·사법·행정적 분야에서 국가가 취해야 할 조치와 한국의 사회권규약 1, 2차 보고서 심사 후 사회권위원회가 한국 정부에게 권고한 내용을 수록하였다.

다섯 번째 글 '2조 1항 당사국의 이행의무'는 그 동안 왜곡된 국가의 이행의무에 대한 인식의 전환 속에서 림버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인과 일반논평에서 제시하고 있는 존중·보호·실현의 의무를 중심으로 국가의 이행의무를 소개하고 있다.

여섯 번째 글 '2조 2항 차별금지, 3조 남녀평등'에서는 사회권규약에 반영된 평등권을 소개하고, 차별금지와 남녀평등을 각각 해설하는 가운데 존중·보호·실현의 관점에서 국가의 이행의무를 해설하고 있다.

현재 사회권규약해설서팀은 1차 연구작업의 결과를 마무리하고, 각론으로 들어가 규약에서 보장하고 있는 개별 인권(노동권, 사회보장권, 주거권, 식량권, 교육권, 건강권, 문화·과학권)을 공부하고 있다. 2차 연구작업의 결과물도 출간하여 여러분들과 만날 계획이다.

애초 소박한 자료집이 핸드북으로 변신하기까지 많은 분들의 조언과 관심이 있었다. 인권운동사랑방 자문위원, 상임활동가와 자원활동가에게 고마움을 전한다.

2002년 8월
사회권규약해설서팀

일려두기

1. 조약(treaty), 규약(Covenant), 협약(Convention) 등은 외교통상부 홈페이지 mofat.go.kr/ko/division/treaty_main2.mof에 실린 내용에 근거하여 용어를 선별했습니다.
2. 기존에 사용해 오던 용어 중 '인권이사회'로 번역해 온 Human Rights Committee를 '시민·정치적 권리 위원회(자유권위원회)'로, '통보'로 번역해 온 Communication을 '청원'으로 바꾸었습니다.
3. 각 글마다 세미나를 하면서 공부했던 자료들을 수록하였습니다. 이 분야에서 연구활동을 펼칠 분들의 후속 활동을 기대해 봅니다.
4. 부록으로 실린 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 림버그 원칙'과 '경제·사회·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인'은 국제법률가위원회(International Commission of Jurists)가 펴낸 Economic Social Culture Rights-A Compilation of Essential Documents에 수록된 것을 번역하였습니다. '일반논평 3', '일반논평 9'는 www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm에서 내려받을 수 있습니다. 사회권규약을 이해하는 데 핵심적인 문서로 많은 분들이 활용하시길 바랍니다.
5. 사회권규약 4, 5조에서 규정하고 있는 '권리의 제한'은 부록으로 실린 '림버그 원칙' 46항~69항을 참조하면 됩니다.

차례

머리말

- 제1장 사회권규약이란 무엇인가 / 최은아·이정은 ①⑩
- 제2장 사회권규약의 이행 감독 기제 / 이주영 ②⑧
- 제3장 사회권규약 청원절차 수립을 향해 / 허혜영 ⑤⑩
- 제4장 사회권규약의 국내적 적용 / 최은아 ⑥②
- 제5장 사회권규약 중 2조 1항 당사국의 이행의무 / 허혜영 ⑦⑥
- 제6장 사회권규약 중 2조 2항 차별금지, 3조 남녀평등 / 최은아 ⑨②

부록

1. 세계인권선언 ①⑩⑥
2. 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 ①①⑤
3. 시민·정치적 권리에 관한 국제규약 ①③⑩
4. 림버그 원칙 ①⑥⑤
5. 마스트리히트 가이드라인 ①⑧⑤
6. 일반논평 3 ①⑨⑨
7. 일반논평 9 ②⑩⑦

1 성립 배경과 제정 과정

경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(아래 사회권규약)이 성립되는 데에는 두 차례의 세계대전이 중요한 배경을 이루었다. 전쟁의 상처와 인간의 잔악함에 대한 반성으로 세계평화와 인권에 대한 국제적인 관심이 고조되면서 1945년에 유엔이 설립되었다. 유엔 헌장에는 인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권과 기본적 자유를 존중하는 내용이 담겨 있다. 이 헌장은 '모든 사람'을 대상으로 인권의 보편적 이념을 구현한 최초의 예라는 데에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 문제의식에 비해 인권보호를 위한 구체적인 내용을 담지 못한 한계를 지녔다.

유엔은 1946년에 인권위원회(Commission on Human Rights)를 만들면서 세계인권선언 제정을 위한 본격적인 논의를 시작하였다. 처음에는 문서 형식에 대한 논란이 제기되다가 결국에는 '선언'과 '조약'의 별도 문서를 만들기로 합의하여, 1948년 12월 10일 '세계인권선언'을 선포하였다.

세계인권선언의 제정 과정과 내용에 대해서는 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 하나는 소수 국가의 의견만이 반영되었다는 점이고, 다른 하나는 주로 서유럽 자본주의 국가형의 인권체계를 그대로 계승하였다는 점이다. 세계인권선언을 제정할 당시 아시아와 아프리카의 대다수 국가는 식민지 상태였기 때문에 선언의 초안 작성과 문서채택 과정에 참여하는 것이 불가능하였다. 비록 각 대륙을 대표하는 국가들이 불참한 국가의

① 전문과 총 30조로 구성된 세계인권선언 중 자유권 영역에 포함되는 것은 3조 생명권, 4조 노예제도 금지, 5조 고문 및 비인도적인 처우 또는 형벌의 금지, 7조 법 앞에서 평등, 9조 자의적인 체포와 구

문화적 전통을 고려했다고는 하지만, 그것이 한 민족의 대표자를 대신할 수는 없는 것이다. 또한 자본주의 국가형 인권체계에 걸맞는 시민·정치적 권리(아래 자유권)의 내용^①이 대부분을 이루고 있고, 경제·

사회·문화적 권리(아래 사회권)의 내용은 22조에서부터 27조까지 6개 조항에 불과하다.

세계인권선언은 인권에 대한 국제적인 논의에 의해 최초로 모든 나라가 지켜야 할 보편적인 기준을 제시하고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 이러한 의미에도 불구하고 가장 큰 문제는 강제력이 없는 '선언'에 그친다는 한계였다. 따라서 법적 구속력과 제도적 장치를 보장하기 위한 틀의 필요성에 대한 논의가 시작되었다.

1948년 유엔총회는 인권위원회가 '인권규약 초안(draft Covenant on human rights)과 이행기구(measure of implementation)'를 우선적으로 준비하도록 요청하였다. 제5차 회기에서 인권위원회는 자유권의 범주로 이루어진 규약 초안을 검토하기 시작하였다. 자유권으로만 구성된 규약 초안은 경제사회이사회를 거쳐 1950년 유엔총회에 제출되었다. 당시 유엔총회에서 중요하게 논의되었던 것 중의 하나는 사회권을 인권규약에 포함시키는 것의 여부였다. 구소련을 비롯한 사회주의 국가들은 인권규약에 '사회권'을 포함시킬 것을 강력하게 요구했고, 미국을 비롯한 서방국가들은 '사회권'을 제외시킬 것을 요구했다. 서로 대립된 의견이 합의에 이르지 못하고 결국 표결로 이어졌는데, 사회권 내용을 포함하는 것에 찬성 23표, 반대 17표, 기권 10표의 결과가 나왔다. 따라서 유엔총회는 인권규약 초안에 사회권을 포함하는 결의 421E(v)를 채택하였다. 결의 421E(v)에는 '인권규약 초안에 표명되었던 시민·정치적 권리와 관련된 속에서 경제·사회·문화적 권리의 명백한 표현을 인권규약 초안에 포함시킬 것'을 인권위원회에게 요청하

금의 금지, 10조 법원에 의한 공정한 공개재판, 11조 무죄추정과 죄형법정주의, 12조 사생활의 보호, 13조 거주·이전의 자유, 14조 박해로부터 보호받을 권리, 15조 국적을 가질 권리, 18조 사상·양심·종교의 자유, 19조 의사·표현의 자유, 20조 집회·결사의 자유, 21조 선거를 통해 자국의 통치에 참여할 권리 등이다. 반면, 사회권 영역에 포함되는 것은 22조 사회보장을 받을 권리, 23조 노동의 권리, 24조 휴식·여가의 권리, 25조 건강·복지에 충분한 생활수준, 26조 교육받을 권리, 27조 문화생활에 참가할 권리 등이다.

는 내용이 담겨 있다.^②

그러나 이와 관련하여 문제가 된 것은 사회권과 자유권을 하나의 규약으로 만들지, 두 개의 분리된 규약으로 나눌 것인지에 관한 것이었다. 앞서 유엔총회의 결의는 하나의 방향이 제시되었지만, 이에 대해 인권위원회는 양자를 별개의 규약으로 만들자는 의견을 제출하였다. 결국 하나의 규약안과 두 개의 규약안이 대립된 입장에 처하자, 경제사회이사회는 1951년 7월 30일부터 9월 21일까지 개최된 제13차 회기에서 이 문제를 토의하였다. 그 결과 경제사회이사회는 하나의 규약에 사회권과 자유권을 포함하도록 했던 그전의 총회 결의 421E(v)를 재고하도록 유엔총회에 요구하는 결의를 채택하였다. 1951년 제6차 유엔총회는 새로운 규약을 두 개로 분리시키고, 인권위원회가 시민·정치적 권리를 포함하는 국제규약과 경제·사회·문화적 권리를 포함하는 국제규약의 초안을 준비하도록 결정하였다.^③

당시 유엔 회원국들 사이에는 단일 규약안을 지지하던 분리된 규약안을 지지하던 자유권과 사회권의 관계는 서로 연결되었고, 상호의존적이라는 데에는 이견이 없었다. 다만 회원국들 사이에는 두 범주의 권리 실현 방법에 대한 입장 차이가 있었다.

사회권과 자유권을 하나의 규약으로 만들자는 것에 찬성하는 사회주의 국가들과 개발도상국가들^④은 인권이란 몇 가지 범주로 명확하게 나뉘거나 가치의 서열을 따질 수 없으므로 모든 권리가 동시에 이행되고 보호되어야만 한다고 주장하였다. 사회권 없는 자유권은 순전히 명목상의 성격을 띠게 되고, 자유권 없는 사회권은 오랫동안 안전하게 보호될 수 없다는 것이었다. 그러므로 모든 인간의 권리를 포괄하는 하나의 규약이 필요하고, 당사국에 의해 엄격하게 이행되어야만 한다고 보았다.^⑤

반면, 사회권과 자유권으로 분리된 규약에 찬성하는 미국 및 서유럽 국가들은^⑥ 자유권은 강제할 수 있고 재판 가능하며 즉시 실행이 가능하지만, 사회권은 강제적인 성격 없이 점진적으로 이행되어야 한다고 주장하였다. 일반적으로 자유권은 국가에 대항하는 개인의 권리, 즉 국가의 불법적이고 부당한 행위에 대항하는 권리고, 사회권은 국가가 이행을 위해 적극적으로 행동해야만 하는 권리라고 보았다. 자유권과 사회권의 속성은 '국가의 의무'라는 점에서 다르기 때문에 두 개의 분리된 기구가 준비되어야 한다는 것이었다.^⑦

국제인권규약이 사회권과 자유권 두 개의 규약으로 나뉘어지는 데에는 미국의 영향이 컸다. 인권위원회의 단일 규약안에 대해 미국은 강력하게 반대하였다. 미국은 만일 사회권의 내용을 자유권에 포함시킨다면, 국가가 경제나 정치적인 일에 간섭하게 된다고 주장하였다.^⑧ 다른 한편으로, 단일 규약안을 지지했던 사회주의 및 개발도상국가들의 영향력은 상대적으로 미흡하였다. 무려 3년에 걸친 논쟁과 18년에 걸친 규약 초안 작업 끝에 유엔총회는 1966년 12월 16일 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약과 시민·정치적 권리에 관한 국제규약을 분리해서 채택하였다.

이렇게 두 개의 국제규약으로 채택하게 된 배경으로, 1960년대에 이르기까지 계속된 미국 및 서유럽 국가들과 사회주의 국가들 사이의 이데올로기적 대립을 들 수 있다. 냉전 동안 동유럽과 서유럽은 그들의 정책과 인권 개념 사이에 중요한 차이와 긴장이 존재하였다. 동유럽은 경제·사회·문화적 권리에 중심을 두었고, 서유럽은 그들의 자유주의적 전통에 기반한 시민·정치적 권리를 강조하였다.^⑨ 사회권규약과 자유권

⑤ Henry J. Steiner & Philip Alston, 1996, *International Human Rights In Context*, Oxford:Clarendon Press, p. 257 참조.

⑥ たばたしげじろう, 1994, 52~53쪽.

⑦ Henry J. Steiner & Philip Alston, 1996, pp. 260~263.

⑧ Henry J. Steiner & Philip Alston, 1996, p. 258 참조.

⑨ Paul Hunt, 1999, *Reclaiming Social Rights - International and Comparative Perspective*, Ashgate Publishing Company, p. 258.

② たばたしげじろう, 1994, 『國際人權規約』, 『國際化時代の人權問題』, 岩波書店, 53쪽. 특히 국제인권규약이 만들어지는 과정은 같은 책 51~75쪽을 참고하시기 바랍니다.

③ たばたしげじろう, 1994, 53~55쪽 참조.

④ たばたしげじろう, 1994, 52~53쪽.

규약 전문에는 인권의 상호의존성, 불가분성을 강조하고 있음에도 불구하고, 두 규약이 분리되어 채택된 이후 자유권규약은 이행 확보 수단을 마련하는 가운데 서구 자본주의 사회를 기반으로 인권의 중심체제로 발전하게 된다. 결국 권리 범주와 이행 방식에 대한 이분법적 접근은 국제적, 국내적으로 사회권의 실효성을 약화시키는 결과를 가져왔다.

2 사회권규약 제정 이후

자유권규약의 경우, 규약 28조에 자유권위원회(Human Rights Committee, 혹은 인권이사회)의 설치를 규정하고 있으며, 규약 채택과 동시에 자유권규약 제1선택의정서(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights)를 채택하여 1976년에 규약 이행 확보 수단을 마련하였다.

그러나 사회권규약은 독자적인 규약 이행 장치 없이 경제사회이사회가 국가보고서 검토 업무를 맡았다. 더욱이 사회권규약의 국가 이행의무에 대해서는 규약 2조 1항에 규정되어 있는데 '권리의 완전한 실현', '점진적인 달성', '가용자원의 최대한도까지' 등 그 의미가 모호하여, 사회권 실현에 소홀한 정부들에게 의무 불이행의 구실로 악용되기도 하였다. 사회권규약은 자유권규약과 비교하여 종종 2차적인 권리(second-class rights)라고 불렸고,^⑩ 두 권리간 이행의 불평등은 깊어만 갔다.

이러한 상황에서 사회권규약이 발전하는 획기적인 전기를 맞게 되었다. 첫 번째 계기는, 1986년 경제사회이사회가 사회권규약 이행의 감독 기제로 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권위원회)를 설치한 것이다.^⑪ 사회권위원

⑩ Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, Fact Sheet No.16 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN 참조.

회는 다른 규약 감시기구들과는 달리 규약 내 근거에 의해서가 아니라 경제사회이사회회의의 결의에 의해 설치된 것이다. 사회권위원회는 국가보고서 검토를 통해 당사국의 사회권규약 이행 상황을 점검하고, 일반논평(General Comment)을 통해 각 권리의 범위와 내용을 해석하며, 당사국의 이행의무를 구체화하고 있다.

⑪ 유엔결의 1985/17을 통해 채택되었다.

두 번째 계기는, 사회권위원회가 1990년대에 이르러 권리청원제도에 관심을 기울이기 시작했다는 것이다. 사회권위원회는 1993년 비엔나 세계인권회의에 '사회권규약 선택의정서에 대한 분석보고서'를 제출했다. 이어 '비엔나인권선언과 행동계획'에서는 이러한 시도를 지지하며 인권위원회가 사회권위원회의 선택의정서 초안을 검토하도록 권고하였다.

3 사회권규약과 자유권규약의 상호의존성과 국가 이행의무의 변화

사회권과 자유권으로 분리하여 채택하였지만, 각각의 규약 전문에는 두 규약의 상호불가분성과 상호의존성이 특별히 강조되어 있다. 즉 '자유권과 사회권의 향유는 서로 연결되어 있고 상호의존적' 이어서 두 권리 중 하나가 박탈되었을 때 자유로운 인간으로서의 조건이 충족되지 못한다는 내용에 동의가 이루어진 것이다. 이후 두 규약의 상호의존성과 불가분성은 테헤란선언(1968년)과 비엔나인권선언(1993년) 및 행동계획에서 재차 확인되었다. 또한 사회권과 자유권의 통합적인 권리 개념은 여성차별철폐협약(1979년 채택), 아동권리협약(1989년 채택), 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(1990년 채택) 등 주요 인권협약이 만들어질 때 그 내용에 포함되었다.

사회권과 자유권의 상호의존성은 '권리침해' 현상에서도 찾아볼 수

있다.* 권리의 박탈은 자유권 혹은 사회권으로 분리되어 나타나지 않는다는 것이다. 예를 들어, 많은 노숙자들이 주민등록증 말소로 선거권을 박탈당하고, 가난한 사람들이 변호사 선임료가 없어서 공정한 재판을 받을 권리를 제한당하는 사례들은 사회권이 박탈당한 상황에서는 자유권도 향유할 수 없다는 것을 잘 보여준다. 또 다른 한편, 자유권이 제한당하는 상황에서는 사회권도 향유할 수 없다. 감옥에 수감되어 있는 제조자들은 종종 의료서비스에 대한 접근을 거부당함으로써 건강권을 침해당한다.

자유권과 사회권을 이분법적으로 접근하는 이들은 국가의 이행의무에서도 자유권을 소극적인 의무로, 사회권을 적극적인 의무로 해석하였다. 그러나 앞서 이분법적 접근이 결과적으로 권리를 차등화시키고 사회권의 발전을 저해한 요소로 지적되자 맥클렘, 에이드, 헌터 등 법학자들은 새로운 대안을 모색하기 시작하였다. 그들은 인권에 대한 대안적 접근 방식으로 '국가의무에 기초한 접근(state-obligation)'을 제시하였다. '국가의무에 기초한 접근'은 각각의 개별 인권들에서 다양한 수준의 국가의 의무가 나온다는 것이다. 즉 경제·사회·문화적 권리 범주에 속한 어떤 인권이 시민·정치적 권리의 고유한 실현 방식으로 간주되었던 국가의 '소극적 의무(존중의 의무)'에 의해서 실현될 수 있고, 반대로 경제·사회·문화적 권리의 고유한 실현 방식으로 여겼던 '적극적 의무(보호의 의무, 실현의 의무)'가 시민·정치적 권리 범주의 인권의 보장에도 실현될 수 있다.^②

예를 들어, 자유권 영역인 '고문 및 비인도적인 처우의 금지'의 경우 이분법에 기초한 국가의무의 관점에서 보자면, 국가는 단지 개인에게 고

문하지 않으면 된다. 하지만 고문 및 비인도적인 형벌의 금지는 단지 국가가 고문을 하지 않음으로써 완성되는 것은 아니다. 고문이 일어나지 않게 하기 위해서 국가는

② 허혜영, 2002, 「경제·사회·문화적 권리의 사법적 실현 가능성에 대한 연구 - 유럽의 경험을 중심으로」, 연세대학교 대학원, 4쪽.

적극적으로 입법활동을 통해 고문 및 비인도적인 형벌을 금지시키고, 법 집행 공무원에게 인권교육을 시켜야 한다. 또한 국가는 국민들에게 고문 및 비인도적인 행위가 인간의 존엄성을 파괴하는 인권침해임을 적극적으로 홍보하고 교육해야 한다. 즉 국가의무에 기초한 접근은 권리의 보호와 존중, 실현을 위해 다양한 형태의 국가의무를 이끌어낸다.

4 사회권규약의 내용과 구성

사회권규약은 기본적으로 다섯 부분으로 구성되어 있다. 1부는 자결권을, 2부는 당사국의 일반적인 의무를, 3부는 각각의 권리를, 4부는 국제적인 이행을, 5부는 규약의 전형적인 종장으로 구성되어 있다.

제1부는 자결권을 규정하고 있는 1조만으로 구성되어 있는데, "모든 인민은 그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구"하는 자결권의 의미와 이를 위한 자원의 자유로운 처분권, 당사국의 자결권 존중을 그 내용으로 한다. 자결권은 권리 실현에서 가장 근본적인, 스스로 결정할 권리를 말하므로 사회권규약과 자유권규약의 각 첫 항목에 자리잡아 다른 권리들의 실현에 중요한 기초가 되고 있다.

제2부는 당사국이 입법조치를 포함하여 적절한 수단을 취하고, 자국의 현실로 인해 사회권을 침해하거나 제한하지 못하도록 하는 국가의 의무를 담고 있다. 2부에서는 실질적으로 사회권규약을 국가가 어떻게 이행해야 하는가를 밝히고 있다.

제3부는 사회권규약의 구체적인 내용을 담고 있다. 국가가 보장해야 하는 권리 목록을 6조에서 15조까지 제시하고 있는데, 노동의 권리, 공정하고 유리한 노동조건의 권리, 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 가정에 대한 지원과 보호, 사회보장권, 주거권, 식량권, 건강권, 교육권, 문

화권, 과학권 등 인간다운 생활의 포괄적 조건을 제시하고 있다.

제4부는 사회권규약 이행을 위한 국제적인 의무를 그 내용으로 하는데, 정기보고서를 제출하고 경제사회이사회의 건의 및 권고를 충실히 이행할 것 등 규약의 권리 실현을 위해 국가가 국제적인 조치에 협력할 것을 제안하고 있다.

제5부는 마지막 장으로 사회권규약의 이행 규칙을 상세하게 정리하고 있다.

사회권규약의 구성을 간단하게 정리해 보면 다음과 같다.

표 1 사회권규약의 구성과 조항

구분	중심 내용	구체적인 조항의 내용
제1부	자결권	1조, 자결권, 자원의 처분권, 당사국의 자결권
제2부	당사국의 일반적인 이행의무	2조, 당사국의 의무 3조, 남녀평등 의무 4조, 권리의 제한사항 5조, 제한되어 있는 권리 항목
제3부	사회권규약에서 보장하는 권리 항목	6조, 노동의 권리 7조, 공정하고 유리한 노동조건에 권리 8조, 노동조합을 결성하고 가입할 권리 9조, 사회보장권 10조, 가정에 대한 지원과 보호 11조, 적절한 생활수준에 대한 권리(주거권, 식량권) 12조, 건강권 13조, 교육권 14조, 무상의무초등교육의 권리 15조, 문화권, 과학권
제4부	국가보고서 심의 국제적인 이행	16조-24조, 당사국의 보고서 제출 의무, 심사절차, 국제협력 25조, 자원의 이용권
제5부	규약의 서명,	26-27조, 비준 절차

발효, 개정 제안 28조, 비준 범위
29조, 개정 제안
30조, 발효 절차
31조, 이 규약은 국제연합 기록보관소에 기탁됨

5 사회권규약에서 보장하고 있는 권리 항목

((6조 노동의 권리

노동의 권리는 인간 생존의 핵심이 되는 권리 항목이다. 이것은 식량권, 교육권, 건강권 등 생존권 향유의 가장 기초를 이루기 때문에 노동욕구 이상의 중요성을 지닌다. 6조 노동의 권리는 ■자유롭게 노동을 선택할 권리 ■강제노동 및 노예노동 금지 ■자의적인 해고로부터 보호받을 권리 등의 권리 항목을 담고 있다.

이 조항은 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 노동권 자체를 다루고 있고, 두 번째 부분은 권리의 완전한 실현을 위해 국가가 담당해야 하는 다양하고 특별한 절차에 초점을 맞추고 있다. 국가가 강제노동을 금지하고, 고용정책 등의 노동정책을 세우도록 이행의무를 두고 있다.

((7조 공정하고 유리한 노동조건에 권리

7조는 6조의 노동의 권리를 확보하기 위해 필연적으로 요구되는 권리이다. 노동의 권리를 보장하기 위한 핵심적인 장치는 건강하고 안정된 노동조건으로 ■최저임금 ■동일노동에 대한 동일임금 ■노동자와 그 가족의 상당한 생활을 보장할 수 있는 공정한 임금 ■안전하고 위생적인

작업조건 ■ 승진에 대한 동등한 기회 ■ 휴식, 여가, 합리적인 노동시간의 제한 등이 포함되어 있다. 동일노동에 대한 동일임금, 승진에 대한 동등한 기회는 국가의 즉각적인 이행이 가능하다.

((8조 노동조합을 결성하고 가입할 권리

노동조합을 결성하고 가입할 권리는 세계인권선언 20조 '결사의 자유'와 자유권규약 22조 '모든 사람은 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 갖는다'에 포함되어 있다. 따라서 8조는 자유권규약과 사회권규약이 상호의존적임을 보여주는 대표적인 예이다. 7조와 더불어 사회권규약 중에서도 국가의 즉각적인 이행이 가능한 조항이다.

8조는 노동자들이 자신의 경제·사회·문화적 권리를 위해 노동조합을 결성하고 가입할 것을 보장하는 권리로 ■ 노동조합을 결성할 권리 ■ 노동자의 선택으로 노동조합에 가입할 권리 ■ 총연합을 설립할 권리 ■ 노동조합에서 자유롭게 활동할 권리 ■ 파업권 등을 포함하고 있다. 당사국은 국가안보를 이유로 8조의 불이행을 정당화할 수 없다.

((9조 사회보장권

사회보장의 권리는 크게 ■ 사회보험 ■ 사회원조 등을 포함한다. 오늘날 많은 국가들이 국가 주도의 사회보험을 통해 노령, 질병, 실업, 재해 등 소득의 중단상태에서 개인에게 인간다운 삶의 조건을 향유할 수 있도록 하고 있다. 사회원조는 특히 권리를 침해받기 쉬운 집단 - 최저빈곤선 이하에 놓여있는 집단으로 빈민 노숙자, 결식아동·노인 등 - 에게 기본적인 사회복지 서비스를 제공하는 것으로 국가최소핵심 의무에 해당한다.

사회권위원회는 일반논평을 통해 노인의 경제·사회·문화적 권리(일반논평 6, HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.6 The

economic, social and cultural rights of old persons), 장애인(일반논평 5, HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.5 Persons with disabilities) 들이 향유해야 할 사회권에 대해 특별한 관심을 기울여 왔다.

((10조 가정에 대한 지원과 보호

10조는 가정, 모성, 아동에 대한 특별한 지원을 다루고 있는 조항이다. 가정은 사회를 구성하는 기본 요소로, 자연적인 혈연집단이라는 단순한 가족 개념에서 결혼하지 않은 동거인, 동성애자 가족 등으로까지 그 범위가 확대되고 있는 상황이다. '자유로운 혼인'의 경우는 시민·정치적 권리 16조에서도 다루는 내용으로, 당사자의 동의 없이 부모나 후견인이 혼인을 결정하는 관습이 존재하는 현실에서 법적으로 여성에게 평등한 권리를 부여하기 위한 것이다. 10조는 ■ 가정에 대한 최대한의 보호와 원조 ■ 산모에 대한 특별한 보호(유급휴가, 상당한 사회보장) ■ 차별 없이 연소자들을 돕기 위한 특별한 원조와 보호 ■ 아동노동력에 대한 착취금지 등에 대한 권리를 담고 있다.

((11조 적절한 생활수준에 대한 권리

11조는 규약의 전체적인 목적과 관련해 매우 광범위하게 중요한 조항이다. 11조는 생존권에 대한 문제제기이며 생활수준의 향상과 식량의 공평한 분배를 제기하는 항목이다. 여기에는 삶의 질에 대한 권리, 지속적인 생활조건 향상에 대한 권리, 적절한 의·식·주에 대한 권리를 포괄하고 있다.

'입을 권리'의 경우는 단지 생존만을 위한 것이 아니라 삶의 질을 적절히 향유할 수 있는 권리의 일부로서 요구된다. 2항의 '식량권'의 경우, 사회권위원회의 관심사항은 생산수단의 향상 등 먹을 권리의 실현을 향

상사될 수 있는 다양한 조치들이다. 특히 굶주림에서 벗어날 기본적 권리를 보호하기 위해서 식량생산을 과학화하고 개혁하며 수출·입국간에 공평한 식량분배 문제를 제기하고 있다. 11조와 관련해서 사회권위원회는 일반논평을 통해 식량권(일반논평 12, HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.12 The rights to adequate food), 주거권(일반논평 4, HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.4 The rights to adequate housing), 강제철거 금지(일반논평 7, HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.7 The rights to adequate housing: forced eviction)에 대한 관심도 확대시켜 왔다.

((12조 건강권

12조는 모든 사람의 육체·정신적인 건강권을 다루고 있다. 건강권은 ■건강과 몸에 대한 통제 ■건강권을 향유할 수 있는 균등한 기회 제공 ■건강한 삶을 영유할 수 있도록 하는 데 필요한 조건, 시설, 재화, 서비스에 대한 권리로 요약할 수 있다. 이를 위하여 사회권위원회는 적절한 보건의료서비스를 받을 권리뿐만 아니라 건강 관련 사안에 대한 결정권(안전에 대한 접근성, 안전한 음식·영양·주거·건강한 작업조건·안전한 환경 등), 건강교육·정보에 대한 접근권까지로 넓게 해석하고 있다. 특히 ■모성과 아동의 건강권 ■환경 및 산업안전에 대한 권리 ■질병의 예방·치료·통제에 대한 권리와 인권을 침해받기 쉬운 사람들(여성, 아동, 노인, 장애인, 선주민)에 대한 건강권에 주목하고 있다. 사회권위원회는 일반논평 14 성취할 수 있는 최고 수준으로 건강을 유지할 권리(E/C.12/2000/4 The rights to the highest attainable standard of health)를 통해 건강권을 향유하기 위한 국가의 이행의무를 존중, 보호, 실현의 관점에서 서술하고 있다.

((13, 14조 교육권

13조와 14조는 교육과 관련한 모든 차원의 권리를 다루고 있다. 당사국은 13조에 따라 아이들이 어디에 살건 모든 아이들에게 무상 초등교육을 제공해야 할 의무를 갖는다. 또한 당사국은 ■교육에 동등하게 접근할 권리 ■교육시설을 동등하게 향유할 수 있는 권리 ■교육을 자유롭게 선택할 자유 ■교육기관을 자유롭게 설립할 자유 ■학문의 자유 보장 ■비인도적인 처우와 훈육으로부터 아이들을 보호할 의무가 있다.^⑤ 사회권위원회는 일반논평 11 초등교육을 위한 행동계획(HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.11 Plan of action for primary education)과 일반논평 13 교육권(HRI/GEN/1/Rev4. General Comments No.13 The right to education)를 통해 13조와 14조를 정교화·세분화하고 있다.

⑤ Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001 참조

⑥ Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001 참조

((15조 문화권과 과학권

15조는 ■문화를 향유할 권리 ■문화생활에 참여할 권리 ■과학과 기술의 진보로부터 이익을 향유할 권리를 다루고 있다. 15조가 인권의 범주에 들어가는 것에 대해 여전히 논란의 여지가 있지만, 15조에는 대우에서의 평등, 표현의 자유, 정보를 주고받을 권리, 인간성을 충분히 발달시킬 권리의 중요한 원칙이 포함되어 있다. 문화권을 이해하는 데에는 또한 소수집단, 이주민 및 다른 문화적 전통을 지닌 사람들의 문화적 정체성의 확산이 중요하게 인식되고 있다.^⑥

과학권에는 과학기술에 대한 평등한 접근권뿐만 아니라 평등한 접근에 대한 제한들을 제거하고 과학기술의 부작용과 그로 인한 인권침해를 방지하기 위한 노력까지 포함된다. 지적재산권의 보장은 지적 성과물

을 보호하고 그것이 과학기술 발전에 기여하는 긍정적인 기능을 의미하지만, 더 나아가 지적재산권 보장으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 없애기 위한 노력이 포함되어야 한다. 특히 지적재산권은 지식과 문화의 생산에 대한 공공적 차원의 지원을 강화하여, 이렇게 생산된 지적 생산물을 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 방향으로 성격이 변화되어야 한다.

참고문헌

- 허혜영, 2002, 「경제·사회·문화적 권리의 사법적 실현 가능성에 대한 연구-유럽의 경험을 중심으로」, 연세대학교 대학원
- Henry J. Steiner & Philip Alston, 2001, *International Human Rights In Context*, Oxford:Clarendon Press
- HRI/GEN/1/Rev4, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, *COMPILATION GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES*
- Matthew C. R. Craven, 1995, "Economic, Social and Cultural Rights and their Codification", *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-A Perspective on its Development*, Clarendon Press
- Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, Fact Sheet No.16 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights
- Paul Hunt, 1999, *Reclaiming Social Rights -- International and Comparative Perspective*, Ashgate Publishing Company
- たぼたしげじろう, 1994, 「國際人權規約」, 『國際化時代の人權問題』, 岩波書店

2

사회권규약의 이행 감독 기제

이주영 | 인권운동사랑방 상임활동가 |

국제인권조약에 가입한 국가에게 주어지는 우선적인 의무는 국가적 차원에서 각 조항을 이행하는 것이다. 그리고 당사국들이 이러한 의무를 잘 수행할 수 있도록 지원하고 감독하는 기체가 필요한 것은 물론이다. 국제인권조약하에서 각 국가들의 조치 이행을 감독하는 기체는 일반적으로 보고절차와 청원절차 두 가지가 있다. 보고절차는 조약에 가입한 국가가 어떻게 조약의 권리들을 이행하는지에 관한 보고서를 정기적으로 제출하게 하는 제도다. 청원절차는 조약이 인정하는 권리를 침해당한 개인이나 집단이 국내 사법부로부터 구제받지 못한 경우 관련 조약감시기구에 사안을 접수시켜 조약 위반 여부에 대한 판단을 구할 수 있는 제도를 말한다.

그렇다면 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권규약)은 어떠한가? 사회권규약하에서 당사국들의 이행의무를 감독하는 기체는 보고절차뿐이다. 두 가지 제도를 모두 구비하고 있는 자유권규약과 비교할 때 차이가 나는 부분이다. 사회권에 대해서도 청원절차를 가능케 하는 선택의정서의 채택^①이 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에서 논의 중이나, 언제 그것이 실현될지는 미지수다.

보고절차에 따라 당사국은 사회권규약 16조 1항에서 규정하고 있듯이 사회권의 실현을 위해 취한 조치와 그에 따른 진전 사항을 보고할 의무를 지닌다. 보고 의무를 감독하는 기구는 유엔 경제사회이사회 산하의 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권위원회)다.

① 자세한 내용은 이 책 허혜영의 「사회권규약 청원절차(Complaints Procedure) 수립을 향해」를 참조.

1 사회권위원회 설립 이전

사회권위원회는 1966년에 채택된 사회권규약과 함께 동시에 탄생한 것이 아니다. 자유권위원회, 아동권리위원회, 여성차별철폐위원회, 인종차별철폐위원회 등이 모두 해당 협약의 명시적 규정에 따라 설치된 것과 달리, 사회권위원회는 뒤늦게 경제사회이사회의 결의(ECOSOC Resolution 1985/17)에 의해 설립되었다. 따라서 규약에는 당사국들의 이행 상황을 어떻게 감독할 것인지에 대한 규정이 모호하다. 1976년 규약 발효 후 경제사회이사회는 실무분과(working group)의 지원을 받아 당사국들의 보고서를 심사했다. 당시 보고서 주기는 현재와 달리 6년을 한 주기로 했으며, 10개의 실제 조항^②에 대한 보고서를 3단계로 나눠 2년마다 제출하는 것이었다. 아래에서는 사회권위원회가 만들어지기 전까지의 이러한 상황을 1) 규약 채택까지의 논의, 2) 규약에 명시된 이행절차, 3) 회기별 실무분과로 나누어 설명한다.

1) 규약 채택까지의 논의 ; 어떤 감독 기제를 둘 것인가?

1966년 사회권규약이 채택되기 전, 어떤 감독 기제를 둘 것인가에 대한 논의가 여러 갈래로 이뤄졌다. 크게 세 가지로, 첫째는, 자유권을 담당하는 자유권위원회(Human Rights Committee)의 절차를 사회권에도 적용하자는 안이었다.^③ 하지만 성격이 다소 다른 권리들에 대해 자유권위원회가 준사법적 기능을 행사할 능력이 되겠느냐는 회의가 짙었다. 또

② 국가가 보장해야 하는 권리들을 규정하는 조항(6조~15조 ; 노동의 권리, 공정하고 유리한 노동조건의 권리, 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 사회보장권, 가정에 대한 지원과 보호, 적절한 생활수준에 대한 권리, 건강권, 교육권, 무상의무교육초등의 권리, 문화권·과학권).

③ UN Doc. E/CN.4/L.338, 18 ESCOR, Supp (No.7), UN Doc. E/2573, para. 216(Matthew C. R. Craven, 1995, "2. The System of Supervision", *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Perspective on its Development*, Oxford University Press, p. 35에서 재인용).

유엔 내 전문가들과 일의 중복을 낳을 것이란 비판도 거셌다. 따라서 이 제안은 표결에도 이르지 못하고 철회되었다.

두 번째 안은 국제노동기구가 제안했는데, 국제노동기구 자신이 당사국의 정기보고서를 검토하겠다는 것이었다.^④ 이 또한 반대에 부딪혔다. 하나의 전문가가 사회권규약 전반을 감독할 수 없다는 것과 규약의 모든 당사국이 관련 전문가에 가입되어 있지 않다는 점이 그 이유였다. 그 다음에 제출된 안은 사회권의 이행을 감독할 전문위원회를 만들자는 것이었다.^⑤ 하지만 이 안 또한 충분한 지지를 얻지 못했는데, 당시의 정치적 상황 탓이었다. 사회주의 국가들은 어떠한 국제적 수단에 대해서도 의심의 눈초리를 거두지 못하고 있었으며, 아프리카 국가들은 전문위원회에 대한 회의로 가득차 있었다. 또 서구 국가들은 사회권에 대한 정치적 관심이 거의 없던 터였다. 즉, 어떤 국가도 사회권규약에 대한 강력한 이행 절차를 추진하려고 나서지 않았다.

2 규약에 명시된 이행 절차

결국 1966년 유엔총회에서 사회권규약은 이행 절차가 매우 모호한 상태로 채택됐다. 규약에 따르면, 우선 당사국들은 이행보고서를 유엔에 제출한다(사회권규약 16조 1항). 유엔 사무총장은 보고서 사본을 경제사회이사회에 보내 심의하게 한다. 또 전문가와 관련 있는 경우, 보고서 사본 또는 그 내용 중의 관련 부분의 사본을 해당 전문가에 보낸다(16조 2항 (a), (b)). 경제사회이사회는 각국이 제출한 보고서 및 전문가가 제출한 인권보고서 중 적당한 보고서를 인권위원회(Commission on Human Rights)에 보낼 수 있다(제19조). 경제사회이사회는 보고서의 요약 내용과 일반적 권고사항을 총회에 제출한다(제21조).

④ UN Doc.E/CN.4/AC.14/1.

⑤ Matthew C. R. Craven, 1995, p. 30 참조.

이처럼 규약에 명시된 이행 절차는 보고

서 제출의 구체적 형식과 내용, 감독의 수준과 책임처가 매우 불명확하다. 우선, 경제사회이사회가 보고서 검토 업무를 맡고 있지만, 다른 여러 기관들 또한 연구하고 권고를 내게 되어 있어 과연 어떤 기구가 감독의 주책임을 지는지가 모호했다. 또 보고서의 형태, 정기성 여부, 구체적인 내용을 무엇으로 해야 하는지를 규정하지 않았다. 나아가 경제사회이사회는 권고를 총회에 제출할 뿐, 당사국들에 직접 구속력을 행사할 방안을 갖고 있지 않았다.

3 회기별 실무분과

1976년 1월 3일 규약의 발효 후, 경제사회이사회는 이행 감독의 방식을 검토하기 시작해 1976년 5월 이행 절차를 마련했다(ECOSOC Resolution 1988(LX)). 그것은 3단계에 걸쳐 6년을 주기로 보고서를 제출하는 것이었다. 즉, 첫 단계에서는 6조부터 9조의 권리에 관한 보고서를 제출하고, 2년 후 다음 단계에서는 10조부터 12조까지, 또 2년 후 마지막 단계에서는 13조부터 15조까지의 내용에 대해 보고서를 제출한다. 경제사회이사회는 이 보고서들을 실무분과의 지원 아래 검토한다. 1978년 5월 경제사회이사회는 회기별 실무분과(sessional working group)를 공식 설치했다(ECOSOC Decision, 1978/10). 이후 운영을 검토해 다시 명칭을 '회기별' 정부 전문가 실무분과(the sessional working group of governmental experts)로 개정했지만 활동에 별반 중요한 변화는 없었고, 실무분과 제도는 많은 비판을 받았다. ■ 보고서의 검토시 위원들의 질문의 수준이 낮고 정치적 의견 대립이 심한 점 ■ 평가의 기준이 없는 점 ■ 실무분과의 보고서가 절차에만 치중할 뿐, 내용적인 부분은 극히 빈약하고 어떠한 결론이나 권고도 내지 않은 점 ■ 정부 대표들이 충분히 답변할 수 있는 자격을 갖추지 못한 점 ■ 위원들의 출석이 저조한 점 ■ 위원들이 교체되면서 지속성이 떨어지는 점 ■ 주어지는 시간이 부족해 검토

를 제대로 하지 못하는 점 ■ 실무분과가 홍보 수단을 결여하고 있는 점 ■ 실무분과가 사회권 실현의 조건과 맥락을 경시하는 점 ■ 당사국들에게 전문지식이 부족하고 구체적인 보고지침이 제공되지 못하는 점 등이 비판의 대상이 되었다.

2 사회권위원회

1 사회권위원회의 설립

앞서 살펴본 회기별 정부 전문가 실무분과의 문제점 때문에 보다 독립성을 갖춘 전문가위원회를 설립해야 한다는 주장이 점차 세를 얻어 가기 시작했다. 실무분과에 대한 높은 불만이 사회권위원회 설립의 촉진제가 되긴 했지만, 그 외에도 유엔 내에서 사회권에 대한 중요성이 높아져 가고 동유럽 국가들이 전문가위원회의 설립을 주창하고 나선 것이 사회권위원회 설립의 또 다른 배경을 이뤘다. 결국 경제사회이사회는 전문가 위원회로서 사회권위원회를 설치하도록 합의했다(ECOSOC Resolution 1985/17). 규약을 만들던 때엔 동서냉전과 개발도상국의 불신이란 정치적 상황에 밀려 기각될 수밖에 없었던 세번째 안이 20년이 흐른 후에야 비로소 현실화된 것이다.

2 사회권위원회의 구성

경제사회이사회 결의 1985/17 b항은 사회권위원회의 구성 방식에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 사회권위원회는 18명의 위원으로 구성된다. 사회권위원회 위원들은 인권 분야의 전문성을 갖춰야 한다. 전문성은 보고서를 심사하고 당사국들의 신뢰를 이끌어내는 데 매우 중요하다.

위원 출신국의 공평한 지역적 배분, 다양한 사회·법 제도 사이의 균형도 중요한 고려 사항이다. 이를 위해 18명 위원 중 15명은 아프리카·아시아·동유럽·라틴아메리카·서유럽 5개 대륙 출신이 동등한 숫자로 구성되어야 한다. 나머지 3

명은 각 대륙별로 당사국 총수의 증가를 비교해 당사국이 많이 늘어난 대륙에 배치한다. 선출 방식은 규약 당사국들이 추천한 사람들을 후보자로 두고 비밀투표를 통해 위원을 뽑는다. 위원들은 당사국으로부터의 독립성을 유지하면서 공정하게 역할을 수행해 나가는 것이 매우 중요하다. 1985/17 b항에 “개인 자격으로 활동하는”이란 문구가 들어간 것은 이 같은 이유 때문이다. 그러나 당사국들이 위원 후보를 추천하는 등 위원 선출 과정에 상당한 영향력을 미치기 때문에 현실적으로 위원들의 완전한 독립성을 기대하기란 쉽지 않다.

3 사회권위원회의 역할

사회권위원회의 주 업무는 물론 제출되는 보고서를 통해 당사국들의 규약상의 권리 이행 상황을 감독하는 일이다. 이밖에도 사회권위원회는 보고서를 심사하면서 얻은 경험에 근거해 당사국의 규약상의 의무, 각 권리의 범위와 내용을 구체화하는 일반논평(General Comments)^⑥을 채택한다. 사회권에 대한 이해를 증진시켜 당사국들이 보고 의무를 보다 잘 이행할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 또 위원회는 각 회기마다 하루는 종합토론(General Discussion)^⑦에 할애하는데, 이때 사회권의 구체적 측면들, 예를 들어 식량권, 주거권 등에 대해 심도 깊게 토론한다. 종합토론이 새로운 일반논평을 기획하는 시발점이 되곤 한다.

이러한 모든 활동을 통해 사회권위원회는 기본적으로 규약상의 권리를 실현하기 위해 당사국들을 지원하는 역할을 한다. 또 당사국이 규약

⑥ 일반논평에 대한 자세한 내용은 이 글 4. 1) 일반논평을 참조.
⑦ 종합토론에 대한 자세한 내용은 이 글 4. 2) 종합토론 참조.

상의 의무를 잘 지키고 있는지 아닌지를 판단함으로써 사회권위원회는 사실상의 준사법적 기능도 하고 있다.

4 사회권위원회의 지위

사회권위원회는 형식상 유엔 경제사회이사회의 활동을 돕는 부속기관이다. 규약의 규정이 아닌 경제사회이사회의 결의안에 따라 설치된 기구이기 때문이다. 이는 다른 인권조약 감시기구들과 다른 점이다. 다시 말하자면, 시민·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약), 모든 형태의 인종차별철폐에 대한 국제협약(인종차별철폐협약), 고문 및 그밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약), 아동권리협약은 이행을 심사하는 위원회의 설치 및 구성을 조문에 명시하고 있다. 따라서 다른 인권조약 감시기구들의 권위는 협약 자체로부터 나오나, 사회권위원회는 규약 당사국들이 위원을 선출하기는 하나 어디까지나 경제사회이사회에 종속된 기구다. 이 때문에 사회권위원회의 지위가 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 하지만 장점도 배제할 수 없다. 첫째, 사회권위원회는 당사국으로부터 재정 원조를 받지 않고 전적으로 재정을 유엔 기금으로부터 조달함으로써 당사국들로부터 상당한 자율성을 유지할 수 있다. 둘째, 사회권위원회에 관한 규정이 규약에 명시된 게 아니기 때문에, 절차를 바꿀 때 규약 조문을 수정할 필요 없이 경제사회이사회의 승인만 받으면 된다. 이는 사회권위원회가 운영 방식을 유례 없이 발전시킬 수 있는 이유가 되었다. 사회권위원회의 규정상, 경제사회이사회의 협의 자격이 없는 민간단체들도 사회권위원회 회의에 참석해 구두발표를 할 수 있는 것, 중대한 사회권 침해 상황이 지속될 경우 사회권위원회의 재량에 따라 그 문제에 관한 특별보고서를 제출하도록 당사국에 요청할 수 있는 것은 그 대표적 예다.

5 사회권위원회의 운영 방식

⑥ 사전실무분과회의에 대해서는 이 글 3. 7) 사전실무분과회의 참조.

사회권위원회는 1년에 두 차례 정식 회의가 열리고, 회의 기간은 최대 3주다. 하지만 심사해야 할 보고서가 밀렸을 때는 회의 기간을 연장하거나 임시회의를 열 수 있다. 1988년부터는 경제사회이사회의 결의에 따라 사전실무분과(Pre-sessional Working Group)^⑥가 신설돼 매 회기가 끝나면 다음 회기를 준비하기 위해 사전실무분과회의가 1주일 동안 열린다.

사회권위원회 시행규칙 46은 위원회의 의결절차에 대해 “참석 위원 중 과반수가 참석하면 결정이 이루어질 수 있으나 합의의 원칙에 기초해 결정하도록 노력해야 한다”고 밝히고 있다. 지금껏 사회권위원회는 보고서 심사 결과, 성명서, 일반논평(General Comments) 등을 채택할 때 줄곧 합의를 취해 왔다. 합의를 사용할 경우 합의 가능한 최저선에서 결정되기 때문에 그 수준이 낮을 수밖에 없다는 우려도 있으나, 반면 과반수 찬성으로 결정할 경우 반대파의 존재 때문에 결정된 사항도 합의에 비해 상대적으로 강한 효력을 발휘할 수 없다.

3 보고절차

1 보고의 의무

사회권규약 16조 1항은 “이 규약의 당사국은 규약에서 인정된 권리의 준수를 실현하기 위해 취한 조치와 성취된 진전 사항에 관한 보고서를 이 규약의 규정에 따라 제출할 의무를 지닌다”라고 명시하고 있다.

앞서도 말했듯이, 사회권규약하에서 당사국들의 이행의무를 감독하는 기체는 보고절차다. 이 절차에서 당사국이 보고서를 제출하는 것은

가장 기본이며, 당사국이 기한에 맞게 보고서를 제출하지 않는다면 규약하의 의무를 위반하는 것이다.

2 보고의 목적

일반적으로 볼 때, 보고의 목적은 당사국들이 규약하의 의무를 잘 수행할 수 있도록 돕기 위한 것이다. 하지만 흔히 당사국들은 보고서를 제출하는 것으로 의무가 끝난다고 생각하는 경우가 많다. 이에 대해 사회권위원회는 일반논평 1 당사국의 보고를 통해 “보고가 단순히 각 당사국들의 형식적인 의무를 충족시키기 위한 절차적 수단에 그친다고 생각하는 건 옳지 않다”고 분명히 했다. 그리고 당사국들은 보고서를 준비하고 제출하는 과정에서 다양한 목적을 성취할 수 있어야 한다고 밝혔다. 사회권위원회는 일반논평 1에서 다양한 목적을 다음과 같이 제시했고, 그 목적을 달성하기 위해 고려해야 할 사항도 함께 다루었다.

- 1 : 규약에 비취 국내법, 행정규칙 및 절차, 관행들을 종합적으로 검토한다.
- 2 : 각 권리별 실제상황을 정기적으로 검토한다. 단지 전국민 통계를 준비하는 것으로는 불충분하고, 특히 열악한 지역이나 집단에 관심을 쏟아야 한다.
- 3 : 사회권규약을 반영해 구체적이며 목적이 분명한 정책을 개발할 수 있도록 근거를 마련한다.
- 4 : 사회권과 관련이 있는 정부의 정책을 공적으로 감시할 수 있도록 촉진하고, 관련 정책을 만들고, 집행하고 평가하는 데 사회의 다양한 부문이 참여할 수 있도록 장려한다.
- 5 : 사회권 실현의 성과 정도를 위원회와 당사국 스스로가 효과적으로 평가할 수 있는 기초를 제공한다. 평가를 위해 구체적 기준과 목표

를 파악하는 것이 유용하다. 시간 경과에 따른 변화의 상황을 보여주는

⑨ ECOSOC Resolution, 1988/4.

것도 중요하다. 상황을 제대로 평가하기 위해서는 양적 자료뿐 아니라 질적 자료도 필요하다.

- 6 : 사회권을 실현하는 데 부딪히는 문제점과 결함을 당사국들이 더욱 잘 이해할 수 있도록 해준다. 이를 위해 사회권의 실현을 저해하는 ‘요소와 어려움’을 자세히 서술하는 것이 필수적이다.
- 7 : 사회권위원회와 당사국들 모두 사회권을 실현하는 데 당사국들이 부딪히는 공통의 문제를 더 잘 이해할 수 있도록 돕고, 권리들을 효과적으로 실현하기 위한 조치들을 잘 파악할 수 있도록 한다. 이 과정을 통해 사회권위원회는 국제사회가 당사국들을 어떻게 지원해야 할지를 파악할 수 있게 된다.

3 보고 주기

앞에서 보았듯이, 사회권위원회가 생기기 전 경제사회이사회는 회기별 실무분과를 설치해 당사국의 보고서를 검토했고, 당시 당사국들은 3단계에 걸쳐 6년을 한 주기로 보고서를 제출했다. 즉, 첫 단계에서는 6조부터 9조의 권리에 관한 보고서를 제출하고, 2년 후 다음 단계에서는 10조부터 12조까지, 또 2년 후 마지막 단계에서는 13조부터 15조까지의 내용에 대해 보고서를 제출했던 것이다. 하지만 이러한 방식은 시행 과정에서 몇 가지 문제점들이 지적됐다. 그 문제점을 두 가지로 요약하자면, 첫째, 조항별로 분리된 보고서를 제출하니 당사국들에게 일이 너무 과중하다는 것, 둘째, 규약상의 권리들을 지나치게 파편화시키는 접근을 하게 된다는 점이었다. 사회권위원회가 설립된 지 3년 후인 1988년, 경제사회이사회는 새로운 보고 주기를 도입하는 결의를 통과시켰다.⑩ 그때 도입돼 현재까지 시행 중인 보고 주기에 따르면, 당사국은 규약 비준 후

2년 내에 1차 보고서를 내고 그 후엔 5년 간격으로 보고서를 제출한다. 이때 제출하는 보고서는 모든 조항별 상황을 다루는 종합보고서다. 사회권위원회는 과도기적으로 1988년부터 94년까지는 기존 방식으로 제출되는 보고서들을 함께 검토했다. 그리고 1995년에는 새로운 보고 주기가 완전히 정착됐다. 예외적으로, 특정 국가의 상황이 심각한 경우에는 일반적인 보고 주기와 무관하게 특별보고서를 당사국에 요청할 수 있다. 도미니카 공화국과 필리핀 등이 그 예들이다. 도미니카 공화국의 경우, 수년 동안 대규모 강제퇴거가 일어나고 있다는 정보가 사회권위원회에 접수돼 사회권위원회는 1990년부터 사태를 예의주시했다. 사회권위원회는 1994년 도미니카 공화국 정부에게 대규모 강제퇴거 때문에 주거권 상황이 심각하다는 점에 대해 자료를 제출하라고 요청했고, 11월 30일 11차 회기 43차 회의 때 특별보고서를 심사했다. 필리핀 정부에 대해서도 1994년 5월 17일 9차 회기 때 주거권에 관한 특별보고서를 심사했다.

4 보고의 내용

보고서는 당사국이 규약하의 의무를 이행했는지 여부를 평가할 수 있는 모든 정보를 포함해야 한다. 정부는 사회권의 실현을 위해 어떤 조치를 취했는지, 어떤 성과를 거뒀는지뿐 아니라 사회권을 실현하는 데 장애가 되는 요소들이 무엇인지도 보고서에서 다뤄야 한다. 하지만 아무런 문제 없이 사회권규약을 이행하는 나라는 없음에도, 대체로 당사국들은 사회권규약의 이행 과정에서 직면하는 문제들이 무엇인지 공개하기를 꺼려 하고 있다. 이에 대해 사회권 전문가로서 위원회에서 오랫동안 활동했던 필립 앨스턴(Philip Alston)은 “긍정적 발전의 측면을 보고하는 것만을 당사국의 의무라고 가정하는 것은 규약을 빈껍데기로 만드는 것이고 규약의 정신을 왜곡하는 것이다”¹⁰라고 꼬집었다. 즉, 당사국들이 부딪히는 문제를 보고서에서 드러낼 때 사회권위원회는 어려움을 타개

할 지원을 강구할 수 있게 되고, 그것이 바로 보고제도가 제대로 기능하는 모습이다.

사회권위원회는 당사국들이 보고서를 작성하는 데 도움이 되도록 보고지침을 만들었다. 이에 따라 당사국들이 제출하는 보

고서의 수준이 어느 정도 향상되었다. 하지만 보고지침은 세계 모든 나라에 보편적으로 적용될 수 있도록 만들어진 것이기 때문에 특정 국가에서 나타나는 특정한 사회권 문제를 짚어내는 데는 여전히 한계가 있다. 사회권위원회는 이를 극복하기 위해 보고서를 심사하기 전에 미리 보고서를 검토하고 구체적인 논의 주제들로 이루어진 사전 질의 목록(List of Issues)을 뽑아 당사국에 보낸다.¹¹ 당사국은 그 부분에 대해 서면으로 답변을 제출하고 보고서 심사회의 때 설명해야 한다. 이러한 과정을 통해 사회권위원회는 각 나라의 특수한 상황에 대해 보다 상세히 분석할 수 있고, 당사국들도 보고서 작성에 드는 부담을 다소 덜 수 있게 되었다.

¹⁰ Alston, E/C. 12/1989/SR.15, at 15, para. 87.

¹¹ 이상의 절차가 이뤄지는 곳은 사전실무분과회의(Pre-sessional Working Group)이다.

5 보고서 심사의 재료가 되는 정보

사회권위원회는 당사국의 보고서를 심사할 때 다양한 정보에 근거한다. 보고서 심사의 목적이 당사국이 규약하의 의무를 어떻게 이행하고 있는지를 평가하는 것인데, 정부로부터 받은 정보에만 의존할 경우 균형 잡힌 평가가 불가능해지기 때문이다. 다른 정보원은 크게 전문기구들과 민간단체로 나눌 수 있다. 전문기구로는 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO), 유네스코(UNESCO), 세계식량농업기구(FAO), 난민고등판무관실(UHCR) 등이 있다. 각 전문기구들은 심사회회에 참여해 의견을 제시할 수 있다. 민간단체들 또한 의견서(Written Statement), 보고서를 제출하고 사전실무분과회의나 심사회회에 참석해 구두발표를 할 수 있다.¹² 사회권위원회는 다른 인권조약기구들의 보고서, 전문기구들

의 **환원** 정보, 민간단체의 정보 등 확보한 모든 정보를 나라별로 구분해 정리하고 보고서 심사 때 참고자료로 활용한다.

6 국가보고서의 심사회의

심사회의가 시작되면 보고서 심사 대상이 되는 당사국의 대표가 간단한 소개의 말을 하고 사회권위원회의 사전 질문 목록에 대한 답변서를 발제한다. 답변서는 심사회의 전에 미리 사회권위원회 위원들에게 전달된다. 전문기구 대표들이 참석한 경우, 해당 보고서에 대한 전문기구의 의견을 제시한다. 이후 사회권위원회 위원들이 추가 질의를 하고, 보고서와 정부 대표의 답변에 대한 의견을 밝힌다. 이어 정부 대표들이 질문에 답변한다. 사회권위원회 위원들의 질의와 정부 대표의 응답이 심사회의 중 가장 많은 시간이 소요되는 부분이며, 이 과정의 결과로 비로소 사회권위원회의 최종평가(Concluding Observations)¹⁰가 채택된다. 정부 대표의 참석하에 당사국의 상황을 파악하고 토론하는 시간이 끝나면, 사회권위원회는 위원들의 일차적인 심사 의견을 서로 교환하는 비공개 회의를 갖는다. 각 보고서마다 그 보고서를 담당하는 위원이 정해지는데, 다른 위원들이 낸 일차적인 심사 의견을 기초로 담당위원이 최종평가의 초안을 작성한다. 그 초안은 다시 위원들의 토론에 부쳐지고 필요한 경우 수정을 거쳐 최종안은 합의에 의해 결정된다. 그리고 회기의 마지막 날, 그 회기 때 심사된 모든 국가보고서에 대한 최종평가서가 함께 공개적으로 채택된다.

일반적으로 한 국가의 보고서를 심사하는 데 소요되는 시간은 3차례의 회의, 총 9시간 미만으로 제한된다. 한 회기 때 보통 5개국의 보고서가 심사된다. 사회권위원회 위원들 사이에서 전문 분야를 각기 나누는 게 장려되

10 민간단체가 사회권위원회의 활동에 어떻게 참여하고 의견을 제시할 수 있는지에 대해 이 글 10) 민간단체의 참여 참조.
11 최종평가에 대해서는 이 글 8) 최종평가 참조.

는데, 이는 정부 대표에 대한 질의와 토론이 보다 심도 깊게 이뤄질 수 있기 때문이다.

7 사전실무분과(Pre-sessional Working Group)

1988년, 경제사회이사회의 결의에 따라 사전실무분과가 신설됐다. 사전실무분과의 주요 목적은 다음 회기에 심사될 국가보고서를 사전에 검토하고 정부의 구체적인 답변과 심층적인 논의가 필요한 주제들을 사전에 파악해 보고서 심사의 효과를 높이는 데 있다. 사전실무분과회의는 한 회기가 끝난 후 1주일 동안 열린다. 다음 회기 때 심사될 5개국의 정부 보고서를 검토하는데, 각 정부 보고서마다 한 명의 담당위원이 질의 목록(list of issues) 초안을 작성한다. 실무분과 전체 토론을 거쳐 확정된 질의목록은 각 당사국에 보내진다. 정부는 질의목록에 대한 서면답변을 보고서 심사회의 전까지 사회권위원회에 제출해야 한다.

사전실무분과는 국가보고서에 대한 질의목록을 마련하는 일 외에도 일반논평의 초안을 검토하고 종합토론의 주제들을 미리 준비하기도 한다.

8 최종평가(Concluding Observation)

보고서 심사회의에서 정부 대표와의 토론이 끝나면, 당사국의 사회권 상황에 대한 사회권위원회의 최종평가 의견을 당사국에 전달한다. 물론 모든 최종평가는 공개된다. 당사국이 규약의 권리를 얼마나 잘 보장했는지 그 정도를 판단해 나타내는 것이 최종평가의 목적이다. 최종평가는 당사국의 규약 이행 상황에 대한 사회권위원회의 권위 있는 진술로 받아들여져야 한다.

최종평가는 공통적으로 서론(Introduction), 긍정적 측면(Positive

Aspects), 사회권 실현을 어렵게 하는 요소(Factors and difficulties impeding the implementation of the Covenant), 주요 문제사항(Principal subjects of concern), 제안과 권고(Suggestions and recommendations)의 형식을 띤다.

9 후속 활동

심사회의 후에 사회권위원회는 당사국에 추가 정보를 제출하라고 요청하기도 한다. 단순히 상황을 좀더 잘 알기 위해 심화된 정보를 요청하는 경우도 있지만, 대개는 정부 대표가 심사회의 동안 질문에 제대로 답변을 하지 못한 경우다. 어느 경우였건 간에, 사회권위원회가 어떤 사안에 대해 추가 정보를 요청한다는 건 지속적으로 그 사안에 대해 논의하고 의견을 제시하겠다는 의지를 반영한다.

추가 정보의 제출 기한은 사안의 긴급성에 따라 달라진다. 일반적으로는 다음 정기보고서에 특정 주제를 다루라고 요청한다. 우리 정부가 제출한 2차 보고서에 대한 최종평가 38항⁹⁴에서, 사회권위원회는 “비정규 노동자의 상황에 관한 자세한 정보가 3차 보고서에 포함되어야 한다”고 권고하는데, 바로 이런 것이 위의 설명에 대한 예가 될 수 있다. 사안이 긴급하면 정보 제출 기한이 구체적으로 정해지기도 한다. 예를 들면, 다음 사전실무분과회의 때 논의할 수 있도록 6개월 내에 정보를 제공하라고 할 수 있다. 정부의 추가 답변이 제출되면 사전실무분과회의는 이

사안에 대해 구체적인 최종평가를 채택한다. 사회권위원회의 다음 회의 때 그 사안을 다루기로 결정하는 경우도 있고, 당사국의 답변이 흡족하지 않은 경우 또 다시 더 많은 정보 제공을 요청한다. 아주 긴급한 사안은 심사회의 후 2

⁹⁴ E/C.12/1/Add.59 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on non-compliance with reporting obligations by States parties, Republic of Korea, 2001, UN

~3개월 내에 정보를 제공하도록 요청하기도 한다. 이때 추가 정보가 충분한지를 판단하고 적절한 조치를 취하는 것은 의장단의 책임하에 이뤄진다. ⁹⁵ E/1994/23, supra, n.123, at18.

충분한 정보를 확보하지 못한다면, 사회권위원회 위원들로 구성된 대표단의 방문을 받아들이도록 당사국에 요청할 수 있다. 대표단의 방문은 특정 상황에 대한 정보를 수집하는 것뿐 아니라 실무적인 원조도 할 수 있다.⁹⁶ 하지만 당사국의 수락이 전제가 되어야 하는데, 도미니카 공화국, 파나마 등의 국가들은 대표단의 방문 제안을 받아들이지 않고 대신 사회권위원회에 정부 대표단을 보냈다.

10 민간단체의 참여

경제사회이사회 결의 1296은 “민간단체들은 협의 자격에 의해 이사회에 의견서를 제출하고 구두발표를 할 수 있다”고 민간단체에 참여의 문을 열어 놓고 있다. 사회권위원회는 경제사회이사회의 하위 기관이므로 경제사회이사회의 규정을 따라야 한다. 따라서 사회권위원회 활동에 민간단체가 참여하는 것은 당연한 것이다. 그러나 사회권위원회의 1차 회기 때는 민간단체의 참여에 대해 논란이 많았다. 한쪽에선 민간단체의 자료가 사회권위원회 활동에 필수적이라고 생각했던 반면, 다른 한쪽에선 사회권위원회에 민간단체의 자료를 배포할 수 있게 하는 것에 반대했다. 그들은 경제사회이사회의 결의가 의미하는 것은 단지 민간단체들이 회의에 참석할 수 있다는 것뿐이라고 생각했다.

이 문제는 결국 경제사회이사회에서 다시금 논의돼 경제사회이사회 1987/5 결의를 낳았다. 그 결의에 따르면, 민간단체들은 규약이 보장하는 권리들과 관련해 의견서를 제출할 수 있다. 여기서 특기할 만한 것은 경제사회이사회 협의 자격을 가진 민간단체들만으로 참여의 폭을 제한하지 않았다는 점이다.

각 단계별로 민간단체가 참여할 수 있는 구체적인 방식을 살펴보면 다음과 같다.¹⁶⁾

- 1 : 규약의 발효 : 일단 정부가 규약을 비준하면, 당사국 내에서 사회권 영역에서 활동하는 민간단체들은 사회권위원회의 사무국과 서로 연락 관계를 맺는 것이 바람직하다.
- 2 : 정부보고서 접수부터 심사 전까지 : 관련 정보를 제출할 수 있다.
- 3 : 사전실무분과 : ①주요 문제에 대한 질의목록의 초안을 작성하는 위원에게 직접 정보를 제출한다. ②사무국에 서면 정보를 제출한다. ③사전실무분과회의에 참석해 사회권위원회 위원들에게 직접 설명할 수 있다.
- 4 : 보고서 심사회의 : ①의견서 혹은 보고서 형태의 정보를 제출한다. ②민간단체의 의견 청취 시간에 구두로 설명한다. ③정부 대표와 위원들 간의 토론 과정을 청취한다.
- 5 : 최종평가 후속 활동 : 당사국 내에서 사회권위원회의 최종평가가 어떻게 이행되고 있는지에 대한 정보를 사무국에 제출한다.

4 그 외 위원회의 활동

¹⁶⁾ E/C.12/2000/6 Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, UN 참조.

1 일반논평(General Comments)

사회권규약에서 보장하는 권리의 내용이 일반적이고 모호해 제각기 다르게 이해한다면, 사회권이란 사람들의 머릿속에 머무르는 열망에 불과한 것으로 인식될 것이다. 따라서 사회권위원회는 당사국들이 사

회권규약상의 권리를 실질적으로 이행하고 보장할 수 있도록 돕기 위해 일반논평을 채택하기 시작했다. 일반논평은 규약이 보장하는 구체적 권리의 범위와 내용을 설명하는 문서다. 대체로 일반논평에 담기는 내용은 다음과 같다.

- 1 : 규약 내 특정 조항의 역사적 배경, 국제인권법의 맥락에서 그 권리의 위치 등
- 2 : 권리의 내용 : 핵심 의미, 권리를 구성하는 요소, 그 권리를 제대로 누리지 못하는 집단, 보장되어야 할 것들, 그 권리의 재판 가능한 측면
- 3 : 당사국의 의무 : 당사국의 의무와 당사국이 취해야 할 조치들, 즉 각적인 의무-점진적 실현의 의무, 행위의 의무-결과의 의무, 존중·보호·실현의 의무
- 4 : 당사국 외 관련 행위 주체들의 의무 : 다른 당사국들, 경제사회이사회, 다른 유엔기구들, 관련 전문기구들, 사인(私人) 등
- 5 : 권리 침해 : 작위 혹은 부작위에 의한 인권침해, 권리의 최소 핵심 의무를 이행하지 못한 인권침해, 차별, 역행 조치 등
- 6 : 당사국에 대한 권고 : 입법·사법·행정적 차원, 상황 파악(monitoring)의 의무, 보고 의무, 국가행동 계획(정책과 지침), 지표의 활용과 국가적 표준의 설정

¹⁷⁾ 일반논평의 제목을 열거해 보면, 다음과 같다. 1. 당사국의 보고, 2. 국제적 원조, 3. 당사국의 의무의 성격, 4. 주거권(11조 1항), 5. 장애인, 6. 노인의 사회권, 7. 주거권 : 강제퇴거(11조 1항), 8. 경제 봉쇄와 사회권 존중의 관계, 9. 규약의 국내적 적용, 10. 사회권의 보호를 위한 국가인권기구의 역할, 11. 초등교육에 대한 행동계획(14조), 12. 식량권(11조), 13. 교육권(13조), 14. 건강권(12조).

2001년 9월 현재까지 채택된 일반논평은 14개다.¹⁷⁾ 일반논평은 규약이 보장하는 각 권리들에 대한 사회권위원회의 해석을 제공함으로써 당사국들 사이에서 사회권에 대한 공통의 이해를 발전시킨다. 그리고 사회

권위원회는 규약 해석이 그것 자체로 법적 구속력을 행사하는 것은 아니지만, 규약과 관련해 당사국이 태도와 행동을 정하는 데 상당한 영향을 주고 있다. 당사국들이 보고의무를 수행하는 데 도움이 되는 것은 물론이다. 일반논평은 경제사회이사회와 총회의 승인을 거치도록 되어 있는데, 이러한 절차는 일반논평의 권위에 보다 무게를 실어 준다. 이로써 사회권위원회는 국가보고서를 심사하는 것에만 국한하지 않고 해석기관으로서도 역할을 하게 되었다.

하나의 일반논평이 만들어지기 위해서는, 우선 사회권위원회 위원들 중 한 명이 초안을 작성하고 다음 위원회의 토론을 거치게 된다. 위원들의 의견이 합의에 이르면 일반논평은 앞서도 보았듯이 경제사회이사회와 유엔총회의 승인을 받게 된다. 당사국과 전문가들의 의견도 일반논평을 채택할 때 논의의 대상이 된다. 사회권위원회가 당사국들의 보고서를 심사하면서 얻는 경험은 일반논평을 만드는 데 중요한 기초가 된다. 일반논평의 초안 작성 과정에서 민간단체는 서면으로 사회권위원회에 의견을 전달할 수 있고, 위원회에서 토론이 진행될 때 일반논평 초안의 구체적 내용에 대해 짧게 구두발표를 할 수 있다.

2 종합토론(General Discussion)

사회권위원회는 매 회기마다 하루를 정해 사회권규약의 특정 권리나 규약의 특수한 측면에 대해 심층적으로 토론하고 있다. 이것이 종합토론이다. 3차 회기부터 시작된 종합토론에서 그 동안 의제가 되었던 것은 식량권, 주거권, 문화생활에 참여할 권리, 사회권위원회 활동에 관한 경제·통계지표의 활용, 노인의 권리, 건강권, 사회보장제도의 활용 등으로 다양했다. 종합토론을 하면서 사회권위원회는 관련 주제들을 보다 심도 깊게 이해하게 되었고, 관심 있는 개인이나 기구들도 사회권위원회 활동에 내용적으로 기여할 수 있었다. 종합토론에 민간단체가 참여할 수

있는 방식은 두 가지로, 하나는 종합토론 주제에 관한 문서를 제출하는 것으로 종합토론이 열리기 3개월 전에 사무국에 보내야 한다. 다른 하나는 민간단체의 관련 전문가가 종합토론에 직접 참여하는 것이다.

참고문헌

- Asbjorn Eide & Allan Rosas, 1995, "Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge", *Economic, Social and Cultural Rights A Text Book*, Kluwer Academic Publishers
- Matthew C. R. Craven, 1995, "2. The System of Supervision", *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Perspective on its Development*, Oxford University Press
- Philip Alston, 1997, "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Manual on Human Rights Reporting*, UN
- E/C.12/2000/6 Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2000, UN
- E/C.12/1/Add.59 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on non-compliance with reporting obligations by States parties, Republic of Korea, 2001, UN
- HRI/GEN/1/Rev4, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, *COMPILATION GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES*, UN
- 19/12/94, E/c.12/1994/15. (Concluding Observations/Comments) Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Dominican Republic, 1994, UN

3

사회권규약 청원절차 수립을 향해

Complaints Procedure

허혜영 | 인권운동사랑방 상임활동가 |

1 '청원절차에 관한 선택의정서' 마련에 대한 논의 과정

많은 국가들은 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권규약)의 모호하고 추상적인 조항을 구실삼아 구체적인 규범으로서 이행하지 않았다. 이런 상황을 극복하고자 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권위원회)는 1989년부터 각 조항 속에 내포된 권리와 의무를 해석한 '일반논평'을 발표, 개별 조항의 일반적 해석 원칙을 제공해 왔다. 또한 사회권위원회는 국가보고서를 심사하고, 의무이행에 대한 권고를 내리는 등 당사국이 구체적인 규범으로서 사회권규약을 실현하도록 했다. 그러나 '일반논평'이나 '국가보고서 제도'를 통한 규약해석이 국내 재판에 적용되게 하는 수준까지는 이르지 못했다. 이 지점에서 사회권규약의 권리청원절차를 수립하는 것은 매우 중요한 문제로 등장한다. 구체적인 권리 침해에 대한 사회권위원회의 준사법적 결정들은 사회권규약의 해석과 적용 관행을 더욱 효과적으로 만들어낼 것이기 때문이다. 또한 그 결과, 국내 입법, 행정, 사법기관에서 사회권규약을 적용할 가능성은 높아질 것으로 기대된다.

사실, 사회권규약의 권리청원절차 수립이 '희망사항'만은 아니다. 사회권위원회는 1990년 이래 사회권규약의 선택의정서를 입안하는 데 많은 관심을 기울여 왔다. 1992년, 당시 '차별금지과 소수자 보호에 관한 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)'의 특별보고관 다닐로 툽크(Danilo Türk)는 사회권규약의 불이행에 대해 청원을 제기할 수 있는 권리를 개인이나 집단에게 부여하는 선택의정서를 채택하도록 사회권위원회에 제안했다. 이어서 이 사안에 대한 4개의 보고서가 사회권위원회의 위원인 필립 엘스턴(Philip Alston)에 의해 작성되어 사회권위원회 내에 광범위한 논의가

진행되기 시작했다.

1993년, 비엔나에서 개최된 세계인권회의(World Conference on Human Rights)는 '비엔

① Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, para.75.

나 선언과 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)'에서 인권위원회(Commission on Human Rights)가 사회권위원회와 협력하여 사회권규약에 관한 선택의정서들의 마련을 검토하도록 권고했다.^① 비록 '선택의정서들'이라고 언급했지만, 당시에 비엔나 세계인권회의에 제안된 것은 오직 '청원절차'에 관한 선택의정서에 관련된 것이었다.

세계인권회의에서 권고한 대로, 인권위원회는 사회권위원회가 청원절차에 관한 선택의정서 초안을 마련하기 위한 조치들을 검토하였다. 그리하여 1996년에 열린 52차 인권위원회는 사회권위원회에 청원절차에 관한 보고서를 53차 회기에 제출할 것을 요구했다(resolution 1996/16, para.10). 사회권위원회는 1996년 12월 15차 회기에서 그 동안 진행된 논의를 종결짓고, '청원절차에 관한 선택의정서 초안'에 대한 분석보고서(E/CN.4/1997/105)를 인권위원회에 제출했다. 이 보고서는 선택의정서 초안에 대해 인권위원회가 검토해야 할 사항들을 분석한 것이며, 사회권위원회의 논의 과정에서 합의되지 못한 사항에 대해서는 서로 다른 다양한 주장을 모두 수록하였다.

2 개인 혹은 집단 청원절차의 필요성

사회권위원회는 비엔나 세계인권회의에 제출한 '선택의정서에 대한 분석보고서'에서 "사회권과 자유권의 불가분성, 상호의존성, 상호관련성의 원칙이 유엔의 업무 속에서 관철되려면, 사회권규약의 청원절차가 수립되는 것이 중요하고, 이로써 현존하는 불균형을 제거할 수 있을 것"^②이라고 밝혔다. 또한 사회권위원회는 청원절차가 당사국의 국제적 책임을

강화하고, 개별 권리침해 사례에 규약을 적용함으로써 개별 인권규정에 내포된 국가의무를 구체화하는 데 기여할 것이라고 전망했다. 더불어 국내적 혹은 지역적 차원에서 사회권 침해에 대한 구제절차를 수립하는 데도 영향을 미칠 것이라고 본다.^② 무엇보다 청원절차는 사회권규약과 사회권위원회에 대한 대중적 인식을 증가시킬 것이다. 또한 청원절차를 통해 수립된 해석 관행은 사회권에 대한 국내 법원의 인식을 점진적으로 변화시킬 것이다.

권리청원 절차의 중요성은 단지 인권침해를 당한 개인을 구제하기 위한 것에 그치지 않는다. 청원절차 수립의 진정한 목적은 미래의 인권침해를 방지하는 데 있다. 물론, 청원절차를 통한 사회권위원회의 권고가 사법적 강제력을 가지는 것은 아니다. 그러나 개별 인권이 부과하는 구체적인 국가의무에 대한 법적 해석은 국가의 이행의무를 강제하는 데 효과적인 도구가 될 것이다.

3 사회권의 사법심사 가능성

권리청원절차 수립 여부를 둘러싼 논쟁의 핵심은 사회권의 '사법심사 가능성'^③에 대한 것이다. 즉, 개인이나 집단이 사회권의 침해에 대해 법원 혹은 준사법기관에 청원할 수 있는가에 대한 문제이다. 선택의정서 채택을 반대하는 진영은 사회권이 점진적으로 실현 가능한 것이고, 정치적인 문제이기 때문에 본질적으로 사법심사가 가능하지 않다고 생각한다. 또한 사회권 침해 여부는 한 국가의 경제발전과 재정 규모를 고려하여

② UN doc. E/CN.4/1997/105.

③ The Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, "Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Fact Sheet No.16(Rev.1)

④ 이 글에서 말하는 '사법심사 가능성'이란 법원에 소를 제기할 수 있는 가능성뿐만 아니라 준사법기관에 권리침해를 호소할 수 있는 가능성까지를 포함한다.

결정될 수 있는데, 과연 사법기관이 그러한 사안들을 다룰 능력이 있느냐고 반문한다.^④ 따라서 사회권위원회가 당사국의 규약 준수 여부를 결정하는 것은 애초에 불가능하다는 것이다.

그러나 이 주장은 '점진적인 달성'을 사회권의 본질적인 성격으로 단정지음으로써 도출된 억지에 불과하다. 그들의 주장과는 달리, 사회권이 모두 점진적으로 실현될 수밖에 없는 것은 아니다. 사회권규약 내 많은 권리들은 국가가 즉각적으로 이행함으로써

보호될 수 있다. 일반논평 3 당사국의 의무의 성격(HRI/GEN/1/Rev4. General Comments3. The nature of States parties obligations)에서 사회권위원회는 2조 2항(차별금지), 3조(남녀평등), 7(a)(i)조(동일노동에 대한 동일임금), 8조(노동조합을 결성하고 가입할 권리), 10(3)조(착취로부터 아동보호), 13(2)(a)조(무상의무 초등교육), 13(3)조(부모의 학교 선택의 자유), 13(4)조(교육기관 수립의 자유), 15(3)조(학문 연구와 창조활동의 자유) 등이 즉각적으로 실현 가능하다고 판단한다. 국가의 즉각적인 이행이 가능한 만큼 위의 권리들은 침해 여부를 뚜렷하게 판별할 수 있으므로 사법기관에 회부될 수 있다는 것이다.

⑤ 사법부의 권한과 능력의 문제는 사회권의 사법심사 가능성을 부정하는 중요한 근거로 자주 언급된다. 즉, 사회권의 보호는 광범위한 재정정책, 사회정책과 관련되어 있으므로 사회권에 대한 사법적 판결은 입법부 혹은 행정부의 권한을 침해하는 것이며, 게다가 사법부는 사회권 관련 개별 소송에서 제기되는 자원배분 혹은 사회적 문제를 다룰 수 있는 능력이 없다는 것이다. 그러나 사법부 권한에 대한 경직된 입장은 사회경제적 약자의 관점에서 재검토되어야 한다. 역사는 다수결 원리에 기초한 민주주의의 불완전성에 의해 사회경제적 약자의 인권과 자유가 언제든지 배제될 수 있다는 사실을 보여준다. 사법적 구제절차는 그러한 경우에 그들이 자신의 인권을 회복할 수 있는 중요한 수단이어야 한다. 즉, 인권 실현이라는 궁극적 목표 아래서 사법부의 권한과 권력분립의 형태에 대한 유연한 접근이 필요한 것이다. 무엇보다, 역사적으로 사법부가 자원배분, 사회정책 형성에 개입해 왔으며, 기본적인 인권에 대한 해석 권한은 사법부의 고유권한임을 상기해야 할 것이다. 이에 대한 보다 자세한 내용은, Sandra Liebenberg, 2001, "The Protection of Economic and Social Rights In Domestic Legal Systems", in A. Eide, Caterina Krause, Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Text Book* (2nd eds.).

*위의 권리들 외에도, 각 권리들의 내용 속에 국가의 불간섭으로 실현될 수 있는 부분들은 즉각적인 적용이 가능하다. 그 예로, 6(1)조(강제노동으로부터의 자유), 6조(자의적인 해고로부터의 자유), 11조(자의적인 퇴거로부터 자유) 등이 있다. 따라서 사회권규약에 규정된 대부분의 권리들이 사법심사 가능한 요소들을 가지고 있으며, 청원절차를 운영하는 것도 이론적으로 가능하다는 것을 말해 준다.⁶⁾

무엇보다 개별 인권의 최소한의 향유 수준을 박탈당한 개인에게 (준) 사법적 구제절차를 제공하는 것은 또 하나의 국가의무이다. 개별 인권의 기본적인 향유를 충족시킬 최소한의 핵심의무는 즉각적으로 이행해야 할 국가의 법적 의무⁷⁾이기 때문이다. 문제는 개별 인권의 기본적인 향유 수준을 어떻게 결정하고, 측정할 것이냐에 있는 것이지, 사회권이 본질적으로 재판 불가능한 것은 아니다. 이 맥락에서 국가의 최소 핵심의무에는 개별 인권의 최소한의 핵심 수준을 정의할 의무가 내포되어 있다.

예를 들어, 규약의 11조 '적절한 주거에 관한 권리'에 대해서 '적절한 주거'의 개념이 모호하므로 주거권의 침해 여부를 사법기관이 판단할 수 없다고 주장하는 것은 단지 권리 보장에 대한 의지가 없다는 사실을 드러낼 뿐이다. 동시에 주거권의 기본적인 향유 수준을 정의할 국가의 의무를 이행하지 않았다는 것을 의미한다. 또한 개별 인권들의 기본적인 향유 수준을 구체화하는 작업은 이미 사회권위원회를 비롯한 유엔의 인권기구들에 의해서 진행되고 있다. 유엔의 인권기구들이 제시하는 인권보장 기준들이 보편화되는 것은 개별 국가들의 수용

⁶⁾ Matthew Craven, 1995, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights : A Perspective on its Development*, Oxford: Clarendon Press, p. 102.

⁷⁾ 사회권위원회는 일반논평 3에서 개별 인권의 최소한의 핵심 수준을 충족시킬 의무가 모든 당사국에게 부과된다고 규정했다. '개별 인권의 최소한의 본질적 수준을 충족시킬 최소한의 핵심의무는 모든 당사국에게 부과된다. 따라서, 상당한 수의 개인들이 필수적인 음식과 기초 의료서비스, 기본적인 주거 혹은 기초적인 교육의 기회 등을 박탈당한 상태에 있다면 국가는 규약하의 의무를 위반한 것이다.' UN doc. E/1991/23, para.10.

의지에 달려 있다. 역설적이게도, 인권의 기본적인 향유 기준들을 좀더 구체화하고 보편화하기 위해서 청원절차 수립은 더욱 요청된다.

다른 사회권 관련 규약들이 마련한 청원제도는 사회권규약 선택의정서 채택이 정당화될 수 있는 근거로서 중요한 의미를 가진다. '미주인권협약(American Convention on Human Rights)' 과 '유럽사회헌장(European Social Charter)' 이 선택의정서를 채택함으로써 사회권은 이미 국제무대에서 청원의 대상이 되고 있다. 1988년 미주인권협약은 '산 살바도르 의정서(Protocol of San Salvador)' 를 채택하여, '노동조합 결성권' 과 '교육권' 을 개인청원절차의 대상으로 인정했다. 또한 1995년 유럽 사회헌장은 국가가 '헌장의 규정들을 위반하는' 경우를 집단청원의 대상으로 삼는 선택의정서를 채택하였고, 이 집단청원제도는 1998년 7월에 발효하여 시행되고 있다.⁸⁾ 이러한 일련의 사례들은 사회권의 사법심사 가능성을 부정하는 주장들을 일축하기에 충분해 보인다. 더불어, 몇몇 국가들은 헌법에서 사회권을 사법심사 가능한 권리로 인정하고 있는 사실⁹⁾도 기억해야 할 것이다.

사회권의 규범적 내용이 자유권에 비해 덜 발달되어 있다는 사실은 인권 범주의 본래적 성격보다는 재판 절차로부터 배제되어 온 왜곡된 역

⁸⁾ 집단청원제도를 통해 (1)국제고용자조직과 노동조합, (2)유럽평의회 of 자문적 지위를 갖는 국제NGO, (3)국내고용자조직과 노동조합의 대표는 가입국의 '헌장의 불충분한 적용'에 대해 헌장에 근거한 유럽사회권위원회(European Committee of Social Rights)에 청원할 수 있다. 유럽사회권위원회는 청원이 성립되면, 해당 국가가 헌장의 관련 조항을 충분히 이행했는지 여부에 대한 보고서를 작성하고, 그 보고서는 해당 국가와 헌장하의 모든 기관, 그리고 유럽평의회 of 각료위원회(Committee of Ministers)에 보내진다. 그 보고서에 기초하여 각료위원회는 결의를 채택하고, 해당 국가에 권고를 내린다. 그리고 해당 국가는 그 권고를 이행하기 위해 취한 조치에 관한 보고서를 제출해야 한다.

⁹⁾ 이에 대한 보다 자세한 내용은, Paula Ilveskivi, 2001, "Fundamental Social Rights in the Finish Constitution, with Special Reference to their Enforcement by the Administration", Martin Scheinin (ed.), *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

사의 반영이다. 자유권의 규범적 내용은 구체적 사건의 맥락에서 그 의미에 대한 사법적 해석을 통해 발전해 왔다. 그중 몇몇 판례들은 규범 내용이 불확정적이며 국가의 적극적 조치를 요구하는 자유권에 대한 사법적 심사가 가능함을 보여준다. 권리 내용의 불확정성이나 자원 의존성이 자유권의 사법적 보호에 장애가 되지 않는다면, 비슷한 문제를 내포하고 있는 사회권의 사법심사 가능성이 부정될 이유는 없다.

4 사회권위원회가 제출한 '선택의정서 초안'의 주요 내용

사회권위원회는 1996년 15차 회기에서 그간의 논의를 종결짓고, '사회권규약의 청원절차 수립을 위한 선택의정서'에 대한 보고서를 작성하여 인권위원회에 제출하였다. 이 보고서에는 선택의정서에 답아야 하는 구체적인 내용, 즉 사회권위원회에서 논의된 청원제도의 가능한 형식 및 절차를 제시하고 있다.

((청원 대상

우선, 사회권위원회는 선택의정서가 '규약에서 밝힌 권리들의 침해'를 청원절차의 대상으로 다룰 것을 제안했다. '규약에서 밝힌 권리의 침해'를 청원 대상으로 할 경우, 규약의 4부에서 담고 있는 국가보고제도와 같은 절차적 의무의 이행 문제는 청원의 대상에서 제외된다. 이에 대해 사회권위원회는 개인들이 국가의 보고의무 불이행을 근거로 청원을 제기할 수 있는 것이 바람직한 것인지는 명확하지 않다고 보았다. 보고의무의 불이행은 국가의 의무 위반을 명백하게 구성하지만, 그러한 문제를 해결할 다른 대안이 있다는 것이 사회권위원회의 입장이다.

((청원 주체

다음으로 사회권위원회에서 다뤄진 문제는 '개인이 청원을 제기하도록 허락할 것인가'에 대한 것이었다. 유럽사회헌장의 경우는 집단에게만 청원권을 주면서 개인의 청원 가능성을 배제시켰지만, 사회권위원회는 개인 청원권을 포함시키는 것이 필수적이라는 데 모두 동의하였다. 더불어 국가에 의한 '침해의 피해자라고 주장하는 집단의 한 명 혹은 그 이상의 구성원'도 청원 주체에 포함시켰다. 뿐만 아니라, '자신이 침해의 직접적인 피해자가 아니더라도, 그 문제에 충분한 이해를 가지고 있다고 추정되는 개인이나 집단'에게도 청원 자격을 부여할 것인가에 대해, 사회권위원회는 민간단체(NGO)나 그밖의 단체가 청원을 제기할 권한을 가져야 한다는 데 합의하였다. 이때, 해당 국가와의 관련성, 제기된 문제에 대한 특별한 지식이나 능력 등은 청원 자격을 결정하는 요건이 되지 않는다. 그러나, 사회권위원회는 피해자를 대신하여 행동하는 개인이나 집단이 피해자를 알고 그의 동의를 얻어 행동해야 한다고 보았다.

((유보 허용 여부

청원제도를 마련하는 데 제기되는 또 하나의 중요한 문제는 선택의정서에 서명한 국가가 규약의 모든 권리에 대해서 청원절차를 수락하도록 할 것인가, 아니면 일부 권리들을 유보할 수 있도록 할 것인가이다. 유보를 허용하자는 입장은 처음부터 포괄적인 가입만을 고집하면 국가의 가입 의사를 위축시킬 우려가 있으므로 점진적으로 수락 범위를 확대시키도록 하는 것이 현실적이라고 주장했다. 반면에, 의정서 비준과 동시에 규약의 모든 권리가 청원의 대상이 되어야 한다는 입장은, 유보를 허용할 경우 당사국이 지나치게 적은 범위의 권리에 대해서만 청원절차를 수

랄할 가능성이 있다는 우려 때문이었다. 또한 그들은 '모든 권리는 동등하게 중요하다'는 대원칙을 훼손하는 일이라고 주장하였다. 결국 이 문제에 대해서 사회권위원회는 입장을 결정하지 못하여 인권위원회에서 다시 다루어질 것이다.

((청원절차

이제 남은 문제는 청원절차에 관한 것이다. 우선 사회권위원회는 선택의정서 발효 이후 발생한 사회권규약상의 권리 침해에 관하여만 청원이 가능하다는 입장을 취했다. 그러나 선택의정서 발효 이전에 발생한 사건이라도 발효 이후까지 계속되는 경우는 청원의 대상이 될 수 있다. 또한 청원 이전에 국내적 구제절차가 완료되어야 하며, 다른 국제적인 구제절차에 회부된 적이 없어야 한다. 단, 다른 국제적인 구제절차에 회부되었다고 해도, 그 절차의 진행이 비합리적으로 길어지고 있다고 판단되는 해당 청원에 대해서는 사회권위원회가 심사할 수 있다. 이때, 당사국은 청원을 제출할 권리를 방해하지 말아야 한다.

위의 요건들이 모두 충족되면 청원이 접수된다. 사회권위원회에 청원하는 자는 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 정보를 합리적인 기간 이내에 제공하여야 하고, 사회권위원회는 이 사실을 당사국에게 비공개로 통지해야 한다. 그 후 당사국은 6개월 내에 해명이나 조치된 구제 내용을 사회권위원회에 보고하여야 한다.

((심의 과정 및 후속 절차

사회권위원회는 심의 과정에서, 청원자와 당사국이 제공하는 모든 정보를 심사하며, 당사자들에게 제공되는 것을 조건으로 다른 출처로부터 입수된 정보도 고려 대상에 포함시킬 수 있다. 심의가 종료되면 양측 주

장에 대한 사회권위원회의 견해와 권의 내용을 당사자에게 통고하고 동시에 일반에게도 공개한다. 심의 결과 당사국이 규약상의 의무를 위반하였다는 결론이 나오면 사회권위원회는 침해 구제와 재발 방지를 위한 구체적 조치를 당사국에게 권고한다. 당사국은 이 통보를 받은 후 6개월 내에 취한 조치의 내용을 보고하여야 한다.

참고문헌

- 정인섭, 1998, 「경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약의 실천제도」, 『국제인권법 제2호』, 국제인권법학회
- Commission on Human Rights, 1997, E/CN.4/1997/105.
- Martin Scheinin, 1995, "Economic and Social Rights As Legal Rights", *Economic, Social, and Cultural Rights — Text Book*, Martinus Nijhoff Publishers
- Matthew Craven, 1995, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Perspective on its Development*, Oxford: Clarendon Press.
- Paul Hunt, 1997, *Reclaiming Social Rights — International and Comparative perspectives*, Ashgate Publishing Limited.
- Paula Ilveskivi, 2001, "Fundamental Social Rights in the Finish Constitution, with Special Reference to their Enforcement by the Administration", Martin Scheinin (ed.), *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Sandra Liebenberg, 2001, "The Protection of Economic and Social Rights In Domestic Legal Systems", A. Eide, Caterian Krause, Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights : A Text Book* (2nd eds.).
- The Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, "Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Fact Sheet No.16(Rev.1), UN

4

사회권규약의 국내적 적용

최은아 | 인권운동사랑방 상임활동가 |

“사회권규약은 제정된 후 36년이 흐른 지금 모든 국가에서 뿌리를 내리고 ‘이행’ 하는 일이 중요한 과제가 되고 있다. 유엔은 사회권규약의 이행 수단으로 1985년 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 아래 사회권위원회)를 신설하고, 최근에는 사회권규약 선택의정서 채택과 관련한 논의를 유엔 인권위원회에서 진전시키고 있다. 유엔이라는 국제사회에서 이행 확보 수단을 마련하려는 이러한 움직임과 더불어 사회권규약이 각 국가 안에서 실효성 있는 법규범이 되기 위해 이행 확보 수단을 가지는 것도 중요한 과제로 제기되고 있다. 사회권규약의 국내적 적용은 ■국제인권법을 국내법으로 수용하는 각국의 법체계 ■당사국의 준수 의지 ■국제인권규범에 대한 국내 법원의 사법적인 적용 등에 달려 있다.^① 이와 관련하여 비엔나 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)은 “각국 정부가 국제인권규범에서 규정된 기준들을 국내 입법에 구체화시키고, 인권의 신장 및 보장에서 역할을 담당할 국내적 사회구조, 제도 및 기관들을 강화할 것을 촉구한다(V.이행 및 감시 방법 1항)”고 밝히고 있다. 또한 “경제·사회·문화적 권리의 향유를 강화하기 위하여 사회권규약에 규정된 권리들의 실현을 측정하기 위한 지표체계와 같은 추가적 접근법들이 검토되어야 하고, 경제·사회·문화적 권리의 승인을 국내적, 지역적 및 국제적 차원에서 보장하기 위한 일치된 노력이 있어야 한다”(V.이행 및 감시 방법 12항)고 명시하고 있다.

1 사회권규약이 국내법 질서 안에서 효력을 갖게 할 의무

사회권규약을 국내에 적용하는 데 각국 정부는 두 가지의 국제법 원칙을 고려해야 한다.^② 첫째, 조

① 최승환, 1998, 「인권 제도의 효율성 — 국제 인권규약을 중심으로」, 「국제인권법의 실천제도 (배재식박사고회기념논문집)」, 박영사, 20쪽.

약법에 관한 비엔나협약^③ 27조(국내법과 조약의 준수)는 “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 국내법 규정을 원용해서는 아니된다”라고 제시하고 있다. 비엔나협약 27조는 국가가 규약의 의무를 효과적으로 이행하기 위해서 국제법에 어긋나는 국내법을 바꿔야 한다는 것과 규약을 이행하지 않은 것을 합리화하기 위한 수단으로 국내법을 이용해서는 안 된다는 것을 의미하고 있다. 둘째, 세계인권선언 8조는 “모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여한 기본적인 권리를 침해하는 행위에 대하여 권한 있는 국내 법정에서 실효성 있는 구제를 받을 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 세계인권선언 8조는 헌법이나 모든 법률에서 규정하고 있는 기본권이 침해되었을 경우, 국내 법정에서 재판을 통해 구제조치를 받을 수 있어야 한다는 것이다. 비엔나협약 27조와 세계인권선언 8조를 통해, 당사국은 국제인권규범을 국내법에 합치하도록 할 의무와 사회권규약에서 규정하고 있는 기본적인 권리가 공정한 재판을 통해 국내 법정에서 구제받을 수 있어야 함을 제시하고 있다.

2 사회권규약의 국내적 적용

일반적으로 사회권규약을 비준한 국가는 입법, 사법, 행정 전 분야에 서 사회권규약에서 보장하는 권리를 실현하도록 적절한 조치를 취해야

② HRI/GEN/1/Rev.4, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, “General Comments No.9 The domestic application of the Covenant”, COMPILATION GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES, UN.

③ ‘조약법에 관한 비엔나협약’은 1969년 11월 27일 서명했고, 1976년 12월 16일 국회의 동의를 받았으며, 1977년 4월 27일 비준서를 기탁하여, 1980년 1월 27일 조약 제697호로 발효되었다(외교통상부, 대한민국 다자간 조약 정보: 조약법에 관한 비엔나협약, <http://www.mofat.go.kr/main/top.html>, 99-12-10).

한다. 이와 관련하여 사회권위원회에서 제출한 일반논평 9 규약의 국내적 적용(HRI/GEN/1/Rev4, General Comments No.9 The domestic application of the Covenant)는 “규약의 개념이 국내법 체계 안에서 정당하게 인정돼야 하고, 부당하게 피해를 입은 개인이나 집단 누구에게든 적절한 시정 수단이나 구제조치가 주어져야 한다. 또한 국가가 이 분야에 대한 책임감을 발휘하도록 하는 적절한 조치가 있어야 한다”고 규정하고 있다. 이어 림버그 원칙(The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic Social Culture Rights) 19항에서도 “당사국은 사법적인 구제조치를 포함하여 효과적인 구제조치를 제공해야 한다”고 지적했다.

결국 일반논평 9와 림버그 원칙을 살펴보면 사회권규약의 국내적 적용은 입법, 사법, 행정 분야에서 사회권규약을 어떤 식으로 구현할 것인가에 대한 문제로 귀결된다.

첫째, 입법 분야에서 당사국이 취할 수 있는 조치로는 규약에서 보장하고 있는 권리가 기존의 법률체계에서 보호되지 못할 경우 새로운 법률 제정하거나, 기존에 있던 법률 중 규약과 합치하지 않은 내용을 개정하거나 폐지하는 것 등이 있다. 또한, 현행법을 검토하는 것뿐만 아니라 신법을 만들 때도 규약에 부합하는지를 따져봐야 한다.

④ 인권운동사랑방, 민주사회를 위한 변호사모임 등 16개 단체는 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 제2차 반박보고서를 작성하기 위해 지난 2000년 6월 29일에 사회권연대회의를 결성했다. 사회권연대회의는 2000년 9월 4일부터 8일까지 열린 제25차 사회권위원회 사전회의에 약식보고서를 제출했으며, 2001년 4월 11일 민간보고서를 제출했다.

한국 정부의 경우, 사회권규약을 비준하면서 별도로 유보조항을 두지 않았으나, 국내법과 사회권규약의 합치 여부를 검토하려는 노력은 보이지 않았다. 또한 사회권에서 보장하는 권리를 구체적으로 실현하기 위해서 별도의 입법조치도 취하지 않았다. 이와 관련하여 2000년 8월 경제·사회·문화적 권리에 대한 사회단체 약식보고서에서 사회권연대회의^④는 “규

약상의 권리를 실현하기 위해서 많은 경우 현실적으로 국내법이 절실히 필요함을 강조하지 않을 수 없다. 그런 점에서 사회단체는 규약에 가입한 이래 규약상의 권리를 실행하기 위해 얼마나 진지하게 국내 입법을 제정하려고 했는지 궁금하다”고 밝혔다.

둘째, 사법 분야에서 당사국이 취할 수 있는 조치로 사회권규약에서 보장하고 있는 권리가 침해되었을 경우, 개인이 국내 법정에서 재판을 통해 구제조치를 받을 수 있거나 재판에서 사회권규약이 적극적으로 인용되는 것 등이 있다. 그 동안 사회권규약은 자유권규약에 비해 사법심사 가능성을 제한적으로 해석되어왔다. 하지만 사회권위원회는 일반논평 3 당사국의 의무의 성격(HRI/GEN/1/Rev4, General Comments No.3 The nature of States parties obligations)에서 2조 2항 차별금지, 3조 남녀평등, 7(a)(i)조 동일노동에 대한 동일임금, 8조 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 10(3)조 착취로부터 아동보호, 13(2)(a)조 무상의무 초등교육, 13(3)조 부모의 학교 선택의 자유, 13(4)조 교육기관 수립의 자유, 15(3)조 학문 연구와 창조활동의 자유 등은 즉각적으로 법원에서 재판 가능하다고 판단하고 있다. 안타깝게도 아직까지 한국의 사법부는 국제인권규약을 비준한 지 10년이 지났음에도 국제인권조약을 원용해서 판결을 낸 것이 채 10건도 안 된다. 더욱이 사회권규약을 판결에 원용한 것은 단 한 건에 불과하다.

사법부에서 국제인권조약을 판결에 원용한 경우에도 매우 제한적임을 확인할 수 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째로는, 국내법을 배제하고 규약만을 원용하여 재판을 청구하거나 법원이 판결을 내린 사례는 없다. 단지 헌법을 해석하는 부수적인 근거로 규약을 원용하고 있을 뿐이다. 다음으로는, 규약을 기초로 하여 제기한 주장에 대해서 법원은 규약의 규정이나 정신·취지에 대한 상세한 분석이나 근거를 제시하지도 않은 채 기각하는 경향이 높다. 셋째로는, 규약의 의미와 범위, 효과 등이 우리 헌법과 같다는 전제에서 출발하여 국내법이 합헌이라면 자

동적으로 규약에도 위배되지 않는다고 판단하고 있다. 다음으로는, 규약에 대한 적극적인 판단을 회피하고 국내법의 좁은 틀에 꿰어맞추는 식으로 편의적으로 해석하는 경향이 있다. 이러한 국내 사법부의 태도는 우선 법원이 국제인권 기준과 조약에 대한 전문성과 친밀성을 결여하고 있기 때문이다.^⑤

셋째, 행정 분야에서 당사국이 취할 수 있는 조치로 사회권규약을 홍보·교육하거나 예산을 확보하여 법을 집행하는 것, 실무감독 기관을 설치하여 규약의 이행 상황에 대한 감시와 모니터를 일상화하는 작업 등이 있다. 사회권규약을 이행하기 위한 행정조치는 접근하기 쉬워야 하고, 감당할 수 있는 비용으로 이루어져야 하며, 시의적절하고 유효해야 한다.^⑥ 사회권위원회는 사회권규약을 효과적으로 이행하기 위한 수단으로 국가행동계획(national action plan)을 수립^⑦하거나 권리향유 실태를 측

정할 수 있는 지표(benchmark) 개발을 권고하고 있다. 당사국은 자원배분에서의 우선성을 고려하여 권리를 침해받기 쉬운 사람들에게 적절하게 지원해야 하며, 정책을 입안하거나 평가할 때 사회권규약을 고려해야 한다.

한국 정부의 경우, 행정적인 면에서 사회권규약을 국내에 적용하려는 의미있는 노력을 보여주고 있지 못하다. 자유권규약 및 사회권규약 비준 이후 규약에 대한 홍보·교육활동은 거의 이루어지지 않았다. 이에 대해 사회권위원회는 사회권규약 1차 보고서 심의 후 '규약에 대한 교육'을 권고^⑧했다. 또한 사회권규약 2차 민간단체보고서에서도 사회권연대회의는 "한국에서 국제인권

⑤ 사회권연대회의, 2001, 「경제·사회·문화적 권리에 대한 사회단체 본 보고서」, 「사회권 제2차 반박 보고서 활동자료집 1」, 12쪽.

⑥ HRI/GEN/1/Rev.4 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, p.50.

⑦ E/C.12/1/Add.59 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on non-compliance with reporting obligations by States parties, Republic of Korea, 2001, UN

⑧ E/C.12/1995/3 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Republic of Korea, 1995, UN

법에 대한 홍보·교육은 아직 태동 단계에 불과하다. 각급 학교나 교육기관에서 국제인권법은 정식 과목으로 채택되지 못하고 있다"고 지적했다.

한편, 2001년 5월 국가인권위원회법^⑨의 국회 통과와 11월 국가인권위원회의 출범은 국제인권규약의 국내적 적용과 관련하여 국가의 새로운 역할을 기대하게 한다. 국가인권위원회법 19조(국가인권위원회의 업무) 7항에 '국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명'을 두고 있다. 이에 따라 2002년 2월 27일 국가인권위원회는 고문방지협약 2차 정부보고서 초안을 심의한 후, 고문방지위원회가 제기한 우려 사항과 권고안에 대한 구체적인 설명을 담고 있지 않아 신뢰성에 의문을 제기할 여지가 있다는 판단 아래, 정부보고서를 수정·보완할 것을 권고했다.

⑨ 제정 2001.5.24 법률 제6481호
⑩ 사회권연대회의, 2001, 11쪽.

3 한국 법체계 안에서 사회권규약이 차지하는 지위

일반적으로 국내 법체계에서 국제법의 수용 방식은 크게 입법기관의 비준을 거치면 국내법과 동일한 효력을 발생하는 것(의원론), 별도의 국내 입법을 통해 국내법화되는 것(이원론)으로 분류된다. 우리나라의 경우, "헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다(제6조 1항)"고 규정하고 있다. 따라서 한국 정부가 비준한 국제인권규약인 사회권규약도 국내법과 동등한 지위를 갖는다. 또한 한국의 법제하에서 사회권규약의 대부분의 조항이 자동 발효되는 것으로 평가되고, 직접적인 적용이 가능하다.^⑪ 하지만 한국 정부의 1, 2차 정부보고서에 대한 유엔 사회권위원회의 평가를 보면 사회권규약이 국내법 체계 안에서 불안정한 지위임을 확인할 수 있다.

우선 한국 정부가 사회권규약 비준 이후, 1995년 1차 정부보고서를