

UN경제적■사회적■문화적권리 규약
선택의정서 비준
토 론 회

일 시 | 2013. 4. 16(화) 14:00~17:00

장 소 | 국회의원회관 신관 2층 제1소회의실

주 최 | 국제인권네트워크 국회경제사회정책포럼

유엔 경제적·사회적·문화적 권리규약 선택의정서 비준 토론회

P R O G R A M

일시 | 2013년 4월 16일(화) 14:00~17:00

장소 | 국회의원회관 신관 2층 제1소회의실

13:30~14:00	참가자 등록
14:00~14:05	인사말씀 신혜수 유엔 사회권 위원회 위원
14:05~14:10	환영사 국회 경제사회정책포럼 김용익 의원
14:10~15:20	Session 1 국제인권기준을 통해 본 국내 사회권 보장 실태 좌장 : 참여연대 사회복지위원회 이찬진 위원장 발제 1: 노동권/민주노총 이승철 정책국장 발제 2: 주거권, 강제철거/ 주거권운동네트워크 이원호 활동가 발제 3: 사회보장/ 인권운동사랑방 명숙 상임활동가 발제 4: 여성인권/한국여성단체연합 조영숙 국제연대센터장
15:20~15:30	휴식
15:30~16:40	Session 2 좌장: 국회경제사회정책포럼 박원석 의원 발제 1: 유엔 사회권 위원회 경향과 쟁점 신혜수 사회권 위원회 위원 발제 2: 유엔 사회권 규약 선택의정서 의의와 비준 필요성 황필규 공감 변호사 토론 : 사회권 규약 이행과 선택의정서 비준에 대한 의견 고용노동부 법무부 보건복지부 외교부
16:40~17:00	질의응답

C O N T E N T S

I 세션 1

발제 국제인권기준을 통해 본 국내 사회권 보장 실태	
노동권 실태	7
주거권, 강제철거	21
사회보장	31
여성인권	

II 세션 2

발제 유엔사회권 위원회 경향과 쟁점	47
발제 유엔사회권 선택의정서 의의와 비준 필요성	53
토론 사회권 규약 이행과 선택의정서 비준에 대한 의견	

발제1

국제인권기준을 통해 본 국내 노동권 보장 실태

| 이승철 민주노총 정책국장

국제인권기준을 통해 본 한국 노동권 보장 실태

이승철 / 전국민주노동조합총연맹 정책국장

1. UN, ILO, 한국 노동기본권

1) 유엔 경제적 사회권 위원회의 최종 견해

- 유엔 사회권 위원회는 지난 2009년 11월 19일 열린 제55차 회의에서 대한민국의 경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 이행에 관한 정기 보고서에 대한 최종 견해를 발표.
- 당시 사회권 위원회게 제기한 직접적인 노동기본권 관련 견해는 크게 8개 의제를 중심으로 거론되고 있으며, △비정규직 노동자 권리 제한 △최저임금제도 미비점 △여성-청소년 취업률 △공무원 노동기본권 제한 △직장내 성희롱 △산업재해 증가 △형법상 업무방해죄 적용 등 노조탄압 △이주노동자 권리 제한 등이 그 주요 내용임.
- 이와 같은 견해에 따라 관련 법개정이나 제도개선을 통한 실질적인 개선이 이뤄진 사안은 찾아볼 수 없음.

사회권 위원회 견해 의제별 분류	주요 내용
1. 비정규직 노동자	<ul style="list-style-type: none"> - 동일가치 노동 동일임금 보장 - 비정규직 노동자에 대한 적절한 사회보험 적용 - 비정규직 노동자에 대한 노동관계법의 보호 - 비정규직 부당해고 방지 및 보호
2. 최저임금제도	<ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 적용제외 폐지 - 저임금 노동자에 적절한 생활수준 제공 - 최저임금 위반 사업주에 대한 단속 및 처벌 강화
3. 여성-청소년 취업률	<ul style="list-style-type: none"> - 여성-청소년 취업 증진 - 육아휴직 여성의 노동시장 재진입 지원 - 청소년 취업기회 창출
4. 공무원 노동기본권	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원노조에 대한 단결권-파업권 제한 제거 - ILO 87호 협약에 부합하는 관련법 개정
5. 직장 내 성희롱	<ul style="list-style-type: none"> - 직장 내 성희롱 처벌 강화 - 피해자 구제책 강구

	- 성희롱 은폐 방지
6. 산업재해	- 산업재해 발생 건수 증가 대책 마련 - 근로감독관 증원
7. 노조탄압	- 노조활동에 대한 업무방해죄 적용 폐지 - 모든 노동자에 단결권-단체교섭권-단체행동권 보장 - ILO 87호 및 98호 협약 비준
8. 이주노동자	- 사업장 이동 기간 연장 - 이주노조 합법화 - 고용허가제에 대한 추가 검토

<표 6> 2009년 유엔 사회권 위원회 최종견해 노동기본권 관련 의제 및 주요 내용

2) 국제노동기구 권고와 한국 노동기본권

- 노동기본권 증진의 핵심이라 할 수 있는 우리 헌법 상 노동3권의 실질적인 보장과 관련한 국제사회의 우려는 비단 사회권 위원회 최종견해에서 뿐만 아니라 국제노동기구의 수차례에 걸친 권고를 통해서도 나타나고 있음.
- 대한민국은 대표적인 ‘노조탄압국’의 오명을 쓴 지 오래로, 한국 노동자의 노동기본권 문제는 해마다 ILO에서 주요 의제로 다뤄지고 있음. 오는 6월 열리는 ILO 총회에서도 ‘공공부문 노동기본권 보장’ 문제가 일반토론 의제로 상정됨.
- 한국 정부는 ILO로부터 1993년부터 지금까지 총 29차례의 권고를 받았으나, 실효성 있는 제도개선 등의 대책은 찾아보기 어려움. 주요 내용은 아래와 같음.

의제	국제노동기구 권고	현재 상황
1. 복수노조	기업단위까지 전면 자유화	복수노조 허용 대신 교섭창구 단일화 강제로 교섭권-쟁의권 제한
2. 공무원-교사 노동기본권	ILO 기준에 따른 노동3권 보장	특별법 형태로 노동3권 인정 범위 축소
3. 제3자 개입 금지	폐지	2006년 폐지
4. 노조 정치활동 자유	폐지	1998년 폐지됐으나, 정치자금법을 이용한 노조 정치활동 자유 탄압 지속
5. 노조 전임자 임금지급	금지조항 폐지 및 노사자율	타임오프 제도 도입으로 단결권 제한
6. 필수공익사업장 직권	엄밀한 필수공익사업에 한정	필수유지업무 제도 도입 및

중재		대체근로 허용
7. 실업자 조합원 자격	조건 없이 허용	판례는 인정하나 정부는 부정
8. 정치파업	경제적 정치파업 허용	불인정
9. 특수고용 노동자성	탄압중단 및 노동기본권 보장	노조불인정 행정조치 남발
10. 사내하청 노동기본권	탄압중단 및 노동기본권 보장	권고 불이행 및 탄압 지속
11. 이주노동자 노동기본권	탄압중단 및 노동기본권 보장	지도부 구속 등 탄압 지속
12. 노조간부 구속	구속자 최소화 및 업무방해죄-형법 적용 배제	탄압 지속
13. 손배-가압류	민사책임 제한	법 개정 없음

<표 7> ILO 권고 주요 내용 및 현황

2. 한국 노동기본권 의제별 현황¹⁾

1) 비정규직 노동자 노동기본권

(1) 비정규직 규모와 차별 실태

- 통계청 경제활동인구 부가조사에 따르면, 2012년 8월 현재 한국의 비정규직 노동자 규모는 총 840만명으로, 전체 임금노동자의 47.5%를 차지하고 있음. 건설기계 노동자들이 집중돼 있는 건설산업과 화물기사들이 집중되어 있는 운수산업 등에서 특수고용노동자 규모가 비현실적으로 과소추정된 점을 볼 때, 최소한 100만명 이상으로 추산되는 특수고용노동자 규모가 53만 7천명 수준으로 과소 집계된 것으로 추정되며, 제조업 부문의 사내하청 노동자 규모가 21만명으로 나타난 것 역시 과소추정 문제로 지적됨. 이를 현실화할 경우 비정규직 규모는 50%를 상회할 것으로 전망됨.

구분	고용형태	인원(천명)	비율(%)
임금노동자	정규직	17,734	100.0
	비정규직	9,306	52.5
정규직 여부	비정규직	8,428	47.5

1) 여기에서는 사회권 위원회 최종견해에 언급된 8개 의제 중 대표적인 4개 의제를 중심으로 서술함.

비정규직 고용형태	일반임시직	2,765	15.6
	기간제	2,037	11.5
	상용파트	58	0.3
	임시파트	1,282	7.2
	호출노동	784	4.4
	특수고용	537	3.0
	파견노동	214	1.2
	용역노동	682	3.8
재택노동	69	0.4	

<표 8> 2012년 8월 현재 비정규직 규모와 비율, 자료 : 한국비정규노동센터(2012.11.)

- 정규직 대비 비정규직 임금 비율은 49.6%로 나타남. 이는 역대 최저 수준이었던 2010년 46.2%에 비하면 소폭 상승한 수치이나 여전히 50%를 하회하는 수준이며, 실제 임금격차액은 140만원으로 비율 증감과 별도로 실질임금에서의 차이가 계속해서 커지고 있는 것으로 나타남.

연도	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
전체평균(만원)	115	125	133	147	154	159	166	175	185	185	195	203	210
정규직(만원)	157	169	182	201	211	220	226	239	250	255	266	272	277
비정규직(만원)	84	89	96	103	109	112	116	119	124	120	124	132	137
차액(만원)	73	80	86	98	102	108	110	120	126	135	141	140	140
임금비율(%)	53.5	52.7	52.7	51.2	51.7	50.8	51.3	49.9	49.6	47.1	46.8	48.5	49.6

<표 9> 정규직-비정규직 평균임금 및 임금격차 연도별 추이, 자료: 민주노총 임금요구안(2013)

- 국민연금의 경우 직장가입 비율이 정규직은 97.4%에 이르는 데 비해, 비정규직은 32.4% 수준으로 나타났으며, 절반 이상인 55.0%가 아예 적용을 못 받고 있음. 건강보험의 경우에도 정규직의 직장가입비율은 98.9%, 비정규직의 경우는 38.0%에 머물고 있음. 비정규직 노동자의 고용보험 가입률은 36.3%에 머물고 있음.

구분	국민연금			건강보험				고용보험		
	미적용	직장 가입자	지역 가입자	미적용	직장 가입자	지역 가입자	기타	해당 없음	예	아니오
정규직	2.1	97.4	0.4	0.0	98.9	0.7	0.4	13.8	83.7	2.6
비정규직	55.0	32.4	12.6	2.6	38.0	31.3	28.1	0.8	36.3	62.8

<표 10> 고용형태별 사회보험 가입 현황, 자료 : 한국비정규노동센터(2012.11.), 단위 : %

(2) 노동법 보호의 사각지대

- 비정규직 노동자는 계약해지와 파견해지 등 일상적인 고용불안에 노출돼 있으며, 이 과정에서 노동관계법에 따른 해고 제한 대상에서 사실상 제외돼 있음. 이와 같은 상황에서 비정규직 노동자의 비율이 꾸준히 증가하고 있는 추세는 전반적인 노동기본권 하향으로 해석될 수 있음.
- 비정규직 차별을 해소하기 위해 차별시정제도가 시행되고 있지만 전혀 효과를 보지 못하고 있음. 2007년 7월부터 시행된 차별시정제도는 시행 5년이 넘었지만 신청 건수는 점차 줄고 있으며 2012년 12월 현재 총 101건에 불과함. 더구나 시정결과는 기각 13건(12.9%), 취하 27건(26.7%) 등이 대부분이며, 차별로 인정되는 사례는 7건(6.9%)에 그치고 있음. 또한 2011년부터 2012년 사이의 접수건수 또한 100건 내외로 이는 차별시정제도의 한계를 잘 보여주고 있으며, 시정제도의 전면적 개선 없이는 차별해소의 효과는 적을 것으로 판단됨.

구분	접수	처리								진행
		계	판정				조정	중재	취하	
			소계	인정	기각	각하				
2012년	101	78	34	7 6.9%	13 12.9%	14 13.8%	17 16.8%	0	27 26.7%	23
2010년	2,294	2,139	881	133 5.8%	608 26.5%	140 6.1%	501 21.8%	2	876 38.2%	19

<표 11> 차별시정신청 사건접수 및 처리 현황, 자료 : 노동부 차별시정통계(2012.12.)

(3) 박근혜정부의 '종신 비정규직화' 추진

- 박근혜정부는 사내하도급 법안을 통해 대법원이 판결한 불법파견의 징후를 철저히 무력화해 중간착취 금지원칙, 직접고용의 원칙, 상시고용의 원칙을 폐기하고 노동시장 자체를 유연화하고 완전 비정규직화 해서 자본의 이익만을 대변하는 것을 궁극적 목표로 삼고 있음.
- 사내하도급법은 지금까지의 '직접고용 원칙'을 깨뜨리고 중간착취를 가능하게 한 파견법에서도 규제가 되는 직접공정 파견금지 원칙마저 무력화하고 있음. 특히 최근 현대자동차 불법파견 판정 등이 이어지자

- 특수고용노동자들은 노무제공 상대방인 사업주에게 종속되어 상시적인 노동력을 제공하는 실질적인 노동자임. 그러나 형식적으로 자영업자의 외형을 갖고 있으며, 법적 지위는 ‘사용자’도 ‘노동자’도 아닌 자로 분류되어 노동법의 사각지대에 방치되어 있음. 이는 노조법 2조의 ‘근로자 개념’을 확대하는 방식을 통해 고용계약을 체결하지 않는다 하더라도 특정 사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위해 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자를 노동자로 인정하도록 명문화하는 것이 올바르고 유일한 해결책이나, 정부는 ‘특수고용 특별법’ 형태를 통해 특수고용 노동자를 노동자 범주에서 삭제하고 노동시장의 제3의 영역으로 고착화하려는 움직임을 보이고 있음.

2) 노조활동에 대한 업무방해죄 적용 등 노조탄압

(1) 파업권과 업무방해죄

- 우리나라는 파업 등 단순한 노무제공을 거부하는 쟁의행위라도 ‘위력’으로 사용자의 업무를 방해하는 것이기 때문에 형법상 업무방해죄에 해당하고²⁾, 그 쟁의행위는 주체, 목적, 절차, 수단과 방법 등에서 정당한 것이어야 하고, 이는 쟁의행위에 관한 노조법상 규제에 위반하지 않아야 쟁의행위의 정당성이 인정될 수 있어서 예외적으로 정당행위로서 위법성이 조각되어 처벌을 면하게 된다는 것이 판례의 확고한 법리로 자리잡아 왔음³⁾.
- 최근 대법원이 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 행해진 경우가 아니라면 ‘위력’이 아니어서 업무방해죄에 해당하지 않는다고 그 법리를 변경⁴⁾하였으나, 변경된 판례의 법리에 의하더라도 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 행해지는 경우에는 여전히 업무방해죄에 해당할 뿐만 아니라 노조법은 쟁의행위를 광범위하게 제한하고 금지하면서 쟁의행위 자체를 처벌하는 수많은 규정들을 두고 있음.
- 즉 쟁의행위 자체가 형법상 범죄행위, 즉 업무방해죄에 해당하거나, 수많은 노조법상 처벌규정들이 있어 노조법위반으로 처벌되며, 이 노조법상 처벌규정을 포함한 수많은

2) (대법원 1991.11.8. 선고 91도326 판결은 쟁의행위는 본질적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 집단적인 작업의 거부, 즉 노무제공의 거부라도 정당한 쟁의행위가 아니라면 형법상 업무방해죄에 해당한다고 하였다)

3) 대법원 1990.5.15. 선고 90도357 판결; 대법원 1991.5.24. 선고 91도324 판결; 대법원 1996.1.26. 선고 95도1959 판결; 대법원 1996.2.27. 선고 95도2970 판결; 대법원 1998.1.20. 선고 97도588 판결; 대법원 2000.5.12. 선고 98도3299 판결; 대법원 2001.6.12. 선고 2001도1012 판결; 대법원 2001.10.25. 선고 99도4837 판결 등

4) 대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결

규제조항들, 즉 쟁의행위를 제한하거나 금지하는 조항들은 예외적으로 인정되는 쟁의행위의 정당성을 판단하는데 중요한 법적 기준으로 되기 때문에 결국 쟁의행위 자체는 예외적으로만 처벌을 면하게 되는 것임. 노동기본권, 특히 단체행동권의 행사, 쟁의행위는 원칙적으로 국가의 형벌권의 대상이며 예외적으로만 이를 면한다는 논리구조를 갖고 있는 셈임.

(2) '정당한' 쟁의행위와 업무방해죄

- 노조활동에 대한 업무방해죄 적용 폐지를 주장하는 국내외 여론에 대해 우리 정부는 줄곧 '적법한 쟁의행위에 대해서는 처벌하지 않는다'고 주장하고 있으나, 문제는 우리 노조법이 쟁의행위의 주체, 절차, 방법 등을 매우 제한적으로 정하고 있고, 법원 역시 사용자의 경영사항⁵⁾ 내지 정부의 정책사항⁶⁾이라는 이유 등으로 쟁의행위 목적의 정당성마저 광범위하게 부정하고 있다는 데에 있음. 즉 노조법이 쳐놓은 촘촘한 '적법의 그물'을 통과하기란 낙타가 바늘구멍을 통과하는 것보다 어려운 일임. 이와 같은 노조법과 법원의 태도는 대부분의 쟁의행위 정당성을 부정하는 것으로 판단하게 되며, 따라서 정당성이 인정되지 않는다는 이유로 민사상 손해배상책임을 인정하는 것은 단체행동권은 물론이고 단체교섭권을 실질적으로 제한하는 결과를 가져오게 됨.⁷⁾
- 이와 같은 광범위한 업무방해죄 적용은 천문학적인 손해-가압류로 이어짐. 2012년 12월 현재 민주노총과 가맹-산하조직에 청구된 손해배상액은 총 1,175억원에 이르고 있으며, 가압류 청구합계액도 49억원으로 나타남. 이는 노동조합 활동에 대한 손해배상 청구가 극에 달해 한진중공업 김주익 열사의 자결을 불러왔던 지난 2003년 10월 31일 현재 손해청구 총액 575억원에 비해 무려 600억원이 늘어난 금액으로, 8년 사이에 손해청구 총액이 2.1배 늘어난 셈임.

3) 최저임금제도

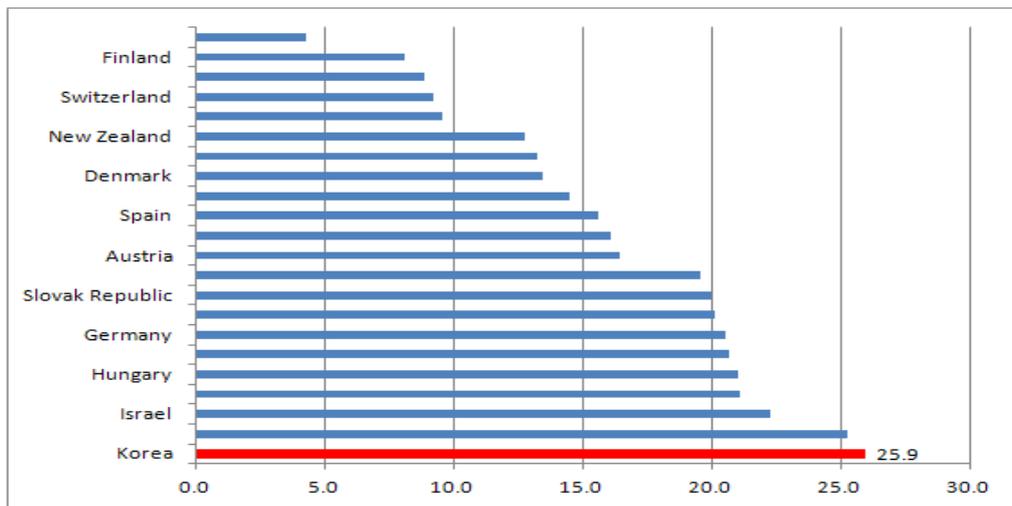
(1) 증가하는 저임금노동자와 여전히 낮은 최저임금 수준

5) 정리해고, 구조조정, 외주화 등

6) 공기업 선진화 정책 등

7) 사용자는 현행법 체계 하에서 쟁의행위가 정당성 요건을 쉽게 충족하지 못한다는 사실을 악용하여 교섭을 거부하거나 불성실하게 응함으로써 결과적으로 노동조합의 단체교섭권을 제한하는 효과를 가져 오게 됨.

- 통계청 <경제활동인구조사 부가조사>에 따르면, 2012년 8월 현재, 월 임금총액 기준으로 '중위임금(180만원)의 2/3'인 '120만원 미만'을 받는 노동자는 전체 노동자 1,773만 명 가운데 421만 명(23.7%)이며, 시간당 임금 기준(중위임금인 9,211원의 2/3인 6,140원 미만)으로는 439만 명(24.8%)에 달함. 이중 정규직은 55만 명(6.0%), 비정규직은 384만 명(45.3%)임. 결론적으로 전체 노동자 4명 중 1명, 비정규직 노동자 2명 중 1명은 월 120만원 미만을 받는 저임금 노동자로 분류됨.
- 중위임금 2/3 미만을 받는 저임금 노동자 비중은 OECD에서 가장 높음. OECD 고용전망 2012(OECD Employment Outlook 2012)에 따르면, 2010년 현재 한국의 저임금 노동자 비중은 25.9%이며, 이는 조사된 OECD 회원국 28개국 중 가장 높았으며, OECD 산술평균값(16.3%)보다 약 10%포인트 가량 높았음.

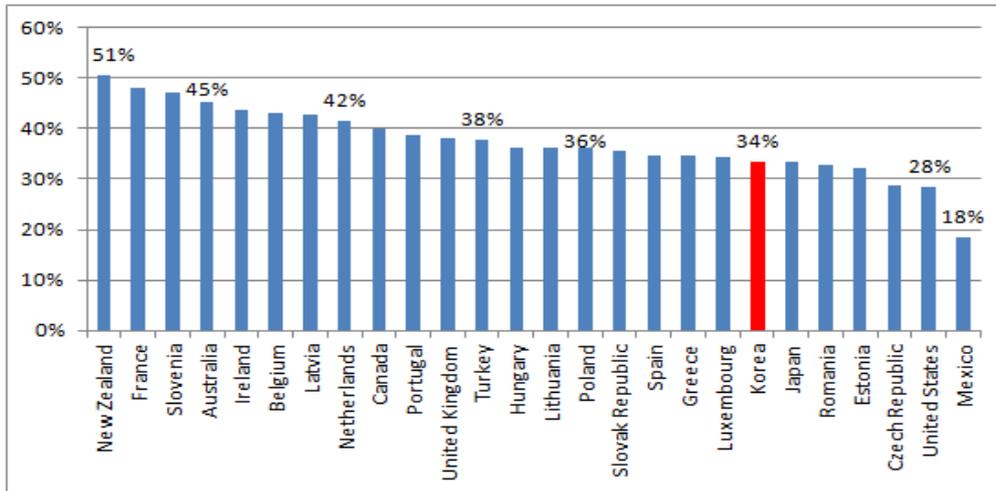


<그림 1> 저임금노동자 비중 국제비교 (2010년 기준), 자료 : OECD Statistics

(2) 현실적이지 못한 법정 최저임금, 26개 OECD 회원국 중 20위

- 2012년 기준으로 법정 최저임금(월 환산액 957,220원)의 5인 이상 사업체 상용직 정액급여 대비 비중은 38.8%이며, 임금총액 대비 비중은 30.1%에 불과함.
- OECD 통계에 따르면, 2011년 현재 한국은 상용직 평균임금(초과급여 및 특별급여 포함) 대비 최저임금 비율이 34%로 비교 가능한 26개 OECD 회원국 중 20위임. 뉴질랜드

드(51%), 프랑스(48%) 등이 50%를 넘거나 근접한 수준을 보이고 있으며, 미국(28%), 일본(33%), 멕시코(18%) 등은 한국과 더불어 낮은 최저임금 수준을 기록하고 있음. 또한 법정 최저임금의 절대적 수준 국제비교에 있어서도, 24개 회원국 중 16위로 하위권임.



<그림 2> 26개 OECD 회원국 상용직 평균임금 대비 최저임금 수준 비교(2011년 기준),
자료 : OECD Statistics

- 한편, 법정 최저임금 미달자는 2012년 8월 현재 170만 명(9.6%)에 달함. 여전히 전체 노동자의 약 10%가 법정 최저임금조차 받지 못하고 있다는 점을 보여줌.

(3) 적용제외-강액적용의 문제점

- 최저임금법 제1조(목적)는 임금의 최저수준을 보장하여 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음에도 불구하고, 가사사용인은 적용대상에서 제외되고 있고 수습노동자 및 감시·단속 노동자는 강액적용을 받도록 규정하고 있어서 최저임금법 입법취지에 반하고 있음.

4) 공무원 노동기본권

(1) 공무원-교사 노동기본권 현황

- 현재의 공무원노조법은 5급 이상 공무원의 노조가입을 원천봉쇄하고, 6급 공무원에 대해서도 ‘지휘-감독권 행사자’ 또는 ‘업무 총괄자’라는 지나치게 넓은 기준으로 대부분 노조가입 대상에서 제외하는 등 단결권을 지나치게 제약하고 있음. 이와 같은 기준을 따를 경우 전체 공무원의 25% 이상이 단결권 보장에서 제외되며, 6급 공무원의 65% 가량이 노조가입 금지대상에 포함됨.
- 공무원노조에 대한 설립신고 반려도 큰 문제임. 정부는 지난 2009년 △해직자의 조합원 자격 문제 △노조 규약 전문에 포함된 ‘공무원의 정치적 지위 향상’과 ‘민주사회와 통일조국 건설’ 등의 문구가 정치활동을 금지한 공무원노조법을 위반한 점 등을 이유로 설립신고서를 반려했음. 이후 노조가 규약개정 등의 절차를 밟아 다시 설립신고를 시도했지만, ‘조합원 전체 명단과 투표자 명단’을 요구하는 등 사실상 공무원노조 설립 자체를 막겠다는 의사를 분명히 함. 정부는 최근 전교조에 대해서도 ‘해직교사의 조합원 자격’을 문제 삼으며 규약개정을 하지 않을 경우 ‘노조 아님 통보’를 하겠다고 협박하고 있음.
- 공무원과 교사의 단체교섭권 및 단체행동권 제한도 심각한 수준임. 정부와 지자체는 노조의 교섭요청 사항 대부분에 대해 ‘정책결정에 대한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다’는 공무원노조법 제8조 1항 단서를 빌미로 교섭을 거부하고 있음. 또 일체의 파업권이 부정돼 있음.
- 현재 교수의 노동조합결성은 국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조, 사립학교법 제55조 및 제58조 제1항 등에 의해 금지되고 있고, 또 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 및 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에서도 교수 직종은 빠져있기 때문에, 노조설립이 금지되어 있음.

(2) 문제점

- 그러나 이러한 법 규정 및 행정조치는 ‘모든 근로자는 노동 3권을 가진다’라는 헌법 제33조 제1항에 어긋날 뿐만 아니라, 근로자란 ‘직업의 종류를 불문하고 사업장의 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자(근로기준법 제14조)’ 또는 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자(노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제1호)’ 라는 규정과 모순되며, 이와 같은 위헌적인 규제는 국제노동기구(ILO) 등에 의해서도 지속적으로 강력한 시정권고를 받고 있는 실정임.

- 해고자의 조합원 자격 여부와 관련해서도, 노동조합의 조합원 범위와 자격요건은 해당 노조의 규약 등 자유의사에 따라 결정할 문제임. 따라서 정부는 이에 대해 어떠한 형태의 개입을 해서도 안되며, 같은 이유로 노조설립신고 등을 거부해서도 안됨. 국제노동기구 역시 이와 같은 입장을 지지하고 있음. 국제노동기구는 지난 1997년과 2002년, 2009년 각각 이와 같은 태도를 확인함.⁸⁾

3. 반복되는 권고, 꿈쩍 않는 정부 : ‘노조법 개정-ILO 핵심협약 비준’이 답이다

8) 실업자 및 구직자의 조합원 자격 관련 국제노동기구 입장

- “조합원 자격요건의 결정은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정할 문제이고 행정당국은 노동조합의 이러한 권리를 침해할 수 있는 어떠한 개입도 하여서는 아니 된다”(제327차 보고서, 2002, para. 490)
- “조합원이 해고됨으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 조합활동을 계속하지 못하도록 함은 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하는 것이며, 노동조합 임원이 조합원이 아니라는 이유로 노동조합의 유효성을 문제 삼거나 노동조합설립신고를 거부하는 결과를 초래하고 있으므로, 해당 법규정을 폐지함으로써 결사의 자유 원칙 위반상황을 신속하게 종결할 것”(제307차 보고서, 1997, para. 224, 333; 제353차 보고서, 2009, para. 749(c)(v))

발제2

국제인권기준을 통해 본 국내 주거권 실태

| 주거권운동네트워크 이원호 활동가

유엔 사회권규약 선택의정서 비준촉구 토론회 - 주거권+강제퇴거

이원호(주거권운동네트워크 / 용산참사진상규명 및 재개발제도개선위원회)

1995년, 2001년, 2009년 3차례에 걸친 한국정부의 사회권 이행보고에 대해 유엔 사회권위원회는 최종견해를 통해 한국정부의 주거권에 대한 우려 및 권고를 내린바 있다. 특히 3차례에 걸쳐 모두 제기된 주거권 권고는 강제퇴거와 관련한 권고였다.

이에 본 토론문에서는 2009년 3차 최종견해에서 권고한 주거권과 1~3차에 모두 권고된 강제퇴거 금지에 대한 한국정부의 이행실태를 살펴보려 한다.

■ 한국정부의 주거권에 대한 최종견해 (3차 정부보고서에 대한 최종견해)

지난 한국정부의 3차 보고서에 대해 유엔사회권위원회는 최종견해를 통해 주거권과 관련하여 홈리스문제, 최저주거기준 미달가구 및 공공임대주택 제도 그리고 강제퇴거에 관한 우려를 표명하며 이에 대해 아래와 같이 11개의 권고를 한 바 있다.

<p>홈리스 권리보장을 위한 전략 부재 우려</p>	<p>① 홈리스의 규모와 원인을 점검하고 홈리스를 위한 적절한 생활수준을 보장하기 위한 전략을 채택할 것</p> <p>② 노숙의 범위와 관련하여 성, 연령, 도농 인구별로 세분된 자료를 차기보고서에 포함시킬 것</p>
<p>최저주거기준 미달가구, 공공임대주택 제도에 대한 우려</p>	<p>③ 주택 문제와 관련한 진정이나 민원을 처리할 부서를 정부 내에 설립할 것</p> <p>④ 특히 취약소외 계층의 주택 소유를 보장하고 이들에게 적정가격의 주택을 제공하는 정책을 실현시키기 위한 충분한 예산을 확보할 것.</p> <p>⑤ 이 때 노숙인과 심각한 기준이하 환경에서 생활하는 사람들이 우선적으로 고려되어야 함</p> <p>⑥ 성, 연령 및 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하여 상세한 정보를 제공할 것</p>
<p>강제퇴거에 대한 우려</p>	<p>⑦ 강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산참사와 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사</p>

	<p>전 통지와 임시 주거를 보장함이 없이는 어떠한 개발사업이나 도시 재개발도 하지 말아야 한다는 점</p> <p>⑧ 자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것</p> <p>⑨ 개발사업과 주거환경개선 사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것</p> <p>⑩ 새 주거지에는 먹는 물, 전기, 세탁 및 위생 시설과 같은 기본 서비스와 설비를 갖추고 학교, 의료시설 및 교통 접근이 용이하도록 보장할 것</p> <p>⑪ 성, 연령, 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하는 강제 퇴거 관련 정보를 차기보고서에서 제공할 것</p>
--	---

■ 사회권위원회 권고에 대한 한국정부의 이행 실태

먼저 홈리스 권리보장을 위한 전략부재를 우려하며, i)규모와 원인을 점검하여 적절한 생활수준을 보장하기위한 전략을 채택할 것을 권고하였고, ii)노숙의 범위와 관련하여 성, 연령, 도농 인구별로 세분된 자료를 차기보고서에 포함시킬 것을 권고하였다. 이와 관련하여 2012.6. '노숙인등의복지및자립지원에관한법률(이하 노숙인법)'이 제정 시행되었다. 그러나 여전히 홈리스에 대한 걱정 생활기준은 미비하고, 실태조사와 관련해서도 해결해야할 문제들이 여전히 있다.

노숙인법의 시행에 따라 한국정부는 '노숙인시설의 설치·운영기준'을 마련하였다. 그에 따라 노숙인 입소 생활시설인 자활시설, 재활시설, 요양시설은 1)입소정원 1인당 시설면적, 2)입소정원 1명당 수면실 면적, 3)설비 기준을 충족해야 한다. 그러나 입소생활시설의 사생활보장(각종 설문조사에 따르면 시설 입소 기피 원인의 1순위로 나타남)기능의 척도인 '1실당 입소인원'에 대한 규정은 법 시행 이전과 마찬가지로 여전히 누락돼 있다. 한편, 장애인복지법은 장애인복지시설의 종류별 사업 및 설치 운영기준에 1실의 정원을 따로 규정하고 있다. 노인복지법 역시 합숙용 침실 1실당 정원을 4명 이하로 정하고 있어, 노숙인 생활시설과는 대비를 보이고 있다. 1실 당 정원 규정은 적정생활기준에 있어 필수적 기준으로 속히 마련되어야 할 것이다.

노숙인법 제정에 따라 중앙정부는 5년마다 정기 실태조사를 하고, 필요한 경우에는 수시 실태조사를 할 수 있게 되었다. 그에 따른 조사항목은 1)노숙인 등의 수, 거주지, 거주

형태, 성별 및 나이 등 노숙인 등의 현황, 2)노숙인 등의 장애 및 질병 현황, 3)노숙인 등이 국가, 지방자치단체 및 공공기관으로부터 제공받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용, 4)노숙인 등이 민간으로부터 지원받고 있는 사회복지서비스의 유형 및 내용이다. 이에, 중앙정부는 2011년 '주거취약계층 전국 실태조사'를 진행하였고, 서울시도 2012년 5월 실태조사를 진행한 바 있으며, 올 해 역시 조사계획을 갖고 있다. 법률 제정에 따라 전국단위 실태조사가 진행되었고, 향후 5년을 주기로 조사가 정례화 될 수 있게 되었다는 점은 긍정적인 변화라 할 것이다.

그러나 거리홍리스에 대한 조사는 'PIT(point-in-time/ 특정 시점에 발견되는 노숙인의 수를 집계하는 조사방식)' 방식으로 위 정기 실태조사 항목으로 정한 '나이, 장애, 질병' 등의 내용을 파악하는 것은 원천적으로 불가능하다. 따라서 이를 파악할 수 있는 조사기법이 별도 고안되고, 실시되어야 할 것으로 보인다.

지방정부도 노숙인법 지침에 따라 시·도지사는 종합계획에 따라 노숙인 등 정책에 관한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다. 이때, 적절한 시행계획을 수립하기 위해서는 지방정부의 연 단위 실태조사가 선행되어야 한다. 실태조사는 노숙인등 지원 조례를 통해 규정되는데, 16개 광역지자체 중 위 조례가 제정된 곳은 6개에 불과하며, 이 중에서도 연 단위 실태조사를 의무화한 곳은 2곳, 이 중 실태조사 세부항목을 규정한 곳은 서울시 한 곳에 불과하다.

따라서 광역지자체 차원의 노숙인등 지원조례를 신속히 마련, 연 단위 실태조사를 의무화해야 한다. 또한 중앙정부의 실태조사의 과제와 마찬가지로, 사회권위원회 권고와 노숙인법이 정한 나이, 장애, 질병 등 홍리스의 현황을 파악할 수 있는 조사기법 개발도 서둘러야 할 것이다.

위원회는 최저주거기준 미달가구가 206만 가구(2005 인구주택총조사 / 조사된 가구의 13%)라는 점과 공공임대주택 제도에 대하여도 우려했다. 그러면서 i) 주택 문제와 관련한 진정이나 민원을 처리할 부서를 정부 내에 설립할 것과 ii) 특히 취약소의 계층의 주택 소유를 보장하고 이들에게 적정가격의 주택을 제공하는 정책을 실현시키기 위한 충분한 예산을 확보할 것과 이 때 노숙인과 심각한 기준이하 환경에서 생활하는 사람들이 우선적으로 고려할 것. iii)성, 연령 및 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하여 상세한 정보를 제공할 것을 권고하였다.

지난 5년간 최저주거기준 미달가구의 수는 약간 줄어들었으나, 여전히 2010년 기준 184만 가구에 이른다. 주거환경이 아주 열악한 옥탑방 또는 반지하에 거주하고 있는 가구 수가 57만이며, 비닐하우스·쪽방·고시원 등 비주택 거주지에 거주하고 있는 가구도 상당수에 이르고 있다. 뿐만 아니라 현재의 최저주거기준은 적절한 주거의 기준으로서 매우 부족한 수준이다. 면적 기준은 외국에 비해 지나치게 낮은 수준이고, 그 외 기준은 명확하지 않아 지하에서 거주하는 사람들이 최저주거기준 미달 가구로 제대로 집계되지 않

고 있다.

공공임대주택정책은 저소득층의 주거권 실현에 거의 기여하지 못하고 있다. 임대주택의 재고현황에서 민간임대나 5년 공공임대는 점유의 안정성이나 주거비의 부담가능성 측면에서 저소득층이 접근할 수 없는 주택이다. 지불할 만한 사회주택(affordable social housing)으로 볼 수 있는 장기공공임대주택은 2008년 기준 전체 주택의 3.9%(549,082호)에 불과하다. 이는 영국 19%, 프랑스 17%, 네덜란드 35%, 일본 7%에 비해 극히 낮은 수치다. 뿐만 아니라 소득수준에 상관없이 동일한 임대료를 부과하기 때문에 소득이 매우 낮은 계층은 접근하기 어렵다.

여전히 높은 주택가격과 극심한 전/월세 임대료의 상승은 도시서민 특히 저소득층의 심각한 주거비 부담으로 어려운 겪고 있다. 특히 서울의 경우 소득 1분위 저소득 가구의 소득대비 임대료 비율(RIR)은 평균 32.3%였다. RIR가 40% 이상을 차지하는 가구도 24.6%에 달했다. 반면 소득 4·5분위의 고소득 가구의 RIR는 14.2%와 11.2%에 불과해, 주거비 부담 격차가 더욱 커지고 있다(서울연구원, 2010 저소득 임차가구의 주거실태 조사 보고서). 작년 연말 보증금 1000만원에 월세 55만원을 감당하지 못해 70대 노모와 40대 딸이 동반 자살한 사건이 발생하기도 하는 등 주거불평등으로 인한 저소득층 주거비 부담이 위험수위에 이르렀다고 볼 수 있다.

특히 2차, 3차 심사에서 사회권위원회가 권고한, 주거 문제에 대한 지원을 요청하거나 주거권 침해를 구제받을 수 있는 정부 내 기구의 설립은 논의되지도 않고 있는 실정이다.

한국의 강제퇴거 문제와 관련해서는 지난 1,2,3차 모든 심사에서 권고를 받았으며, 특히 지난 3차 심사에서는 1,2차 때 보다 많은 5개의 권고를 받았다.(아래 표 참조)

[유엔사회권 위원회 최종견해 1,2,3차 : 한국의 강제퇴거 문제 권고]

3차	<ul style="list-style-type: none">i) 강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산사건(Yongsan Incident)과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거를 보장함이 없이는 어떠한 개발사업이나 도시 재개발도 하지 말아야 한다는 점ii) 자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에게 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것iii) 개발사업과 주거환경개선 사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것iv) 새 주거지에는 먹는 물, 전기, 세탁 및 위생 시설과 같은 기본 서비스와 설비를 갖추고 학교, 의료시설 및 교통 접근이 용이하도록 보장할 것
----	--

	v) 성, 연령, 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하는 강제퇴거 관련 정보를 차기보고서에서 제공할 것
2차	민간 개발사업에 의한 강제철거의 피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호가 제공 【우려사항】 일반논평 제7호에 의거, 강제철거되는 사람의 숫자와 강제철거 발생 시의 구체적 상황에 대한 정확한 정보가 없는 것을 유감스럽게 생각한다. 위원회는 또한 공공사업으로 인해 퇴거당하는 가옥소유자들과 달리, 민간 개발사업의 피해자들에게는 보상이나 임시주거시설이 제공되지 않는 것을 우려함.
1차	일반논평 제4호에 따라, 주거 대책 없는 철거를 중단할 것을 권고함.

이는 국제사회로부터 한국의 폭력적이고 대책 없는 강제퇴거 문제가 끊임없이 제기되어왔고, 대책마련을 권고했음에도 전혀 달라지지 않은 현실에서, 용산참사라고 하는 끔찍한 일을 겪게 된 것에 대한 심각한 우려라고 할 수 있다.

용산참사를 겪은 지 4년이 지났지만 개발사업에서의 원주민과 주거약자에 대한 보호는 전혀 달라지지 않았다. 퇴거위기에 놓인 사람들이 재정착 할 수 있는 대책은 여전히 미약하며, 용산참사에서 문제가 된 상가세입자들에 대한 적절한 보상 및 재정착 대책은 전혀 달라지지 않았다. 전 세계적인 경기침체와 이에 따른 부동산 시장의 하락으로 뉴타운과 같은 대규모의 도심 개발사업은 지속되지 못하고 있지만, 여전히 정부는 도시재생과 같은 개발 패러다임의 전환을 꾀하지 못하고, 부동산 시장 활성화 정책으로만 접근하고 있고, 개발방식도 여전히 전면철거방식을 유지하고 있다. (뉴타운 실패가 드러난 서울시의 경우 도시재생으로의 전환을 시도하고 있으나, 여전히 중앙정부의 법 개정 없이는 어려운 상황에 있다)

지난 정부와 서울시에 의해 대규모로 무분별하게 지정된 도심개발사업은 원주민을 내쫓고, 동네를 황폐화시켜 놓은 후, 부동산 경기의 하락과 함께 개발사업이 멈춰져 방치되어 있는 곳이 많아, 개발사업의 피해를 보여주고 있다.

특히 용산참사 이후 참사의 재발을 방지하기위해 주거권을 명시하고, 원주민의 재정착의 권리를 보장하는 ‘강제퇴거금지법’이 발의 되었으나 국회와 정부에서는 논의조차 되지 못하고 있다.

재정착 대책의 미비와 강제퇴거를 금지하는 국내 법률의 부재 상황에서, 퇴거를 명령하는 사법부는 판결은 국내법의 한계 내에서 소유권을 중심으로 판단하여, 강제퇴거를 용인하고 있다.

이에 강제퇴거금지에 관한 국제 인권 가이드라인에 부합하는 강제퇴거금지법의 제정과 유엔사회권 위원회의 관련 권고의 이행을 실효화 하는 것이 필요하다.

발제3

국제인권기준을 통해 본 국내 사회보장 실태

| 인권운동사랑방 명숙 상임활동가

무엇을 위한, 누구를 위한, 어떤 사회보장인가

-국제인권기준을 통해 본 사회보장 실태

명숙 (인권운동사랑방 상임활동가)

1. 사회권과 복지, 근본적으로 묻다

작년 한국사회는 대선 전후로 ‘복지’문제로 떠들썩했다. 그리고 실제 당선된 박근혜 대통령의 복지공약은 사람들의 표심을 잡기에 충분히 선동적이었다. 새누리당을 비롯한 보수정치세력도 복지를 얘기할 정도로, 복지는 진보가 아니더라도 누구나 얘기하는 시대가 되었다. 그렇다면 우리사회는 사회구성원들의 사회권 보장에 대한 인식이 높아진 것인가? 아닌 높아지지는 않더라도 달라진 것인가.

모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호의존성과 상호관련성을 갖는다. 이는 유엔인권기구를 비롯한 국제사회가 합의한 명제다. 세계인권선언에 사회권이 적게 들어가고, 국제인권규약인 사회권 규약(경제적 사회적 문화적 권리에 관한 규약)과 자유권 규약(정치적 시민적 권리에 관한 규약)으로 비록 나누어졌지만 두 영역의 권리가 나누어져 실현되거나 침해당한다고 여기는 사람은 없다. 사회권이 보장되기 위해서는 자유권이 보장되어야 한다. ‘조용히 있으면 밥은 굶기지 않겠어’는 더 이상 통하지 않는 것이다. 가난하다고 처벌받거나 자신의 권리를 주장하기 위해 싸울 수 있는 권리나 표현의 자유가 보장되지 않는다면, 집회시위를 할 수 없다면 사회적 권리의 실현이나 보장은 가능하지 않다. 그러하기에 여러 사회권 일반논평에서 인권의 상호의존성을 언급하고 인권보장과 실현에서 중요한 것은 당사자의 자기결정권과 정책 형성 및 의사결정과정에서의 참여를 중요한 원칙으로 삼고 있는 것이다. 복지는 시혜가 아니라는 점, 사회구성원의 보편적 권리라는 점이다. 그런데 사회권을, 복지를 인권의 영역이 아닌 그저 통치술로만 바라보고 정책을 수립한다면 복지는 인권적이지 않은 것이다. 다시 말해 복지가 그 자체로 사회권은 아니라는 말이다.

경제 위기를 거친 한국사회에서 사회보장의 의미

대선 당시 여야후보가 앞 다퉈 복지를 외친 것은 무엇때문인가. 2007년 경제위기가 없었다면, 신자유주의 정책의 실패를 누가 주도했고, 그 결과를 누가 짊어져야하는지를

보지 않았다면, 복지가 한국정치에서 주요 담론에 들어오지는 못했을 것이다. 더구나 전 세계적 경제위기에 맞선 민중들의 투쟁을 보며 최소한의 복지조차 없다면 정부에 맞서 일어서려는 민중들을, 빈민들을, 노동자들을 어찌기 어렵다는 것을 그들도 알아챈 것이다. 사회학자 동즐로에 의하면 프랑스 대혁명이후 동등한 주권자인데도 가난한 노동자들이 봉기하는 것을 막기 위해 사회보장이 발명되었다고 분석한다. 산재보험이나 실업 급여 등 사회보장이 있으니 네(노동자)가 어려움에 처하더라도 사회가 외면하지는 않을 테니 봉기하지는 마라는 메시지이자 타협의 매개이기도 했던 것이다.

2012년 한국사회의 엄청난 사회양극화와 극빈, 실업자, 비정규직의 처참한 삶은 누구나 문제라고 인정하는 현실에서 한 나라를 지도하겠다는 대통령후보들이 이에 대해 침묵할 수는 없었고, 각종 공약을 내세우는 것은 당연하다. 따라서 중요한 것은 공약이 아니라 실행이다. 사회권규약 선택의정서 발효를 앞두고 우리가 지난 국제인권기구들이 권고한 사회권 보장이 한국에서 어느 지점에 와 있는지를 보는 것은 단지 시험채점을 하는 심의이기보다는 지금 한국사회의 문제, 고통 받는 사회구성원들의 문제를 함께 해결하는 첫걸음이라는 점을 우리 모두 인지해야 한다.

필자는 한국사회권 3차 심의에 대응하는 민간단체들의 공동대응모임에서<경제·사회·문화적 권리에 대한 시민사회단체 보고서>를 작성을 총화하는 공동실무진에 참여하였고, 의료급여법 개정을 비롯한 건강권 작성에 함께 했다. 사회보장권 전체는 사회복지운동을 하는 사람들뿐만 아니라 장애인, 노동자, 노숙인, 이주민 운동을 하는 사람들과 함께 작성했다.⁹⁾ 하지만 오늘 발제는 사회보장권 관련 권고 전체를 살펴보고 한국의 사회보장 실태를 평가하려고 한다.

2. 사회권 규약 3차 심의의 권고 내용

2009년 유엔 사회권위원회의 최종심의에서 사회보장과 관련된 권고는 22항(사회보장 일반), 23항(국민연금), 26항(빈곤), 30항 (건강권)이었다. 22항에서는 세계 12위권이라는 경제규모에 맞지 않게 사회권보장을 주목하며 국민기초생활보장제도를 부양의무기준(duty to support을 지원의무 기준으로 번역)을 지목하며 보편적 접근을 실현하라고 권고했다. 또한 23항에서는 한국이 고령화 사회로 급속하게 가는데도 국민연금으로부터 부분적으로 혜택받는 노인들이 많고, 자영업자 비율이 세계적으로 높지만 국민연금의 보장이 적다는 것을 우려하며 노인들이 일정 삶을 영위할 수 있도록 보완할 것을 권고했다. 26항에서는 높은 국내총생산(GDP) 성장에도 빈곤이 심각한 것을 우려하며 빈곤퇴치 전략에 충분한

9) 2009년 당시 인권운동사랑방은 노동권, 주거권, 건강권, 물에 대한 권리 등의 작성에 참여했다.

예산을 책정할 것을 권고하였다. 30항에서는 의료급여제도가 있지만 소외계층의 민영병원 접근권이 보장되지 않고, 국민건강보험의 자기부담율이 높은, 다시 말해 건강보험 보장성이 낮은 것을 우려하였고, 권고는 정부가 의료비 지출을 증대시킬 것과 의료서비스 접근권을 높이라는 것이었다.

◎ 2009년 유엔 사회권위원회 한국정부 3차 심의 때 한국민간단체들이 제출한 사회보장 관련 항목

10장. 사회보장권(9조)

- 제 1 절. 열악한 수준의 사회보장예산
- 제 2 절. 국민기초생활보장
- 제 3 절. 주민등록말소자의 사회적 배제
- 제 4 절. 국민건강보험
- 제 5 절. 의료급여제도
- 제 6 절. 국민연금
- 제 7 절. 장애인 복지증진 정책
- 제 8 절. 장애인 연금
- 제 9 절. 저출산고령사회기본법
- 제 10 절. 이주민의 건강보험

◎ 2009년 유엔 사회권위원회 한국정부 3차 심의 최종 권고 중 사회보장 관련 (번역: 국가인권위원회)

22. 위원회는 당사국을 12위권의 경제대국으로 만든 아시아에서 선례가 없는 급속한 경제 발전이 경제적 사회적 문화적 권리, 특히 취약 소외계층 (the most disadvantaged and marginalized individuals and groups)의 권리향상을 성취하는 데까지 이르지 못한 불균형을 우려한다. 이 점에서 위원회는 전체 인구의 8.2% 특히, 일부 취약 소외계층이 사회안정망의 부재 속에서 가장 취약한 조건에서 살아가는 국민들이, 원칙적으로 '전국최저'수준을 보장하기 위하여 마련된 국민기초생활보장제도로부터 배제되고 있다는 점을 우려한다. 따라서 위원회는 불충분한 사회보장 지출, 의료교육수도 전기 서비스를 포함한 사회보장서비스의 높은 민간비용로 인해 취약 소외계층이 해당 서비스에 접근하고 이를 사용하는데 어려움이 증가하고 있음을 우려한다.

국민기초생활보장제도를 지원 의무 기준과 소득수준, 그리고 보편적 접근 등과 관련하여 검토중이라는 당사국의 정보에 주목하면서, 위원회는 당사국에게 이 검토

과정을 신속하게 마무리짓고 노숙인, 비닐하우스 생활자, 보호시설 생활자를 포함한 ‘안정적 생활’의 최소기간을 충족하지 못하는 사람들이 동 제도에 접근할 수 있도록 보장할 것을 권고한다.

23. 위원회는 국민연금으로부터 부분적으로만 혜택을 받는 노인들의 규모가 큰 데 대한 우려를 재차 표명한다. 이러한 우려는 당사국의 자영업자 비율이 세계에서 가장 크고 60세 이상 인구가 현재의 7%에서 14%로 두 배로 증가하는데 22년밖에 소요되지 않을 것이라는 점에서 더욱 우려스럽다. 제도의 혜택을 단지 부분적으로만 누리는 노인이 상당수 존재한다는 점과 관련된 우려를 반복한다. 이러한 우려는 당사국이 전 세계에서 자영업 비율이 가장 높은 국가 중 하나이며 또한 전체 인구 중 60세 이상의 노인의 비율이 7%에서 14%로 두 배가 되는 데 22년 밖에 걸리지 않을 것이라는 사실에 의해 더욱 증폭된다. (제9조)

위원회는 당사국이 노인들이 일정 수준의 삶을 영위할 수 있게 하는 보편적 최저 보증연금(universal minimum pension) 혹은 사회부조급여(social assistance benefits)와 같은 제도를 국민연금제도에 대한 대안으로 혹은 보완으로 구상할 것을 권고한다.

26. 위원회는 높은 국내총생산 성장에도 불구하고 빈곤의 범위와 정도가 지속적으로 증가하고 있다는 사실에 우려를 표명한다. (제11조)

위원회는 당사국에게 빈곤퇴치 전략을 완전하게 시행하기 위한 충분한 예산을 배정할 것을 권고한다. 최저생계비를 결정하기 위한 공식적인 빈곤선이 존재함을 확인하면서, 위원회는 당사국에게 취약소외계층에 대한 빈곤퇴치 전략의 영향을 효과적으로 모니터링할 것을 권고한다. ‘빈곤과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’에 관한 성명(E/C.12/2001/10)에서 언급한 바와 같이, 위원회는 당사국에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 동 전략에 완전히 통합시킬 것을 촉구한다. 위원회는 당사국에게 다음 정기보고서에 이 전략에 의하여 채택된 조치들의 결과에 대한 자세한 정보를 포함할 것을 요청한다. 이는 성, 연령, 가구당 아동 수, 편모·편부 가구 수, 도농 인구 및 인종 집단별로 세분된 빈곤생활자 인구비율에 대한 연간 통계를 포함하여 동 전략에 하에 채택된 조치들의 결과와 관련된 상세한 정보를 차기보고서에 포함시킬 것을 권고한다.

30. 위원회는 의료급여제도에도 불구하고 전체 90%를 구성하는 민영병원에서의 의료 서비스에 대한 취약 소외계층의 충분한 접근이 이루어지지 않는 점을 우려한다. 위원회는 또한 국민건강보험이 의료비의 약 65%정도만을 보장하고, 그 결과 개인의 직접지출부담이 상당히 많다는 점을 우려한다. (제12조)

위원회는 당사국이 의료비 지출을 증대시킬 것과 감당가능한 비용으로 모든 사람이 의료서비스에 보편적으로 접근할 수 있도록 보장하는 모든 종류의 조치를 취할

것과, 달성 가능한 최상의 육체적 정신적 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 제14호(2000년)에 관심을 기울일 것을 촉구한다.

3. 2013년 한국사회보장의 실태

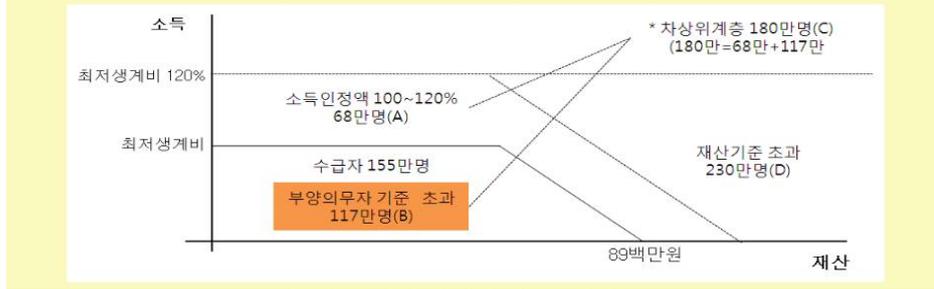
(1) 국민기초생활보장제도와 부양의무자기준, 최저생계비 현실화

지난 3월 21일 보건복지부가 청와대에 업무보고한 자료에 의해도 부양의무자기준으로 인한 기초법 사각지대에 놓인 사람이 117만 명이다. 기초생활보장제도 신청에서 탈락한 이유의 74.2%가 부양의무자기준일 정도로 부양의무자기준은 최저 생존도 보장받기 어렵게 만드는 장애물이다. 또한 최저생계비제도에 의한 비수급 인구인 차상위계층이 180만 명이다.(2009년 시민사회가 추정한 기초법 사각지대는 400 만명이다.) 이렇다보니 기초법의 수급을 받는 많은 장애인들이 부양의무자기준으로 인해 수급을 받지 못한다. 그래서 2009년 유엔사회권위원회에서도 이에 주목한 것이다. 부양의무제 폐지는 복지를 ‘가족’의 책임에서 ‘국가’의 책임으로 변화시키는 것을 지향하는 것이지만 여전히 박근혜정부의 국정과제에서 가족의 책임은 빠지지 않았다.¹⁰⁾

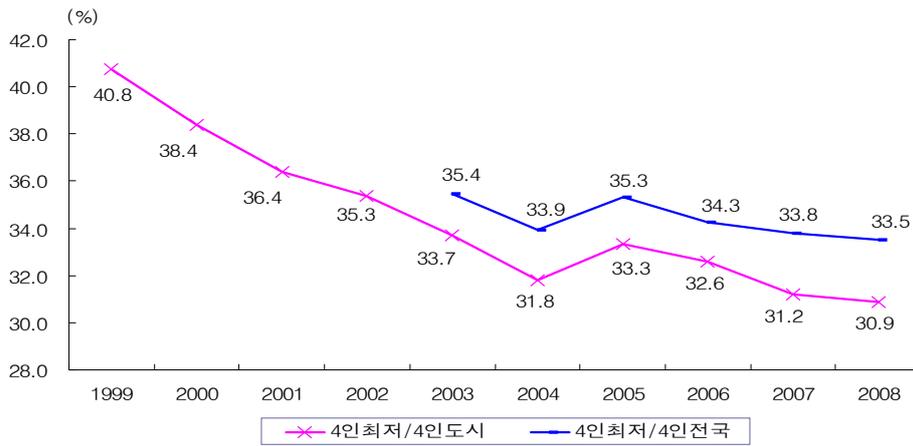
2010년 자료에 의하면 소득보장은 시작할 때 중위 소득의 40%로 시작하였지만 최저생계비의 수준은 점점 낮아져, 2008년 중위소득의 30%에 그치고 있을 뿐이다. 아래 표와 같이 2012년 기준 최저생계비는 1인가구 기준 55만원 남짓, 그나마 현금으로 지급받는 급여는 45만원 수준으로 평균소득의 30%이다. 최저생계비를 현실화하기 위해서는 지금의 최저생계비 계측방식을 바꾸어야 한다. 지금은 계획년도에 생활필수품을 세부품목별 가격을 합산하는 마켓바스켓 방식으로 하고 있기 때문에 적정 수준의 삶의 수준을 보장하지 못할 뿐 아니라 실질물가상승률도 반영되고 있지 못하는 등의 오류가 많다. 또한 이러한 최저생계비를 빈곤선으로 통용해 사용하고 있는 것이 문제이므로 상대적 빈곤선의 도입 등이 적극 도입되어야 한다.

10) 국정과제 42에는 ‘부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득수준의 생활이 가능하도록 부양의무자 기준 개선, 재산의 소득환산제 합리화’로 방향을 설정했다.

<복지사각지대 추정>



최저생계비의 상대적 수준 저하



2012년도 가구규모별 최저생계비와 현금급여기준 및 생계급여

(단위 : 월/원)

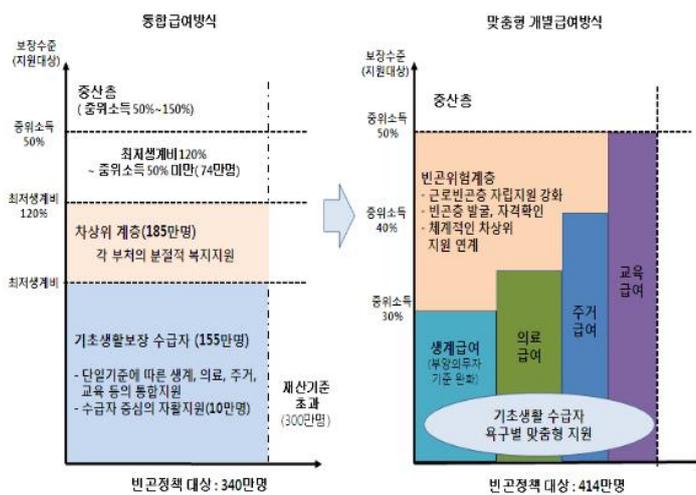
	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A)	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904
타지원액(B)	100,305	170,789	220,941	271,093	321,245	371,398
현금급여기준 (C=A-B)	453,049	771,408	997,932	1,224,457	1,450,982	1,677,506
주거급여액(D)	87,656	149,252	193,079	236,908	280,736	324,563
생계급여액 (E=C-D)	365,393	622,156	804,853	987,549	1,170,246	1,535,639

출처 : 보건복지부 (2012), 『2012년 국민기초생활보장사업안내』.

하지만 국정과제 42에 제출된 계획이나 보건복지부가 업무 보고한 계획을 보면, 부양의무자 기준의 개선은 있지만 폐지는 아니다. 그렇다보니 이러한 정책이 빈곤사각지대를 얼마나 해소할 수 있을 지 의문이다. 현재 정부는 '소득기준을 중위소득 수준(현재)→ 중위+ 수급자가구 최저생계비'로 하겠다고 하며, 법정 차상위 기준을 '최저생계비 120%→ 중위소득 50%'로 상향조정하겠다고 한다. 나쁘지만은 않지만 아래 표와 같이 개별급여로의 전환이 마치 자동적으로 사각지대를 해소하는 것으로 동일시되어서는 안 된다. 특히 아래 표와 같이 생계급여를 지급하는 기준을 중위소득 30%로 한정하는 것은 기존 38%보다 축소하는 상태가 될 것이다. 또한 수급을 받는 빈곤층의 주거비 부담률이 공공임대주택거주자를 제외한 전 가구 평균 20% 이상의 부담을 갖고 있는 상황을 볼 때 주거안정을 목표로 다른 소득인정액 기준선을 마련해야 하며, 자가가구의 급여감소가 없도록 해야 한다. 또한 주거가 불안한 사람들이 기초생활수급을 받을 수 있도록 특정 거점시설이나 주소지를 둘 수 있는 곳을 인정하는 방식의 구체적 도입도 고민해야 한다.

- 국무총리 주재 「사회보장위원회」 논의를 거쳐 「맞춤형 급여체계 개편 방향」을 확정하고(4월), 국민기초생활보장법 개정 추진('13.下)

<맞춤형 복지지원 전환 개념도>



(2) 국민연금은 더욱 흔들리게 만드는 기초연금제도 도입 예정

빈곤의 노령화현상은 가속화되고 있지만 국민연금의 사각지대나 낮은 급여수준은 여전히 여전하다. 국민연금을 지급받는 노인이 전체의 약 25%에 불과하고 국민연금 평균 수령액은 1인당 최저생계비 57만원에도 훨씬 못 미치는, 약 30만원에 불과하다. 한국의 노인빈곤율은 45.1%로 OECD 국가 중 1위이고 OECD평균의 3배가 넘으며, 그에 따라 노인자살률도 세계 1위이다. 그런데 최근 국민연금정책은 유엔 사회권위원회의 권고와는 반대되는 방향으로 가고 있다. 노후소득보장이라는 국민연금의 기초 목적을 저버린 채 국민연금 고갈론을 내세우며 국민연금제도를 후퇴시키려 하고 있다. 2007년 국민연금의 급여수준을 60%에서 40%로 낮추는 급격한 연금개혁을 단행함으로써 국민연금의 노후소득보장 기능을 더욱 축소시킨 것도 모자라는지 새 정부는 기초연금을 도입한다는 명분으로 국민연금을 불안하게 하고 있다. 18대 대통령선거에서 많은 고령의 유권자가 박근혜 후보를 지지한 것은 모든 노인에게 20만원을 지급하겠다는 공약의 공로가 크다는 것은 익히 알려진 바이다. 모든 노인에게 20만원 지급이라는 것은 노후소득을 보편적으로 보장하겠다는 이야기이다. 하지만 당선 후 공약은 기초연금 지급 시 국민연금 가입여부 및 가입기간에 대한 차별을 두는 것으로 바뀌었다. 보편적인 기초연금제가 아니다.

유엔 사회권위원회의 권고는 보편적인 노후소득보장을 위한 보완정책을 요구한 것이지만 노후소득보장체계의 분할을 권고한 것은 아니다. 하지만 국정과제 46의 편안하고 안전한 노후생활보장에 제시된 국민행복연금은 이러한 방향을 예고하고 있다. 소득 하위 70% 노인일 경우 국민연금 가입자들이 기초연금액을 상대적으로 더 적게 받도록 되어있어 국민연금에 가입된 노인들이 국민연금을 탈퇴할 동기를 키운다. 또한 소득 상위 30%의 부자 노인에게는 오히려 국민연금에 가입할수록 더 많은 기초 연금을 지급이 가능하도록 되어 있다. 보편적인 노후소득보장이라는 취지의 기초연금이 아닌 것일 뿐 아니라 국민연금제도를 흔들고 있다. 지금 필요한 것은 돈이 없어 국민연금에 보험료를 충분한 기간 납부할 수 없었던 사람들을 위해 공적 재원으로 보험료 지원하거나 가입기간인정제도 등이 필요하다.

(3) 빈곤에 대한 전략적 접근 부재와 빈곤층 파악도 되지 않아

한국에서 빈곤은 어떻게 구조화되고 재생산되는지에 대한 전략적 접근이 없다보니 실태파악조차 되지 않는다. 많은 불안정노동자가 빈곤의 순환에서 벗어나지 못한다는 것 정도만 알려졌을 뿐이다. 빈곤은 단지 노동유인성 복지정책으로 퇴치될 수 있는 것이 아니다. 왜 장애인은 계속 빈곤한가? 왜 성소수자들이 빈곤에 처할 가능성이 높은가? 왜 이주민이나 탈북자들은 빈곤에서 벗어나기 힘든가? 어떻게 사회적 소수자가 빈곤의 굴레에서

벗어나기 힘든지 분석하고 이에 따른 접근이 필요하다. 차별적 제도와 관행이 어떻게 빈곤을 심화시키는지, 이에 대한 분석과 이를 완화하기 위한 사회제도 개선과 관행개선이 함께 이루어지지 않는다면, 총체적인 접근이 없다면 ‘복지’는 빈곤탈출의 도구가 될 수 없다. 그러하기에 2009년 유엔사회권위원회에서는 “성, 연령, 가구당 아동 수, 편모편부 가구 수, 도농 인구 및 인종 집단별로 세분된 빈곤생활자 인구비율에 대한 연간 통계를 포함”할 것을 권고한 것이다. 하지만 아직까지 실태조사조차 없는 현실이다.

또한 빈곤층이 정부의 주요정책 결정과정에서 참여하는 것 자체가 제도적으로 비어있다는 점은 빈곤문제를 어떻게 인식하는지를 보여준다. 또한 최근 정부가 개정한 경범죄처벌법 시행령에서 구걸행위에 범칙금을 부과하겠다는 발상에서 나타나듯이 ‘가난’을 처벌하려는, 즉 ‘빈곤을 범죄화’하려는 경향은 더욱 노골화되고 있다. 빈곤층을 사회구성원으로 인정하지 않는 한 빈곤은 예산확대만으로 사라질 수 없다.

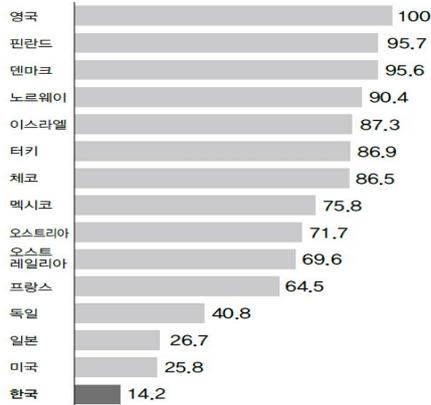
(4) 보편적 의료서비스 접근권 확보

2009년 유엔사회권위원회도 지적했듯이 한국의 공공병원이 아닌 민간의료기관이 90%를 차지하고 있다. 그러다보니 한국은 국민건강보험제도가 있음에도 국민의료비 중 가계 본인부담 지출 비용은 상대적으로 높다. 그래서 유엔사회권위원회에서도 “의료비 지출을 증대시킬 것과 감당가능한 비용으로 모든 사람이 의료서비스에 보편적으로 접근할 수 있도록 보장하는 모든 종류의 조치를” 취할 것을 권고했다.

하지만 최근 진주의료원 폐업사태에서 보여지듯이 공공병원의 공익성에 대한 정부의 이해가 없다. 그렇다보니 진주의료원은 지역거점 공공병원임에도 병원 운영과정에서 지방의료원의 최고 의사결정기구인 이사회에서 지역주민들의 참여는 배제되고 있다. 2005년 이후 130억원 이상의 보건복지부의 예산이 투입되었음에도 불구하고, 진주의료원 폐업에 대해 보건복지부는 아무 입장도 취하고 있지 않다. 박근혜 정부의 국정과제 48에서도 지역간 의료격차를 해소하기 위한 공공보건의료체계를 확립하겠다고 한 것과 어긋난다.

또한 빈곤층도 의료서비스 접근권을 높이기 위한 의료급여제도도 계속 거꾸로 가고 있다. 2007년 유시민 복지부장관의 의료급여제도 시행령을 개악한 이후 의료급여수급자들의 의료접근권은 계속 낮아지고 있다. 의료급여 수급자수는 2007년 185만 명에서 2011년에 161만 명으로 13.1% 감소한 반면, 총 의료급여비용은 같은 기간 4조 2228억 원에서 5조 1431억 원으로 21.8% 급증했다는 사실을 도덕적 해이로 몰고 있다. 의료급여 수급자가 감소하고 있음에도 의료급여재정이 줄지 않는 사실이 어떻게 수급자의 도덕적 해이인가. 빈곤은 심화되었는데 의료급여수급자의 수가 감소했는지에 대한 검토를 하

OECD 주요 회원국의 병상 수 기준
공공의료 비중 (단위: %) 자료: 경제협력개발기구 보건데이터



는 것이 오히려 타당하지 않을까? 또한 의료비 증가의 원인 중 하나가 의료급여 수급자들이 대부분 장애인이거나 노인이 많기 때문이라는 것을 조금의 빈곤은 만 해도 알 수 있는 것이다. 빈곤한 상태는 건강상태를 더욱 악화시키는, 건강불평등의 의을 고려하지 않은 것이다. 또한 병원의 이윤 극대화를 위한 과잉진료나 행위별 수가제도 등의 개선이 수급자에 대한 낙인보다 의료비 증가를 막을 것이다. 그리고 수급자들의 이용하는 의료의 질을 높이기 위해 1차 진료의 기능을 높일 수 있는 보건의료서비스체계의 개선이 동반되어야 한다. 새정부가 의료보장성을 강화하겠다는 정책방향은 의료급여수급자에 대해서도 동일하게 적용되어야 하며, 이를 위해서는 수급대상자를 확대하고 비급여부분을 줄여나가야 한다. 2007년 개악된 의료급여제도의 법정본인부담금제도는 폐지되고, 1종과 2종의 구별도 폐지되어야 한다.

4. 나오며

사회권 선택의정서가 5월 5일 발효된다고 하지만 설레지가 않는다. 한국이 이미 많은 국제인권규약의 선택의정서를 비준하지 않았기 때문일 것이다. 게다가 이른바 사회적 비용이 많이 드는 사회권 선택의정서를 비준하리라는 기대가 거의 없기 때문인 듯하다. 그렇더라도 우리가 계속 정부에 비준을 촉구하지 않는다면 선택의정서 비준은 요원해질 수밖에 없다는 것을 너무나 잘 안다.

사회권 선택의정서를 만들면서 인권의 상호불가분성에 대한 검토나 사회권의 즉각 이행이 가능할 수 있겠나라는 우려, 그럼에도 사회권의 사법심사가능성은 가용자원의 한계를 인정하더라도 고의적인 후퇴조치에 쇄기를 박을 수는 있을 것이라는 국제적인 논의가 있어왔다. 그러한 국제적 논의는 인권실현을 위한 제도적 장치를 마련하고, 국가의 의무

를 강제하기 위한 노력이기에 소중하다. 오랜 공을 들여 2008년 사회권 선택의정서를 만들었지만 발효를 하는데 4년이나 걸릴 정도로 각국 정부가 비준을 꺼려한다. 그렇다고 우리가 비준촉구를 쉽게 포기해서는 안 된다. 한국에서 사회권 선택의정서가 비준된다면 적어도 2007년 의료급여법 시행령 개정 같은 인권후퇴조치를 정부가 쉽게 하지는 못할 것이지 않겠는가. 쉽게 민영화 도입 같은 공공성을 파괴하는 사회보장제도의 개악을 추진 하지는 못하지 않겠는가 말이다. (물론 절차를 밟으려면 국내법의 모든 구제책을 다 사용해야 하기에 시간이 걸리겠지만, 적어도 정부와 시장에 대한 최소한의 견제장치는 될 것 이라 믿는다.)

발제4

국제인권기준을 통해 본 국내 여성인권보장 실태

| 한국여성단체연합 조영숙 국제연대센터장

국제인권기준을 통해서 본 한국여성인권 실태와 정책과제

조영숙(한국여성단체연합 국제연대센터장)

1. 유엔여성차별철폐협약과 여성인권의 현실

여성대통령이 당선되었다고는 하지만 결코 여성차별은 개선되지 못하고 있는 두 개의 서로 다른 현실이 공존하는 한국 사회는 여성인권 향상을 위한 법/제도상의 개선이 실제상의 성 평등으로 이어지지 못하는 괴리(gap)가 무엇보다도 심각한 나라중의 하나이다. 이를 단적으로 보여주는 것이 아래의 표에 있는 세계경제포럼에서 매년 발표하고 있는 '성 격차 지수(Gender Gap Index)'이다. 2006년 조사가 시작된 이후 2012년 현재 전 세계 137개국을 대상으로 진행되고 있는 국가 간 비교에서 한국의 성 격차는 세계 최하위 수준인 것으로 드러난다.¹¹⁾

<표 1> 2006~2012 성 격차 지수 변화추이(세계경제포럼)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
92위	97위	108위	115위	104위	107위	108위

좀 더 구체적으로 법/제도상의 개선이 현실상의 성평등으로 이어지지 못하고 있는 현실은 여성인권에 관한 보편적 권리를 포괄적으로 담고 있는 유엔여성차별철폐협약의 이행에 관한 한국정부보고서에 대해 유엔여성

11) 2012년 현재 세계경제포럼의 성 격차지수는 여성 경제참여율과 참여기회 지수(116위), 정치적 권한 지수(86위), 교육 정도 지수(99위), 건강·생존 지수(78위) 등의 4개 분야에서의 개별 분야에서 각각의 성 격차 지수를 합산하여 국가 간 순위를 결정하고 있다.

차별철폐위원회가 제기한 최종견해에 잘 드러나 있다. 지난 1983년 협약을 비준한 이후 지난 2011년까지 정부의 협약이행을 위한 노력을 담은 정보보고서와 이에 대한 반박보고서로 3차례에 걸쳐 제출된 NGO 보고서에 대한 비교 검토 결과로 위원회가 제시한 최종견해의 내용을 담은 아래의 <표 2>를 살펴보면, 여성인권향상을 위한 법 제도상의 진전이 없지 않음에도 불구하고 한국 사회는 여전히 여성에 대한 차별이 지속되고 있음을 보여준다.

<표 2> 2011년 제49차 유엔여성차별철폐협약의 최종견해

분야	우려사항	권고내용
가족 성씨 및 직업 선택의 자유	10. 가족 성씨와 관련된 협약 제16조 1(g)항에 대한 유보의 철회를 위한 협의 종료시점과 유보철회 시점에 설정되어 있지 않음.	11. 구체적인 기간 안에 제 16조 1(g)항의 유보철회를 보다 신속히 처리할 것을 촉구한다.
협약 선택의정서의 가시화	12. 협약 및 선택의정서를 국회, 언론단체 및 법률 전문가뿐만 아니라, 사법부와 사법공무원에게 확대되지 않았음. - 협약과 선택의정서에 포함된 진정절차에 대한 홍보 부족.	13. 협약과 선택의정서, 그리고 의정서에 따른 견해 및 위원회의 일반권고를 정부 각 부처, 국회의원들, 사법부 및 사법공무원 등을 포함한 이해당사자들이 인식하도록 전파하여, 여성 인권에 대한 인식을 할 수 있도록 노력해야 함. - 여성이 협약 상 그들의 권리가 침해되었을 때 <u>선택의정서 상의 권리 침해 절차와 구제 방법을 이용할 수 있도록 보장해야</u>
차별법률	14. 2008년 5월 이후 보류된 차별금지법 제정의 더딘 진행 상황에 대해 유감으로 생각한다.	15. 직·간접적 차별 등 모든 형태의 차별을 명백히 금지하는 내용을 포함하고 있는 협약 제1조 및 2조와 일반권고 28호(2010)에 따라, 그리고 성적 취향에 근거한 차별을 금지하고 있는 국가인권위원회법(한국, 2005) 제 2조 4항을 참조하여, <u>포괄적인 차별금지법을 제정</u>

		하기 위한 시급한 조치를 취할 것을 요청한다.
여성 발전을 위한 국가 기구	<p>16. 여성가족부가 개편된 이후 인적·물적 자원이 증가한 반면, 가족 업무와 양성평등 업무가 단일 부서 소관으로 합쳐지는 것은 전통적인 가부장적 규범을 직·간접적으로 강화하고 양성평등을 달성하는데 해가 될 수 있다는 것을 우려한다.</p> <p>-성별영향평가가 사전적이 아닌 사후적 도구로 사용되고 있어 이러한 평가를 통한 실질적인 공공정책 및 프로그램의 형성, 계획 및 실행에 있어 여성가족부의 영향력이 적은 것으로 우려</p> <p>-양성평등 프로그램을 시행하는데 있어 수평적, 수직적 일관성을 보장하기 위한 확실히 규정된 조정기구가 부재하다는 것을 인지한다.</p> <p>- 국가재정법에 명시되어있는 바와 같이 성인지 예산제도의 의무사항이 있음에도 불구하고 여성의 권한강화위한 재정자원은 전체 국가예산에 비해 극히 제한적이라는 것에 우려.</p> <p>18. 「제3차여성정책기본계획(2008-2012)」에서 몇몇 정부기관 및 부처 내 여성정책전담부서 및 여성정책책임관을 없앴으로 해서 발생할 수 있는 전반적인 계획 운영에 대한 부정적</p>	<p>17. a) <u>여성가족부의 3가지 소관업무(젠더, 청소년, 가족)에 대한 권한, 책임, 그리고 인적·재정적 자원의 배분을 명확히 규정하고, 뿐만 아니라 여성가족부의 업무수행에 있어 수평적, 수직적 일관성을 보장하는 명확한 조정 기구를 수립할 것;</u></p> <p>b) 여성가족부가 양성평등 분야의 법률 및 정책의 수립과 이행을 알려주는 <u>성별영향평가를 사용할 수 있는 여성가족부의 권한을 강화하고, 또한 모든 단위의 정부부처에 성인지 예산을 통지하고 이러한 조치에 대해 조언을 제공하며, 정책을 조정 및 감시할 수 있는 권한을 강화할 것.</u></p> <p>19. 위원회는 당사국에게 제3차 여성정책기본계획(2008-2012)이 충실히 시행될 수 있도록 <u>여성정책전담부서 재설치 및 여성정책책임관 복귀</u> 등을 포함하여 필요한 조치를 취할 것을 권고한다.</p>

	영향에 대해 우려한다.	
여 성 대 한 폭 력	<p>20. 성인 성폭력 피해자가 그들의 사건을 기소하기 위해서는 고소장을 제출해야 하는 형법조항과 그 결과로 인한 피해자의 낮은 고소 수준, 낮은 기소율 및 유죄 선고율 우려함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성폭력과 가정폭력 사건을 다룰 수 있는 여성경찰의 숫자가 적은 것을 우려한다. - 부부강간이 당사국의 법률상 범죄로 규정되지 않고 판례만 있다는 사실에 우려를 재 표명한다. <p>22. 인신매매를 다루는 포괄적인 법을 두고 있지 않음을 우려하고, 인신매매와 성매매착취가 팽배하며 이러한 현상에 대한 자료가 부재하다는 우려를 반복한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특히 E-6 연예인 비자를 가지고 입국하는 여성 이주노동자들과, 국제결혼 중개 업체들을 통하여 입국하는 결혼 이주여성들에 대하여, 접수된 정보에 따르면 이 여성들 중 많은 수가 인신매매와 성매매착취의 희생이 된다는 점에 대해 특별히 우려함. - 당사국 내에서 성매매에 종사하는 여성들이 상담소를 이용할 수 있다고 하더라도, 성매매의 혐의로 기소 당하지 않기 	<p>21. <u>a) 교육종사자보건 서비스 제공자사회복지사들이 관련 법조항들을 완전히 이해하고 여성에 대한 모든 형태의 폭력에 대하여 인지하며 사건 신고 의무를 다하도록 보장하는 것을 포함하여, 가정폭력과 성폭력 사건의 신고를 독려하기 위한 필요한 조치를 취할 것;</u></p> <p><u>b) 성인 성폭력 피해자가 기소를 하기 위해서는 고소를 해야만 하도록 되어있는 조항을 제거하기 위하여 형법과 관련 법률을 검토, 개정할 것;</u></p> <p><u>c) 여성 경찰관의 수를 늘리고, 그들이 성인지적인 방식으로 여성폭력 사건들을 다룰 수 있도록 그들의 역량을 증진시키기 위한 조치를 취할 것;</u></p> <p><u>d) 외국인 여성을 포함한 모든 여성들이 자신들의 권리를 인식하고 가정폭력으로부터의 보호와 방지를 위해 현재 활용할 수 있는 조치들을 포함해서 국제 방법에 대해 인지할 수 있도록 의식제고 캠페인을 시행할 것;</u></p> <p><u>e) 부인의 동의가 없었다는 점을 기반으로 정의된 부부강간을 범죄화하기 위하여 필요한 모든 입법적 조치들을 취할 것.</u></p> <p><u>f) 위원회 일반권고 19호(1992)에 따라, 가정 내 폭력을 포함해서 여성에 관한 모든 형태의 폭력의 실태·원인 및 결과에 관한 자료를 수집하고 연구를 수행할 것, 그리고 그러한 자료를 보다 종합적인 조치 및 대상별 개입의 기초로 사용할 것. 위원회는 한국정부가 통계자료와 조치의 결과를 차기 정기보고서에</u></p>

	<p>위해서는 그들이 피해자라는 것을 증명해야 한다는 점에 대하여 우려를 표한다.</p> <p>- 「인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제, 처벌을 위한 의정서」에 서명했으나 아직 비준하고 있지 않음에 우려를 표한다.</p>	<p>포함시킬 것을 요청함.</p> <p>23. 위원회는 협약 제6조를 완전히 이행하라는 이전의 권고 (CEDAW/C/KOR/CO/6)를 반복하면서, 당사국에게 다음을 촉구한다.</p> <p>a) 인신매매에 관한 포괄적인 법을 제정하고, 형법 등 관련 법률을 개정하여 인신매매를 범죄로 포함할 것;</p> <p>b) 외국인 여성을 선발하는 연예기획사의 현행 초기심사절차를 강화하고, E-6 비자를 가지고 일하는 여성들이 성매매 착취의 대상이 되지 않도록 보장하기 위하여 그들이 일하는 업소들에 대한 효과적인 현장 감시 장치를 수립할 것;</p> <p>c) 외국인 여성들을 결혼중개자, 인신매매업자 및 배우자들의 착취와 학대로부터 보호하기 위하여 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」의 효과적인 이행을 보장하기 위한 입법 및 여타 조치들을 취할 것;</p> <p>d) 성매매여성을 비범죄화하고 성거래에 관련된 여성들이 처벌받지 않도록 형법을 포함한 성매매 관련 정책과 관련 법안들을 검토할 것</p> <p>e) 인신매매의 피해자가 된 여성들과 소녀들을 보호, 지원하고 인신매매의 근본 원인을 다루기 위해 심화된 조치들을 취할 것;</p> <p>f) 여성의 성매매 착취를 억제하기 위하여 성매매의 수요를 감소시키는 것을 포함한 적절한 조치들을 취하고, 성매매로 착취당한 여성들과 소녀들에게 재활 및 경제적 역량 강화를 위한 프로그램을 제공하고, 이를 통해 그들의 사회 복귀를 용이하게 할 것;</p>
--	--	--

		g) 「유엔 국제조직범죄방지협약」의 부속서인 「인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제, 처벌을 위한 의정서」를 비준할 것;
정치·공적 생활에 참여	24. 정치적 및 공적인 생활, 특히 행정부, 의회, 사법부, 외교부, 민간 부문, 대학교수와 고등학교 교장 등 학계 등에서의 정책결정지위에 있어서, 「관리직 여성 공무원 임용 목표제」와 같은 현행 조치들도 불구하고, 여성의 참여율 증가에 있어 진전이 느린 점에 우려를 표한다.	25. 본 협약의 제7, 8, 10, 11, 12, 14 조의 빠른 이행과 관련하여, 할당제·기준·목표제·인센티브 등의 다양한 가능한 조치들을 이용 하는 것을 고려할 것을 요청한다. - 차기 보고서에 정치적이고 공적인 생활, 민간 부문, 학계, 외교부에서의 여성 대표성에 관한 자료와 정보를 제공할 것을 당사국에 요청한다.
국적	26. 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성들이 귀화 신청 접수의 전제조건이 되는 남편의 지원이 없을 경우, 또 자녀가 없을 경우에, 한국국적을 부여받는데 어려움에 직면할 수 있다는 데 대해 우려를 표명한다.	27. 협약 제9조에 따라 한국 국적을 취득하기 위한 요건들에 관한 모든 차별적인 조항들을 삭제하기 위하여 국적에 관한 법률을 수정하기를 권고한다.
교육	28. 과학 기술과 같은 여성에게는 비전통적인 분야에서 여성의 참여를 장려하기 위한 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」과 같이 시행된 지 오래된 조치들을 인지하지만, 고등 교육과 직업 훈련에서 성별에 따라 전공이 나뉘는 현상이 지속되고 있고, 이것이 궁극적으로 노동 시장에서 성별 분리를 발생시킴을 위원회는 우려한다. 위원회는 특히 이러한 분리가 가정과 사회에서 여성과 남성의 역할과 책임에 관한 가부장적인 태도와 고정관념이	29. 협약 제10조를 준수하는 것을 강화하고, 여성의 권한강화에 있어 교육의 중요성에 관한 인식을 제고하기를 권고한다. - 성별 고정관념을 제거하기 위하여 모든 수준의 교과서를 개정하고 소녀들과 여성들의 교육에 차별적인 장벽을 형성하는 가부장적인 태도와 성역할 고정관념을 극복하기 위한 노력으로 교사들에 대한 의무적인 성인지 훈련을 도입하기 위한 조치들을 제도화할 것을 장려한다. 나아가 소녀들과 여성들이 여성에게는 비전통적인 연구와 직업 분야를 선택하도록 적극적으로 장려하기를 권고한다. 또한 성교육 10시간 의무과정이 학생들

	<p>지속되기 때문이라는 점을 우려한다. 또한, 위원회는 학교 학생들을 대상으로 한 10시간 성교육 의무과정이 교육 기관에서 준수되고 있는 정도에 관하여, 위원회와 당사국의 대화 동안 제공된 정보가 제한적이라는 점에 우려를 표한다.</p>	<p>에게 제공되고 있는지 보장하기 위한 효과적인 감시 장치를 수립하고, 기초 및 중등 교육 체계의 교육과정 중 정규 과정으로 소년·소녀들을 대상으로 한 성 및 재생산에 관련된 건강권에 관한 보다 포괄적이고 연령 수준에 적절한 프로그램 도입을 고려할 것을 권고한다.</p>
<p>고용</p>	<p>30. 정규 및 비정규 노동 시장에서 여성의 정확한 위치를 파악하기 위한 적절한 분리 데이터가 부족</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>고용 분야에서 여성들이 직면하게 되는 불리함, 즉 특정 저임금 분야에의 여성 집중, 직업안정 및 혜택의 부재, 특히 비정규직 노동자의 경우(시간제 및 단기간) 뿐만 아니라 남성과 여성 사이의 상당한 임금 차이 등을 포함한 여러 불리함</u> - 여성들이 권리를 주장할 수 있도록 하는 효과적인 감시 장치 및 항의 절차가 부재한 것과 이는 결과적으로 여성들이 직장에서의 성희롱의 경우 구제책을 찾는 것을 꺼릴 수 있음. <p>32. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」과 「남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획(2008)」, 그리고 뿐만 아니라 일·가정 양립을 개선하기 위한 다른 여러 조치들과 같은 당사국의 입법적 정책</p>	<p>31. <u>노동 시장 지표에 관한 분리 자료</u>를 다음 정기 보고서에 제출할 것을 촉구한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노동 시장에서 여성들의 상황을 성실히 감시하며, 기업들로 하여금 여성들이 풀타임 및 정규직에 접근할 수 있도록 하는 더 많은 기회를 제공하게 하여 <u>정규직에 종사하는 여성의 수를 늘리고, 대부분 여성으로 구성된 시간제 및 단기 노동자들에게 유급 출산 휴가를 포함한 혜택들을 확장함으로써 비정규직 상태에 있는 사람들을 보호할 것</u>을 촉구한다. - 「남녀고용평등법」의 동일 가치 노동 동일 임금에 관련된 조항을 집행할 것을 요청한다. - 현행 법률이 준수되도록 효과적인 감시 장치를 둘 것과 여성들의 노동권이 침해되었을 경우, 특히 성희롱의 경우, 항의를 제기할 수 있는 절차를 두도록 보장할 것을 요청한다. <p>33. 가정 내 공동 책임을 증진시키고, 일·가정 책임을 양립하도록 남성과 여성을 지원하기 위한 노력, 특히 <u>남성과 여성 모두에게 자녀 양육과 가사의 동등 분담에 대해 더욱 인식을 높이도록 하</u></p>

	<p>적 노력을 인지하지만, 기본계획의 예상 결과들 중의 하나, 즉 저 출산이 가속화되면서 결과적으로 여성들이 가족에 관한 책임을 다 하기 위해 <u>경력</u>을 단절하거나 <u>시간제 직업</u>에 종사하는 것으로 나타나듯이, <u>가정 및 가족에 관한 책임이 여전히 주로 여성에게 맡겨지고 있다</u>는 점에 우려를 표한다. 또한 <u>육아 휴직을 사용하는 남성의 수가 매우 제한되어 있음.</u></p> <p>- 여성이 정규직에서 비정규직·시간제·단기 노동자로 계약이 변경되는 게 지속되거나 증가함으로써, 사회보장혜택의 측면에서 부정적인 영향이 있다는 점을 우려한다. 위원회는 <u>국립 보육 시설의 수가 매우 제한되어 있고, 보육 시설이 민간화 되는 경향이 있으며, 그러한 민간 시설들이 높은 보육료를 청구하여 많은 직장 여성, 특히 저소득 여성과 여성가구주들이 시설 이용을 불가능하도록 만드는 데 대하여 더욱 우려한다.</u></p>	<p><u>고 교육을 실시</u>하며, 뿐만 아니라 여성이 거의 전적으로 시간제 직종을 점유하는 현상이 일어나지 않도록 보장할 것을 장려한다.</p> <p>- 다양한 연령대의 아동들, 특히 <u>여성 가구주 가정의 자녀들을 위한 보육 시설들을 더 공급할 수 있도록 하고 이를 적절한 가격으로 제공할 수 있도록</u> 노력을 강화할 것과, 더 많은 남성들이 육아 휴직을 사용하도록 장려할 것을 촉구한다.</p>
건강	<p>34. 우울증을 포함하여 악화되고 있는 여성의 정신 건강 상태에 대처하기 위한 현행 조치들에 관한 상세 정보가 부재한 것에 대하여 우려를 표한다.</p> <p>- 여성 사망률의 두 번째 요인인 자살률이 여성들 사이에서 증가.</p> <p>- 건강보험의 보편적 적용에도</p>	<p>35. 악화되고 있는 정신 건강 상황, 특히 우울증을 다루기 위하여 필요한 조치들을 취할 것을 촉구한다. 「국가 자살예방 5개년 계획(2009-2013)」을 완전히 이행하고 정책 및 달성 결과에 관한 정보를 차기 정기보고서에서 제공할 것. - 저임금 노령 여성들이 건강 및 사회 서비스에 완전히 접근할 수 있게 보장하기 위하여 당사국이 이들의 상황에 특별한</p>

	<p>불구하고, 높은 임금을 받는 여성들의 이환율 및 건강상태와 비교할 때, 낮은 임금을 받는 여성들의 더 높은 이환율과 더 열악한 건강 상태.</p> <p>- 「모자보건법」 제14조와 제15조에 따라 강간이나 근친상간과 같은 특정한 상황에서 낙태가 허용되고 있지만, 당사국의 형법 제269조와 제270조의 조항에 따라 낙태가 처벌 가능한 범죄라는 사실</p>	<p>주의를 기울일 것을 권고한다.</p> <p>- <u>낙태를 한 여성들에게 부과되는 처벌 조항들을 삭제할 목적으로 당사국이 낙태와 관련된 법, 특히 형법을 검토할 것을 고려하고</u>, 위원회 일반 권고 24호 (1999)에 따라 안전하지 않은 낙태로부터 발생할 수 있는 합병증 관리를 위해 그들에게 양질의 서비스를 제공할 것</p>
<p>농 촌 여 성</p>	<p>36. 농업 노동자의 53.3%가 여성이고, 「제2차 여성농업인 육성 5개년 계획」과 같이 농촌 여성과 남성의 실질적인 평등을 달성할 목표로 시행되고 있는 조치들이 있음을 인지한다. 또한, 위원회는 「후계농업인 육성 사업」에서 20% 여성 할당을 설정한 정책에 대해서도 인지한다.</p> <p>- 가족 농지의 70.3%가 남성의 소유인 반면 26.3%만이 노령의 미망인 소유로 되어 있어서, 토지와 재산 소유에 있어 여성이 겪는 어려움을 보여줌</p> <p>- 정부의 농업 재정 지원 및 보조가 대부분의 경우 남성인 세대주에게 제공되고, 따라서 여성은 그러한 지원을 받기 위해서는 남편이나 다른 가족 구성원들에게 의존해야</p>	<p>37. 입법적·현실적인 조치들을 통하여 농촌 여성의 상황을 개선하고, 양성평등을 증진할 목적의 모든 정책과 프로그램, 즉 여성이 토지와 재산을 소유할 수 있도록 돕고, 뿐만 아니라 재정적 지원 및 보조를 제공하는 것을 포함한 정책들이 농촌 지역에까지 미치고 완전히 이행되는 것을 보장하기 위한 노력을 계속할 것을 권고한다.</p> <p>- 성인지적 농촌 발전 전략 및 프로그램을 이행하고, 뿐만 아니라 젊은 여성들의 농업을 진흥하기 위한 조치를 가속화하며, 정책수립과 이행 과정에서 농촌 여성의 완전한 참여를 보장할 것을 권고한다.</p>
<p>결 혼 과 가 족 관 계</p>	<p>38. 민법 개정(2007년 12월)에도 불구하고, 이혼의 경우 부부 공동재산의 동등한 공유가 오직 유형 재산(동산 및 부동산)에 관</p>	<p>39. 혼인의 해소에 있어서 부부공동재산의 일부로 연금과 저축기금 같은 무형재산과 유형재산을 모두 인정하고, 협약 제16조 및 결혼과 가족관계에서의 평등에</p>

<p>하여 적용되고 연금·저축기금과 같은 무형재산은 포함하지 않는다는 점과 유형 재산의 동등한 공유도 법원의 판례에 기초하고 법적으로 구속력이 없다는 점을 우려한다. 또한 결혼에서 양 당사자의 귀책사유가 이혼의 경제적 결과를 결정할 수 있는 요소로서 고려된다는 점을 우려</p>	<p>관한 위원회 일반권고 21호(1994)에 따라서 <u>이혼 시 부부공동재산의 동등한 분할 규칙을 입법화하기 위해 필요한 입법적 조치를 취할 것</u>을 권고한다. 나아가, 이혼의 경제적 결과를 결정하는데 귀책사유를 고려하는 것을 없애기 위하여 입법적 조치를 취할 것을 권고한다.</p>
---	--

2. 사회권규약 권고내용에 담긴 여성인권 정책개선과제

2009년 제43차 경제적·사회적·문화적 권리위원회가 한국정부에게 제시한 최종견해의 내용에는 비정규직 문제, 최저임금법, 국민기초생활보장제도, 국민연금, 한부모 가정과 빈곤층/홈리스/주거/강제철거 등과 관련해서 성별 통계의 수집과 대책마련을 요구하고 있다. 또한 제2조, 제3조, 제10조 등 여성인권 조항에 관해서 아래의 <표 3>과 같은 내용의 권고가 제기되고 있다. 사회권규약의 권고내용은 유엔여성차별철폐협약의 권고내용과 중복 또는 연관되는 것이 많지만, 사회권규약의 권고내용 중에서 특히 강조되고 있는 것은 남녀 간 임금격차, 노동시장 참여율, 직장 내 성희롱, 일과 가정 양립지원정책 등 여성의 경제사회적 활동 및 이와 관련된 문화적 의식과 관련된 내용이다.

<표 3> 2009년 제3차 사회권규약 정부보고서에 대한 최종견해

우려사항	권고내용
11. 위원회는 당사국이 취한	위원회는 여성부가 효과적으로 기능하고 입법과

<p>긍정적인 조치들을 인정하는 한편, 여성부의 권한과 자원 배정의 변화가 여성의 실질적인 평등권의 향유(제2조)에 부정적인 영향을 미쳤음을 우려한다.</p>	<p>프로그램에 있어 양성평등의 관점을 지속적으로 적용할 수 있도록 당사국이 적절한 제도적 틀을 제공하고 필요한 자원을 배정할 것을 권고한 지난 번 최종견해를 반복한다. 위원회는 당사국이 최우선적으로 규약 제2조 제2항과 제3조에 규정된 바와 같이, 삶의 모든 영역에서 남녀 간의 법률상 및 사실상 평등을 보장하기 위하여 그 법률에 관한 총체적인 검토를 행할 것을 촉구한다. 이러한 관점에서 위원회는 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 관한 남녀평등권에 관한 위원회의 일반논평 제16호(2005년)에 대한 주의를 요청하며, 당사국에게 다음 정기보고서에 이러한 측면에서 이루어진 진전에 대한 자세한 정보를 제공할 것을 요청한다.</p>
<p>12. 위원회는 한국 국민과 결혼한 외국인 배우자들이 아직도 그 거주자격(F-2)과 관련하여 한국인 배우자에 의존하고 있다는 점을 여전히 우려한다. (제2조)</p>	<p>위원회는 한국 국민과 결혼한 외국인 여성들이 그들의 <u>남편에게 의존하지 않고 거주자격을 얻거나 귀화할 수 있는 권한을 부여하여 이들이 직면한 차별을 극복할 수 있도록</u> 당사국이 더 많은 노력을 기울일 것을 권고한다</p>
<p>13. 위원회는 민법의 개정, 특히 호주제의 폐지에도 불구하고 삶의 많은 영역에서 여성에 대한 차별이 아직도 존재한다는 점을 여전히 우려한다. 위원회는 지속적으로 존재하는 남녀 간의 임금격차, 정치권과 공직의 고위직에서의 여성의 낮은 비율, 그리고 직업상 성 차별에 대한 우려를 반복한다. 또한 위원회는 많은 여성이 고등교육을 받음에도 불구하고, 당사국에서의 여성의 노동시장 참여율이 낮다는 점, 그 비율이 OECD 평균보다 낮다는 점</p>	<p>(a) 대체적 가족등록제도가 성평등과 개인의 존엄 및 사생활을 보호할 수 있도록 필요한 입법적 및 정책적 조치를 취할 것 (b) <u>감세나 사회보장 인센티브 등 남성과 여성이 직업생활과 가정생활을 조화시킬 수 있도록 하는 제도적 수단을 고려할 것</u> (c) 특히 부성휴직이나 부모휴직 등의 정책적 유인을 통하여 <u>남성이 가정생활에 참여할 수 있도록 장려할 것</u> (d) <u>탄력적 근무를 가능하게 하여 남성과 여성 유급근로와 가정에서의 책임을 결합시킬 수 있도록 할 것</u> e) <u>공립 탁아소와 같은 육아시설과 학교급식을 포함하는 사회적 서비스의 네트워크를 확대할 것</u></p>

<p>에 대하여 우려한다. 더 나아가 위원회는 당사국의 감소하는 여성 출산율은 여성이 직장 생활과 가정생활을 조화시키고자 할 때 직면하는 어려움의 반영일 수 있다는 점을 주목하고 우려한다. (제3조)</p>	
<p>(a) 직장 내 성희롱이 무엇인지에 대한 이해의 부족이 계속되고 있는 점 (b) 직장 내 성희롱이 처벌되지 않은 점 (c) 피해자들이 일자리나 체류 지위를 잃게 될 수 있다는 두려움 때문에 구제책을 거의 강구하지 않는 점 (d) 성희롱이 사건의 절차의 진행과정에서 종종 은폐되는 점</p>	<p>위원회는 직장 내 성희롱을 처벌하는 법률을 채택·이행하고 그러한 이행을 가심할 메커니즘을 설치할 것을 당사국에 강력히 권고한다. 또한 위원회는 당사국이 직장 내 성희롱을 다루는 공공기관에 징벌적 조치를 부과하고 피해자에게 배상을 할 수 있도록 하는 충분한 권한을 부여할 것을 권고한다. 또한 위원회는 당사국이 성희롱의 범죄적 성격에 대한 일반 대중의 인식을 지속적으로 제고시킬 것을 권고한다.</p>
<p>24. 위원회는 아직도 가정폭력 피해자에 대한 보호가 부적절한 점에 대하여 여전히 우려한다. 더 나아가 위원회는 가정폭력의 의무적 보고 비율이 매우 낮고, 가해자에 대한 법적 조치가 거의 취해지지 않으며, 합의가 이루어진 상당수 사건에 대하여 기소가 이루어지지 아니한 것에 대하여 우려한다. (제10조)</p>	<p>위원회는 당사국이 가정폭력을 적절하게 다루기 위하여 모든 필요한 법적 혹은 다른 조치들을 취할 것을 권고한다. 특히, 위원회는 당사국이 계속적으로 가정폭력의 범죄적 성격에 대한 인식을 제고시키고, 가해자를 재판을 통하여 유죄선고를 받을 수 있도록 하며, 상담 프로그램을 강화할 것을 권고한다. 또한 위원회는 당사국이 <u>피해자</u>를 위한 <u>쉼터</u>와 <u>사회심리적 지원 서비스</u>를 늘릴 것을 권고한다.</p>
<p>25. 위원회는, 당사국의 법률이 성매매나 성적 착취뿐만 아니라 모든 영리 목적을 위한 인신매매를 처벌하고 있음에도 불구하고, 많은 수의 여성과</p>	<p>위원회는 당사국이 특히 다음의 점을 통하여 어떠한 목적에서건 특히 여성과 아동의 인신매매를 없애는 노력을 강화할 것을 권고한다. (a) E-6 비자 발급의 감시 강화 (b) 인신매매 방지를 위한 프로그램과 정보 캠페인</p>

<p>아동, 특히 본래 E-6 비자(예 술행비자)로 입국한 여성노동자들이 계속적으로 이 국가로부터, 이 국가를 통하여, 그리고 이 국가 안에서 성적 착취와 강제노동을 목적으로 인신매매를 당하고 있음을 우려한다. 위원회는 인신매매범들에 대한 낮은 기소와 유죄선고의 수를 특히 우려한다. (제 10조)</p>	<p>페인 지원 (c) 경찰, 검찰, 법관의 반 인신매매 법률에 대한 의무교육의 제공 (d) 피해자에 대한 의료적, 심리적 및 법적 지원의 확대 (e) 이주노동자들이 체류지위에 관계없이 활용할 수 있는 효과적인 진정 절차의 보장 (f) 인신매매 사례에 대한 충분히 조사 및 사법 정의의 보장</p>
<p>위원회는 의무적인 성교육 프로그램에도 불구하고 학교에서 성과 생식건강에 관한 체계적이고 정확한 교육이 부재함을 우려한다. 또한 위원회는 많은 10대 임신부들이 비혼모에 대한 낙인 때문에 학교를 그만두고 낙태를 선택하는 것에 대하여 우려한다.</p>	<p>위원회는 당사국이 학교에서 의무적인 성교육 프로그램을 체계적으로 실시하고 여기에 성과 생식건강 및 피임방법에 사용에 관한 정보를 포함시킬 것을 권고한다. 더 나아가 위원회는 당사국이 <u>비혼모들에게 재정적 및 심리적 지원을 제공하고 비혼모들에 대한 뿌리 깊은 사회적 편견을 없앨 수 있는 정보 캠페인을 증진할 것을 권고한다.</u></p>

사회권규약 제3조는 “이 규약의 당사국은 이 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다.” 고 명시되어 있다. 그러나 이행을 위한 실질적 장치가 부재함으로 인해 사회권규약에서 명시된 여성인권은 충분히 향유되지 못해 왔다. 그러다보니, 빈곤의 여성화, 비정규직의 여성화, 일과 가정 그리고 육아의 삼중 부담의 여성화, 주거/의료/연금 사각지대의 여성화, 청소년/미혼모/노인문제의 여성화 등 성별화(gendered)된 인권침해와 이로 인한 여성의 경제적, 사회적, 문화적 인권침해에 대한 해결을 위한 국가적 노력이 정책으로 충분히 전개되지 못해왔다. 그런 점에서 사회권규약 선택의정서의 발효와 비준은 유엔여성차별철폐협약의 선택의정서(한국 정부는 2007년 1월 18일부터 발효)와 함께 향후 정부가 여성인권을 특정

분야로 국한해서 다루는 것이 아니라, 여성인권의 보편성, 불가분성, 상호 의존성, 상호연관성에 기초한 통합적인 사회정책으로 실행해 나가도록 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

3. 국제인권기준에 따른 한국여성정책 과제

유엔여성차별철폐협약과 사회권규약 및 자유권규약을 비롯한 9개의 유엔인권협약은 앞서 언급했다시피 상호 불가분하며 상호의존적이지 상호연관되어 있다. 이러한 관점에서 여성인권에 관한 접근은 전 연령과 계층을 망라하는 문제로 바라보아야 하며, 다양한 계층과 의제를 모두 포괄하는 정책과제로 수립될 필요가 있다. 이를 대상별로 보면, 이주여성, 여성장애인, 한부모/미혼모여성, 청년여성, 여성농민, 성소수자, 북한이탈여성 관련 정책이 나와야 한다. 다시 주제별로 보면, 여성노동, 일·생활 균형, 젠더복지/돌봄, 주거/의료/교육, 여성건강, 여성폭력, 성주류화, 여성대표성, 성평등 교육·미디어, 통일·평화 등 국가의 사회정책 분야가 모두 포함되어야 한다. 그런 점에서 아래의 <표 4>는 유엔여성차별철폐협약과 사회권규약 등 국제인권기준에 따라 현 시점에서 제시될 수 있는 한국의 여성정책과제를 정리한 내용이다.¹²⁾

<표 4> 국제인권기준에 따른 한국여성정책과제

정책분야	필요성	정책과제
1. 사회서비스 분야 일자리 2배 확충 및 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라 사회서비스 분야 고용 비중은 OECD 평균 21.7%의 절반수준인 12.6%, 가족구조의 변화로 그동안 여성이 담당해 온 돌봄노동을 사회화하여 증가시킨 여성 일자리 수는 연간 평균 66,000건에 불과. ○ 돌봄서비스 일자리는 전달체계를 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 사회서비스 돌봄분야(보육, 방과후, 간병, 노인요양, 산모관리 등) 일자리를 OECD 평균 수준으로 확충 ○ 사회서비스 일자리의 지속적인 고용유지, 적정

12) 이 내용은 한국여성단체연합이 2012년 3월 작성한 “당신의 생각을 바꾸는 100가지 젠더정책”에 바탕을 두고 있다.

	<p>민간 시장에 맡겨 대부분 임시직이거나 단기일자리로 고용과 소득보장이 되지 못해 나쁜 일자리 양산. 가사사용인은 근로기준법 적용범위에서 제외됨으로서 노동권을 보호받지 못함.</p>	<p>한 임금(노동자 평균임금의 80%)보장, 가사사용인의 노동자성 인정</p>
<p>2. 공공부문부터 여성비정규직 100% 정규직화 및 간접고용의 직접고용 전환</p>	<p>○ 우리나라 비정규직 비중이 OECD 국가 중 4번째로 높고 여성비정규직 비율이 61.8%(2011.8)로 다른 나라에 비해 월등히 높음. <u>남성 정규직과 여성 비정규직의 임금격차가 매우 심하며(100:40.5), 사회보장의 사각지대</u></p> <p>○ 간접고용 여성노동자는 27만 명에 달하고 있으며, 용역회사나 파견회사의 교체로 인해 고용이 불안정함. 불안정 취업자 중에서도 용역회사 노동자들은 비정규직 노동자 평균임금인 130만원보다 낮은 117만원에 불과함.</p>	<p>○ 공공부문 비정규직을 100% 정규직전환, 여성비정규직 규모를 절반으로 축소</p> <p>○ 간접고용, 공공부문은 직접고용하고 민간은 원청사용자성 인정</p>
<p>3. 국공립 어린이집 30% 확충을 위한 특별법 제정</p>	<p>○ 국공립어린이집은 전체 어린이집 중 5.3%, 전체 이용아동의 10.7%. 국공립 어린이집 입소 대기자는 16만 8,153명으로 정원보다 많은 상황임.</p> <p>○ 국공립어린이집은 부모 선호가 높고 민간어린이집의 서비스 질 향상을 견인할 수 있음.</p>	<p>○ 2017년까지 국공립어린이집을 전체 어린이집 수의 30%로 확충하기 위한 특별법 제정</p>
<p>4. 사회경제적 사유의 임신중절을 허용하도록 모자보건법 개정</p>	<p>○ 낙태율 세계 1위. 모자보건법에 따른 합법적 시술 4.4% 뿐. ‘안전하지 못한 낙태’는 여성건강에 부정적 영향을 미치고, 향후 출산의 질(quality) 저해.</p> <p>○ 유럽의 경우, 대부분의 국가에서 임신중절 허용, 허용범위가 가장 큰 ‘여성의 요청에 의한 임신중절’도 유럽 국가 중 70%에서 시행.</p>	<p>○ 사회경제적 사유)로 인한 임신중절 허용 (모자보건법 개정)</p>
<p>5. 여성폭력근절 및</p>	<p>○ 정부는 여성폭력피해지원시설에 사회복지정보시스템 사용을 강요하며</p>	<p>○ 사회복지사업법 개정을 통한 여성폭력피해자보호</p>

<p>피해자지원 체계 전면 개편</p>	<p>여성폭력 피해자지원의 가장 기본인 개인정보 보호의 원칙 허물고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 여성폭력피해자 지원정책이 주무부서인 여성가족부의 일반 회계가 아닌 법무부의 범죄피해자보호기금사업으로 편성되어 있어 불안정한 상황임. ○ 가해자에 대한 사법처리, 피해자 지원, 관련 범죄 근절을 위한 통합적 여성폭력근절대책 필요. 	<p>시설 전산망 사용 중지</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 여성폭력피해자의 특수성을 감안한 별도 지원체계 마련 및 관련 부처 단 일화 ○ 여성폭력피해자 지원예산을 여성가족부 일반회계 예산으로 편성 ○ 통합적 여성폭력근절대책 마련 및 집행 체계 마련
<p>6. 가정폭력 가해자에 대한 체포 우선 제도 도입</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 현재 부부폭력률 53.8%, 신체적 폭력 발생률 16.7%. ○ 경찰서에 도움을 요청한 경우는 8.3% 뿐인데, 그마저도 대부분 검찰단계에서 ‘상담조건부 기소유예’ 처리되거나, ‘가정보호사건’으로 송치되어 전반적으로 ‘가해자 처벌’은 매우 느슨함. 임시조치를 어겨도 처벌하지 않아 피해자들은 불안에서 벗어나기 어려움. 현장에서의 체포 등 강력한 사법적 개입이 재범억제에 가장 효과적임. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정폭력 사건 현장에서 가해자 체포 우선제도 도입
<p>7. 성폭력 범죄에 대한 친고죄 전면 폐지</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아동·청소년, 장애인 대상 성폭력 범죄에 대한 친고죄 적용은 폐지됐으나, 성인대상 성폭력 범죄에 대한 친고죄 조항은 존치하고 있음. ○ 친고죄는 성폭력을 피해자의 개인적 치부로 보는 왜곡된 인식과 피해자에게 책임을 돌리는 사회적 편견을 확산시킴. 그로 인해 성폭력범죄의 경우 신고율(12.3%), 기소율(16.9%)이 낮고 가해자 측으로부터 과도하게 합의를 종용 당하게 되는 원인이 됨. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친고죄로 인한 성폭력 피해자들의 2차 피해 방지를 위한 제도적 조치 마련 ○ 고소율, ‘공소권 없음’ 처분, 불기소 사유에 대한 경·검찰 통계 공개 ○ 성폭력범죄의 친고죄 전면 폐지
<p>8. 성매매 알선업자에</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 성매매 알선업자에 대한 검찰과 법원의 처분기준이 애매하고 일관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성매매 알선업주에 대한 불법수익 몰수, 추징

<p>대한 처벌 강화 및 성매매 여성 비범죄화</p>	<p>성이 부재하며 처벌을 받고도 범행을 반복해서 저지른 경우에도 집행유예가 선고되는 등 가벼운 처벌에 그치는 경우가 많음.</p> <p>○ 심지어 경찰·검찰은 여성단체에서 법률지원을 하며 선불금을 빌미로 성매매강요가 이루어지는 정황증거를 제시했음에도 불구하고, 성매매강요의 내용이 분명치 않다며 여성들을 처벌하고 있음.</p>	<p>등 강력한 처벌 시행</p> <p>○ 성매매 알선업소에 대한 단속, 적발, 업소폐쇄 및 건물주에 대한 처벌 등 신속</p> <p>하고 강력한 법적 규제 강화</p> <p>○ 성매매여성의 피해자 인정과 인권보호 강화</p>
<p>9. 비례대표 국회의원을 전체의 석의 50% 수준으로 확대</p>	<p>○ 현행 선거제도는 득표와 의석간의 불비례성이 크기 때문에 사표가 많이 발생하여, 보완조치로써 비례대표제를 도입했으나 전체 의석수의 18% 수준으로 현저히 낮음.</p> <p>○ 현행 선거제도가 갖는 대표성 왜곡 문제를 해결하여 청년, 여성, 사회적 약자 등 다양한 정치세력들의 대표성을 실질적으로 높이고, 정치적 다원성을 보장하는 방향으로 정치개혁이 이루어져야 함.</p>	<p>○ 비례대표 국회의원을 전체의석의 50% 수준으로 확대 (공직선거법 개정)</p>
<p>10. 대통령 직속 ‘성평등정책 추진위원회’ 설치</p>	<p>○ 현재 성주류화 관련 법·제도적 기반은 마련되었으나, 성별영향평가, 성인지예산, 성별분리통계 모두 그 실효성은 담보되지 않고 있는 실정임.</p> <p>○ 그 이유는 성주류화 정책 전담추진체계가 마련되어 있지 않은 데 있음.</p> <p>정부의 모든 부처에 걸쳐 성주류화 정책을 추동하고 강력히 견인해낼 수 있는 추진체계를 구축하여 국가 정책 전반의 실질적인 변화를 이끌어내야 함.</p>	<p>○ 정부, 전문가, NGO가 참여하는 대통령 직속 ‘성평등정책 추진위원회’ 설치</p> <p>○ 여성가족부에 대한 성주류화 정책 통합적 추진 주무부처로서 위상 정립</p> <p>○ 성주류화의 실효성을 위해 NGO와의 젠더거버넌스 체계 구축</p>
<p>11. 초·중·고교 통합적 인권교</p>	<p>○ 성별, 학벌, 장애인, 외국인, 비정규직 등 5대 차별 이외에 다양한 차별이 발생하고 다문화·다인종 시대로 변화</p>	<p>○ 인권교육에 관한 법률 제정 : 인권교육의 정체성, 인권교육의 권리와 의</p>

<p>육 의무화</p>	<p>하고 있기 때문에 통합적 인권교육을 통해 인권의식을 향상시키고 차별 없는 사회를 만들어 나가야 함.</p> <p>○ 일반인 92%가 인권교육이 필요하다고 응답했으나, 인권교육을 받은 경험은 5.3%에 불과함. 초·중·고 각급학교, 법무·경찰 등 공공분야의 인권교육은 양적성장을 했지만, 교육의 질적 수준이나 인권교육 기반 구축은 미흡함.</p>	<p>무 규정, 인권교육 추진기구 설립, 인권교육 실행체계 구축 및 모니터링·지원 시스템 등 구축</p>
<p>12. 평화·통일·외교·안보 분야 여성 참여 확대를 위한 국가행동계획 수립</p>	<p>○ 외교통상부, 통일부, 국방부의 성인지 예산이 타 부처에 비해 지극히 적은 규모임. 국방·통일·외교 분야 고위공무원단은 국방부 0%, 통일부 4.8%에 불과함. 2000년 남북정상회담 이전에도 이뤄졌던 여성들 간의 교류가 현 정부 들어 완전히 차단됨.</p> <p>○ 평화·안보분야에서 성인지적 관점 통합, 여성의 참여 보장, 성폭력으로부터 여성 보호를 촉구한 평화·안보·여성에 대한 유엔안전보장이사회 결의문 1325호 이행을 위한 국가행동계획 수립이 시급함.</p>	<p>○ 평화·통일·외교·안보 분야 여성 참여 확대를 위한 국가행동계획 수립과 이행</p>
<p>13. 기초노령연금 2배로 확충</p>	<p>○ 한국노인의 빈곤율은 45%로 OECD 평균 13.3%의 3.4배, 노인 1인가구의 빈곤율은 76.6%로 스웨덴의 6배, 미국의 2배.○ 노인 단독가구의 기초노령연금액은 1인 최저생계비의 17% 수준으로 수급자의다수를 차지하고 있는 여성노인들의 안정적인 노후를 보장하기에는 매우 낮은 금액임.</p>	<p>○ 기초노령연금을 2배로 인상, 부부가구 감액 폐지</p> <p>○ 장기 과제 : 전 노인인구로 수혜대상 확대하여 명실상부한 기초 연금제 도입</p>
<p>14. 의료비 본인부담금 100만 원 상한제 도</p>	<p>○ 한국의 건강보험 보장률은 64%로 OECD 평균 85%보다 낮아서 의료비 본인부담이 높고, 국민건강보험의 보장성이 취약해 중증질환에 걸릴 경우</p>	<p>○ 정부의 재정부담 확대 등 건강보험 수입구조 개혁</p>

<p>입 및 추가 부담금 건강보험 지원</p>	<p>의료비 지출로 가계 파탄의 원인이 됨. ○ 국민건강보험은 노인인구 증가와 의료 상업화 경향에 따른 비급여 서비스 개발로 보장수준이 개선되지 않고, 국민의료비 증가속도에 비해 국민건강보험 재정증가 속도가 느려 국민이 직접 부담해야 할 의료비 부담이 늘고 있음.</p>	<p>○ 행위별 수가제 폐기 및 총액예산제 도입, 전국민 주치의제 도입, 급여제도 확대, 본인의 의료부담금을 연간 최대 100만원으로 정하는 상한선제 도입</p>
<p>15. 이주민 체류권 확보를 위해 한국인 배우자의 신원보증제도 폐지</p>	<p>○ 결혼이주민의 체류권을 위해서는 한국인 배우자의 신원보증 필요하기 때문에, 외국인 배우자들은 자신의 체류 문제가 한국인 배우자의 ‘마음먹기’에 따라 좌지우지되는 현실임. 특히 한국인 배우자가 신원 보증을 철회할 수 있도록 함으로써 부부 관계에서의 불평등을 조장하고 있음. ○ 영국, 미국, 프랑스, 독일은 법적 결혼이 이루어지면 외국인 배우자는 임시영주권을 신청할 수 있고, 혼인관계가 해소 되도 체류자격 변경 신청이 가능함.</p>	<p>○ 혼인 관계가 지속되고 있는 경우, 체류자격 자동 연장 ○ 외국인 등록이나 체류 연장, 영주권 및 귀화 과정에서 한국인 배우자의 신원보증제도 폐지, 요건을 갖춘 경우 당사자가 직접 체류권 취득하도록 제도 개선 ○ 혼인관계를 해소한 경우 국내에서 체류자격을 변경할 수 있는 조치 마련</p>
<p>16. 여성장애인기본법 제정</p>	<p>○ 여성장애인은 비장애 여성이나 남성장애인에 비해 교육수준, 취업률, 소득수준이 현저히 낮음. 즉 전 생애주기에 걸쳐 기본적인 권리보장의 기회가 박탈되었을 뿐 아니라 차별과 폭력의 상황에 노출. ○ 여성장애인이 전 생애에 걸쳐 직면하고 있는 문제를 효과적으로 해결하고, 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 종합적으로 지원하는 여성장애인 지원제도 필요.</p>	<p>○여성장애인 정책 기본계획 수립, 여성장애인 임신·출산·양육 및 가사지원, 여성장애인 고용 및 평생교육 지원, 성폭력·가정폭력·성매매 예방 및 피해자 지원, 전문의료서비스 체계 구축, 행정부처 내 여성장애인 지원 추진 전담 체계 설치</p>
<p>17. 한부모·미혼모</p>	<p>○ 정당한 이유 없이 양육비를 지급받지 못하는 이혼·미혼 한부모 가족이 전</p>	<p>○ 자녀 양육비를 정부가 대신 지급하고 비동거 부</p>

<p>의 자녀양육을 위한 국가의 양육비 대지급제도 도입</p>	<p>배우자 혹은 자녀의 생부로부터 자녀 부양비를 받는 방안을 강화하고 있으나, 비동거 부모 중 경제적으로 취약한 경우가 많기 때문에 실제로 이루어지는 경우가 많지 않음. ○ 대부분의 OECD 국가들은 비동거 부모의 양육비 지급을 위해 공식적인 아동양육시스템을 운영하고 있으며, 법적으로 비양육부모의 양육비 지급 책임 명문화.</p>	<p>모 등에게 구상권을 행사하는 '양육비 대지급 제도' 도입</p>
<p>18. 청년여성의 안전한 주거 확보를 위한 여성공동임대주택 보급</p>	<p>○ 청년들은 불안정한 고용과 소득, 학업 중 발생한 학자금 대출 등의 개인부채로 주거안정을 도모하기에 어려운 현실. ○ 특히 청년여성의 경우 안정적 주거 확보의 어려움과 더불어, 젊은 여성들이 많이 거주하는 단독주택지역에서 연쇄 성폭행 사건이 자주 발생하는 등 주거지에서의 '안전할 권리'를 보장받지 못하고 있음.</p>	<p>○ 청년여성을 위한 안전한 공용 임대주택 <여성세이프 쉼어 하우스(Safe Share Housing)> 보급 ○ '주거연대계약 제도' 도입 ○ 1인 가구를 위한 소형 임대주택 공급 확대 ○ 치안문제 해결을 위한 공공보안시스템 마련</p>
<p>19. 여성농민의 법적 지위 확보를 위한 농가경영협약 정부 인센티브 제도 도입</p>	<p>○ 농민 중에 경영주가 남편인 비율이 70.3%이고, 여성농민 본인이 경영주인 경우는 26.3%에 불과함. 농업정책, 지자체, 마을, 법인 등 모든 영역에서의 의사결정 과정에 여성 참여를 보장하고, 농업인으로서의 지위에 합당한 보편적 복지 수혜를 받기 위해서는 여성농어업인의 경영주로서의 지위 확보가 기본 조건임.</p>	<p>○ 여성농민의 공동경영주 보장 및 지위 확보 방안 마련 -배우자 공동경영인 등록 농가에 대한 연금 특례 -농가경영협약 확대를 위한 정부 지원(인센티브) 제도 등</p>
<p>20. 올바른 차별금지법 제정</p>	<p>○ 차별금지법은 우리 사회에서 소외되고 억압받기 쉬운 상황에 노출되어 있는 사회적 소수자들에 대한 차별을 금지함으로써 개인의 차이와 다양성을 존중하고, 법적인 평등권을 보장한다</p>	<p>○ 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산,</p>

	<p>는 점에서 중요함.</p> <p>○ 헌법이 규정하고 있는 인간의 존엄과 평등 이념을 실현하기 위한 최소한의 장치로써 그동안 드러나지 않았던 다양한 차별현실을 알려내고, 차별을 금하는 차별금지법 제정.</p>	<p>가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별 정체성, 학력, 고용형태, 사회적 신분 등을 이유로 한 모든 차별을 금하는 차별금지법 제정</p>
--	--	---

II 세션 2

발제 | 유엔사회권 위원회 경향과 쟁점

발제 | 유엔사회권 선택의정서 의의와 비준 필요성

토론 | 사회권 규약 이행과 선택의정서 비준에 대한 의견

고용노동부

법무부

보건복지부

외교부

발제1

유엔 사회권 위원회 경향과 쟁점

| 신혜수 유엔사회권위원회 위원

유엔 사회권위원회의 경향과 쟁점

신혜수 (유엔 사회권위원회 위원; KOCUN 상임대표)

2010년 4월에 사회권위원으로 선출되어 2011년 1월 1일부터 임기를 시작하였고, 이제 활동한 지 만 2년이 지났다. 지금까지 여성인권분야에서 일해 온 경험과, 특히 여성차별철폐위원회 위원으로서 8년간 활동했던 전력을 가지고, 사회권위원회에서도 전 이슈에 걸쳐 특히 여성과 장애인 등 소수자 인권에 대한 관심을 주류화 하는 노력을 해 왔다.

2년간의 활동기간동안 파악한 사회권위원회의 관심 분야는 대략 다음과 같다.

- 사회권규약이 국내법과 관련해 어느 위치에 있는가? 특히 규약이 국내법과 충돌할 때 어느 것이 우위를 점하는가?
- 법조인들과 법 집행 공무원들의 사회권규약에 대한 인식과 교육 정도
- 평등권과 반차별 원칙의 실현 여부, 즉 여성, 소수 인종, 장애인, 난민, 이주노동자 등 사회적 약자와 소수자에 대한 차별을 어떻게 대처하고 있는가? 파리원칙에 부합하는 독립적 국가인권기구의 설립과 작동 여부, 차별금지법이 있는지 등
- 개발과 인권--경제개발과정에서 인권침해가 일어나지 않는지? 해당지역민들과 사전에 충분한 협의와 동의가 있어야 한다는 원칙(Free Prior Informed Consent)이 잘 지켜지는지? ODA가 인권적 관점에서 집행되는지? 개발이 환경오염을 초래하지는 않는지?
- 노동권과 관련해서는 특히 비정규직 문제, 이민자 등의 노동권 보장, 최저임금제를 보장하고 있는지? 여성에 대한 차별, 장애인의 취업보장, 단결권 보장 등
- 사회보장권에 대해서는 전 세계 경제위기와 맞물려 취약계층에 대한 대책, 경제위기시에도 사회보장이 퇴보하지 않도록 대처하고 있는지?
- 가족에 대한 권리는 가정폭력, 어린이 노동, 인신매매에 대한 대책 등
- 의식주 등 적정한 생활수준을 유지할 권리 중에서 특히 빈곤대책, 식량권, 주거권의

보장, 근년에 증가하고 있는 토지점유(land-grabbing) 현상, 특히 경제개발로 인한 토지수용과 그로 인한 무/허가 주택의 (강제)철거 문제

- 건강권은 국민건강보험제도, 농촌, 산간, 오지 주민의 건강권 보장, 자살률, 정신건강 등
- 교육권에 있어서는 남녀격차, 장애인 통합교육, 인권교육, 성교육 실시 여부
- 문화권의 향유와 관련해서는 원주민들의 문화유산을 누릴 권리, 개발이 이러한 권리를 침해하지 않도록 하기 위한 조치 등

새로운 국제적 기준의 기반이 되는 일반논평과 관련하여 사회권위원회는 지금까지 21개의 일반논평을 채택하였다. 일반논평은 규약의 조항에 대한 해석, 또는 보충적 문건이다. 일반논평 제15호-물에 대한 권리-는 독일의 지속적인 작업으로 채택되었다고 알고 있다. 독일은 근년에도 계속해서 '기업과 인권'(business and human rights)을 주제로 에버트 재단을 통해 위원회 정기회기 때마다 지속적으로 위원들과 세미나를 개최해 오고 있다. 또한 네덜란드 마스트리트대학을 중심으로 유럽 사회권학자들은 영토 밖에서의 사회권보장에 대한 국가의 책임(Extra-Territorial Obligations of the State on Economic, Social and Cultural Rights; 줄여서 ETO라고 함)에 대한 관심을 가지고 2010년 마스트리트원칙을 제정하였다.

현재 위원회에서 추진하고 있는 일반논평은 1) 제12조 건강권 중 성과 생식건강(sexual and reproductive health), 그리고 2) 제7조 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리에 관한 것이다. 또 제10조 가족에 대한 보호와 지원도 앞으로 일반논평이 나와야 할 것으로 인지되고 있다. 위원회가 일반논평을 제정하는 과정에는 다른 모든 조약기구와 마찬가지로 반드시 공개토론회를 개최하도록 되어 있는데, 이때 많은 NGO와 전문가들이 서면으로 의견을 제출하고 직접 토론에 참여한다. 한국의 시민사회도 9개 조약기구의 일반논평/일반권고 채택과정에 관심을 갖고 적극적으로 참여하기를 기대한다.

2008년 제정된 사회권규약 선택의정서는 발효에 필요한 최소 비준국 10개국이 채워져서 금년 5월 5일 발효될 예정이다. 현재까지 비준국은 2010년에 비준한 에콰도르를 필두로 몽골, 스페인, 엘살바도르, 아르헨티나, 볼리비아, 보스니아 헤르체고비나, 슬로바키아, 포르투갈, 우루과이다. 비준국 중의 반수가 남미국가이다. 남미에서는 이미 사회권에 해당하는 많은 사안들이 법원에서 다루어진 경험이 있다. 앞으로 과연 사회권위원회에서 예상하는 대로 견장을 수 없이 많은 숫자의 개인진정이 접수될 것인지 궁금하다.

선택의정서는 규약에 보장된 권리가 침해되었을 때 이를 구제받을 수 있도록 하는 인 권보장 장치이다. 따라서 이를 비준하는 것은 국내의 미비된 법과 제도를 사회권규약과 일치하도록 정비하는 효과를 가지게 된다. 사실 사회권 침해가 일어난 사후에 개인진정을 제기해서 구제받기 보다는 개인진정을 할 필요가 없도록 사전에 방지하는 역할을 선택의 정서가 담당하는 것이 더 효율적일 것이다. 한국사회의 사회권의 현주소를 명확히 짚고 선택의정서 비준에 걸림돌이 되는 지점이 어디인지를 가려내어 이를 개선하는 작업이 이루어지기를 기대한다.

발제2

UN 사회권규약 선택의정서 의의와 비준 필요성

| 공감 황필규 변호사

유엔사회권규약 선택의정서의 의의와 비준 필요성

황필규 (변호사, 공익인권법재단 공감)

“국제시스템상 인권 보호의 역사적 간극을 메우는 이 선택의정서는 모든 인권의 동등한 가치와 중요성, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 강화된 법적 보호의 필요성에 관한 강력하고 명백한 입장을 천명하며 보편적 인권 역사의 진정한 이정표 역할을 한다. 이 선택의정서는 우리로 하여금 유엔인권선언의 인권에 관한 통일된 비전에 좀 더 가까이 다가갈 수 있도록 할 것이다. 중요한 것은 이 선택의정서가 피해자들로 하여금 처음으로 국제적인 차원에서 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해에 대하여 정의를 추구할 수 있도록 할 것이라는 점이다.”

- Navi Pillay 유엔인권최고대표의 유엔총회 보고 중 (2008. 12. 10.)¹³⁾ -

1. 논의의 출발점이자 귀결점

(1) 선택의정서의 기초인 유엔사회권규약

개인통보제도의 도입 등 절차법적인 의미를 지니는 유엔사회권규약 선택의정서의 의의와 비준 필요성을 논하기 위해서는 그 기초가 되는 실체법으로서의 유엔사회권규약의 내용의 확인과 이행 강제가 전제가 되어야 한다. 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.¹⁴⁾ 따라서 유엔사회권규약은 국내에서 직접적인 법적 효력을 가진다. 이는 국제인권법은 인권과 관련하여 입법, 사법, 행정의 법적 근거가 되고, 경우에 따라서는 국내법을 해석하는 기준이 되거나 보완하는 역할을 수행할 수도 있다.¹⁵⁾ 예컨대 기존 법률 혹은 새로운 법률은 국제인권법과 배치되

13) Statement by the High Commissioner for Human Rights, Ms. Navanethem Pillay, *Official Records*, 65

th Plenary meeting, UN Doc. A/63/PV. 66, Wednesday 10 December 2008, 3pm.

14) 헌법 제6조 제1항.

15) 황필규, “국제인권기준에 비추어 본 한국 인권현실: 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정례검토

지 않도록 심사되고,¹⁶⁾ 국제인권법은 구체적인 재판규범으로 적용된다. 행정의 경우 국제인권법은 모든 행정작용의 기초가 될 뿐만 아니라, 행정주체 혹은 공무원이 이를 어겼을 경우 국가배상,¹⁷⁾ 직무유기,¹⁸⁾ 성실의무 위반¹⁹⁾ 등 민형사상 책임과 법적 징계로 이어지게 된다.²⁰⁾

(2) 선택의정서 적용의 결과로서의 유엔인권권고

유엔사회권규약 선택의정서가 특정 국가상황 혹은 특정 사건에 대한 조사 혹은 심사를 규정하고 있고 이는 결국 사회권위원회의 견해 혹은 권고로 귀결된다는 점에서 유엔인권권고의 의미의 확인이 전제되어야 한다. 유엔인권기구의 권고는 그 권고가 실제적·절차적 측면에서 국내에서 법적 구속력을 갖는 국제인권법의 명문의 규정에 근거한다는 점에 비추어, 곧바로 국내에서 법적 구속력을 갖는다고 보기는 어렵다 하더라도, 국내법과 명백히 배치되지 않는 한 충분히 존중되고 그 취지가 충분히 반영될 수 있도록 국내적으로 해석·적용되어야 한다.²¹⁾ 유엔인권권고는 실제법·절차법적으로 법률에 기초한 권고라는 점 외에도 ‘항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함’²²⁾을 목적으로 하는 헌법의 국제협력 정신을 존중하여야 한다는 점에서 국내적으로 이행되어야 한다.²³⁾

NGO보고서와 정부보고서 초안의 비교·평가를 중심으로”, 국제엠네스티 한국지부 법률가위원회, 『2008년 제1차 인권세미나: 국제인권현안과 국제인권법』 (2008. 3. 22.), pp. 1-2.

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

17) 국가배상법 제2조.

18) 형법 제122조.

19) 국가공무원법 제56조.

20) 황필규, “유엔인권권고 이행 메커니즘 확립 방안”, 대한변호사협회, 유엔인권정책센터, 『제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2012. 12. 6.), p. 151.

21) 황필규, “외국인의 인권과 차별금지”, 『인권과 정의』 제365호 (대한변호사협회, 2007. 1.), p. 49.

22) 헌법 전문; 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정 참조. “국제연합(UN)의 “인권에 관한 세계선언”은 법적 구속력을 가진 것은 아니고, 우리나라가 아직 국제노동기구의 정식회원국은 아니기 때문에 이 기구의 제87호 조약 및 제98호 조약이 국내법적 효력을 갖는 것은 아니지만(헌법 제6조 제1항, 위 87호 조약 제15조 제1항, 98호 조약 제8조 제1항 참조), 다년간 국제연합교육과학문화기구의 회원국으로 활동하여 오고 있으며, 국회의 동의를 얻어 국제연합의 인권규약의 대부분을 수락한 체약국으로서 위 각 선언이나 조약 또는 권고에 나타나 있는 국제적 협력의 정신을 존중하여 되도록 그 취지를 살릴 수 있도록 노력하여야 함은 말할 나위도 없다.”

23) 황필규, “유엔인권권고 이행 메커니즘 확립 방안”, 대한변호사협회, 유엔인권정책센터, 『제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2012. 12. 6.), p. 152.

(3) 유엔인권권고의 이행 방안

유엔사회권규약 선택의정서 적용의 결과물은 사회권위원회의 견해 혹은 권고이고 이러한 유엔인권권고는 별도의 입법이 없는 한 직접적인 법적 구속력을 가지지 않는다는 점에서 이들 권고를 어떻게 이행하여야 할 것인가에 대한 별도의 논의를 필요로 한다. 유엔인권권고 이행의 효과성은 인권정책 전반의 수립과 이행 메커니즘의 효과성, 지속가능성 등에 의존하게 되어 있기 때문에 총체적인 인권정책의 수립 및 시행과 관련된 원칙과 절차의 확립이 필요하다. 적어도 정부가 국제인권기준에 입각한 인권에 기초한 접근으로 유엔인권권고를 바라본다면 그 권고의 올바름을 확인하고 즉각적인 이행이나, 이것이 곤란한 경우 향후 이행을 위한 구체적인 계획 수립과 그 시행으로 나아가야 한다. 유엔인권기구의 심의와 권고는 ‘대한민국’을 대상으로 하는 것이지 협의의 ‘정부’를 대상으로 하는 것이 아니기 때문에²⁴⁾ 행정부, 입법부, 사법부 등 3부와 국가인권위원회를 포함하는 모든 국가기관들은 자신의 소관사항을 기본으로 하여 가능한 한 광범위하게 유엔인권권고의 이행을 위한 교차적이고 다층적인 실행과 점검 체계를 갖추어야 하고,²⁵⁾ 상호작용과 상호협의를 위한 공식화된 적절한 통로를 마련하여야 한다.²⁶⁾ 인권의 문제는 소위 ‘인권정책’에 국한되는 문제가 아니고 모든 정부정책에서 어떻게 인권의 문제를 녹아들게 할 것인가의 문제이기 때문에 정부는 인권과 일반적인 국가작용의 분리를 극복하고 모든 정책 수립과 시행, 법제 개선, 관행 개선에서 인권의 ‘주류화’를 이루도록 하여야 한다.²⁷⁾

정부는 모든 유엔인권권고 사항과 관련하여 담당 단위, 계획과 일정, 예산 등 실효적인 이행이 담보될 수 있는 구체적인 이행방안을 공개적으로 제시하여야 하고, 특히 예산과 관련하여서는 권고의 이행을 위한 될 수 있는 구체적인, 연구조사 등에 소요되는 비용이 구체적으로 정부예산에 반영될 수 있도록 하여야 한다. 또한 될부는 유엔인권권고의 이행구조관련하가인권될 기본계획의 틀과 상호보완적이 될 수 있도록 적절한 시스템을 개발하고 운영하여야 하고²⁸⁾ 여러 유엔인권메커니즘은 상호보완적이고 관련 권고의 이행

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

25) 최은아, “유엔 자유권위원회가 한국정부에 권고한 최종견해 이행 관련 토론문: 인권행위자들(한국정부와 한국민간단체들)의 후속 활동을 중심으로”, 대한변호사협회·유엔인권정책센터, 『유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2011. 12. 9.), p. 60.

26) Open Society Justice Initiative *et al.*, *Improving Implementation and Follow-up: Treaty Bodies, Special Procedures, Universal Periodic Review: - Report of Proceedings (22-23 November 2010)*, p. 31.

27) 황필규, “유엔인권권고 이행 메커니즘 확립 방안”, 대한변호사협회, 유엔인권정책센터, 『제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2012. 12. 6.), pp. 153-159.

28) 김경희, “유엔아동권리협약의 이행상황분석과 실현방안”, 대한변호사협회·유엔인권정책센터, 『유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2011. 12. 9.), pp. 170-171.

은 포괄적이고 이행으로 는 예야 한다.²⁹⁾ 될부는 유엔인권될 수산 도를 전후한 국내 의견수렴과정 구체권고 될논의과정에 대한 명확한 으로를 마련하여야 하고, 유엔인권될 를 통하여 이루어진 한국인권상황에 대한 평가록 적절 등을 이적으로 정리하고 이에 대한 모든 사회구성원의 는성 강화 방안을 강 꾀하여야 한다. 될부는 유엔인권될 수산활동하 가인권강화에 적극적으로 참여함을 통하여 되는 비용이수준하가깊이관련좀 더 구체적하고,술질적인 것이 될 수 있도록 노력하여야 한다.³⁰⁾

(3) 개인통보에 대한 견해 혹은 권고의 이행 방안

유엔사회권규약 선택의정서가 채택하고 있는 개인통보제도의 경우 개별 사건의 구제를 대상으로 하고 국내구제절차 완료의 원칙이라는 보충성의 원칙을 채택하고 있기 때문에 기존 제도를 통하거나 새로운 제도를 만들어 그 이행을 강제할 필요가 있다. 이는 사회권규약 선택의정서뿐만 아니라 자유권규약 제1선택의정서, 인종차별철폐협약 제14조, 여성차별철폐협약 선택의정서 등의 개인통보에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 정부는 확정판결과 배치되어 현재의 법제도하에서는 관련 권고를 이행할 수 있는 방법이 없다는 입장이다.³¹⁾ 법무부는 2005년 개인통보의 국내구제방안에 대하여 연구자료집을 발간하여 재심절차의 이용, 국가배상법에 특별규정 신설, 특별법 제정 등이 방안을 제시한 바 있다.³²⁾ 또한 법무부는 2007년에는 관련 공청회를 개최하여 재심절차, 국가배상절차, 금전보상 이용 등의 방안을 논의하였고, 2007년 10월중으로 종합대책을 수립할 예정이라는 입장을 밝혔다.³³⁾ 국회도 용역과제를 통해 유사한 연구를 진행한 바 있다.³⁴⁾ 그러나 ‘종합대책’은 수립되지 않은 채 제1차 국가인권정책기본계획에서 개인진정에 대한 국내이행방안 검토가 계획되었으나³⁵⁾ 별다른 진전이 없었고,³⁶⁾ 제2차 국가인권정책기본계획도 비

29) 우종길, “국제인권메커니즘의 권고사항 이행을 위한 국내 후속조치”, 대한변호사협회·유엔인권정책센터, 『유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2011. 12. 9.), pp. 249-250.

30) 황필규, “유엔인권권고 이행 메커니즘 확립 방안”, 대한변호사협회, 유엔인권정책센터, 『제2회 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄』 (2012. 12. 6.), pp. 159-165.

31) 법무부, 『국제인권규약상 개인통보의 국내구제방안 연구: 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 중심으로』 (2005), p.11; 차지훈, 성창익, 문정호, 『국제인권기구의 권고에 대한 국내적 이행방안의 연구』 (2006, 국회법제사법위원회), p.12.

32) 법무부 2005. 3. 9.자 정책뉴스, “법무부, UN 개인통보제도 연구자료집 발간”, http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ShowData.do?strNbodCd=noti0603&strWrtNo=970&strAnsNo=A&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ_52000000&strOrgGbnCd=100000#none; 법무부, 『국제인권규약상 개인통보의 국내구제방안 연구: 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 중심으로』 (2005) 참조.

33) 법무부 2007. 9. 18.자 보도자료, “UN 개인진정 인용결정의 국내 이행방안 공청회 개최”

34) 차지훈, 성창익, 문정호, 『국제인권기구의 권고에 대한 국내적 이행방안의 연구: 인권이사회 권고를 중심으로』 (국회법제사법위원회, 2006. 4.).

35) “개인진정 관련 TF 운영을 통한 국내이행방안 검토

슷한 ‘검토’ 계획만을 제시하고 있다.³⁷⁾ 유엔사회권규약 선택의정서가 개인의 권리구제까지 나아가는 실질적인 의미를 가지기 위해서는 개인통보에 대한 국내적 구제절차의 마련이 시급하다.

2. 유엔사회권규약 선택의정서의 배경 및 내용³⁸⁾

(1) 배경

유엔사회권규약 선택의정서는 사회권규약을 위한 개인통보와 조사절차를 마련하고 있는 국제조약이다. 1966년 유엔총회는 사회권규약을 채택하였고, 이 규약은 당사국에게 노동권, 건강권, 교육권, 적당한 생활수준에 관한 권리 등을 포함하는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 인정하고 점진적으로 달성할 의무를 부과하고 있다. 그러나 이 규약은 이러한 의무가 법적으로 강제될 수 있는 메커니즘을 포함하지 않았다. 개인통보제도에 관한 작업은 다른 유엔인권조약과 유사한 선택의정서를 마련할 계획을 가지고 1990년에 시작되었다. 이러한 흐름은 1993년 세계인권회의에 의해서도 강화되었는데, 이 회의는 유엔인권위원회와 사회권위원회에 사회권규약 “선택의정서에 대한 검토를 지속”할 것을 권고했다.³⁹⁾ 사회권위원회는 1997년에 최초의 선택의정서 초안을 제시하였고 2002년에는 워킹그룹을 신설하여 이 작업을 계속하도록 했다. 2006년 유엔인권이사회는 이 워킹그룹에게 공식적으로 초안 협상을 진행할 임무를 부여하였고, 그 협상은 2008년 4월에 완료되었다. 결국 선택의정서는 2008년 12월 10일 유엔총회에서 채택되었고,⁴⁰⁾ 2009년 9월 24일 서

- 법무부, 외교통상부, 법원, 국가인권위원회로 구성
- 개인진정 현황 및 문제점, 해외 사례 검토
- 제심 또는 비상상고를 이용하는 방안, 특별법을 통한 금전보상 방안, 국가배상절차를 이용하는 방안 등에 관하여 각 방안의 장·단점을 분석하고 합리적인 대안 도출 가능성 검토.” 대한민국 정부, 『2007-2011 국가인권정책기본계획 2008년 수정판』(2008. 8.), p. 245.
- 36) “‘개인진정 관련 T/F’의 운영 및 공청회 개최 등 노력에도 불구하고 개인진정의 국내이행을 위한 구체적인 법률적·제도적 개선 성과로 이어지지는 못함
- 개인진정 결과 국제인권조약 위반으로 판단된 경우에 진정인의 구제와 관련하여, ‘제심’이나 ‘금전보상’은 별도의 입법이 필요하고 ‘국가배상’은 위법성 요건과 충돌하는 문제점이 있음.” 국가인권정책협의회, 『제1차 국가인권정책기본계획 자체평가 종합』(2011. 12.), p. 949.
- 37) “개인진정에 대한 국내 이행방안 검토
- 개인진정 현황 및 문제점, 해외 사례 검토
- 개인진정의 국내 이행을 위한 방안들의 장·단점을 분석하고 합리적인 대안 도출 가능성 검토.” 『2012-2016 국가인권정책기본계획』(2012. 3.), p. 298.
- 38) Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, http://en.wikipedia.org/wiki/Optional_Protocol_to_the_International_Covenant_on_Economic,_Social_and_Cultural_Rights.
- 39) 비엔나선언 및 행동계획 Part II, para. 75.
- 40) GA Res. 832, Un GAOR, 63th Session, Un Dco. A/RES/63/117 (2008); 2008. 12. 10.자

명을 받기 시작했다.⁴¹⁾ 2013년 4월 10일 현재 이 선택의정서는 10개의 당사국과 32개의 서명국을 가지고 있으며,⁴²⁾ 10개의 당사국이 비준한 때로부터 3개월이 지난 2013년 5월 5일에 발효될 예정이다.⁴³⁾

(2) 내용

유엔사회권규약 선택의정서는 자유권규약 제1선택의정서, 장애인권리협약 선택의정서, 인종차별철폐협약 제14조의 내용과 유사한 개인통보제도를 규정하고 있다. 당사국은 사회권위원회가 사회권규약상 권리가 침해되었다고 주장하는 개인이나 집단의 진정을 접수하고 심사할 권한이 있음을 인정하는 데 동의한다.⁴⁴⁾ 진정인은 모든 국제구제절차를 완료하여야 하고, 익명의 진정이나 당사국의 선택의정서 가입 이전에 발생한 사건에 관한 진정을 허용되지 않는다.⁴⁵⁾ 위원회는 진정 접수 후 침해를 주장한 피해자에게 회복이 불가능한 손해를 방지하기 위하여 예외적인 상황에서 잠정조치를 당사국에게 요청할 수 있다.⁴⁶⁾ 위원회는 개인통보를 심사함에 있어 당사국 조치의 합리성⁴⁷⁾을 심사하고, 그 과정에서 당사국의 다양한 정책적 조치의 가능성을 고려해야 한다. 위원회는 당사국에 필요한 정보를 요청할 수 있고, 당사국에 대하여 견해나 권고를 제시할 수 있다.⁴⁸⁾ 당사국은 사회권위원회가 개인이 아닌 다른 당사국의 진정을 접수하고 심사할 권한을 행사하도록 선택할 수 있다.⁴⁹⁾ 또한 이 선택의정서는 조사절차를 규정하고 있는데, 당사국은 서명 혹은 비준 시에 진정이 없는 경우에도 규약의 '중대하거나 조직적인 침해'에 대하여 위원회가 방문조사를 포함하는 조사, 보고 및 권고할 수 있는 권한 유무를 선택할 수 있다.⁵⁰⁾

유엔 보도자료, "'Economic, social and cultural rights: legal entitlements rather than charity" say UN Human Rights Experts".
<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C5486C42747EC60BC125751B005B08B3?opendocument>.

41) 2009. 9. 24. 유엔 뉴스, "UN urges States to adhere to new instrument to protect human rights".

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32207&Cr=cultural+rights&Cr1=>.

42) United Nations Treaty Collections.

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

43) 유엔사회권규약 선택의정서 제18조.

44) 유엔사회권규약 선택의정서 제1조.

45) 유엔사회권규약 선택의정서 제3조.

46) 유엔사회권규약 선택의정서 제5조.

47) Bruce Porter, "The Reasonableness of Article 8(4): Adjudicating Claims from the Margins", *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), pp. 39-53 참조 .

48) 유엔사회권규약 선택의정서 제6조, 제8조, 제9조.

49) 유엔사회권규약 선택의정서 제10조.

50) 유엔사회권규약 선택의정서 제11조.

3. 유엔사회권규약 선택의정서의 의의

(1) 모든 권리의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호관련성 확인

유엔사회권규약 선택의정서는 개인통보제도를 도입함으로써 그 전문에서 “모든 인간의 권리와 기초적 자유가 지닌 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호관련성을 재확인하며” 라고 밝힌 바와 같이 기존에 적어도 법형식적으로는 구분되어 있던 자유권과 사회권의 구분을 극복하는 의미를 지닌다.⁵¹⁾ 즉 선택의정서 채택으로 자유권과 사회권의 불균형은 어느 정도 해소될 수 있을 것이다.⁵²⁾ 1976년 자유권규약의 경우 제28조에 자유권위원회 설치를 규정하고 규약 채택과 동시에 구제수단을 명시하고 있는 제1선택의정서가 채택되었다. 그러나 사회권규약은 자유권규약에 비해 이행감시기구가 마련되지 못하였고, 권리를 침해당했을 경우 진정할 수 없었다. 이와 같은 상황은 주로 사회경제적 권리가 국가주권에 영향을 줄 수 있다는 점, 사법심사가 불가능하다는 점, 각각 국가의 한정된 자원이 라는 현실적인 제약이 있다는 점 등의 인식에서 비롯된 것이었다.⁵³⁾ 이러한 상황에서 1985년 경제사회이사회의 결의로 사회권규약 이행의 감독기구로 사회권위원회가 설치되면서 획기적인 발전을 이룬다. 사회권위원회는 국가보고서 검토를 통해 당사국의 사회권 규약 이행상황을 점검하고 일반논평을 통해 각 권리의 범위와 내용을 해석하는 기준을 제시해왔다. 또한 1990년대에 이르러 사회권위원회는 진정절차에 관심을 기울이기 시작해 사회권규약 선택의정서 초안을 유엔에 제출하며 논의를 촉진해왔다.⁵⁴⁾ 선택의정서는 사회권의 자유권에 대한 특수성을 감소시키고 사회권을 실질적인 권리로 자리매김하는데 기여할 것이다.⁵⁵⁾

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

52) Malcolm Langford, "Closing the Gap?: An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), p. 2; 류은숙, “사회권 규약 선택의정서”, 『인권오름』 제335호 (2013. 2. 27.),

<http://sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=2308>; 김신비, 최은아, “사회권규약 선택의정서, 12월 10일 유엔총회에서 채택: 인권 발전에 있어 역사적인 진보”, 『인권오름』 제134호 (2008. 12. 24.), <http://sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=1025>.

53) Pius Langa, "Taking Dignity Seriously: Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR" *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), p. 30.

54) 김신비, 최은아, “사회권규약 선택의정서, 12월 10일 유엔총회에서 채택: 인권 발전에 있어 역사적인 진보”, 『인권오름』 제134호 (2008. 12. 24.),

<http://sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=1025>.

55) 박찬운, “사회적규약선택의정서의 내용과 의미에 관한 소고”, 『인권과 정의』 Vol. 392 (2009. 4.), p. 136.

(2) 개인에 대한 국제적 구제가 가능한 구체적인 권리로서의 사회권 확인

사회권규약의 각 당사국은 “특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.”⁵⁶⁾ 규약이 권리의 “점진적” 실현과 “이용 가능한 자원”의 한계를 규정하고 있기 때문에 사회권규약에서 보장된 권리들은 종종 구체적이고 보편적이며 법적인 권리로 인정되기 보다는, 추상적이고 도덕적이며 프로그램적인 권리로 해석되기도 하였고,⁵⁷⁾ 자유권과 비교하여 2등 권리에 불과하다고 여겨지기도 했다.⁵⁸⁾ 그러나 사회권위원회는 일반논평 제3호에서 “즉시 효력을 발생시키는 여러 가지 의무도 부과”하고 있음을 강조하고 있다.⁵⁹⁾ 즉 사회권규약의 경우에도 대다수 국가의 국내법 체계상 사법기관 및 기타 기관에서 즉시 적용할 수 있는 다수의 규정이 포함되어 있다(제3조 남녀평등, 제7조 (a)(i) 공정한 임금과 등등한 보수, 제8조 노동3권, 제10조 제3항 아동의 특별한 보호, 제13조 제2항 (a) 무상의무교육, 제3항 학교선택권, 종교적, 도덕적 교육권, 제4항 교육기관 설립, 운영권, 제15조 제3항 과학적 연구와 창조적 활동의 자유).⁶⁰⁾ 위원회에 의하면 이러한 의무 가운데 두 가지가 특히 중요하다. 첫째 “이 규약에서 선언된 권리들이” 일정한 특정 사유에 의한 “차별 없이 행사되도록 보장”할 것이라는 제2조 제2항의 약속과 둘째 그것이 그 자체에 대하여 “다른 고려 사항이 선결 요건이 된다거나 이러한 고려 사항에 의해 제한되지 않는다.”는 제2조 제1항의 ‘조치를 취할 것’이라는 약속이 그것이다.⁶¹⁾ 환언하면, “해당권리의 완벽한 실현은 점진적으로 이루어가되 목표를 향한 조치는 관계국에서 규약의 효력이 발생하면서부터 합리적으로 짧은 시간 내에 밟아나가야 한다는 의미이다. 이러한 조치는 신중하고 구체적이어야 하며, 가능한 한 명확하게 본 규약에서 인정되는 의무의 이행에 초점이 맞추어진 것이어야 한다.”⁶²⁾ 사회권규약 선택의정서는 이들 즉시 적용 가능한 권리 침해에 대한 즉각적인 판단

56) 유엔사회권규약 제2조 제1항.

57) 김신비, 최은아, “사회권규약 선택의정서, 12월 10일 유엔총회에서 채택: 인권 발전에 있어 역사적인 진보”, 『인권오름』 제134호 (2008. 12. 24.),

<http://sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=1025>.

58) Kitty Arambulo, "Drafting an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Can an Ideal Become Reality?", *UC Davis Journal of International Law & Policy* 2 (1996), p. 128.

59) Office of the High Commissioner for Human Rights, International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (UN, 2003), p. 40.

60) 사회권위원회 일반논평 제3호 (당사국 의무의 성격 (제2조 제1항)), para. 5.

61) 사회권위원회 일반논평 제3호 (당사국 의무의 성격 (제2조 제1항)), paras. 1, 2.

과 기타 권리에 대한 평등권 침해 여부, 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치가 취해졌는지 여부에 대한 직접적인 판단을 가능하게 한다.⁶³⁾

(3) 사회권규약의 규약상 권리와 국가 의무의 명료화 및 이행 기여 & 사회권에 관한 국내 법리 발전 촉진⁶⁴⁾ 및 대중 인식 제고

유엔사회권규약 선택의정서는 사회권규약상의 권리 및 국가의 의무에 대한 보다 명확한 규정과 이해를 가져온다.⁶⁵⁾ 선택의정서에 따른 개인통보제도는 선택의정서를 앞서 채택한 자유권의 영역에서 확인되듯 국제법리의 발전을 통해 사회권규약에 담겨 있는 권리들의 범위와 국가의 이행 의무에 대한 진일보한 이해를 가져올 수 있다.⁶⁶⁾ 또한 이는 유엔인권기구가 이미 수행하고 있는 국가보고서에 대한 검토 그리고 사회권규약의 제 조항에 대한 일반논평을 통한 유권해석 기능과 결합되어 규약 이행의 기반을 더욱 강화하는데 일조할 것이다.⁶⁷⁾ 선택의정서는 규약의 안정적 이행에 기여하며,⁶⁸⁾ 국제인권조약 체계의 발전에 중요한 의미를 갖는다. 사회권규약상의 권리에 대한 침해를 당한 개인, 집단이 자신들의 문제를 국제화시키고 국제적인 절차에 직접 구제를 호소할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 것은 사회권의 발전의 중요한 제도적 조건이라 하지 않을 수 없다.⁶⁹⁾

62) 사회권위원회 일반논평 제3호 (당사국 의무의 성격 (제2조 제1항)), para. 2.

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

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

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

66) “첫째, 개인진정은 권리에 대한 논의를 추상적 원칙에서 구체적 사례로 옮겨갈 것을 요구한다. ... 둘째, 개인진정메커니즘은 시민사회 역량강화의 중요한 한 형태이다. ... 셋째, 개인들에게 사회권위원회에 진정을 제기할 수 있도록 하는 것은 또한 개인진정을 다루는 국내 메커니즘의 발전과 활용을 증진시킬 수 있다. ... 결과적으로 사회권위원회에 개인진정을 제기할 수 있는 권리는 사회권규약에 포함되어 있는 의무의 의미에 대한 좀 더 명확한 공감대를 형성하는 데 기여할 가능성이 높다.” Beth A Simmons, "Should States Ratify?: Process and Consequences of the Optional Protocol to the ICESCR", *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), pp. 66-72 참조.

67) Pius Langa, "Taking Dignity Seriously: Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR" *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), pp. 33-34.

68) Beth A Simmons, "Should States Ratify?: Process and Consequences of the Optional Protocol to the ICESCR", *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), pp. 72-77 참조.

69) 민변, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 참여연대, 한국여성단체연합, 『「경제사회문화적권리에 관한 국제규약」의 선택의정서 채택에 관한 한국정부의 입장에 대한 질의』 (2004. 12. 20.),

유엔사회권규약 선택의정서는 사회권에 관한 국내적인 법리의 발전을 촉진시킬 수 있다. 선택의정서는 국제적인 사회권의 법리 이를테면 사회권 규약 조항의 해석 및 국가 의무를 확인 하는데 있어 인용될 수 있는 판례 등을 통해 이에 관한 국내 법리의 발전을 자극하고 촉진시킬 것이다. 오늘날 유엔인권기구 등을 통해서 확립된 국제 법리의 국내적 수용은 전 세계적으로 일반화되고 있는 추세이며, 이 같은 추세가 인권의 보편성에 기여하는 방향으로 작용하고 있는 것은 주지의 사실이다. 핵심적으로 선택의정서는 사회권의 침해의 개념, 어떻게 그러한 권리 침해가 인정되고 해석되는지, 어떻게 구제될 수 있는지 등이 국제적인 사법절차에 따라 조사되고 기록된다는 것을 의미하며, 이러한 기록은 규약에 포함된 권리들을 보호하기 위한 국내법 및 절차에 중요한 영향을 미치게 될 것이다.⁷⁰⁾ 결국 선택의정서는 사회권의 국내 사법심사가가능성을 높이고 국내의 사법재판에서 사회권의 국가에 의한 침해 여부가 본격적으로 심사되는 길을 열 수 있다.⁷¹⁾ 또한 선택의정서는 사회권에 대한 대중적인 지각을 높일 것이다. 사회권을 침해당한 사람들이 그 침해의 내용을 특정하고 공론화하며 진정을 제기할 수 있는 장을 제공함으로써 규약에 보장된 인권기준에 대한 공공의 인식을 향상시키는데 기여할 것이다.⁷²⁾

4. 한국정부의 유엔사회권규약 선택의정서 비준 필요성

(1) 정부의 태도

한국 정부는 유엔사회권규약 선택의정서를 지분을 물론 서명도 하지 않았다.⁷³⁾ 그동안 유엔기구에서는 2009년 유엔사회권위원회 최종견해의 선택의정서 서명 및 비준 권고,⁷⁴⁾ 2013년 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 비준 권고⁷⁵⁾가 있다. 정

pp. 2-3.

70) Pius Langa, "Taking Dignity Seriously: Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR" *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1 (2009), p. 31.

71) 박찬운, "사회적규약선택의정서의 내용과 의미에 관한 소고", 『인권과 정의』 Vol. 392 (2009. 4.), p. 137.

72) 민변, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 참여연대, 한국여성단체연합, 『「경제사회문화적권리예관한국제규약」의 선택의정서 채택에 관한 한국정부의 입장에 대한 질의』(2004. 12. 20.), pp. 3-4.

73) United Nations Treaty Collections.

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

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

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

부는 사회권위원회의 최종견해에 대해서 여러 항목에 걸쳐 그 권고의 ‘부정확함, 오류와 왜곡된 정보’를 지적하는 공식 논평을 제출하였지만, 권고 일반에 대해서는 ‘진지하게 고려’할 것이라는 입장만을 표명했다.⁷⁶⁾ 유엔인권이사회 UPR 권고에 대해서도 “현재 국내적으로 비준 필요성과 비준에 따른 영향 등에 관하여 검토 중”이라는 입장 정도만을 제시했다.⁷⁷⁾ 한편 제2차 국가인권정책기본계획에서 정부는 사회권 분야에 대한 개인진정 제도 도입과 관련된 국제인권조약 선택의정서비준을 검토할 것이라고 하면서 사회권 분야 개인진정 현황 및 인용 사례를 연구분석하고 그 결과를 토대로 비준 여부를 검토하겠다는 계획을 제기하고 있다. 그러나 이 계획이 열거하고 있는 선택의정서 중 사회권규약 선택의정서는 2013년 5월에서야 발효될 예정이고, 아동권리협약 선택의정서는 2013년 4월 10일 현재 4개국만이 비준을 하였기 때문에⁷⁸⁾ 그 발효를 위해서는 추가적인 6개국의 비준이 필요한 상황이고, 장애인권리협약 선택의정서도 2건의 사례에 대해서만 결론이 난 상황이다.⁷⁹⁾ 최소한의 상황 파악도 되지 않은 채 ‘검토’ 앞에 수식어만 붙여 놓는 것으로 보이는 정부의 태도는 심히 우려스럽다고 할 수 있겠다.

(2) 비준 필요성

앞에서 서술한 선택의정서의 의의를 염두에 둔다면 비준의 필요성의 문제는 결국 정부가 비준을 두려워할 이유가 있는가의 문제로 귀결된다.⁸⁰⁾ 국가간 통보제도나 진정 없는 조사절차의 경우 정부가 그 적용을 배제할 수 있기 때문에 결국 유엔사회권규약 선택의정서의 비준과 관련하여 문제되는 것은 개인통보제도이다. 개인통보제도의 도입에서 발생할 수 있는 문제점에 대하여 국가인권위원회는 다음의 사항들을 지적하고 있다. “첫째, 경제적·사회적·문화적 권리와 직접·간접적으로 관계된 국가정책과 법제도가 광범위하게 국제심사의 대상이 됨으로써 당사국과의 갈등이 발생할 가능성이 있으며, 둘째, 개인통보의 심사후 당사국의 규약위반 판정시 그 판정의 국내적 이행을 위해서 과도한 국가적 비용이 발생할 가능성도 있으며, 셋째, 개인통보에 대한 심사에 있어서 각 당사국의 상이한 경제적·사회적·문화적 차이를 고려하면서 국제심사의 일관성·통일성을 유지하기가 용이하지 않을 것으로 본다.”⁸¹⁾

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

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

78) United Nations Treaty Collections.

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en.

79) <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>.

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

그러나 국가인권위원회의 위와 같은 지적은 사회권규약의 법적 성격, 개인통보와 관련한 국내의 논의, 명문의 규정으로 확인되는 사회권규약이 가지는 특수한 성격에 대한 물 이해에서 비롯된 것으로 판단된다. 우선 선택의정서는 그 어떤 실제적인 내용을 규정한 것이 아니고 정부가 이미 법적 의무로서 수용한 국내법적 효력을 가지는 사회권규약을 근거로 한다.⁸²⁾ 따라서 국가보고서의 심의 등을 통해 이미 관련 “국가정책과 법제도가 광범위하게 국제심사의 대상”이 되어 왔고, 이미 여성차별철폐협약 선택의정서에서와 같이 국내법적 효력을 가지는 다른 개인통보제도도 사회권의 내용을 상당 부분 포함하고 있는 상황에서, 정부는 이를 근거로 “갈등 발생 가능성”을 논할 수도 없고, 논한 적도 없다. “과도한 국가적 비용” 발생의 언급도 여러 가지 측면에서 타당하지 않다. 국내적인 절차를 통해 구제받을 수 없는 상황에서 국제적 구제의 길을 연다는 중요한 의미를 지니는 개인통보제도의 실질적인 적용을 위해서 일부 국가비용의 지출은 당연히 감수하여야 할 것이고, 실제 기존 자유권이나 여성의 권리의 예를 보더라도 한국에서 제기된 개인통보는 극소수에 불과하다. “국제심사의 일관성·통일성”의 문제도 사회권규약 제2조가 표방하는 바와 같이 사회권의 경우 각 당사국의 구체적인 상황이 고려되어야 한다는 점을 충분히 판단하지 못한 지적이라고 할 수 있다. 따라서 적어도 국가인권위원회가 지적하고 있는 문제점들은 선택의정서 비준의 걸림돌이 될 수 없다.

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

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

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

