

북한인권정책연구 제6권 2017

사회권의 관점에서 본 북한인권

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권연구센터 편

북한인권정책연구 제6권 2017

사회권의 관점에서 본 북한인권

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권연구센터 편

사회권의 관점에서 본 북한인권

북한인권정책연구 제6권 2017

발행일	2017년 12월 31일
저자	이주영, 김현주, 박진아, 이다혜, 신희석, 배연재
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	북한인권연구센터
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	두일디자인(02-2285-0936)
인쇄처	두일디자인
I S B N	978-89-8479-909-7 93340 북한 인권[北韓人權] 342.10911-KDC6 / 323.095193-DDC23 CIP2018006515
가격	13,500원

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

사회권의 관점에서 본 북한인권

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

1. 사회권규약과 북한인권 이주영(서울대학교 인권센터 전문위원)	7
2. 국제규범으로서의 식량권과 북한의 식량권 이행 김현주(한국해양과학기술원 선임연구원)	51
3. 건강권의 국제적 보호와 북한의 이행 박진아(경찰대학 강사)	97
4. 국제규범에서의 노동권 보호와 북한에 대한 적용 이다혜(서울대학교 고용복지법센터 연구위원)	141
5. 북한의 교육권 보호 및 증진 신희석(전환기정의워킹그룹 연구원)	191
6. 사회보장권의 국제적 보호와 북한의 사회보장권 이행: 사회권규약 일반논평 제19호를 중심으로 배연재(법무법인(유) 화우 컨설턴트)	259



표 차례

표 1-1	사회권 침해의 예	30
표 2-1	북한의 식량권 규정 조약의 비준·가입 현황	56
표 3-1	북한의 유엔인권조약 국가보고절차 이행 현황	126
표 5-1	교육권 세부 내용의 분류(즉각적·점진적 이행 여부 및 북한의 이행가능성 기준)	226
표 6-1	북한의 사회보장 관련 법규	282

1

사회권규약과 북한인권

이 주 영(서울대학교 인권센터 전문위원)

I. 들어가며	9
II. 사회권 개관	12
1. 사회권규약과 사회권 관련 특별절차	12
2. 사회권, 자유권의 불가분성	13
III. 사회권규약의 규범적 내용	16
1. 당사국의 일반적 법적 의무	16
2. 사회권침해와 권리 구제	28
IV. 사회권 연계 주제들과 북한에 대한 시사점	33
1. 비차별 및 평등의 원칙과 사회권	33
2. 부패와 사회권	38
3. 경제제재와 사회권	41
V. 나가며	43

I. 들어가며

사회권은 인간으로서의 존엄에 합당한 삶을 누리는 데 있어 기본적인 인권의 목록을 구성하며, 노동권, 적절한 생활수준에 대한 권리, 식량권, 교육권, 주거권, 건강권, 사회보장권 등을 포함한다. 이러한 권리들을 보장하는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 이하 사회권규약)¹⁾은 1966년 12월 16일 유엔총회에서 채택되어 1976년 1월 3일 발효되었다. 남한과 북한 모두 사회권규약을 비준한 당사국이다. 사회권은 지금까지 북한인권문제 논의에서 그다지 중요하게 다루어지지 못했다. 인도적 지원을 사회권 신장을 위한 활동으로 자동적으로 치환하는 시각이 존재하는 한편, 다른 한편에서는 사회권에 대해 논의하는 것이 북한정부의 책임을 면해 주는 것처럼 이해되어 왔다. 양쪽의 시각 모두 노동, 식생활, 건강, 주거, 교육 등의 인간다운 삶의 조건에 대한 문제를 국가의 이행 책임을 수반하는 인권문제로 보지 못한다는 공통적인 한계를 가지고 있다. 북한의 실질적인 인권 개선을 위해 사회권과 자유권을 함께 중요하게 다루어야 할 필요가 있다. 한 사람이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받으며 동등한 지위를 가진 사회구성원으로서 살아가기 위해서, 시민·정치적 자유, 인간다운 삶을 보장하기 위한 사회적·경제적·문화적 권리 모두를 필수적으로 요구하기 때문이다. 인간다운 삶의 조건을 누리지 못한다면 정치적 자유를 행사하기 힘들고, 역으로 표현의 자유와 결사의 자유 없이, 자신의 사회경제적 권리 신장을 도모하기 힘들다. 또한 사회경제적 불평등은 공적 의사결정 과정에

¹⁾ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly Resolution 2200A (XXI), 1966.12.16. 채택, 1976.01.03. 발효됨. 2017년 12월 기준으로 비준국은 166개국, 서명국은 6개국이다.

참여하는 데 영향을 미치는 정치 자원의 분배 역시 왜곡시키면서, 시민·정치적 권리를 위축시킨다. 이 같은 사회권과 자유권의 불가분성에 대해 인식하면서, 북한인권에 대한 논의에서 이제까지 소홀히 다루어져 왔던 사회권의 관점과 기준을 재조명할 필요가 있다.

또한, 사회권도 자유권과 마찬가지로 그 이행을 위해 국가의 의무를 수반한다는 점이 다시금 상기되어야 한다. 국제인권법하에서 국가는 자국 관할권 내에 있는 사람들의 인권을 실현하기 위해 존중, 보호, 실현할 의무를 진다. 여기에서 인권은 사회권을 포함하며, 따라서 사회권의 신장은 사람들을 인간존엄을 지닌 권리 주체로 인식할 것, 국가가 사회권의 존중, 보호, 실현을 위한 법적 책임을 다할 것을 요구한다. 사회권의 관점에서 북한인권을 접근한다는 것은 북한 내 사람들이 노동, 식생활, 주거, 건강, 교육 등의 영역에서 인간다운 삶을 누리고 있는지에 대해 관심을 갖는 것이며, 동시에 북한정부가 이러한 영역에서 인권에 대한 존중, 보호, 실현 의무를 어떻게 이행하고 있는지, 이와 관련하여 한국과 국제사회의 책임과 역할은 무엇인지에 대한 질문을 던지는 것이기도 하다.

『사회권의 관점에서 본 북한인권』은 사회권규약에 담긴 국제기준의 내용을 분석함으로써, 사회권의 관점에서 향후 북한인권에 대한 연구와 정책 논의에 있어서의 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 본 연구의 총론에 해당하는 이 논문은 사회권규약이 담고 있는 전체적인 내용과 사회권규약 이행을 위한 당사국의 의무를 개관하는 데 초점이 있다. 이후 이어지는 총 5개의 장에서는 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR, 이하 사회권위원회)가 채택하는 일반논평(general comments)²⁾을 해

²⁾ 사회권위원회는 당사국의 정기보고서 심사 경험을 토대로 1990년대 초반부터 개별

석지침으로 삼아 식량권, 건강권, 노동권, 교육권, 사회보장권에 대한 권리별 규범 내용과 이에 따른 당사국들의 구체적인 의무를 분석하고, 북한 관련 시사점을 제시하는 것을 목표로 한다. 본 연구는 각 권리별 북한의 실태를 상세히 드러내는 것을 목적으로 하지 않는다. 그보다는 사회권 전반에 대한 검토와 각 권리별 규범의 내용 및 이에 상응하는 당사국의 일차적 의무, 국제사회의 지원과 협력 의무에 대한 분석을 통해 향후 북한인권에 대한 연구와 정책 논의에 필요한 관점과 기준을 제시하는 데 주안점을 둔다. 본 연구는 앞으로 북한인권 상황을 논의하는 데 있어, 자유권 혹은 사회권의 특정 권리에만 편중되지 않고 모든 사람의 인간존엄을 중심으로 하는 통합적 시각을 적용하는 데 기여할 것으로 기대한다.

본 논문의 제II장에서는 사회권규약과 유엔인권이사회 내 사회권 관련 특별절차를 간략히 소개한다. 제III장에서는 사회권규약 당사국이 어떠한 일반적 법적 의무를 가지며, 어떠한 경우에 의무의 위반으로 볼 수 있는지를 사회권위원회의 일반논평들에 근거해 살펴본다. 제IV장은 사회권 연계 특별주제들로서 비차별과 평등의 원칙, 부패, 경제재와 사회권의 상관관계를 검토하고, 각각이 북한인권에 갖는 시사점을 간략히 논의하도록 한다.

권리의 내용과 이에 상응하는 국가의 의무를 구체화하는 작업을 통해 일반논평으로 발표해 왔다. 사회권위원회가 2017년 8월까지 채택한 일반논평들 중 제1호, 제2호, 제3호, 제9호, 제10호, 제24호를 제외하고서는 각 권리에 대한 규범적 내용을 밝히는 데 목적을 두고 있으며, 일반논평은 그 자체로 법적 구속력을 갖고 있지 않으나 규약에 대한 권위 있는 해석 지침으로 받아들여지고 있다.

1

2

3

4

5

6

II. 사회권 개관³⁾

1. 사회권규약과 사회권 관련 특별절차

사회권규약은 자결권, 당사국 의무의 일반적 성격, 실체적 권리들, 국제적 이행, 비준·발효·개정 등에 관한 사항을 담고 있다. 사회권규약은 실체적 권리로서 자결권(제1조), 노동권(제6조), 공정한 노동조건에 대한 권리(제7조), 노동조합 관련 권리(제8조), 사회보장에 대한 권리(제9조), 임산부·어린이 및 연소자의 보호(제10조), 식량, 의복, 주택 등 적합한 생활수준을 누릴 권리(제11조), 건강권(제12조), 교육권(제13~14조), 문화생활 참여에 대한 권리(제15조), 과학기술의 혜택을 공정하게 누릴 권리(제15조) 등을 열거하고 있다. 비차별과 평등(제2조 제2항)은 사회권규약이 보장하는 모든 권리 실현에 있어 핵심 원칙이다. 1985년 사회권규약의 이행을 감독하는 전문가위원회로서 사회권위원회가 유엔경제사회이사회 결의에 의해 설치되었다.⁴⁾ 사회권규약 제16조, 제17조에 따라 당사국은 정기적으로 사회권규약의 이행에 관한 보고서를 제출하도록 되어 있다. 사회권위원회는 국가 보고서의 심사를 통해 사회권규약의 이행을 모니터링하고, 각 조항별로 당사국의 상황에 대한 의견과 개선 권고를 담은 ‘최종견해(concluding observations)’를 채택한다.

사회권 관련하여 유엔인권이사회의 특별절차들도 다수 마련되어 있다. 유엔인권이사회의 특별절차(special procedures)란 독립적 전문

³⁾ 본 장은 필자의 “사회권규약의 발전과 국내적 함의,” 『국제법학회논총』, 제61권 제2호 (2016), pp. 125~157 중 관련 내용을 토대로 하고 있다.

⁴⁾ ECOSOC Resolution 1985/17, UN Doc. E/1985/85 (28 May 1985). 유엔 자유권위원회(Human Rights Committee)는 자유권규약 제28조~제45조에 의거해 설치되었다.

가로 하여금 특정 주제 혹은 국가의 상황에 대해 조사하여 보고하고 관련 연구와 자문 활동을 하도록 하는 제도이다.⁵⁾ 이 중 사회권 관련 특별절차로는 1998년에 교육권 특별보고관이 처음 임명된 것으로, 식량권 특별보고관(2000년), 주거권 특별보고관(2000년), 건강권 특별보고관(2002년), 안전한 식수와 위생에 대한 특별보고관(2008년), 문화적 권리 분야의 특별보고관(2009년) 등이 있다. 이러한 특별절차 역시 교육권, 식량권, 주거권, 건강권, 식수 및 위생에 대한 권리, 문화권 등 각 권리 규범의 발전과 관련 인권 상황의 개선에 중요한 역할을 하고 있다.⁶⁾

2. 사회권, 자유권의 불가분성

자유권과 사회권을 이분법적으로 바라보는 시각이 여전히 존재한다. 이러한 견해에 따르면, 자유권은 국가가 부당하게 간섭하고 통제하지 말 것을 요구하며, 사회권은 국가의 적극적 행위와 재정부담을 요구하는 것으로 단순화되곤 한다. 하지만 자유권이나 사회권을 실질적으로 이행하기 위해 국가가 수행해야 할 의무의 성격을 검토해 보면, 자유권과 사회권의 차이를 필요 이상으로 강조하는 이원론은 현실에 부합하지 않음을 알 수 있다. 1980년 미국의 철학자 헨리 슈(Henry Shue)의 『기본권(Basic Rights)』은 자유권이나 사회권의 범주에 속하는 다양한 권리들이 실제 어떻게 침해되거나 집행되는지에 대해 논증

⁵⁾ 2017년 8월 기준 44개의 주제, 12개 국가에 대한 특별절차가 있다. 특별절차는 특별보고관(special rapporteur), 독립적 전문가(independent expert), 실무분과(working group) 등으로 구성되는데, 모두 국가들로부터 독립성을 갖는 전문가들이 임명되어 활동한다.

⁶⁾ 유엔인권이사회 특별절차에 대한 내용과 각 주제별 특별절차에 대한 소개를 볼 수 있다. 관련하여, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>> (검색일: 2017.12.13.) 참조.

하면서 이원론이 현실에 맞지 않는다는 것을 드러내주었다.⁷⁾ 예를 들어, 대표적인 자유권인 고문 및 가혹행위로부터의 자유의 경우에도, 경찰, 검찰, 법원, 교정시설 등 법집행 공무원에 대한 교육·훈련, 과학적 수사기법의 개발, 교정시설에서의 처우 개선 등 국가의 적극적 행위와 상당한 재정 지출을 필요로 한다. 사회권으로 분류되는 식량권의 경우, 국가가 직접 식량을 제공해야 하는 경우는 예외적인 상황이며, 사람들의 경작지나 생계수단을 박탈하지 않는 것, 즉 국가의 부작위 의무를 가장 기본으로 한다. 이와 같이 권리들의 구체적인 양태를 분석해 보면 자유권은 소극적 의무, 사회권은 적극적 의무만을 수반하는 것으로 보는 이원론은 지나치게 단순화된 접근임을 알 수 있다.⁸⁾ 헨리 슈는 이러한 분석에 기반하여, 모든 기본권은 권리를 박탈하지 않을 의무, 권리 박탈로부터 보호할 의무, 그리고 지원할 의무인 세 차원의 의무를 수반한다고 제안하였다.⁹⁾ 권리에 상응하는 의무에 대하여 새로운 개념 틀을 제시함으로써 현대 인권에 대한 이해의 깊이를 더한 것이다.

사회권과 자유권의 이원론은 ‘진정한 인권’은 자유권이고 사회권은 그보다 좀 못 미치는 권리로 인식하게 하는 인권 내부의 위계화를 낳았다는 점에서도 비판을 받았다. 이에 대해, 국제사법재판소 소장이자 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회(Human Rights Committee, 이하 자유권위원회) 위원을 역임한 영국의 대표적인 국제법학자 로잘린 히긴스(Rosalyn Higgins)는 ‘어떤 권리를 이행하는 데 소극적 자세가 아닌 적극적 조치를 요구한다 하더라도, 권리는 여전히 권리’라며 사회권의

⁷⁾ Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (Princeton University Press, 1980).

⁸⁾ *Ibid.*, pp. 35~40, 51~55.

⁹⁾ *Ibid.*

인권으로서의 지위를 확인하였다.¹⁰⁾ 또한, ‘적극적 의무의 개념’이 시민·정치적 권리의 필수 요소가 되어가고 있다는 점도 강조했다.¹¹⁾ 이를 테면, 유럽인권재판소는 사법접근권 관련 판례에서 법률 부조의 제공, 법원의 지리적 접근성 증진과 같은 내용을 포함하였는데 이는 국가의 적극적 행위를 요구하는 것이다. 또한, 프라이버시권, 고문금지 등에 대한 자유권위원회의 일반논평은 각각 프라이버시 보호를 위한 절차 마련, 고문 예방을 위한 법집행 공무원에 대한 교육·훈련, 발생한 고문 행위에 대한 수사와 책임자의 처벌 등을 국가 의무의 일부로서 요구한 바 있다. 로잘린 히긴스는 이러한 사례를 통해 자유권의 보호는 필수적으로 국가의 적극적 행위를 수반함을 지적하였다.¹²⁾ 더 나아가 미국의 법학자 스티븐 홈스(Stephen Holmes)와 캐스 선스타인(Cass Sunstein)은 모든 권리는 결국에는 적극적 권리이고 비용 지출이 뒤따를 수밖에 없다고 주장하였다.¹³⁾ 모든 권리는 입법이라는 국가의 적극적 행위를 통해 확인·보장되어야 하고 권리가 침해되면 구제가 제공되어야 한다는 점을 상기할 때, 이는 당연한 결론이라는 것이다.¹⁴⁾

유엔 차원에서는 1993년 비엔나 세계인권선언 및 행동강령을 통해 모든 권리는 동일한 가치를 가지고 있고 개인들이 한 범주의 권리만으로 온전히 인권을 향유할 수 없음을 유엔의 공식적인 입장으로 확립하였다.¹⁵⁾ 인권 내부에 마치 서열이 있는 것처럼 인권을 선별적으로 접근

¹⁰⁾ Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 100.

¹¹⁾ *Ibid.*

¹²⁾ *Ibid.*, pp. 100~101.

¹³⁾ Stephen Holmes and Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (New York: Norton, 1999).

¹⁴⁾ *Ibid.*, pp. 43~48.

¹⁵⁾ World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/23 (12 July 1993).

하는 것을 문제로 인지하면서, 모든 인권의 불가분성과 상호의존성을 원칙으로서 강조한 것이다.

“모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호의존성과 상호관련성을 갖는다. 국제사회는 인권을 전 세계적으로 공정하고 평등한 방식으로, 대등하게, 또 동일한 비중을 두고 다루어야 한다. [...] 정치적, 경제적, 문화적 체계를 떠나서 모든 인권과 기본적 자유를 신장하고 보호하는 것은 국가의 의무이다.”¹⁶⁾

III. 사회권규약의 규범적 내용

1. 당사국의 일반적 법적 의무¹⁷⁾

사회권규약 제2조 제1항은 당사국이 이행해야 할 의무의 일반조항이다.

사회권규약 제2조 제1항

“이 규약의 각 당사국은 특히 입법 조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.”

사회권규약 제2조 제1항에 근거하여, 사회권규약 이행을 위한 국가의 의무를 ‘권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여’ 가용 자원

¹⁶⁾ *Ibid.*, para. 3.

¹⁷⁾ 박찬운, “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격,” 『인권과 정의』, 통권364호 (2006), pp. 102~116. 박찬운은 사회권 이행을 위한 국가의 의무와 관련해 사회권 위원회 일반논평 제3호, ‘립버그 원칙(1986)’, ‘마스트리히트 가이드라인(1996)’ 등을 통해 발전되어 온 국제인권법적 논의를 국내에 소개하였다.

의 최대한도까지 조치를 취할 의무, 즉각적 의무, 최소핵심 의무, 국제지원과 협력의 의무로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 사회권규약 제2조 제1항에 대한 사회권위원회의 해석을 제시하는 일반논평 제3호¹⁸⁾는 사회권규약 당사국이 부담하는 의무의 성격을 이해하는 데 중요한 준거문서가 된다. 사회권위원회는 사회권규약상 개별 권리 규범의 내용을 해석하는 데 있어서 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현 의무(obligation to fulfil)라는 분석의 틀을 사용하고 있다. 1989년 식량권 특별보고관이었던 아스본 아이테(Asbjorn Eide)가 식량권을 주제로 한 사회권위원회 일반토론(general discussion)에서 식량권에 상응하는 국가 의무를 존중·보호·실현의 의무로 나누어 분석한 것이 첫 시작이었다.¹⁹⁾ 이는 헨리 슈가 『기본권』에서 제시하였던 세 가지 유형의 의무, 즉 권리를 박탈하지 않을 의무, 권리 박탈로부터 보호할 의무, 지원할 의무²⁰⁾를 변용한 것이다. 1996년 국제인권법 전문가회의에서 채택된 ‘경제·사회·문화적 권리 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인’은 존중·보호·실현 세 가지 유형의 의무를 자유권과 사회권 모두에 수반되는 국가 이행 의무의 일반적인 틀로서 제안하였다.²¹⁾ 사회권위원회는 일반논평 제12호 ‘적절한 식량에 대한 권리(1999)’

¹⁸⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations UN Doc. E/1991/23 (Fifth Session, 1990), annex III.

¹⁹⁾ Asbjorn Eide, "The Right to Adequate Food as a Human Right," *Human Rights Study Series*, no. 1 (1989).

²⁰⁾ Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* 참조.

²¹⁾ "The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights (adopted in 22~26 January 1997, Maastricht)," *Human Rights Quarterly*, vol. 20 (1998), pp. 691~705, para. 6. 국제법률가위원회, 마스트리히트 인권센터, 어번-모건 인권연구소는 '립버그 원칙'이 유엔인권문서로 채택된 후 10년이 지난 1997년 회의를 열어, 사회권위원회 모니터링 기능을 강화하기 위해 사회권규약 위반의 의미와 판단 기준에 대해 전문가들의 의견을 모았다. 그 결과가 '마스트리히트 가이드라인'이다.

1
2
3
4
5
6

부터 그 이후 채택한 실제적 권리에 대한 일반논평들에서 각 권리에 상응하는 의무를 존중·보호·실현의 의무, 세 가지 유형으로 나누어 분석해 왔다. 한편, 각 권리별로 해당 권리를 실현하는 데 필요한 재화나 서비스와 관련해서는 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 질(quality)로 나누어 그러한 재화나 서비스가 갖추어야 할 필수적 요소를 설명하고 있다.

아래에서는 사회권규약 제2조 제1항과 사회권위원회의 일반논평들에 근거하여, ‘권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여’ 가용 자원의 최대한도까지 조치를 취할 의무, 즉각적 의무, 최소핵심 의무, 국제지원과 협력의 의무, 존중의 의무, 보호의 의무, 실현의 의무, 재화 및 서비스의 가용성, 접근성, 수용성, 질을 순서대로 살펴보도록 한다. 이러한 개념은 사회권규약 이행을 위한 국가의 의무를 이해하는데 있어 핵심적이다.

가. ‘권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여’ 가용 자원의 최대한도까지 조치를 취할 의무

일반논평 제3호에 따르면, 당사국은 가용할 수 있는 자원을 최대한 사용하여 사회권을 실현할 수 있도록 적절한 조치를 취할 의무가 있다. ‘가용 자원’, ‘점진적 달성’이라는 문구는 이런 권리의 실현이 자원의 부족에 의해 지장을 받을 수 있으며 어느 정도 기간을 필요로 함을 의미한다.²²⁾ 작위의 의무를 수반하는 경우, 특히 상당한 재정을 투입하는 국가행위가 요구되는 경우, 단기 및 중장기 계획을 갖고 의무를 이행해 나가야 한다. 이것은 사회권에만 해당되는 것이 아니며, 자유권

²²⁾ OHCHR, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights* (Geneva: 2008), p. 13.

도 마찬가지로 구금시설에서의 인간적 처우 보장, 취약집단에 대한 법률 부조 제공을 통한 공정한 재판에 대한 권리 보장, 정보공개를 통한 표현의 자유 보장 등이 그러한 예이다.

(1) 적절한 조치를 취할 의무(행위의 의무)

권리의 완전한 실현이 ‘점진적’ 성격을 지닌다는 점이 국가가 재정이 충분할 때까지 권리 실현을 위한 의무를 이행하지 않아도 된다는 뜻으로 잘못 해석되어서는 안 된다. 모든 권리의 완전한 실현에는 시간이 걸릴 수 있지만, 사회권을 온전히 실현하기 위해 국가가 적절한 조치를 취해야 할 의무는 즉각적 성격을 갖는다. 사회권위원회는 ‘해당 권리의 완전한 실현은 점진적으로 이루어가되’, 당사국은 의무의 이행이라는 데 목적을 명확히 둔, 신중하고 구체적인 조치를 ‘규약의 효력 발생 후 합리적으로 짧은 시간 내에 밟아나가야’ 한다고 하였다.²³⁾ 사회권규약하 당사국의 의무는 개별 권리의 완전한 실현을 달성해야 할 ‘결과의 의무(obligation of result)’와 이러한 결과를 실현할 수 있도록 합리적인 조치를 계획하고 시행해야 할 ‘행위의 의무(obligation of conduct)’가 혼합된 것이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 결과의 의무 이행 여부는 설정된 지표를 중심으로 일정 기간별 목표 달성 여부가 평가되어야 하며, 합리적인 조치를 계획하고 시행해야 할 행위의 의무는 즉시 이행되어야 한다.

²³⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, annex III, para. 2.

²⁴⁾ 국가에게 요구되는 국제법적 의무와 관련해, 국제법위원회(International Law Commission)는 특정한 행위를 행하거나 행하지 않을 의무와 특정한 상황이나 결과를 만들어야 할 의무가 있으며, 각각을 ‘행위의 의무’, ‘결과의 의무’를 지칭한다고 하였다. International Law Commission, “Yearbook of the International Law Commission,” vol. II, part Two (1977), p. 12.

1
2
3
4
5
6

(2) 자원 부족 상황

자원이 없다고 해서 사회권을 이행하는 조치를 취하지 않는다든지 혹은 그러한 조치의 시행을 무한정 연장하는 것은 정당화되지 않는다. 가용자원의 한계 안에서 사회권의 향유를 최대한 가능하게 할 수 있는 조치를 마련하고 시행할 의무가 여전히 국가에 있다.²⁵⁾ 우선순위를 어디에 둘 것인가는 가용자원이 부족한 경우에 핵심적인 문제가 된다. 국가는 가용한 모든 자원을 모든 사람에게 적어도 최소 수준의 인권상황을 보장하기 위해 우선적으로 이용하였음을 입증할 수 있어야 하며, 이러한 최소핵심 의무를 이행하기 위해 필요한 경우 국제지원과 협력을 적극 요청해야 한다.²⁶⁾ 일반논평 제3호는 ‘우선적으로 [...] 최소핵심 의무(minimum core obligations)를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력’을 다 해야 한다고 하며 최소핵심 의무의 이행에 우선순위를 두어야 한다고 기준을 제시하였다.²⁷⁾ 아울러, 가용자원이 극도로 제한되는 상황에서도 가난하고 주변화되어 있는 사회의 취약계층을 보호하기 위한 프로그램들을 최우선 순위로 시행해야 한다고 강조하였다.²⁸⁾ 사회권규약 선택의정서 제8조 제4항은 사회권 실현에 있어 재정이 필요한 사안에 있어 사회권규약 위반 여부를 판단할 때, 합리성 심사를 하도록 규정하고 있다. 핵심적으로는 심각한 자원 제약 상황이 국가 책임을 자동적으로 면제하는 것은 아니라는

²⁵⁾ CESCR, An Evaluation of the Obligation to ‘Take Steps to the ‘Maximum of Available Resources’ under an Optional Protocol to the Covenant, UN Doc. E/C.12/2007/1 (10 May 2007), para. 4.

²⁶⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, UN Doc. E/C.12/1999/5 (12 May 1999), para. 17; General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations, annex III, para. 10.

²⁷⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations, annex III, para. 10.

²⁸⁾ *Ibid.*, para. 12.

점이다. 자원을 최적화하여 분명한 목표하에 조치를 취했고, 가장 취약하고 소외된 개인과 집단을 보호하기 위한 조치를 취했다는 점을 당사국이 납득할 수 있게 설명하지 못하는 경우 사회권규약 위반으로 판단될 수 있다.²⁹⁾

즉, ‘권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여’ 가용 자원의 최대한도까지 조치를 취할 의무는 모든 사회권의 완전한 실현을 단기간 내에 달성하는 것은 어느 국가에게나 불가능하다는 점을 인식하면서 국가가 자원 투입과 기간에 대한 계획을 세워 규약을 이행해 나갈 수 있어야 한다는 의미를 담고 있는 것이다. 따라서 이를 국가에게 아무런 구체적 의무도 없는 것처럼 이해하는 것은 잘못된 해석이다.³⁰⁾

나. 즉각적 의무

사회권규약의 권리들은 즉각적 효력을 갖는 의무도 부과한다. 즉, 모든 권리가 자원의 투입과 정책 실시의 결과로 일정한 시간이 지난 후에만 실현될 수 있는 성격을 지닌 것은 아니다.³¹⁾ 예를 들어 성별, 인종, 언어, 종교, 정치적 및 기타 견해, 출신 민족, 장애, 성적 지향, 사회적 신분 등 차별이 금지된 사유에 기반해 정당한 이유 없이 의료, 교육, 주거, 고용 및 승진 등에 있어 사람을 차별하는 것을 금지해야 할 의무는 즉각적이다. 또한, 국가의 작위에 의해 인권을 침해하지 않을 의무, 즉 존중 의무 역시 즉각적 성격을 갖는다. 이를테면, 국가는 자유로이 노동조합을 가입·결성할 권리, 살고 있는 집에서 강제퇴거를 당하

²⁹⁾ CESCR, An Evaluation of the Obligation to 'Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' under an Optional Protocol to the Covenant, paras. 3~4.

³⁰⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, annex III, para. 9.

³¹⁾ *Ibid.*, para. 1.

지 않을 권리, 강제노동에 처하지 않을 권리 등을 지체 없이 존중해야 한다. 위에서 보았듯이, 권리의 완전한 실현이라는 결과의 의무와 달리, 권리 실현을 위해 적절한 조치를 취할 의무도 즉각적 효력을 갖는 의무이다. 나아가, 당사국은 현행 사회권 향유 수준을 퇴보시키는 조치를 취하지 않아야 하며, 만약 그런 조치를 취할 경우, 그 정당성을 설명해야 할 책임이 있음을 뜻하는데, 이러한 퇴보조치 금지 의무 역시 즉각적 성격을 띤다.

다. 최소핵심 의무

사회권위원회는 사회권규약하에서 모든 당사국은 '각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하는 최소핵심 의무'를 가진다고 해석하였다.³²⁾ 이는 경계 지점에서는 일정한 모호성을 가진다 하더라도, 각 권리마다 침해되어서는 안 되는 핵심(또는 본질)이 있다는 권리의 일반적 학설에 부합하는 것이다.³³⁾ 사회권위원회는 '동 규약이 이러한 최소핵심 의무를 부과하지 않는 것으로 해석된다면, 이는 본 규약의 존재 이유 대부분을 박탈하는 것과 다름없다'³⁴⁾고 하였으며, 당사국 보고서를 심사하면서 축적한 경험을 토대로 이후 개별 권리에 관한 각각의 일반논평에서 각 권리에 대한 국가의 최소핵심 의무를 제시하였다.

³²⁾ *Ibid.*, para. 10.

³³⁾ Joel Feinberg, *Social Philosophy* (Prentice-Hall Inc, 1973), pp. 79~83.

³⁴⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, annex III, para. 10.

라. 국제지원과 협력의 의무³⁵⁾

당사국의 의무를 규정하고 있는 사회권규약 제2조 제1항은 ‘특히 경제적, 기술적인 국제적 지원 및 협력을 통하여’라는 문구를 명시적으로 포함하고 있다. 사회권규약의 제11조 제1항 및 제2항, 제15조 제4항, 제22조, 제23조 역시 국제적 협력에 관한 내용을 규정하고 있다. 사회권위원회는 ‘당사국 의무의 성격’에 관한 일반논평 제3호에서 ‘국제적 지원과 협력’에 대해 다음과 같이 언급하였다.

“동 규약 제2조 제1항의 마지막 요소에 주목할 필요가 있는데, 즉 모든 당사국이 ‘개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 측면의 국제적 지원 및 협력을 통하여 조치를 취할 것’을 약속한 점이다. 위원회는 동 규약의 초안자가 ‘가용 자원이 허용하는 최대한도까지’라는 문구의 의미를 당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력 및 지원에 의한 국제공동체의 가용자원을 모두 포함한 것으로 의도하였음에 주목한다. 또한 제11조, 제15조, 제22조, 제23조의 구체적 규정들은 해당 권리의 완전한 실현을 촉진하는 데 있어 이러한 협력의 필수불가결한 역할을 더욱 강조하고 있다. [...]”³⁶⁾

이러한 사회권위원회의 해석에 따르면, 사회권규약상 권리를 실현하기 위해, 당사국은 이용가능한 자원의 최대치까지 필요한 조치를 취해야 하며, 그러지 못할 경우에는 국제적 지원과 협력을 추구해야 할 의무가 있음을 인정한 것이라고 할 수 있다.³⁷⁾ 사회권위원회는 이후

³⁵⁾ 자세한 내용은 도경욱, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미 - 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 95~125.

³⁶⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, annex III, para. 13.

³⁷⁾ 도경욱, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미 - 북한 관련 시사점,” pp. 95~125, p. 102.

식량권, 주거권 등 개별 권리들에 대한 일반논평³⁸⁾을 통해 국제지원과 협력의 의무를 강조해왔다. 자국 내 가용자원의 부족으로 사회권규약의 이행에 제약을 경험하는 국가들에게 국제적 지원과 협력을 추구해야 할 의무가 있다면, 이에 상응하여 다른 국가들에게는 국제적 지원 및 협력을 제공해야 할 의무가 있다. 사회권위원회는 일반논평 제3호에서 사회권규약의 실현을 위해 ‘국제적 지원 및 협력’ 의무의 중요성을 다음과 같이 강조하였다.

“위원회는 유엔헌장 제55조 및 제56조, 국제법상 확립된 원칙들 및 동 규약의 규정에 따라 개발을 위한 국제적 협력과 이를 통한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위한 국제적 협력은 모든 당사국의 의무라는 것을 강조하고자 한다. 동 의무는 특히 위와 같은 측면에서 타국을 지원할 수 있는 위치에 있는 국가에 대하여 부과되는 의무이다. 위원회는 특히 1986년 12월 4일 유엔총회가 결의 41/128호를 통해 채택한 ‘개발권에 관한 선언’의 중요성 및 동 선언에서 인정되는 모든 원칙을 당사국들이 완전히 고려해야 할 필요성에 주목한다. 위원회는 동 의무를 이행할 수 있는 위치의 모든 당사국 측면에서의 국제적 지원 및 협력의 적극적 계획이 부재하다면, 많은 국가에서 경제적·사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현은 충족되지 못한 열망으로 남는다는 것을 강조한다.”³⁹⁾

‘적절한 식량에 대한 권리’에 관한 일반논평부터는 ‘국제적 의무’라는 제목하에 당사국, 국가 및 국제기구, 유엔과 기타 국제기구의 의무를 포괄적으로 다루기 시작했다.⁴⁰⁾ 그리고 건강권,⁴¹⁾ 물에 대한 권리,⁴²⁾

³⁸⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, para. 17; CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, UN Doc. E/1992/23 (1991), para. 10.

³⁹⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, annex III, para. 14.

자신이 저자인 모든 과학적, 문학적, 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리,⁴³⁾ 노동권,⁴⁴⁾ 사회보장권,⁴⁵⁾ 문화생활에 참여할 권리,⁴⁶⁾ 성 및 재생산 건강권⁴⁷⁾에 관한 일반논평에서도 각 권리와 관련한 당사국 및 국제기구의 국제적 의무가 구체적으로 제시되었다. 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리 관련 일반논평에서는 ‘국제적 의무’라는 제목 대신 ‘국제지원과 협력’이라는 제목하에 당사국의 역외 의무(extraterritorial obligations)를 상세히 풀이하였다.⁴⁸⁾ 성 및 재생산 건강권관련 일반논평은 국제지원과 협력에 대한 위원회의 가장 표준적인 해석을 보여준다.

“국제협력과 지원은 사회권규약 제2조 제1항의 주요 요소이며, 성 및 재생산 건강권 실현을 위해 핵심적이다. 제2조 제1항에 따라, 자원의 부족으로 인해 의무를 이행할 수 없고 성 및 재생산 건강권을 실현할 수 없는 국가들은 국제

-
- 40) CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, paras. 36~41.
 41) CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 August 2000), paras. 38~42.
 42) CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water, UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003), paras. 30~36.
 43) CESCR, General Comment No. 17: The Right of Everyone to Benefit from the Protection of the Moral and Material Interests Resulting from Any Scientific, Literary or Artistic Production of which He or She is the Author, UN Doc. E/C.12/GC/17 (12 January 2006), paras. 36~38.
 44) CESCR, General Comment No. 18: The Right to Work, UN Doc. E/C.12/GC/18 (6 February 2006), paras. 29~30.
 45) CESCR, General Comment No. 19: The Right to Social Security, UN Doc. E/C.12/GC/19 (4 February 2008), paras. 52~58.
 46) CESCR, General Comment No. 21: The Right of Everyone to Take Part in Cultural Life, UN Doc. E/C.12/GC/21 (21 December 2009), paras. 56~59.
 47) CESCR, General Comment No. 22: The Right to Sexual and Reproductive Health, UN Doc. E/C.12/GC/22 (2 May 2016), paras. 50~53.
 48) CESCR, General Comment No. 23: The Right to Just and Favourable Conditions of Work, UN Doc. E/C.12/GC/23 (26 April 2016), paras. 66~73.

1
2
3
4
5
6

협력과 지원을 요청해야 한다. 신의성실의 원칙과 최소 GDP 0.7%를 국제협력과 지원에 기여하겠다는 국제적 약속에 따라, 그러한 요청에 응답할 수 있는 국가들은 그렇게 해야 한다.”⁴⁹⁾

공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리 관련 일반논평에서는 개발도상국들을 지원해야 할 경제선진국들의 특별한 책임을 다음과 같이 분명히 하였다.

“가용자원에 따라, 당사국은 경제적 및 전문적 지원, 기술 이전을 제공하고, 사용자와 노동단체 간 초국적 대화를 증진함으로써 그러한 [국제적 지원과 협력에 대한] 요청에 응답해야 한다. 그러한 지원은 지속가능하고, 문화적으로 적절해야 하며, 인권기준에 부합하도록 제공되어야 한다. 경제적으로 발전한 국가들은 이와 관련해 개발도상국들을 지원해야 할 특별한 책임이 있다. [...]”⁵⁰⁾

마. 존중, 보호, 실현 의무

사회권위원회는 사회권규약의 권리 이행을 위한 당사국의 의무에 대해 앞서 설명한 일반적 의무 이외에도 개별 권리들과 관련해 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현 의무(obligation to fulfil)라는 틀을 통해 분석해 왔다.⁵¹⁾ 인권규범 이행을 위한 국가의 의무를 국가의 소극적 행위를 요구하는지, 적극적 행위를 요구하는지 여부, 그리고 권리를 박탈하는 행위주체가 국가

49) CESCR, General Comment No. 22: The Right to Sexual and Reproductive Health, para. 50.

50) CESCR, General Comment No. 23: The Right to Just and Favourable Conditions of Work, para. 67.

51) 실현 의무를 제공 의무(duty to provide)와 촉진 의무(duty to facilitate)로 나누어 분석하는 경우도 있지만, 존중, 보호, 실현 의무로 나누어 분석하는 것이 가장 일반적이다.

또는 비국가 행위자인지 여부 등에 따라 분류하는 것이다. 사회권은 국가의 적극적 행위를 요구하고, 자유권은 국가의 부작위를 요구하는 것으로 도식적으로 이해하는 경우들이 여전히 많다. 하지만 모든 인권은 권리를 향유하는데 국가가 저해하는 행위를 하지 않을 존중 의무(노동을 강제하지 않을 의무, 생계수단을 정당한 이유 없이 박탈하지 않을 의무, 자의적인 강제퇴거를 하지 않을 의무 등), 국가 아닌 다른 행위자의 인권침해 행위로부터 사람들을 보호해야 할 의무(식품이나 의약품의 품질과 안전을 관리해야 할 의무, 기업이 노동기준을 준수하게 함으로써 노동자들의 권리를 보장할 의무 등), 인권 실현을 위해 국가가 적절한 입법, 예산, 사법 등의 적극적 조치를 취할 충족·실현 의무(초등 무상교육을 제공해야 할 의무, 필수적인 1차 의료를 제공할 의무 등)가 있다.⁵²⁾

바. 가용성, 접근성, 수용성, 질

사회권위원회는 각 권리별로 해당 권리를 실현하는 데 필요한 재화나 서비스가 갖추어야 할 필수적인 요소로 ① 가용성(availability), ② 접근성(accessibility), ③ 수용성(acceptability), ④ 질(quality)⁵³⁾을 나누어 제시하여, 해당 권리의 이행 전략을 수립·이행하고, 실패를 평가하는 데 유용한 기준을 마련하였다. 사회권 향유를 위해 재화나 서비스가 필요한 경우, 그 재화나 서비스가 수량적으로 이용가능한지(이용가능성), 경제적으로든 지리적으로든 접근가능하고 관련한 정보

⁵²⁾ “The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights (adopted in 22~26 January 1997, Maastricht),” pp. 691~705, para. 6.

⁵³⁾ 단, 교육권에 대한 일반논평은 교육기관 및 프로그램의 필수적 요소로서 가용성, 접근성, 수용성, 질이라는 기준 대신, 가용성, 접근성, 수용성, 적응성의 기준을 적용하고 있다.

1
2
3
4
5
6

를 접할 수 있는지(접근성), 윤리적·문화적 측면에서 적합하며 상황에 부합하는지(수용성), 질이나 안전성이 검증되었는지(질)를 지표로 해당 권리의 보장 여부를 평가하는 것이다. 건강권을 예로 들자면, 세계보건 기구가 지정한 필수 의약품들이 당사국 영토 내에 충분한 수량으로 확보가 되어 있는지(이용가능성), 해당 의약품을 필요로 하는 사람들이 큰 경제적 부담 없이 가까운 곳에서 구할 수 있고 관련 정보를 쉽게 접할 수 있는지(접근성), 의약품이 영유아나 임산부를 고려한 형태로도 제공되는지, 의약품 처방에 있어 환자의 개인정보가 제대로 보호되는지(수용성), 의약품이 질적으로나 안전성의 측면에서 제대로 관리되는지(질) 등이 해당 국가가 건강권을 잘 보장하고 있는지를 평가하는 지표가 될 수 있다.⁵⁴⁾

2. 사회권침해와 권리 구제

가. 사회권 침해 여부의 판단

사람들이 열악한 사회경제적 상태에 있다는 것, 이를테면 경제적 소득 없이 지낸다거나 영양 상태가 좋지 않다거나 원하는 교육을 받지 못 하였다거나 질병에 걸렸는데 치료를 받지 못하였다거나 하는 등의 상황을 바로 국가에 의한 사회권 침해로 판단할 수는 없다. 사회권 침해 판단을 위해서는, 국가의 작위 혹은 부작위가 사회권 박탈 상황을 초래하고 있음을 평가해야 한다. 즉, 국가가 차별 의도나 효과가 있는 정책 또는 관행을 유지하고 있는지, 불평등 시정을 위한 조치를 취하였는지 여부(비차별 및 평등), 국가가 직접적으로 사회권 향유를 방해하

⁵⁴⁾ CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, para. 12.

거나 제한하는 행위를 하였는지 여부(존중 의무), 국가 아닌 행위자에 의해 사회권 침해가 발생하는 상황을 방지하였는지, 아니면 효과적인 보호 조치를 취하였는지 여부(보호 의무), 국가가 사회권의 최소 수준도 누리지 못하고 있는 상황을 방지하였는지, 사회권 실현의 점진적 달성을 위한 계획을 세우고 단계적 조치를 취하였는지, 사회적 취약계층의 열악한 사회권 상황을 개선하는데 우선순위를 두고 조치를 실시하였는지 여부(실현 의무)를 평가해야 한다.

실현 의무에 대해 좀 더 보자면, ① 해당 권리의 최소 수준을 충족시켜야 할 ‘최소핵심 의무’를 다 하지 않은 경우, ② 권리의 보장에 있어서 퇴보 조치를 취하는 경우가 특히 중요하게 검토되어야 한다. 자연재해, 경제위기, 무장분쟁 등의 상황으로 퇴보가 불가피한 상황임을 정당화하는 경우는 예외로 한다. 하지만 이러한 경우라고 하더라도, 사회권 이행에 대한 의무 이탈이 자동적으로 정당화되는 것은 아니다. 최소핵심 의무 이행 여부, 시간의 변화에 따른 상황의 개선 혹은 퇴보 여부(점진적 달성)를 판단하기 위해, 다양한 평가지표들이 활용될 수 있다. 예를 들어, 모성사망률, 영아사망률, 영양실조 상태 아동의 비율(건강권/식량권), 취학연령 아동의 문해율(교육권) 등이 그러한 예다. 비차별 및 평등 원칙과 관련하여, 해당 사회의 주요 차별 및 불평등 요인을 분석하여, 성별, 지역별, 소득수준별, 사회적 신분 등에 따라서 각 지표별로 격차가 발생하는지도 평가해야 한다. 이를테면, 성, 소득 수준, 지역, 사회적 신분별 유병률, 아플 때 의료시설 이용 비율, 고등교육 진학 비율, 기업이나 정부 고위직 승진 비율 등을 검토할 수 있다.

다음 <표 1-1>안의 내용은 유엔인권최고대표사무소가 설명한 사회권규약 위반의 예시로서, 각 권리별로 규약 위반 내지 침해를 판단하는데 참고자료가 될 수 있다. 물론, 이는 단순한 예시로서 규약 위반 여부에 대한 판단은 구체적인 사실과 맥락 속에서 이루어져야 한다.

1
2
3
4
5
6

표 1-1 > 사회권 침해의 예⁵⁵⁾

- 살고 있는 집에서 사람들을 강제퇴거 시키는 것 (적절한 주거에 대한 권리)
- 식수를 오염시키는 것, 예를 들어, 국가 소유 시설의 오수로 식수를 오염시키는 것 (건강권)
- 적정 생활을 누리는 데 충분한 최저임금을 보장하지 않는 것 (일터에서의 권리)
- 국내 모든 지역과 공동체에서 기아가 발생하지 않도록 방지하지 못한 것 (굶주림으로부터의 자유)
- 성 및 재생산 건강 관련 정보 및 서비스의 이용을 막는 것 (건강권)
- 장애가 있는 아동을 일반학교에서 체계적으로 분리하는 것 (교육권)
- 성별, 장애, 인종, 정치적 견해, 사회적 출신, HIV 감염 여부 등을 이유로 사용자가 채용 시 차별을 행하는 상황을 예방하거나 규제하지 않는 것 (노동에 대한 권리)
- 공공기관에 또는 사기업에 의해서든 식량이나, 농토 및 물과 같은 식량원을 파괴하거나 오염시키는 행위를 금지하지 않는 것 (식량권)
- 공·사 모든 영역에서 노동시간을 합리적으로 제한하지 않는 것 (일터에서의 권리)
- 소수자 또는 선주민 언어 사용을 금지하는 것 (문화생활에 참여할 권리)
- 지위 때문에 (예를 들어, 일정한 주거지가 없는 사람들, 난민신청인 등) 사회적 부조를 제공하지 않는 것 (사회보장에 대한 권리)
- 일하는 여성에게 출산휴가를 보장하지 않는 것 (가족 보호 및 지원)
- 개인들이 가정용으로 사용하는 물을 자의적이고 불법적으로 중단 조치하는 것 (물에 대한 권리)

⁵⁵⁾ OHCHR, *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, p. 18.

나. 사회권 침해에 대한 유엔 차원의 권리구제

2008년 12월 10일 세계인권선언 60주년을 맞아 유엔총회는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서(이하 사회권규약 선택의정서)를 채택하였다.⁵⁶⁾ 사회권규약 채택으로부터 40여 년 후 비로소 사회권규약의 위반사항에 대한 통보(communications)와 조사(inquiry) 절차가 제도적으로 마련된 것이다. 2008년 12월 유엔총회에서 채택된 사회권규약 선택의정서는 2013년 5월 5일 발효되었다. 그전까지는 국가의 규약상 의무 위반에 대해 피해자들이 사회권위원회로 청원서를 제출하는 등 국제적인 차원의 구제를 요청할 길이 없었다. 지역적 차원에서는 이미 '아프리카 인간과 인민의 권리헌장(1981)',⁵⁷⁾ '경제적·사회적 및 문화적 권리 영역의 미주 인권협약 산살바도르 의정서(1988)',⁵⁸⁾ '집단청원에 관한 유럽사회헌장 추가의정서(1995)'⁵⁹⁾에 따라 사회권에서의 국가 의무 위반에 대한 청원 절차가 마련되어 있지만, 해당 지역에 한정된 것이며 산살바도르 의정서나 유럽사회헌장 추가의정서의 경우 모든 사회권에 적용되는 것이 아니라는 한계를 갖고 있다. 개별 국가적 차원에서는 1990년대 이후 여러 나라에서 법원

⁵⁶⁾ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by the General Assembly Resolution, A/RES/63/117 (10 December 2008).

⁵⁷⁾ African Charter on Human and Peoples' Rights (1981). 아프리카 인간과 인민의 권리헌장은 자유권과 사회권 등 모든 범주의 인권을 담고 있으며, 동 헌장 제55조에 따라 개인이나 단체가 헌장 위반 사항에 대해 통보를 할 수 있다.

⁵⁸⁾ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador," A-52 (1988). 동 선택의정서 제19조 제6항은 결사의 자유와 교육권에 대해 개인진정이 가능하도록 하고 있다.

⁵⁹⁾ Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, CETS No. 158 (1995). 1996년 개정 유럽사회헌장 (European Social Charter, revised, CETS No. 163, 1996)에 대해 NGO 등이 집단 청원할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

의 사회권 관련 판례가 대폭 늘어났다.⁶⁰⁾ 이러한 상황은 사회권의 사법적 집행이 실제로 가능함을 보여줌으로써 사회권규약 선택의정서의 채택에 긍정적인 기여를 하였고, 역으로 선택의정서의 채택이 앞으로 사회권에 대한 국내 구제절차의 도입 및 활성화에 긍정적인 계기를 제공할 것이라 기대되고 있다.

선택의정서 채택에 앞서 사회권위원회는 어떤 기준을 통해 사회권규약 제2조 제1항 관련 국가의 적극적 의무⁶¹⁾를 심사할 것인지에 대해 가이드라인을 발표하였다.⁶²⁾ 이 가이드라인은 국가가 의무 이행을 위해 채택한 조치의 ‘합리성’ 또는 ‘적정성’을 평가하는 기준으로 ① 해당 조치가 사회권 실현을 목표로 하는 구체적 계획을 어느 정도 갖추었는지, ② 당사국이 차별적이거나 자의적인 요소 없이 재량을 행사하였는지 여부, ③ 가용자원 배분에 대한 당사국의 결정이 국제인권기준에 부합하는지 여부, ④ 선택 가능한 여러 정책 중 규약의 권리를 최소로 제약하는 선택을 하였는지 여부, ⑤ 채택한 조치의 일정, ⑥ 조치를 취함에 있어 빈곤하고 소외된 개인이나 집단의 위태로운 상황이 고려되었는지, 그 조치에 차별적인 요소가 없는지, 중대한 상황 혹은 위험한 상황에 대해 정책적 우선성이 부여되었는지 여부 등을 포함하였다. 제8조 제4항이 규정하는 합리성 심사의 구체적 내용은 앞으로 사회권위원회의 결정례가 점차 축적되면서 더욱 분명해질 것이다. 사회권규

⁶⁰⁾ Malcolm Langford ed., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Fons Coomans, *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems* (Intersentia, 2006); International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability* (Geneva: ICJ, 2008).

⁶¹⁾ 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여, 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, ‘자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할’ 의무.

⁶²⁾ CESCR, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the ‘Maximum of Available Resources’ under an Optional Protocol to the Covenant 참조.

약 선택의정서는 2017년 11월 6일 현재 26개국이 서명, 22개국이 비준⁶³⁾한 상태이다. 남한, 북한 양국 모두 현재까지 사회권규약 선택의 정서를 비준하지 않았다.

IV. 사회권 연계 주제들과 북한에 대한 시사점

1. 비차별 및 평등의 원칙과 사회권

비차별과 평등은 인권의 가장 기본적인 원칙이다. 인권은 그 개념상 사람이라면 누구든 차별 없이 동등하게 향유할 수 있어야 한다는 비차별과 평등의 가치를 내재하고 있다. 주요 국제인권조약은 비차별과 평등을 조약상의 모든 권리와 관련한 기본적 가치와 원칙으로서 명문화하고 있다. 사회권규약 제2조 제2항은 ‘이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장’해야 함을 규정하였다. 그리고 제3조는 ‘이 규약에 규정된 모든 경제적·사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보’해야 한다고 특히 성평등에 초점을 두었다.

사회권규약 제2조 제2항은 규약상 권리 각각을 차별 없이 향유할 수 있도록 보장할 것을 당사국의 의무로서 요구하고 있는데, 이 때 차별은 형식적 차별, 실질적 차별, 직접차별, 간접차별을 모두 포함한

⁶³⁾ 사회권규약 선택의정서 비준국은 아르헨티나, 벨기에, 볼리비아, 보스니아-헤르체고비나, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 핀란드, 프랑스, 가봉, 이탈리아, 룩셈부르크, 몽골리아, 몬테네그로, 니제르, 포르투갈, 산마리노, 슬로바키아, 스페인, 우루과이이다.

다. 제2조 제2항 비차별에 관한 사회권위원회의 일반논평 제20호에 따르면, 형식적 차별을 철폐한다는 것은 ‘당사국의 헌법, 법률과 정책 문서가 금지된 차별사유를 이유로 사람을 차별해서는 안 된다’는 의미이다.⁶⁴⁾ 예를 들어, 동일한 능력을 가졌는데도 성별 또는 사회적 신분에 따라 교육이나 취업의 기회를 제한하는 법률이나 정책이 있고 그것을 정당화할 합리적 사유가 없다면, 이는 형식적 차별에 해당한다. 나아가 당사국은 법이나 정책을 통해 공식적 차별로 드러나지는 않지만 실질적으로는 존재하는 차별을 없애기 위한 조치도 취해야 한다. 따라서 실질적 차별 근절은 유사한 상황에 있는 사람들의 공식적 대우를 단순 비교하는 것을 넘어서 ‘역사적 또는 완강하게 뿌리내린 편견으로 고통 받는 집단에 대해 충분히 관심을 기울일 것’을 요구한다.⁶⁵⁾ 사회권위원회는 이러한 인식하에 ‘실질적 또는 사실상의 차별을 야기하거나 온존시키는 조건과 태도를 예방, 개선, 철폐하기 위해 필요한 조치들을 즉각 채택’할 것을 당사국의 의무로서 강조하였다.⁶⁶⁾ 직접차별은 차별이 금지된 사유와 관련하여, 누군가를 유사한 상황에 있는 다른 사람에 비해 불리하게 대우하는 경우를 말한다.⁶⁷⁾ 이를테면, 지원자 또는 피고용인의 정치적 견해에 따라 고용 여부나 승진의 기회 등이 좌우된다면, 그것은 직접차별에 해당할 수 있다. 표면적으로는 중립적으로 보이는 법, 정책, 관행이 차별이 금지된 사유와 관련해 규약상 권리 향유에 있어 불균등한 영향을 나타낸다면, 그것은 간접차별이 된다.

⁶⁴⁾ CESCR, General Comment No. 20: Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, Art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/GC/20 (2 July 2009), para. 8.

⁶⁵⁾ *Ibid.*, para. 9.

⁶⁶⁾ *Ibid.*

⁶⁷⁾ *Ibid.*, para. 10.

차별은 국가기관과의 관계에서도 나타날 수 있지만, 가족, 직장, 재화나 용역을 제공받는 관계 등 사적 영역에서도 발생할 수 있다. 민간병원에서 인종, 혼인상태, 장애, 성적지향 등에 기초해 특정인에 대해 직접적 또는 간접적으로 진료를 거부하는 행위, 부모가 자녀의 성별에 따라 학교에 보내지 않는 행위 등이 그러한 예이다. 이와 관련해, 당사국은 ‘사적영역에서 개인이나 법인이 차별금지 사유에 기초해 사람들을 차별하는 일이 없도록 하기 위해 입법을 포함한 적절한 조치를 취할’ 의무가 있다.⁶⁸⁾

한편, 차등대우가 합리적이고 객관적인 사유에 의해 정당화될 수 있다면, 그러한 차등대우는 차별을 구성하지 않는다. 이렇듯 예외로 인정되려면, 해당 조치 혹은 부작위의 목적과 효과가 정당하고, 규약상 권리의 본질에 부합하고, 민주사회에서 전체 복지 증진의 목적에 기여해야 하며, 해당 조치 또는 부작위가 추구하는 목적 달성에 적합한 수단이며, 비례성에 부합해야 한다.⁶⁹⁾

사회권규약 제2조 제2항은 차별이 금지되는 사유로서 ‘인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분’을 열거하였다. 여기에서 ‘기타의 신분’은 이 목록이 완결적인 것이 아니며, 다른 사유 역시 차별금지 대상이 될 수 있음을 뜻한다.⁷⁰⁾ 사회권위원회는 ‘차별의 성격이란 맥락에 따라 다르게 시간의 경과에 따라 변화한다’는 점을 고려할 때, 사회적으로 취약한 상황에 있고, 소외되어 온 사람들의 경험을 반영해 차별금지 사유를 추가할 필요성이 있음을 환기시켰다.⁷¹⁾ 제2조 제2항에 명시적

⁶⁸⁾ *Ibid.*, para. 11.

⁶⁹⁾ *Ibid.*, para. 13.

⁷⁰⁾ *Ibid.*, para. 15.

⁷¹⁾ *Ibid.*, para. 27.

1
2
3
4
5
6

으로 열거되지 않았으나 ‘기타의 신분’에 속하는 것으로 추가될 수 있는 사유에는 장애, 연령, 국적, 혼인 및 가족상태, 성적지향 및 성별정체성, 건강상태, 거주지, 경제사회적 상황 등이 있다.⁷²⁾

제2조 제2항을 이행하기 위한 당사국의 의무는 차별행위를 하지 않을 소극적 의무뿐 아니라, 차별이 근절될 수 있도록 구체적이고 목표와 대상이 분명한 조치들을 취해야 할 적극적 의무를 포함한다. 차별을 금지하고 실질적 평등을 증진하는 입법과 정책, 공무원에 대한 인권교육 및 연수, 평등과 비차별 원칙에 대한 교육 등이 국가가 취해야 할 적극적 행위의 예이다. 특히 사회에 깊숙이 뿌리박혀 있는 차별과 분리를 근절하기 위한 종합적인 정책, 사회 인식 개선을 위한 프로그램을 채택해야 하며, 이를 집행하기 위해 예산을 할당해야 함을 사회권위원회는 강조하고 있다.⁷³⁾

북한의 사회권 상황에서도 차별과 불평등이 매우 구조적인 양상을 띠고 있다는 점을 생각할 때 이를 위한 연구와 개선방향의 모색이 매우 중요한 과제이다. 먼저 자유권과 사회권 전반에 있어 차별과 불평등의 구조적 요인으로 자리 잡고 있는 ‘성분’의 문제에 대해 인권적 관점에서 정확하게 인식하고 시정을 모색하는 것이 근본적으로 요구된다. ‘출신 성분’은 북한에서의 사회생활 전반에 있어 직접적으로든 간접적으로든 중요한 요소로 작용하고 있다. 사회권에 있어서도, 자유로운 일자리 선택 등 노동권, 정당한 급여 및 기타 조건의 보장과 공정한 승진 기회 보장 등에 관한 노동조건에 대한 권리, 주거지의 자유로운 선택과 적절한 주거생활의 향유와 관련된 주거권, 공정하게 배급제도의 혜택을 누리거나 자력으로 식량 문제를 해결하는 데 부당한 통제를 받지

⁷²⁾ *Ibid.*, paras. 28~35.

⁷³⁾ *Ibid.*, para. 39.

않는 문제와 관련된 식량권, 필요에 따른 양질의 의료시설 및 서비스의 접근과 관련된 건강권, 능력에 따른 공정한 고등교육 기회와 관련된 교육권 등의 향유에 있어 ‘출신성분’이 직·간접적인 차별요인으로 작용하며, 뿌리 깊은 차별과 불이익을 낳고 있는 것이다.⁷⁴⁾

보다 최근의 상황으로는, 배급제, 무상의료제, 연금제도 등 사회보장 제도가 붕괴하면서 나타나는 새로운 형태의 차별과 불평등 문제에 대해 주목할 필요가 있다. 식량난과 경제위기 이후 사회보장제도가 온전히 기능을 하지 못하는 상황에서, 사람들이 비공식적인 시장인 장마당을 통해 생계를 유지하는 경우가 상당한 것으로 알려져 있다.⁷⁵⁾ 북한정부가 자구책을 찾는 북한주민들의 이러한 노력을 공식적으로 통제하는 가운데, 경제적 기회를 둘러싼 부패가 심화하고 소득에 따른 사회경제적 불평등이 새롭게 나타나고 있다. 이러한 불평등은 기존의 사회적 신분제도와 결합하여 북한사회에서 원래 가장 취약한 위치에 있던 사람들에게 더욱 불리하게 작용할 것으로 우려된다. 이는 시장화가 북한사회 내 각기 다른 집단의 사회권 실현에 미치는 영향에 대한 심층적 분석의 필요성을 제기한다. 또한 자원의 제약을 고려하더라도 특히 빈곤층, 취약집단 등이 의식주, 의료 등에 있어 최소수준을 누릴 수 있도록 보장하는 것은 국가의 최소핵심 의무로서 우선순위를 갖는 당사국의 의무라는 점이 강조되어야 할 것이다.

한편, 북한사회에서 인종주의, 여성에 대한 폭력, 장애인에 대한 차

⁷⁴⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017): “당국이 지정한 사회계급(성분), 성별 및 장애에 따른 차별,” 통일연구원, 『2014 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』 (서울: 통일연구원, 2014), 원문 관련, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), paras. 265~354.

⁷⁵⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 참조; “11장 복지의 시장화,” “12장 사회구조의 시장화,” 헤이즐 스미스 지음, 김재오 옮김, 『장마당과 선군정치』 (서울: 창비, 2015), pp. 284~319.

별적 인식 등이 만연함에 따라 북한 순수 혈통이 아닌 아이들에 대한 차별, 그러한 아이들을 임신한 여성에 대한 강제 낙태, 특정 장애인들이 사회생활을 할 수 없도록 통제하는 등의 문제도 꾸준히 보고되고 있다.⁷⁶⁾ 이러한 문제들은 생명권, 고문 및 가혹행위로부터의 자유, 이동의 자유 등 자유권뿐 아니라, 건강권, 주거권 등 사회권 관점에서도 인식될 필요가 있다. 이러한 문제들은 국가의 인지, 관여하에 발생하는 경우와 사적 공간에서 발생하는 경우가 혼재되어 나타나고 있는 것으로 보인다. 이러한 차별과 통제가 국가의 인지, 관여하에 나타나는 것이라면, 직접적인 국가의 존중 의무 위반이 될 것이다. 사인(私人)에 의한 인권침해라고 한다면, 국가가 인종주의, 장애인 차별, 여성에 대한 폭력 등으로부터 사람들을 보호해야 할 의무를 제대로 하지 못하는 것은 아닌지 중요하게 검토되어야 할 것이다.

2. 부패와 사회권

국제투명성기구는 부패를 ‘사적이익(private gain)을 추구하기 위해 부여받은 권력을 오용하는 행위’로 정의하고 있고, 이러한 정의가 널리 사용되고 있다. 2003년 10월 31일 유엔총회에서 채택된 반부패협약에 따르면, 부패행위를 뇌물수수, 공금횡령, 영향력 행사에 의한 거래, 직권남용, 부정축재로 보다 세분화할 수 있다.⁷⁷⁾ 부패는 다양한 방식으로 인권에 부정적 영향을 미친다. 이를테면, 법의 집행이 부패한 경우, 법 앞의 평등, 공정한 재판에 대한 권리가 침해된다. 사회권을 중심으로 보자면, 공금횡령, 부정축재 등의 부패행위는 사회권규약 제2조 제1항

⁷⁶⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 참조: “당국이 지정한 사회계급(‘성분’), 성별 및 장애에 따른 차별,” 통일연구원, 『2014 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』, paras. 265~354.

⁷⁷⁾ 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 22~23.

에 따라 규약상의 권리 실현을 점진적으로 달성하는 데 가용자원의 최대한도를 활용하여야 할 당사국의 의무 이행을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.⁷⁸⁾ 공공재정의 배분과 지출에 부패가 발생하면, 사회권 실현에 핵심적인 보건, 교육, 사회보장에 필요한 서비스 제공에 부정적인 영향을 미친다.⁷⁹⁾ 예를 들어, 공공보건의료체계에서 사용하기 위해 구입된 의약품이나 의료기기가 사적인 이득 추구에 이용된다면, 그러한 부패는 의약품이나 의료기기의 가용성과 접근성에 부정적인 영향을 미쳐 건강권 침해로 연결될 수 있다. 누구에게나 이용 가능해야 할 필수서비스가 뇌물을 제공하는 사람에게 더 유리한 방식으로 제공된다면, 이는 공공서비스 접근에 있어서의 차별을 야기한다.⁸⁰⁾ 만연한 부패로 인해 가장 큰 피해를 입는 것은 주로 경제적, 정치적으로 힘이 없는 취약집단들이다.⁸¹⁾ 이들은 공공서비스를 가장 필요로 하는 사람들이지만, 국가의 정책이나 행위에 영향을 줄 수 있는 힘은 가장 적게 가졌기 때문이다.

부패는 현재 북한인권 상황 전반에 영향을 미치는 심각한 사회구조적 요인이기도 하다. 북한인권 특별보고관인 토마스 오헤아 키타나(Tomas Ojea Quintana)는 2017년 9월 유엔총회에 제출한 보고서에서 부패가 인권에 미치는 영향을 주요한 문제 중 하나로 다루었다.⁸²⁾

⁷⁸⁾ OHCHR, *The Human Rights Case Against Corruption* (Geneva: OHCHR, 2013), p. 4.

⁷⁹⁾ *Ibid.*

⁸⁰⁾ *Ibid.*

⁸¹⁾ Human Rights Council Advisory Committee, Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Issue of the Negative Impact of Corruption on the Enjoyment of Human Rights, UN Doc. A/HRC/28/73 (5 January 2015), para. 22.

⁸²⁾ Special Rapporteur on DPRK (Tomas Ojea Quintana), Report on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/72/394 (18 September 2017), paras. 39~41.

수집한 증언에 일관되게 나타나는 내용을 종합해 보면, 공공서비스를 이용하거나 취업을 하거나 여행을 하거나 체포되었을 때 처벌을 피하고자 할 경우, 중앙과 지방의 관리들이 현금이나 현물로 뇌물을 요구하는 것이 빈번하며, 이러한 부패와 사회적 배제 사이에 일정한 상관관계가 있다고 특별보고관은 보고하였다.⁸³⁾ 하나의 사례로 ‘무상의료는 실제 존재하지 않는다. 사람들은 의사에게 담배나 돈, 줄 수 있는 것은 무엇이든 지불을 한다. 나의 경우엔 단순한 주사를 맞거나 약을 처방받는데도, 무언가 지불할 것을 요구받았다’는 한 여성의 증언을 소개하였다.⁸⁴⁾ 공공서비스 분야에서 부패가 만연한 데는 의사, 교사 등 공공서비스와 관련된 일에 종사하는 사람들이 적정 임금을 제대로 받지 못하는 문제도 하나의 요인으로서 작용하는 것으로 보인다. 자신의 일로부터 적정 보수를 기대하기 어려운 상황에서, 비공식적 시장, 장마당은 사람들이 소득을 올릴 수 있는 경제공간으로서 급격히 확장되었다. 이와 같은 시장화로 인해, 사람들이 생활수준을 개선할 수 있는 기회가 늘어났지만, 동시에 부패와 불평등이 증가하였다는 점은 우려를 낳을 수밖에 없다.⁸⁵⁾ 북한사회에 만연한 부패가 법의 적용, 공공서비스의 이용 등 시민들의 생활 전반에 있어 차별과 불평등을 심화시킨다는 점에서, 사회권을 포함한 북한인권 상황의 근본적 개선을 위해 법과 제도, 사회문화 등 다양한 층위에서 부패 문제를 접근해 나가야 할 필요성이 있다.

⁸³⁾ *Ibid.*

⁸⁴⁾ *Ibid.*

⁸⁵⁾ *Ibid.*, para. 40.

3. 경제제재와 사회권

경제제재는 대상 국가와의 경제적 관계를 제한·단절함으로써 제재 대상국의 정책변경을 유도하는 것을 목적으로 한다. 경제제재 부과 대상에 따라 국가 전체를 대상으로 부과되 인도적 지원에 대해 예외를 두는 포괄적 제재와 정책이나 상황에 대해 직접적 책임을 가진 개인 혹은 특정목적을 대상으로 부과되는 선별적 제재가 있다. 또한 부과하는 주체에 따라, 유엔을 중심으로 하는 다자제재와 개별국가가 주체가 되는 독자제재가 있으며, 이 둘이 결합되는 사례도 있다. 제재를 부과하는 목적도 핵과 미사일 개발에 대한 제재와 대규모 인권침해에 대한 제재로 대별할 수 있다.⁸⁶⁾ 하지만 제재의 동기가 된 원래의 정책적 목적과는 달리, 경제제재는 대상국 일반 시민들의 생활에 큰 타격을 초래해 식량권, 건강권, 교육권, 노동권 등 사회권에 대한 부정적 영향으로 나타날 수 있다.

사회권위원회는 ‘경제제재와 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 존중의 상관관계’에 대한 일반논평 제8호에서 경제제재가 사회권에 미치는 영향에 대해 우려하면서, 제재대상국 시민들의 사회권에 미치는 영향을 최소화하기 위한 규약 당사국들의 의무를 제시하고 있다.⁸⁷⁾ 사회권위원회는 일반논평에서 제재가 사회권에 미칠 수 있는 영향에 대해 ‘식량, 의약품과 위생설비의 공급에 중대한 지장을 초래하거나 식량의 질과 깨끗한 식수의 가용성을 위태롭게 하거나 기본보건 및 교육 체계의 기능에 심각하게 개입하거나 노동권을 저해하는 경우가

⁸⁶⁾ 경제제재의 분류 관련 김수암, “대북제재와 북한인권,” (2017 한국인권학회 동계학술대회 발표문, 2017.12.02.) 참조.

⁸⁷⁾ CESCR, General Comment No. 8: The Relationship Between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/1997/8 (12 December 1997).

1
2
3
4
5
6

빈번'하며, '억압적 엘리트의 권력 강화, 거의 필연적인 암시장의 출현, 암시장을 관리하는 특권엘리트를 위한 막대한 횡재와 같은 이윤 발생, 주민들에 대한 집권 엘리트의 통제강화, 망명추구나 명시적·정치적 반대 표명 기회의 제약' 등 의도치 않은 결과도 초래할 수 있다고 설명하고 있다.⁸⁸⁾ 이러한 맥락에서, 사회권위원회는 제재 대상국과 제재 부과에 책임이 있는 주체들 각각에 대해 사회권규약에 따른 의무를 제시하고 있다. 먼저 제재 대상국에 대해서는 '제재의 부과로 인해, 당사국의 의무가 무효화되거나 감소되지 않으며', 관할권 내에서 차별 없이 사회권의 향유를 보장하기 위한 의무가 계속된다는 점을 환기시켰다.⁸⁹⁾ 제재 부과 주체들에 대해서는 사회권을 인지하여 존중해야 할 의무를 다음과 같이 세 가지로 제시하였다. 첫째, 제재의 영향을 예측·추적하는 유엔 시스템을 마련하고, 인권의 존중에 기반을 둔 투명한 원칙과 절차를 정교히 하고, 보다 광범위하게 예외가 되어야 할 재화와 서비스를 판별하는 등 적절한 제재 레짐을 구상할 때 사회권을 완전히 고려해야 한다. 둘째, 제재가 시행되는 전 기간에 걸쳐 사회권에 대한 효과적인 모니터링이 실시되어야 한다. 셋째, 대상국 내 취약집단이 겪는 부적절한 고통에 대응하기 위해 외부 주체들은 개별적으로 그리고 국제지원과 협력을 통해 조치를 취해야 할 의무가 있다.⁹⁰⁾

북한과 관련해서도, 북한에 대한 경제제재가 인권에 미치는 영향에 각별한 주의를 기울일 필요가 있다. 유엔 북한인권조사위원회는 2014년 보고서에서 '주민들 또는 경제전반을 대상으로 하는 안보리 또는 독자적 제재를 지지하지 않는다'는 견해를 밝힌 바 있다. 오헤아 키타나 북한인권 특별보고관은 2017년 유엔총회 제출 보고서에서 북한에 대

⁸⁸⁾ *Ibid.*, para. 3.

⁸⁹⁾ *Ibid.*, para. 10.

⁹⁰⁾ *Ibid.*, paras. 12~14.

한 안보리의 제재가 필수적인 치료제에 대한 접근을 저해하는 등 사회권을 비롯한 인권에 미치는 영향을 우려하면서, 이와 같이 인권에 대한 의도치 않은 부정적 영향에 대한 종합적 평가가 필요하다고 강조했다.⁹¹⁾ 북한정부에 대해서도 적절하고 신뢰할 수 있는 자료를 제공하는 등 제재의 경제사회적 영향에 대해 유의미한 분석을 실시할 수 있는 기회를 마련할 것을 권고했다.⁹²⁾ 이러한 유엔 인권기구 차원의 논의를 고려하여, 핵과 미사일 개발에 대한 북한정부 대상 경제제재가 주민들의 인권에 미치는 영향이 어떠한지에 대한 분석과 부정적인 영향을 최소화하기 위한 논의가 필수적으로 뒤따라야 할 것이다.

V. 나가며

본 논문은 『사회권의 관점에서 본 북한인권』에 대한 총론으로서, 지금까지 북한인권 논의에 있어 상대적으로 미흡하게 다루어져 왔던 사회권에 대한 국제기준을 분석하였다. 앞으로 북한인권 상황을 검토하고 논의할 때 고려할 수 있도록, 사회권규약하 당사국의 일반적 법적 의무에 대해 주로 사회권위원회의 일반논평을 중심으로 검토하였고, 다른 국가들과 국제기구의 국제지원과 협력의 의무에 대해서도 함께 살펴보았다. 특별주제로서, 비차별과 평등의 원칙을 사회권에 적용하는 문제, 부패와 사회권의 상관관계, 경제제재가 사회권에 미칠 수 있는 잠재적 영향에 대해 유엔 차원의 논의와 북한에 대한 시사점도 간략히

⁹¹⁾ Special Rapporteur on DPRK (Tomas Ojea Quintana), Report on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 6.

⁹²⁾ *Ibid.*

논의하였다. 향후 북한의 사회권 관련 연구가 본격화된다면, 개별 권리의 침해 혹은 미충족 상황뿐 아니라, 그러한 상황을 야기하는 구조적 문제들도 심층적으로 연구하고 개선방향을 모색해 나가야 할 필요가 있다. 이를테면, 사회권의 향유가 차별적인 제도나 관행으로 제한되는 문제, 공적인 사회보장제도의 붕괴 상황에서 취약집단의 사회권 박탈 상황에 대한 대응이 미흡한 문제 등이 새로운 연구과제의 목록을 구성할 수 있을 것이다. 이러한 사회권에 대한 연구는 북한정부의 국제인권 조약하 의무 이행을 이끌어내기 위한 방안을 모색하고, 한국과 국제사회의 역할과 책임을 확인함으로써, 북한 인권상황을 전반적으로 개선하는 데 중요한 가치를 발휘할 수 있을 것이다.

〈부 록〉

사회권위원회가 채택한 일반논평

일반논평	채택연도
일반논평 1: 당사국의 보고	1989
일반논평 2: 국제적인 기술적 원조 조치 (제22조)	1990
일반논평 3: 당사국 의무의 성질 (제2조 제1항)	1991
일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리 (제11조 제1항)	1992
일반논평 5: 장애인	1995
일반논평 6: 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리	1996
일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리 (제11조 제1항): 강제퇴거	1997
일반논평 8: 경제제재와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 존중의 관계	1997
일반논평 9: 동 규약의 국내 적용	1998
일반논평 10: 경제적, 사회적 및 문화적 권리 보호에 있어서 국가인권기구들의 역할	1998
일반논평 11: 초등교육에 관한 행동계획 (제14조)	1999
일반논평 12: 적절한 식량에 대한 권리 (제11조)	1999
일반논평 13: 교육에 대한 권리 (제13조)	1999
일반논평 14: 도달가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리 (제12조)	2000
일반논평 15: 물에 대한 권리 (제11조, 제12조)	2002
일반논평 16: 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어 남녀의 동등한 권리 (제3조)	2005
일반논평 17: 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리 (제15조 제1항(c))	2005
일반논평 18: 근로의 권리 (제6조)	2005
일반논평 19: 사회보장의 권리 (제9조)	2008

1

2

3

4

5

6

일반논평	채택연도
일반논평 20: 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 있어서의 비차별 (제2조 제2항)	2009
일반논평 21: 문화생활에 참여할 모두의 권리 (제15조 제1항(a))	2009
일반논평 22: 성과 재생산 건강권 (제12조)	2016
일반논평 23: 공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리 (제7조)	2016
일반논평 24: 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약하, 기업 활동과 관련된 국가의 역외의무	2017

참고문헌

1. 단행본

- 김수암 외. 『북한부패와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 도경옥 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 헤이즐 스미스 지음. 김재오 옮김. 『장마당과 선군정치』. 서울: 창비, 2015.
- Coomans, Fons. *Justiciability of Economic and Social Rights: Experiences from Domestic Systems*. Intersenia, 2006.
- Feinberg, Joel. *Social Philosophy*. Prentice-Hall Inc., 1973.
- Higgins, Rosalyn. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Homles, Stephen and Cass R. Sunstein. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton, 1999.
- International Commission of Jurists. *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*. Geneva: ICJ, 2008.
- Langford, Malcolm. *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- OHCHR. *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva: OHCHR, 2008.
- _____. *The Human Rights Case Against Corruption*. Geneva: OHCHR, 2013.
- Shue, Henry. *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S.*

1

2

3

4

5

6

Foreign Policy. Princeton University Press, 1980.

2. 논문

도경옥. “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미 - 북한 관련 시사점.”
『다문화사회연구』. 제9권 2호, 2016.

박찬운. “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격.” 『인권과 정의』.
통권364호, 2006.

이주영. “사회권규약의 발전과 국내적 함의.” 『국제법학회논총』. 제61권
제2호, 2016.

Eide, Asbjorn. “The Right to Adequate Food as a Human Right.”
Human Rights Study Series. no. 1. 1989.

3. UN 문서

UN Doc. A/CONF.157/23. 12 July 1993.

UN Doc. A/HRC/25/63. 7 February 2014.

UN Doc. A/HRC/28/73. 5 January 2015.

UN Doc. A/72/394. 18 September 2017.

UN Doc. E/1991/23.

UN Doc. E/1992/23. 1991.

UN Doc. E/C.12/1997/8. 12 December 1997.

UN Doc. E/C.12/1999/5. 12 May 1999.

UN Doc. E/C.12/2000/4. 11 August 2000.

UN Doc. E/C.12/2002/11. 20 January 2003.

UN Doc. E/C.12/GC/17. 12 January 2006.

- UN Doc. E/C.12/GC/18. 6 February 2006.
- UN Doc. E/C.12/2007/1. 10 May 2007.
- UN Doc. E/C.12/GC/19. 4 February 2008.
- UN Doc. E/C.12/GC/20. 2 July 2009.
- UN Doc. E/C.12/GC/21. 21 December 2009.
- UN Doc. E/C.12/GC/23. 26 April 2016.
- UN Doc. E/C.12/GC/22. 2 May 2016.

4. 기타 자료

- Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador.” A-52. 1988.
- Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints. CETS No. 158. 1995.
- African Charter on Human and Peoples’ Rights. 1981.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly Resolution 2200A (XXI).
- International Law Commission. “Yearbook of the International Law Commission.” vol. II. Part Two. 1977.
- Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by the General Assembly Resolution. 10 December 2008.
- The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights.” *Human Rights Quarterly*. vol. 20. 1998.

1
2
3
4
5
6

2

국제규범으로서의 식량권과 북한의 식량권 이행

김 현 주(한국해양과학기술원 선임연구원)

I. 들어가며	53
II. 국제규범으로서 식량권	53
III. 식량권의 규범 내용	61
1. 적절한 식량권과 기아근절권의 규범 구성	61
2. 적절함의 개념	62
3. 당사국의 의무	66
4. 식량권 위반	71
5. 식량권 의무의 국내이행수준	73
6. 식량권 위반 시 구제수단과 책임	74
7. 국제협력 의무	75
IV. 북한의 식량권 이행	77
1. 식량권 위반의 확인 단계	77
2. 북한의 식량권 이행	79
V. 나가며	92

I. 들어가며

식량권은 인간의 생명권과 연결되어 있는 권리로서 국제법에서 인정되는 개인의 권리이다. 식량권이라는 권리의 보유자는 개개의 인간이지만 식량권에 대한 의무는 식량권을 규정하는 개별 인권조약의 당사국, 즉 국가가 부담하는 규범체계로 구성되어 있다. 따라서 개별 국가의 성실한 의무 이행을 통하여 개인의 식량권이 보장된다. 만성적인 식량 부족 국가로 분류되고 있는 북한은 식량권 규정을 명시한 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 이하 사회권규약¹⁾)의 당사국으로서 얼마나 성실히 식량권을 보장하고 식량권에 관한 당사국의 의무를 이행하여 왔는가? 본 논문에서는 이 문제를 다루고자 하며, 이를 위해 먼저 사회권규약 식량권의 규범적 내용에 대해 분석하고, 이를 바탕으로 유엔인권이사회의 보편적 정례인권검토 및 유엔 북한인권특별보고관의 보고서를 중심으로 북한의 식량권 이행 현황을 살펴보고자 한다. 사회권규약에서 식량권은 ‘적절한 식량권’과 기아근절권이라는 두 가지 규범으로 구성되어 있다. 북한당국의 조치를 통하여 적절한 식량권과 기아근절권이 충실히 보호되고 있는지 국제문서상에서 북한의 이행현황을 중심으로 살펴본다.

II. 국제규범으로서 식량권

식량권은 1966년 채택된 사회권규약을 통하여 최초로 국제법적 구속력을 가지는 문서에 입법되었다. 이 논문에서는 사회권규약 제11조

¹⁾ 1966.12.16. 채택, 1976.01.03. 국제발효, 1990.07.10. 국내 발효.

식량권을 중심으로 식량권의 규범적 내용과 당사국 및 국제사회의 의무에 대해 논한다.²⁾ 사회권규약 제11조는 다음과 같다.

사회권규약 제11조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리³⁾와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치를 취한다.
2. 이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 아래 사항을 위하여 구체적인 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다.
 - (a) 과학·기술 지식을 충분히 활용하고, 영양에 관한 원칙에 대한 지식을 보급하고, 천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것
 - (b) 식량수입국 및 식량수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계 식량공급의 공평한 분배를 확보할 것

사회권규약 제11조의 식량권 규정은 1948년 12월 10일 세계인권선

²⁾ 법적구속력이 없는 국제문서이나 식량권과 관련된 주요문서로, Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, adopted on 16 November 1974 by the World Food Conference; 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations), Rome Declaration on World Food Security (World Food Summit, 1996), FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, adopted by the 127th Session of the FAO Council (2004) 등이 있다.

³⁾ 외교부 국문 조약본에서는 '적당한' 생활수준을 누릴 권리로 표현되었으나 이 논문에서는 학계 및 실무에서 일반적으로 사용하고 있는 '적절한' 식량을 누릴 권리로 용어를 사용한다.

언 제25조에서 유래된 것이다. 세계인권선언에서는 적절한 생활수준을 유지할 권리의 하나로서 식량권을 인정하고,⁴⁾ 식량권이 ‘모든 사람’이 가지는 권리라는 점을 명시적으로 밝혔다.

사회권규약 제11조는 이와 같은 세계인권선언 제25조 제1항에서 유래된 조항이지만 규정에 담고 있는 권리의 범위는 동일하지 않다. 사회권규약 제11조의 식량권은 제1항의 적절한 식량권(the right to adequate food)과 제2항의 기아근절권(right to be free from hunger)의 두 개의 내용으로 구성되어 있다. 세계인권선언 제25조 제1항은 식량권 이외에도 보건권과 사회보장권을 규율하는 내용으로 구성되어 있는데 반해,⁵⁾ 제11조에서는 개인, 가정의 적절한 생활수준에 대한 권리를 규정하고 있으며 적절한 생활수준에 대한 권리 중 하나로 식량권을 인정한다. 또한 제2항에서는 세계인권선언 제25조에 포함되어 있지 않던 기아근절권이 추가되어 있다.

사회권규약 외에 식량권을 담고 있는 국제협약으로는 제노사이드협약, 난민의 지위에 관한 협약,⁶⁾ 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약,⁷⁾ 장애인권리에 관한 협약⁸⁾이 있다.⁹⁾ 식량권 규정을 가지고 있는 국제인권조약 중에서 북한은 아래

4) 세계인권선언 제25조: “1. 모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지에 의해 자신과 가족의 건강 및 복지에 충분한 생활수준을 유지할 권리를 가지며, 실업, 질병, 심신장애, 배우자의 사망, 노령 기타 불가항력에 의한 생활불능의 경우에는 보장을 받을 권리를 가진다. 2. 어머니와 어린이는 특별한 보호와 원조를 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 적출 여부에 관계없이 동일한 사회적 보호를 받는다.”

5) Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 862.

6) Convention Relating to the Status of Refugees (1951).

7) Convention on the Rights of the Child (1989).

8) Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).

9) 지역인권협약 중에서는 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights (1988)

1
2
3
4
5
6

와 같이 사회권규약, 제노사이드 협약, 아동의 권리에 관한 협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 장애인의 권리에 관한 협약에 가입해 있어, 난민협약을 제외하고는 식량권 규정을 가진 국제협약에 모두 가입하여 있다.

표 2-1 ▶ 북한의 식량권 규정 조약의 비준·가입 현황

조약명	북한 가입 여부	북한 가입/비준일	식량권 규정	비고
경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	가입	1981.9.14.	제11조	한국 가입
제노사이드 협약	가입	1989.1.30.	제2조 ¹⁰⁾	한국 가입
난민의 지위에 관한 협약	미가입	-	제20조, ¹¹⁾ 제23조 ¹²⁾	한국 가입
아동의 권리에 관한 협약	가입	1990.9.21.	제24조 제2항(c)호, ¹³⁾ 제27조 제3항 ¹⁴⁾	한국 가입
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약	가입	2001.2.27.	제12조 제2항 ¹⁵⁾	한국 가입
장애인의 권리에 관한 협약	가입	2016.12.6.	제25조 (f), ¹⁶⁾ 제28조 제1항 ¹⁷⁾	한국 가입
2012 식량원조협약 (Food Assistance Convention)	미가입	-	-	- 국제식량원조를 최초로 강제 한 협약 (2013.1.1. 발효) - 한국 미가입 - 전체 당사국 18개국

출처: United Nations Treaty Collection, <<https://treaties.un.org>> 외교부 조약정보 참조.

제12조; Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (2003) 제15조; African Charter on the Rights and Welfare of the Child 등에서 식량권 규정을 가지고 있다.

¹⁰⁾ 제노사이드 협약 제2조: "본 협약에서 집단살해라 함은 국민적·인종적·민족적 또는 종교적 집단의 전체 또는 일부를 파괴할 의도로 행하여진 이하의 행위를 말한다. (가) 집단의 구성원을 살해하는 것, (나) 집단의 구성원에 대하여 중대한 육체적 또는 정신적 위해를 가하는 것, (다) 전체적 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의로 부과하는 것, (라) 집단 내 출생을 방지하기 위하여 의도된 조치를 부과하는 것, (마) 집단 내의 아동을 강제적으로 타 집단으로

이 논문에서는 국제법적 문서에서 최초로 식량권을 입법한 사회권규약의 식량권을 중심으로 식량권을 논한다. 사회권규약 제11조 제1항에서는 사회권규약 당사국에게 개인, 가정의 적절한 생활수준에 대한 권리 중 하나로서 적절한 식량을 향유할 권리를 제시하고 이의 실현을 보장하는 조치를 취할 의무와 생활수준을 지속적으로 개선하기 위한 조치를 취할 의무를 부여한다.

로 이동시키는 것.”

- 11) 난민의 지위에 관한 협약 제20조: “(배급) 공급이 부족한 물자의 분배를 규제하는 것으로서 주민전체에 적용되는 배급제도가 존재하는 경우, 난민은 그 배급제도의 적용에 있어서 내국민에게 부여되는 대우와 동일한 대우를 부여받는다.”
- 12) 난민의 지위에 관한 협약 제23조: “(공공구제) 체약국은 합법적으로 그 영역 안에 체재하는 난민에게, 공공구제와 공적원조에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.”
- 13) 아동의 권리에 관한 협약 제24조 제2항: “당사국은 이 권리의 완전한 이행을 추구하여야 하며, 특히 다음과 같은 적절한 조치를 취하여야 한다. [...] (다) 환경오염의 위험과 손해를 감안하면서, 기초건강관리 체계 안에서 무엇보다도 쉽게 이용가능한 기술의 적용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치.”
- 14) 아동의 권리에 관한 협약 제27조 제3항: “당사국은 국내여건과 재정의 범위 안에서 부모 또는 기타 아동에 대하여 책임 있는 자가 이 권리를 실현하는 것을 지원하기 위한 적절한 조치를 취하여야 하며, 필요한 경우에는 특히 영양, 의복 및 주거에 대하여 물질적 보조 및 지원계획을 제공하여야 한다.”
- 15) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제12조 제2항: “본조 제1항의 규정에도 불구하고 당사국은 여성에 대해 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양 섭취를 확보하고 임신 해산 및 산후조리기간과 관련하여 적절한 직무제고를 확보하여야 하며 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공하여야 한다.”
- 16) 장애인의 권리에 관한 협약 제25조(건강): “당사국은 장애인이 장애를 이유로 한 차별 없이 달성할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있음을 인정한다. 당사국은 보건 관련 재원을 포함하여 성별을 고려한 보건서비스에 대한 장애인의 접근을 보장하는 모든 적절한 조치를 취한다. 특히, 당사국은 다음의 사항을 이행한다. [...] (f) 장애를 이유로 한 보건 관리, 보건 서비스 또는 식량과 음료의 차별적 거부를 금지한다.”
- 17) 장애인의 권리에 관한 협약 제28조 제1항(적절한 생활수준과 사회적 보호): “당사국은 적절한 수준의 의식주를 포함하여 장애인 자신과 그 가족이 적절한 생활수준을 유지하고 생활조건을 지속적으로 개선시킬 장애인의 권리를 인정하며, 장애를 이유로 한 차별 없이 이러한 권리의 실현을 보호하고 증진하는 적절한 조치를 취한다.”

1
2
3
4
5
6

제11조 제2항에서는 기아의 근절을 강조하며, 식량 생산, 보존, 분배 차원에서의 당사국의 의무를 부과한다.¹⁸⁾ 기아로부터의 자유는 사회권 규약 제6조의 생명권과 긴밀하게 연결되어 있는 권리로 절대적 기준으로 간주된다. 당사국의 발전 수준과 관계없이 모든 사람들에게 최소한의 수준으로 보장되어야 할 성격의 권리이다.¹⁹⁾ 즉, 개인이나 가정에서 식량에 접근할 수 없는 상황에 처한다면 당사국에게 식량의 공급을 요구할 수 있는 적극적 성격의 권리이다. 이에 반해 제1항의 적절한 식량권은 절대적 기준을 가지고 있는 권리가 아니라, 당사국의 경제적, 정치적, 사회적 조건에 따라 권리의 기준을 개별적으로 확립되는 성격의 권리이다.²⁰⁾

사회권규약에 식량권을 포함하자는 주장은 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights, 현(現) 유엔인권이사회)의 첫 번째 검토 기간 중 중국이 제안한 것이다. 제11조 제1항의 경우 1951년 유엔인권위원회의 첫 번째 검토 기간 동안 다수의 국가들이 적절한 생활이라는 권리가 사회권규약에 포함되는 권리의 대부분을 아우르고 있다는 점을 고려할 때 권리의 경계를 지을 수 있을지에 대한 우려를 표명하였다.²¹⁾ 1957년 제3차 유엔인권위원회 검토에서는 ① 개인(individual)이라는 표현과 함께 ‘가정(family)’이라는 표현이 추가될

¹⁸⁾ Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, “13 Article 11: The Right to an Adequate Standard of Living,” in *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, p. 862.

¹⁹⁾ FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions* (Rome: FAO, 2014), p. 4.

²⁰⁾ *Ibid.*

²¹⁾ UN Commission on Human Rights, E/CN.4/SR.222 (Mr Yu, China); E/CN.4/SR.223 (Mr. Valenzuela, Chile; Mr. Cassin, France; Mr. Metha, India).

필요가 있는지 여부, ② 적절한 삶의 기준을 보장하기 위하여 식량, 의복, 주거의 ‘적절함’이라는 개념이 필수적으로 삽입되어야 할 지 여부, ③ 사회권규약 제2조²²⁾에도 불구하고 사회권규약 제11조에 ‘생활조건을 지속적으로 개선할 권리’와 ‘그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치를 취한다’를 삽입할 필요가 있는지 여부, ④ 제2조 제1항에도 불구하고 제11조에 국제협력의 명시적 언급이 필요한지 여부의 문제가 논의되었다. 논의가 되었던 ‘가정’, ‘적절함’, ‘생활조건을 지속적으로 개선할 권리’와 ‘그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치를 취한다’, ‘국제협력’, ‘국가의 자발적 동의’라는 모든 표현이 추가되고, 제11조 제1항은 매우 포괄적인 내용을 담는 조항이 되었으며, 당사국들은 이러한 개념들을 충족하면서 동 조항이 추구하는 목적에 따르는 의무를 이행해야 한다.

이 논의 중에서 주목해야 할 부분은 국제협력과 관련된 부분이다. 칠레, 일본 등 다수의 국가는 식량권(적절한 생활을 누릴 권리)의 성격상, 국제협력을 언급하는 것이 필요하다는 인식을 공유하고, 대다수의 국민이 적절한 식량권을 향유하지 못하는 상태에서 식량권을 실현하는데 있어 유의미한 진전을 이룰 수 없는 국가라면 국제적 지원이 필요하다는 입장을 밝혔다. 이에 기초하여 제11조 제1항에서는 제2조 제1항에 표명된 국제협력의 필요성이 재강조 되었다. 다만 제11조 제1항

22) 사회권규약 제2조 제1항: “이 규약의 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.” 사회권규약 제2조 제2항: “이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.” 사회권규약 제2조 제3항: “개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.”

1
2
3
4
5
6

에서는 ‘국가의 자발적 동의’에 기초하고 있음을 명시하고 있다. 시리아의 주장으로 삽입된 이 문구를 통해 우려되는 점은 국제식량제공국들이 식량지원을 회피하기 위한 근거로 식량지원을 받는 국가의 자발적 동의라는 요건을 남용할 여지가 있다는 점이다. 이러한 우려에도 불구하고 국가의 자발적 동의라는 표현은 제11조에 삽입되는 데에 성공하였다.

제11조 제2항의 기아근절권이 추가된 배경도 주목해야할 부분이다. 제3차 유엔인권위원회 검토에서 과학기술의 발전으로 식량 총생산량은 증대되어 기아의 문제가 상당히 해결되었어야 함에도 불구하고 오히려 기아로 고통 받는 사람의 절대적 수는 증가하는 문제 상황을 해소하기 위해 식량의 분배가 중요하다는 인식을 공유하게 되었다. 세계인권선언에 포함되어 있지 않았던 기아로부터의 자유를 기본권으로서 명시적으로 인정하고, 기아로부터의 자유를 보장하는 방법의 확립을 강조하며 이에 대한 법적 근거를 제시할 필요성이 지적되었다.²³⁾ 동조항에서 일반적인 수단이 아닌 구체적인 달성수단을 삽입할 필요가 있는지에 대해 논란이 되었다.²⁴⁾ 하지만 이러한 문제의식에 기초하여 식량 접근성을 보장하기 위한 구체적인 기아근절의 수단을 적시하는 데에 합의하였다. 따라서 현재의 “과학·기술 지식 활용”, “영양 관련 원칙에 대한 지식 보급”, “농지제도의 발전과 개혁”을 통한 식량의 생산·보존 및 분배의 방법 개선과 “세계식량공급의 공평한 분배”라는 구체적인 기아근절방법이 삽입되었다.

²³⁾ United Nations General Assembly (UNGA) Third Committee, A/C.3/SR.1266 (18 November 1963), paras. 52~56.

²⁴⁾ 구체적인 논의에 대해서는 Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, “13 Article 11: The Right to an Adequate Standard of Living,” in *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, pp. 866~867.

이하에서는 사회권규약 제11조의 규범내용에 대해 논한다.

Ⅲ. 식량권의 규범 내용

1. 적절한 식량권과 기아근절권의 규범 구성

먼저 식량권 규정의 구성상의 특징을 말하면, 사회권규약 제11조 제1항의 적절한 식량권은 광의의 개념으로 “모든 남성, 여성, 어린이가 단독으로건 타인과 집단적으로건 항상 적절한 식량이나 식량조달수단에 물리적으로 접근하고 경제적으로 접근할 때에 실현된다.”²⁵⁾ 고 이해된다. 즉, 식량권은 사람이 스스로 경작을 통하건 구매와 같은 다른 방법을 통하건 자기 자신에게 식량을 공급할 수 있을 권리를 말한다. 일반적으로 이러한 식량권의 개념은 식량의 가용성(availability), 식량 및 식량조달수단에 대한 접근성(accessibility), 그리고 적절성(adequacy)이라는 세 개의 구성요소로 설명한다.

그리고 사회권으로서 식량권은 사회권규약의 다른 권리와 마찬가지로 제2조에 따라 당사국이 점진적으로 실현하되, 가용자원을 최대한 사용하여 점진적으로 실현해야하는 권리이다. 뿐만 아니라 당사국은 자연재해나 내전, 기타 재난의 상황과 같이 식량접근권이 긴급히 보장되어야 할 상황에서는 기아를 완화하고 경감시키기 위하여 필요한 조치를 취할 기본 의무를 가지고 있다.²⁶⁾ 특히 제11조 제2항에서 보장하고 있는 기아로부터의 자유를 보장하기 위하여 자연재해나 기타 재해

²⁵⁾ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (이하 CESCR), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant (12 May 1999), para. 6.

²⁶⁾ *Ibid.*

의 상황에서도 기아를 완화하기 위한 조치를 취할 핵심 의무가 당사국에게 부과되어 있다.²⁷⁾ 동 조항에서 사용된 ‘근본적’이라는 표현은 사회권 규약 내에서도 유일하게 사용된 표현이다. 이러한 태도는 기아근절권의 규범적 중요성을 단적으로 드러낸다고 할 수 있다.

이하에서는 사회권규약 제11조 식량권을 구성하는 세부 개념과 당사국의 의무사항에 대해 논한다.

2. 적절함의 개념

사회권규약 제11조 식량권의 핵심은 ‘적절함’이라는 개념이다.²⁸⁾ 일반논평 제12호²⁹⁾에서는 ‘적절함’이라는 개념이 일반적으로 정의될 수 없는 개념임을 말하며, 개인이 접근할 수 있는 식량이나 식사가 개인이 처한 환경에서 적절한 지 여부는 사회적, 경제적, 문화적, 기후적, 생태학적 맥락 속에서 결정된다고 설명한다.³⁰⁾

적절성은 기본적으로는 식이적 필요의 충족을 의미하지만, 단순히

²⁷⁾ Söllner, “The “Breakthrough” of the Right to Food,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, Issue 1 (2007), p. 398, <http://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_15_soellner_11.pdf> (검색일: 2017.12.10.).

²⁸⁾ Ben Saul, David Kinley, and Jacqueline Mowbray, “13 Article 11: The Right to an Adequate Standard of Living,” in *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, p. 870.

²⁹⁾ 일반논평 제12호는 UN 인권체제 내에 식량권의 가장 권위 있는 해석문서로서, 현행 국제법을 담고 있는 문서이다. Jennie Jonsén and Sven Söllner, “The Legal Content of the Right to Adequate Food,” (2008) <http://ibsa.uni-mannheim.de/inhalt/unterdokumente/downloads/ibsa/ibsa1/1_the_legal_content_of_the_right_to_adequate_food.pdf> (검색일: 2017.12.10.), p. 7. 이 논문에서는 일반논평 제12호를 중심으로 식량권의 규범적 내용을 논하되, 일반논평 제12호에서 언급되지 않았으나 제12호 이후 추가로 발표된 일반논평에서 식량권에도 적용될 수 있는 부분들은 함께 적용될 수 있음을 밝힌다.

³⁰⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant (12 May 1999), para. 7.

사람의 물리적, 정신적 성장을 위한 영양소들의 충족만을 의미하는 것이 아니라 수용성을 가지고 있어야 할 것과 지속가능성을 갖출 것을 요한다.³¹⁾ 또한 적절성은 소극적인 의미로는 유해한 식품이 아님을 의미한다. 오염된 식품이나 독성을 유발하는 식품, 저질의 식품이 유해 식품에 해당한다.³²⁾

일반논평 제12호에서는 ‘적절함(adequacy)’의 개념을 가용성, 수용성, 접근성, 지속성을 포함하는 개념으로 설명한다.³³⁾ 첫째, 식량의 가용성(availability)³⁴⁾은 인간의 기본적 필요를 충족하기에 충분한 정도의 양적 수준과 질적 수준을 보장함을 말한다. 식량의 가용성은 ① 스스로 경작지나 기타 자연자원으로부터 직접 경작하여 보장될 수 있고, ② 분배·처리·시장체제를 통하여 식량이 생산지에서 수요지로 분배되면서 보장될 수 있다.³⁵⁾

둘째, 문화적 수용성, 소비자 수용성 역시 적절함의 개념 속에 포함된다. 이는 식량과 식량소비에 결합되어 있는 비영양적 가치를 의미하며, 식량공급의 접근성에 대한 소비자의 관심사와 관련되어 있다.³⁶⁾ 식량의 수용성을 보장하려면 인간이 자신이 속해있는 문화권에서 받아들일 수 있는 식량이어야 한다. 식량의 수용성을 보장하려면 당사국은 가능한 한도 내에서 식량과 식량소비에 부가되어 있는 가치를 인식하고, 접근할 수 있는 식량의 성격에 대해 소비자에게 알릴 필요가 있다.³⁷⁾

31) Söllner, “The “Breakthrough” of the Right to Food,” p. 399.

32) *Ibid.*

33) CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant (12 May 1999), paras. 7~8.

34) *Ibid.*, para. 8.

35) *Ibid.*, para. 12.

36) 수용성은 사회권 규약 제15조의 문화권과 밀접하게 관련되어 있다. Jennie Jonsén and Sven Söllner, “The Legal Content of the Right to Adequate Food,” p. 8.

37) CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11

1
2
3
4
5
6

셋째, 식량에 대해 지속가능한 방식으로 접근해야 한다.³⁸⁾ 지속가능성(sustainability)은 식량이 현 세대와 미래 세대 모두에게 충분할 정도로 장기적인 관점에서 가용 식량자원을 보장하는 방식으로 관리되어야 함을 말한다.³⁹⁾ 즉, 지속가능성은 장기적 가용성과 장기적 접근성의 개념을 포괄하는 개념이다.

넷째, 당사국 국민에게 보장되어야 할 접근성(accessibility)은 식량 자체에 대한 접근과 식량의 조달수단에 대한 접근 두 가지로 구성되어 있다. 그리고 물리적 접근(physical accessibility)과 경제적 접근(economic accessibility)이 모두 보장되어야 한다. 즉, 제11조의 식량권을 보장하려면 식량 및 식량 조달수단에 대한 물리적 접근과 경제적 접근이 모두 보장되어야 한다. 식량에 대한 경제적, 물리적 접근을 존중할 의무는 즉각적으로 이행되어야 한다.

물리적 접근이란 물리적으로 모든 사람이 적절한 양과 질을 갖춘 식량에 접근할 수 있어야 함을 의미한다. 물리적 접근권은 경제적 접근성과는 달리 경제활동이나 소유권 등과는 무관한 접근으로, 즉각적인 접근의 경우를 말한다.⁴⁰⁾ 물리적 접근은 조건부적으로 접근되지 않을 것을 요하는데, 경제적 활동을 조건부로 한다든가 특별한 성질, 예를 들어 어떤 사람이 지원을 받을 만한 자격이 있는지 여부를 심사하는 것과 같은 특별한 자격을 조건부로 하지 않을 것을 요한다. 특히 물리적 접근능력이 떨어지는 취약층(어린이, 노인, 임산부, 장애인, 환자, 수감자 등)에 대한 물리적 접근이 보장되어야 한다.⁴¹⁾ 식량은 사람의 경제

of the Covenant (12 May 1999), para. 11.

³⁸⁾ *Ibid.*, para. 8.

³⁹⁾ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁰⁾ Jennie Jonsén and Sven Söllner, "The Legal Content of the Right to Adequate Food," p. 10.

⁴¹⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11

적 활동으로부터 얻어지는 것이다.⁴²⁾ 경제적 접근은 개인이 식량을 조달하는 방식에 적용되는 것으로, 식량권을 향유할 수 있도록 하는 행위와 관련되어 있다.⁴³⁾ 즉, 개인이 경작활동이나 노동과 같은 경제적 행위를 하게 되면 식량에 접근할 수 있어야 함을 의미한다. 경제적 접근이 보장되려면 각국의 적정 생활수준에 비추어 식량 구입에 필요한 경제적 부담이 지나치게 과도하지 않아야 할 것을 요한다. 일반논평에서는 식량에 대한 경제적 접근이 취약한 계층에 대해 특별히 강조를 하고 있다. 경작지가 없는 사람과 빈곤층에 해당하는 사회 취약층에게는 특별한 프로그램을 통해 경제적 접근성을 보충해야 할 필요가 있음을 강조한다.⁴⁴⁾

아울러 일반논평에서는 자연재해 피해자나 자연재해가 빈번하게 발생하는 지역의 거주자 및 기타 불리한 지위의 집단(specially disadvantaged groups)에 대해서도 특별한 주의가 필요하다고 말한다.⁴⁵⁾ 일반논평에서 재해 피해자를 특별히 불리한 지위의 집단으로 제시한 것은 이러한 사람들이 사회적 취약계층이나 물리적 취약계층보다 식량접근성이 더 취약할 수 있음을 시사한다. 대형 재난이 발생한 후에 식량권이 심각하게 침해될 가능성이 높기 때문이다.⁴⁶⁾

일반논평은 원주민의 경우 조상의 토지에 대한 접근이 위협받을 때

of the Covenant, para. 13.

⁴²⁾ 경제적 활동에는 토지, 물, 산림, 바다 등의 자연자원이나 기타 식량생산수단에 직접적으로 접근하여 식량을 생산하는 경우가 해당한다. Söllner, "The "Breakthrough" of the Right to Food," p. 400.

⁴³⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 13.

⁴⁴⁾ *Ibid.*

⁴⁵⁾ *Ibid.*

⁴⁶⁾ Ingrid Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups Under International Human Rights Law* (Oxford: Routledge, 2017), p. 132.

에 특히 취약하게 됨을 함께 지적하고 있다. 원주민의 접근성은 상기 집단들과는 다소 성격이 다르다고 할 수 있다. 이들은 국가 또는 비국가 행위자의 행위를 통하여 토지소유권이 박탈되어 식량에 대한 접근이 침해될 수 있는 경우에 해당하기 때문이다. 이러한 특수한 성격을 감안하여 특별히 별도 언급된 경우라 할 수 있다.⁴⁷⁾

3. 당사국의 의무

유엔인권이사회의 일반논평 제12호에서는 적절한 식량권을 실현해야 할 책임이 있는 주체를 당사국과 국제기구로 구분하여 제11조의 식량권으로부터 도출되는 당사국의 의무와 국제기구의 의무를 제시한다. 이하에서는 먼저 당사국의 법적 의무에 대해 살펴보도록 한다. 당사국의 의무는 사회권규약의 사회권이라면 동일하게 부담하는 기본 의무와 식량권 존중 의무, 보호 의무, 실현 의무로 구성된다.

가. 기본 의무

사회권규약 당사국이라면 가지는 기본적인 의무는 사회권규약 제2조에 기술되어 있다.

첫째, 사회권규약 제2조에 따라 당사국은 식량권이 완전히 실현될 수 있도록 점진적으로 조치를 취할 의무가 있다. 사회권규약에서 당사국에게 식량권을 실현해야 할 시한을 구체적으로 설정한 것은 아니지만, 당사국은 자국의 자원이 허락하는 한도 내에서 점진적으로 식량권을 완전히 실현해야 할 의무가 있으며, 이러한 목적을 향하여 가능한 신속하게 움직여야 할 의무가 있다.

⁴⁷⁾ *Ibid.*

점진적으로 실현할 의무는 당사국이 현재 자원의 이용 현황상 즉각적인 이행이 어려운 경우에 정당화될 뿐이며, 아래에서 살펴볼 당사국의 의무 중 실현 의무 및 보호 의무에만 관련되어 있다.⁴⁸⁾ 식량권의 핵심 의무는 비상사태에서도 훼손될 수 없는 성격의 의무이다. 식량접근 취약층을 법에서 보호하는 것은 사회권규약 이행에서 중요한 핵심 사항 중 하나라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 그리고 이미 달성한 식량권 보호 수준에서 후퇴하지 않을 의무가 포함되어 있다. 만약 이미 보장하고 있는 식량권의 수준이 후퇴하고, 보호수준의 저하가 당사국의 가용자원을 모두 소진하지 않는 등의 적극적 노력이 결여되었기 때문이라면 이는 식량권 위반에 해당할 확률이 높다.⁵⁰⁾

둘째, 당사국은 비차별의 원칙에 따라 어떠한 집단에 속하는지와 관계없이 모든 국민에게 차별 없이 식량에 접근할 수 있는 권리를 보장하여야 하며, 식량을 얻을 수 있는 수단에 대한 동등한 접근권을 보장하여야 한다.⁵¹⁾ 비차별 의무는 인종, 성별, 언어, 나이, 종교, 정치적 견해나 기타 견해, 국적, 사회적 출신, 재산, 출생 및 기타 경제적·사회적·문화적 권리의 동등한 향유나 행사를 무효화하거나 저해하는 목적이나 효과를 가진 여하의 지위를 이유로 식량에 대한 접근과 식량 조달 수단 및 권리의 향유를 차별하지 않을 것을 요한다. 만약 개인별 식량권 향유 수준의 차별이 있다면, 상기 이유를 근거로 사회권규약 위반이 구성된다.⁵²⁾ 일반논평에서는 특히 식량접근권(상속권, 토지소유권 및

48) Jennie Jonsén and Sven Söllner, "The Legal Content of the Right to Adequate Food," p. 13.

49) Ingrid Nifosi-Sutton, *The Protection of Vulnerable Groups Under International Human Rights Law*, p. 133.

50) FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions*, p. 6.

51) 관련하여 Righting Food 홈페이지 참조, <<http://www.rightingfood.com/how-to-analyze-violations-of-the-right-to-food/>> (검색일: 2017.11.13.).

기타 재산 소유권 등)에 있어 남녀 간의 평등을 강조한다. 차별하지 않을 의무는 즉시 적용되는 의무이며, 점진적으로 이행해야 할 성격의 의무가 아니다.

나. 식량권 존중, 보호, 실현 의무

사회권규약 제11조의 식량권을 이행하려면 전술한 기본 의무와 함께 당사국에게는 식량권을 존중할 의무(obligation to respect), 보호할 의무(obligation to protect), 실현할 의무(obligation to fulfil)가 부과된다. 식량권을 실현할 의무는 식량권을 촉진할 의무(obligation to facilitate)와 제공할 의무(obligation to provide)를 내용으로 한다.⁵³⁾ 식량권 존중, 보호, 실현 의무에 대해 아래에서 보다 자세히 살펴본다.

(1) 식량권을 존중할 의무

식량권을 존중할 의무는 기존의 식량과 식량생산수단에 대한 접근권을 존중할 의무를 말한다. 특히 당사국에게 개인이 이미 가지고 있는 식량접근권과 식량생산수단 접근권을 방해하거나 박탈하는 결과에 이를 수 있는 조치를 취하지 않도록 요구한다.

(2) 식량권을 보호할 의무

식량권을 보호할 의무는 식량권의 침해로부터 국민들을 보호할 의무를 말한다.⁵⁴⁾ 당사국은 제3자가 개인의 식량 및 식량생산자원에 대한

⁵²⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 18.

⁵³⁾ *Ibid.*, para. 15.

⁵⁴⁾ 오승진, “식량권(Right to Food)에 관한 소고,” 『법학논총』, 제31권 제2호 (2007), p. 4.

접근권을 박탈하지 않도록 보장할 의무가 있다. 당사국의 조치로 인하여 기업이나 개인이 다른 개인의 적절한 식량에 대한 접근권을 박탈하지 않도록 보장하여야 한다.

식량권을 보호할 의무를 이행하려면, 당사국은 제3자가 자국민의 식량권 행사를 방해하지 않도록 제3자의 행위를 규제하는 구체적인 조치(입법조치 및 기타 조치 불문)를 채택하여야 한다.⁵⁵⁾ 식량권 보호 의무를 위반한 사례로는 1998년 수단정부가 민병대의 식량약탈행위, 식량방화행위를 방치하여 대량아사를 유발한 행위를 들 수 있다.⁵⁶⁾

(3) 식량권을 실현할 의무

상기 두 개의 당사국 의무는 식량권의 완전한 실현을 점진적으로 달성함에 있어 즉각적으로 취해야 할 성격의 의무인데 반해, 식량권을 실현할 의무는 장기적으로 이행하는 의무이다.⁵⁷⁾

식량권을 실현할 의무는 전술한 바와 같이 촉진할 의무와 제공할 의무로 구성되어 있다. 첫째, 식량권을 촉진할 의무는 당사국이 식량 보장을 비롯하여 개인의 생계를 보장하기 위한 수단과 자원에 대한 사람들의 접근과 이용을 강화하기 위한 목적의 활동에 사전적으로 참여해야 함을 의미한다.⁵⁸⁾ 국가의 조치는 입법, 행정, 경제, 금융, 교육, 사회 전 분야에서 가능하다. 가용자원이 최대한 식량권을 실현하는데 사용될 수 있도록 보장하고, 다른 목적으로 전용되지 않도록 보장할

⁵⁵⁾ FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions*, p. 6.

⁵⁶⁾ 관하여서 *Righting Food* 홈페이지 참조, <<http://www.rightingfood.com/how-to-analyze-violations-of-the-right-to-food/>> (검색일: 2017.11.13.).

⁵⁷⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 16.

⁵⁸⁾ *Ibid.*

의무가 있다.⁵⁹⁾ 경작능력이나 구매능력의 강화 조치가 촉진의무를 이행한 조치에 해당한다.⁶⁰⁾ 이와 같은 당사국의 조치를 통해 개인이 스스로 식량을 조달하는 능력을 증진·장려한다.⁶¹⁾

둘째, 당사국은 모든 사람들이 기아로부터 보호될 수 있을 정도의 최소한의 수준의 식량권을 보장해야 한다.⁶²⁾ 개인이나 집단의 처분 하에 있는 수단이 해당 개인이나 집단의 통제를 벗어나서 적절한 식량에 대한 권리를 향유할 수 없는 상황에 처한다면, 국가가 식량권을 직접 실현할 의무 또는 제공할 의무를 가지고 있다. 전쟁, 내란, 자연재해, 경제 불황, 구류와 같이 개인이나 집단이 적절한 식량권을 향유할 수 없는 상황에서 정부가 직접 개인이나 집단에게, 그들이 적어도 기아 상태에는 이르지 않도록 식량을 제공할 의무가 있다.⁶³⁾ 만약 당사국이 자국민에게 충분한 식량접근을 보장할 수 없는 경우라면 타국이나 국제기구에게 국제적 지원을 요청할 의무가 있다. 뿐만 아니라 자국의 무역정책을 취할 때에 북한 내 주민의 식량권에 부정적으로 영향을 미치지 않도록 보장하기 위한 노력할 의무가 있다.⁶⁴⁾

⁵⁹⁾ FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions*, p. 5.

⁶⁰⁾ 관련해서 Righting Food 홈페이지 참조, <<http://www.rightingfood.com/how-to-analyze-violations-of-the-right-to-food/>> (검색일: 2017.11.13.).

⁶¹⁾ FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions*, p. 6.

⁶²⁾ *Ibid.*, p. 5.

⁶³⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 15; FAO, *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions*, p. 6.

⁶⁴⁾ Second Submission of Jean Ziegler, Special Rapporteur of the Right to Food of the United Nations Commission to the Intergovernmental Working Group for the Voluntary Guidelines on the Right to Adequate Food, para. 15.

다. 핵심 의무

사회권규약에서는 자원이 부족하지 않으나 사회권규약하의 의무를 완전히 이행하지 않는 국가들에게 핵심 의무라는 개념을 도입하여 당사국이 즉각적으로 이행하여야 할 의무와 점진적으로 실현할 의무를 구분하고 있다.⁶⁵⁾ 사회권 규약에 기술된 각 권리마다 최소한의 필요 수준을 충족할 수 있도록 보장하기 위한 핵심 의무가 있다.

식량권의 핵심 의무를 어떻게 이해할지 논란은 있으나 일반적으로 제11조 제2항의 기아근절권과 관련해서 양적 및 질적 측면에서의 식량 가용성 보장(수용성 보장, 유해하지 않은 식량 제공, 개인의 식이적 필요 충족)을 요하는 것으로 본다. 제11조 제1항의 적절한 식량권과 관련해서는 지속가능한 방식으로 식량접근성을 보장할 의무와 타 인권의 향유를 방해하지 않을 핵심 의무가 있다고 이해되고 있다.⁶⁶⁾ 이와 같은 식량권의 핵심적 의무는 ‘핵심 의무’라는 표현을 사용하고 있으나, 실질적으로는 전술한 제11조의 식량권을 보장하기 위한 당사국의 의무와 크게 다르지 않다. 따라서 식량권은 전반적으로 매우 높은 수준으로 보장되어야 할 성격의 권리라고 이해할 수 있겠다.

4. 식량권 위반

구체적으로 어떠한 경우에 당사국은 사회권규약 제11조를 위반하게 되는가? 일반논평 제12호에서는 당사국이 식량권을 위반하는 구체적인 경우를 설명한다. 첫째, 사회권규약하에 식량권의 위반은 기아를

⁶⁵⁾ 일반논평 제12호에서는 핵심 내용(core content), 핵심 의무(core obligation)라는 표현을 병행사용하고 있다.

⁶⁶⁾ Jennie Jonsén and Sven Söllner, “The Legal Content of the Right to Adequate Food,” pp. 13~14.

근절하기 위하여 요구되는 최소 식량 수준을 당사국이 보장하지 못할 때에 발생할 수 있다. 국가의 작위 또는 부작위가 식량권 위반을 구성하는지 여부를 결정할 때, 당사국이 사회권규약상의 의무를 준수할 의지의 결여와 무능력(inability)을 구별하는 것이 중요하다. 예를 들어, 전술한 식량권을 실현할 국가의 의무를 살펴보도록 한다. 당사국이 가용할 수 있는 식량자원이 한계가 있어 식량접근을 확보할 수 없는 국민들에게 식량접근을 보장할 수 없었다고 주장한다면, 해당 국가는 식량접근 취약계층에게 최소 수준의 식량접근을 실현시키기 위한 조치를 우선적으로 취하려고 하였으며, 국가가 처분할 권한이 있는 자원을 모두 이용하려는 노력을 다하였음을 입증해야 한다. 그럼에도 불구하고 식량자원의 한계가 있을 때, 비로소 국가의 무능력이 확인될 수 있고 사회권규약을 위반하지 않는다고 할 것이다.⁶⁷⁾ 이 사례에서 식량권을 제공할 의무도 준수해야 사회권규약 위반이 없다. 즉, 해당 당사국은 필수 식량의 가용성과 접근성을 보장하기 위한 국제지원을 얻으려고 노력했으나 성공하지 못하였음을 입증해야 식량권 규범을 위반하지 않는다. 국제지원을 얻은 상황에서도 해당 국가는 비차별 의무에 따라 특정 개인이나 그룹의 식량접근을 거부해서는 안 되며, 내전이나 기타 긴급 상황에서 인도적 식량지원(humanitarian food aid)에 대한 접근을 또한 방해해서도 안 된다.

둘째, 식량권의 위반은 국가의 직접적 행위를 통해 발생할 수도 있지만, 국가가 충분히 규제하지 않은 경우 국가의 규제 대상인 개인과 기업의 행위를 통해서도 발생할 수 있다. 오직 국가만이 사회권규약의

⁶⁷⁾ 당사국은 가용자원을 최대한 이용하여 필수조치를 취할 의무는 사회권규약 제11조에서 뿐만 아니라 사회권규약 제2조 제1항으로부터 도출되는 의무이기도 하다. CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, Art. 2, Para. 1 of the Covenant, E/1991/23 (14 December 1990), para. 10.

당사국이므로 궁극적으로 사회권규약을 이행하는 책임도 국가가 가지고 있지만, 사회의 모든 구성원, 즉 개인, 가정, 지역공동체, 비정부기구, 시민사회, 사기업도 적절한 식량권을 실현하는 데 일부 책임을 가지고 있다. 국가는 그러한 개인 및 기업, 국내 사회의 책임 이행을 장려할 환경을 제공할 의무가 있다. 이들은 정부가 제공하는 식량권 보장체제의 구조 속에서 행동하기 때문이다.⁶⁸⁾ 식량권의 계속적 향유를 위해 필요한 법이 폐기되었거나 또는 적용이 정지되었거나, 식량권과 관련된 기존의 법적 의무와 명백히 양립할 수 없는 법 또는 정책이 채택되는 경우, 개인이나 그룹이 타인의 식량권을 위반하지 못하도록 예방하는 규제의 실패, 타 국가나 국제기구와 조약을 체결하며 식량권에 관한 국가의 법적 의무를 고려하지 않는 등의 사례가 국가가 개인이나 기업을 적절히 규제하지 않음으로써 식량권을 위반하는 경우에 해당할 수 있다.⁶⁹⁾

5. 식량권 의무의 국내이행수준

적절한 식량에 대한 권리를 이행하기 위한 가장 바람직한 방법과 수단은 당사국의 정치, 경제, 사회적 배경에 따라 상이하다. 모든 국가는 자신의 식량권 이행 방식을 선택할 재량이 있다. 그러나 사회권규약은 분명하게 각 당사국이 가능한 신속하게 식량권 향유를 보장하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 요구한다. 전술한 바와 같이 사회권 규약의 당사국이 갖는 기본 의무와 함께 제11조의 의무를 이행하기 위하여 국가전략의 채택이 필요하며 식량권 이행을 위한 정책 형성의 기준이 필요하다.⁷⁰⁾

⁶⁸⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 20.

⁶⁹⁾ *Ibid.*, para. 19.

⁷⁰⁾ *Ibid.*, para. 21.

일반논평 제12호에서는 식량권 거버넌스 구축의 필요성을 지적하고, 식량권에 대한 국가전략을 형성하고 이행할 때 당사국이 책임, 투명성, 대중의 참여, 탈 중앙집권화, 사법부독립의 원칙과 같은 요소를 전적으로 준수할 것을 요한다고 설명한다.⁷¹⁾ 강제적인 것은 아니지만 필요조치의 이행 책임과 이행 시한의 설정을 제안한다.⁷²⁾ 당사국들의 국가전략에서 다룰 사항으로 식량자원의 지속가능한 관리와 사용,⁷³⁾ 식량이나 식량자원에 대한 접근의 비차별성, 특히 여성의 경제적 자원에 대해 완전하며 동등한 접근이 보장되어야 함을 강조한다.⁷⁴⁾

6. 식량권 위반 시 구제수단과 책임

식량권 위반의 피해자에게 국내 및 국제적 차원에서 효과적인 사법 구제수단이나 기타 적절한 구제수단에 접근할 권리가 보장되어야 한다. 식량권 위반의 피해자는 적절한 금전배상을 받아야 하며, 경우에 따라서는 원상회복이나 재발방지확약의 형태로 구제받을 수 있어야 한다. 사회권규약 각 당사국 내 옴부즈맨 제도와 국내 인권위원회에서 식량권 위반과 구제 문제를 다룰 필요가 있다. 다만 이러한 내용은 아직까지는 권고사항에 불과하다.⁷⁵⁾

식량권을 인정하거나 그 적용가능성을 인정하는 국제문서를 국내법 질서로 편입한다면 식량권 피해자에 대한 구제수단의 범위와 실효성이 크게 확대될 수 있다. 각 당사국의 국내 법원은 사회권규약하의 의무를

⁷¹⁾ *Ibid.*, para. 23.

⁷²⁾ *Ibid.*, para. 24.

⁷³⁾ *Ibid.*, para. 25.

⁷⁴⁾ *Ibid.*, para. 26.

⁷⁵⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 32.

직접 원용하여 식량권의 핵심 내용 위반을 판단할 권한이 부여될 수 있기 때문이다. 일반논평 제12호에서는 각 당사국의 국내법질서에 식량권의 편입을 독려하고 있다.⁷⁶⁾

7. 국제협력 의무

가. 당사국의 국제협력 의무

사회권규약의 당사국은 국제협력이 필수적이라는 점을 인정하고, 식량권의 완전한 실현을 달성하기 위한 공동조치 및 개별조치를 취하겠다는 약속을 이행할 의무를 가진다. 이러한 약속을 이행할 때, 당사국은 타국의 식량권 향유를 존중하고 필요한 때에는 타국에게 필요한 원조를 제공할 수 있다. 당사국은 타 국제규약에서의 식량권 보장 문제에 주목하여야 하며, 향후 국제법문서의 개발을 검토해야 한다.⁷⁷⁾

당사국은 항상 식량수출제한조치나 타국의 식량 생산 조건과 식량 접근을 위협에 처하게 하는 유사한 조치를 자제하여 식량을 정치적, 경제적 압력의 수단으로 사용하지 않도록 주의할 필요가 있다.⁷⁸⁾

나. 모든 국가 및 국제기구의 국제협력 의무

모든 국가들은 유엔헌장에 따라 난민 및 국내실향민을 지원해야 하며 기타 재해와 긴급 상황에서 인도적 지원을 제공하는 데에 협력할 공동책임과 개별책임을 가진다.⁷⁹⁾ 각국은 자국의 능력에 따라 이러한

⁷⁶⁾ *Ibid.*, para. 34.

⁷⁷⁾ *Ibid.*, para. 36.

⁷⁸⁾ *Ibid.*, para. 37. 경제제재와 경제적·사회적 및 문화적 권리의 존중 간의 관계에 대해서는 유엔인권위원회 일반논평 제8호 참조.

⁷⁹⁾ *Ibid.*, para. 37.

임무에 기여한다.

일반논평 제12조에서는 식량원조의 방식을 구체적으로 제시한다. 식량원조를 할 때 우선순위는 가장 취약한 사람 및 계층에게 주어져야 한다. 식량원조는 현지 생산자와 현지 시장에 대한 악영향을 최소화하는 방식으로 제공되어야 한다. 식량원조는 수혜자의 자립을 장려하는 방식으로 조직되어야 한다. 식량원조는 의도한 수혜자의 필요에 기초해야 한다. 국제식량무역이나 원조프로그램에 포함되는 식품은 안전해야 한다. 식량원조를 받는 사람들에게 문화적으로 수용되는 것이어야 할 필요가 있다.⁸⁰⁾

식량권의 실현을 촉진하는 데 있어, 다른 사회권의 실현에서보다도 특히 유엔과 국제기구의 역할이 특히 강조된다. 일반논평 제12호에서는 세계식량계획(World Food Programme), 유엔난민고등판무관(the United Nations High Commissioners for Refugees),⁸¹⁾ 유니세프(The United Nations Children's Fund), 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 이하 FAO)를 비롯하여⁸²⁾ 유엔개발계획(United Nations Development programme), 세계은행(World Bank), 지역개발은행(Regional Development Bank), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development)의 국제기구를 직접 언급하며, 이들이 국가들의 식량권 실현을 촉진할 수 있도록 강조한다. 특히 국제통화기금(International Monetary Fund)과 세계은행과 같은 국제금융기관의 대출정책 및 신용협약, 부채위기를 다루기 위한 국제조치에서 식량권의 보호에 보다 큰

⁸⁰⁾ *Ibid.*, para. 39.

⁸¹⁾ 유엔난민기구(The UN Refugee Agency)라고도 불린다.

⁸²⁾ CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Art. 11 of the Covenant, para. 38.

관심을 기울여야 할 필요가 있음을 말하고, 모든 구조조정 프로그램에서 식량권이 보호되도록 보장할 필요가 있음을 강조한다.⁸³⁾

IV. 북한의 식량권 이행

1. 식량권 위반의 확인 단계

앞에서 살펴본 식량권의 의무를 기초로 하여 구체적으로 당사국의 식량권 위반이 있었음은 어떻게 확인할 수 있을 것인가? 식량권 위반 여부를 확인하기 위한 분석 단계는 사실의 파악, 식량권 규범내용의 파악, 상황의 원인 및 원인제공자 파악, 위반의 유형 분석 네 가지 단계로 생각해 볼 수 있다.

첫째, 당해 국가의 식량의 부족 현황을 파악하여 식량가용성과 접근성의 현황을 파악할 필요가 있다. 구체적인 지표로서는 아사의 위험에 처해있는 인구가 있는지와 있다면 그 규모는 어느 정도인지, 영양실조의 수준이 얼마나 심각한지, 아이들의 영양 상태가 어떠한지, 국민 1인당 경작지 현황은 어느 정도이며, 과거와 비교하여 경작능력의 증감, 국가가 식량생산에 지출하는 예산, 곡물수입량과 같은 지표를 파악하여 적절한 식량에 대한 권리의 이행 현황과 위반 여부를 확인할 수 있을 것이다.⁸⁴⁾ 둘째, 식량권 규범에서 당사국의 의무를 정확히 이해할

⁸³⁾ *Ibid.*, para. 40.

⁸⁴⁾ 물론 가용성을 논할 때 단순히 당사국 내의 총 식량가용량과 같은 지표뿐만 아니라 누구에게 식량이 이용되고 있는가, 실질적인 식량가용성의 보장 문제 역시 함께 살펴보아야 할 것이다. United Nations Human Rights Office of the High Commissioners(이하 OHCHR), *Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation* (United Nations, 2012), p. 32. 구체적인 식량권 관련 지표에 대해서는 *Ibid.*, p. 89 참조.

필요가 있다. 북한이 가입한 인권협약 및 식량권에 관한 국제관습법 규범의 실제적 내용은 전술한 내용에 기초한다. 셋째, 상황의 원인 및 원인제공자를 파악할 필요가 있다. 수집된 사실을 분석하여 그 과정에서 정부의 역할은 무엇인지, 책임을 져야 할 다른 당사자가 있는지 여부 등 어떤 유형의 위반이 식량권 위반 상황을 야기하였는가를 확인할 필요가 있다. 예를 들어, 개인이 식량이나 생산자원에 대해 접근할 수 있었는데 정부의 조치로 접근권을 박탈당하거나 제한받는 경우, 해당 정부의 식량권 존중 의무 위반을 주장할 수 있을 것이다. 제3자가 상황의 원인을 제공하였으며 정부가 그것을 예방하는 데 실패했다면, 정부가 식량권을 보호할 의무를 위반하였음을 주장할 수 있다. 세 번째 위반 사례로서 문제 상황이 정부의 직접적 조치에 기인하지 않았으며, 제3자의 직접적 행위를 금지하지 못한 정부의 조치에 기인한 것도 아니라면, 식량권 존중 의무, 식량권 보호 의무의 위반을 주장할 수는 없지만, 식량권을 실현할 의무의 위반을 주장할 수 있다. 다만 식량권 실현 의무 위반의 구성요건을 특정하기는 쉽지 않다. 특정 그룹에 대해서만 식량권을 충족하고 나머지 그룹에게는 식량권을 실현하지 않는 경우와 같이 당사국의 기본 의무인 비차별 의무 위반과 결부될 경우에는 분명하게 식량권 위반을 확인할 수 있다. 이는 식량분배 프로그램, 토지개혁 프로그램 등을 통해서 확인할 수 있다. 정부가 특정 집단에 속하는 사람, 예를 들어 장애인, 특정지역 거주자 등을 프로그램에서 배제하는 경우는 비차별 원칙 위반으로 명백한 식량권 위반행위에 해당된다. 이외의 식량권 위반 사례로는 정부의 부패로 인한 식량권 위반을 생각해볼 수 있다. 식량 배급 프로그램이 있고 막대한 예산이 투입되고 있으나, 실제로는 정부의 부패 때문에 식량배급이 제대로 이뤄지고 있지 않는 동시에 국가가 부패를 줄이기 위한 노력을 하지 않는 경우, 사회권규약의 식량권 관련 의무 위반에 해당할 것이다.

이와 같이 일반론적 관점에서 식량권 의무 위반 사례를 기초로 이하에서는 북한에서의 식량권 관련 의무 이행에 대해 살펴본다.

2. 북한의 식량권 이행

가. 북한 법에서의 식량권

식량권은 일부 국가에서 헌법에 명시되어 있다. 북한에서도 헌법에서 식량권과 관련한 조문을 가지고 있다. 2016년 북한헌법 제25조에서 “모든 근로자”에게 “먹을 [...] 조건의 마련”을 보장하고 있다.⁸⁵⁾ 북한의 문헌에서도 주민들의 의식주 문제는 전적으로 북한당국의 책임임을 밝히고 있다.⁸⁶⁾ 북한 헌법은 분배의 기준으로 “공민이 능력에 따라 일한 노동의 량과 질”임을 명시하고 있다.⁸⁷⁾ 헌법 외에도 식량가용성을 증진시키기 위하여 “농업법, 농장법, 축산법, 수산업, 양어법” 등 관련 법규범을 정비하고 있다고 알려져 있다.⁸⁸⁾ 북한당국은 2014년 제2기 보편적 정례 인권검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)에서 식량관리법, 노동법, 식량배급규제에 따라 노동자, 사무근로자 및 그들의 가족에게 값싸고, 시의적절하며, 형평하게 식량을 공급한다고 밝힌 바 있다. 북한당국이 작성한 보고서에서 법령명이 *Law on Food Administration*,

⁸⁵⁾ 북한헌법 (2016) 제25조: “조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리나라에서 늘어나는 사회의 물질적부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.”

⁸⁶⁾ 주정희, 『인민대중 중심의 사회주의 제도』 (평양: 평양출판사, 1992), pp. 195~196; 김양희, “북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구,” 북한인권연구센터, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 20에서 재인용.

⁸⁷⁾ 북한헌법 제70조: “공민은 노동에 대한 권리를 가진다. 노동능력있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다. 공민은 능력에 따라 일하며 노동의 량과 질에 따라 분배를 받는다.”

⁸⁸⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 211.

Labour Law, Regulation on Distribution of Food 라고 지칭되어 있으나 해당 법령은 북한의 농업법⁸⁹⁾과 량곡법⁹⁰⁾으로 추정된다. 이처럼 북한의 국내법에서 식량권을 보장하는 규정을 둬으로써 2009년 제1기 UPR에서 밝힌 바와 같이 북한당국이 모든 북한주민에게 식량을 공급할 책임을 지는 정책을 펼치고 있음을 공식적으로 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 위와 같은 식량권을 보호하는 북한 국내법 규정들을 기초로 북한이 식량권 규범의 의무를 위반하게 될 경우, 피해자들에게 법적 구제수단을 제공하며 북한당국에 가해자로서의 법적 책임을 물을 수 있는 기초가 제공된다. 다만 북한의 법이 가지는 장식적 성격을 고려할 때에 실제로 북한주민이 사법적으로 구제받을 수 있을지는 별론으로 한다.

나. 보편적 정례인권검토(UPR)에서 나타난 북한의 식량권 이행

사회권규약 및 국내법을 통하여 식량권을 보장할 의무가 있음에도 불구하고 북한의 식량권 관련 의무 이행 현황은 대체적으로 만족스러운 상황은 아니다.

북한당국은 북한주민의 식량가용성 문제에 대해서 2009년 제1기 UPR에서 1990년대 이후 북한의 자연재해로 인하여 식량생산이 상당

89) 북한 농업법(2009) 제2조: “국가는 농업생산을 늘여 인민들의 먹는 문제를 높은 수준에서 해결하고 공업원료를 원만히 보장하도록 한다. [...]”

90) 북한 량정법(2009) 제2조 (량곡의 계획적 소비원칙): “량정사업은 식량을 비롯한 량곡에 대한 인민경제적 수요를 보장하는 중요한 사업이다. 국가는 량정사업체계를 바로세우며 량곡을 통일적으로 장악하고 계획적으로 소비하도록 한다.” 제3조 (량정 부문 성과의 공고화 원칙): “조선민주주의인민공화국에서는 정확한 량정정책에 의하여 인민적인 식량공급제도가 마련되었으며 량정부문의 물질기술적 토대도 튼튼히 꾸러졌다. 국가는 량정사업에서 이룩한 성과를 공고히 하며 이 부문에 대한 투자를 체계적으로 늘여간다.” 제7조 (량곡공급원칙): “량곡을 책임지고 공급하는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관된 시책이다. 국가는 인민들에게 식량을 제때에 공급하고 공업원료와 집짐승먹이를 계획적으로 보장하도록 한다.”

히 감소하였음을 밝혔다. 이에 따라 자체식량 증기를 통하여 식량난을 해소하고자 하는 조치를 취하는 동시에 국제 인도적 지원에 호소하여 식량의 상당한 부분을 충족하여 왔음을 밝혔다.⁹¹⁾

2014년 제2기 UPR에서 북한은 식량부족을 해결하기 위한 전국적인 노력에 집중하는 한편, 생산물 산정, 분배 방식 및 기타 농업 관리 방법의 개선을 통하여 농부들에게 보다 동기를 부여하는 조치를 취하여왔다고 밝혔다.⁹²⁾ 또한 서해안 지역에 대규모의 간척지 개발을 통하여 농작지를 증대하였다고 밝혔다.⁹³⁾ 이모작의 도입 역시 농작지 효율성을 증대하고 생산량 증대에 기여하였다고 밝혔다.⁹⁴⁾ 그리고 어업, 과수원, 축산업의 발전으로 북한주민들의 식량이 보다 다층적으로 보장되고 있음을 밝혔다.⁹⁵⁾

제2기 UPR에서 북한이 밝힌 내용은 전술한 당사국의 식량권 존중·보호·실현 의무 중에서 식량권을 존중하고 실현하는 의무에 관한 내용에 집중되어 있다고 분석할 수 있으며, 북한의 식량권 관련 최소핵심 의무 중에서 ‘양적 및 질적 측면에서의 식량가용성’이 보장되고 있는지

⁹¹⁾ Human Rights Council, National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15(A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 - Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/WG.6/6/PRK/1 (27 August 2009), para. 56.

⁹²⁾ Human Rights Council, National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council resolution 16/21 - Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (30 January 2014), para. 71; HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/27/10 (2 July 2014), para. 9.

⁹³⁾ Human Rights Council, National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council resolution 16/21 - Democratic People's Republic of Korea, para. 72.

⁹⁴⁾ *Ibid.*

⁹⁵⁾ *Ibid.*, para. 74.

1
2
3
4
5
6

는 확실하지 않다.

제2기 UPR에서는 북한의 정기보고서에 대해서 다음과 같이 북한의 식량권 이행에서 특히 식량접근성의 보장 문제와 사회권규약하의 기본 의무인 비차별 의무의 문제에 대해 권고 하였다. 국제기구와의 협력 강화(124.53), 노인·여성·아동과 같은 취약계층에 대한 우선순위를 두는 세계식량계획과 연계한 프로그램의 지속, 투명한 운영의 보장(124.55), 특별보고관의 방문 요청(124.60), 식량권 관련 남녀의 동등한 대우(124.75), 식량할당 거부 등 수감자 처우의 문제(124.98, 124.101), 차별하지 않으며 정치적으로 고려하지 않는 식량접근정책(배급제 포함, 124.139), 식량접근의 비차별 보장, 배급제에서 한계그룹의 배려(124.140), 차별하지 않으며 식량권 보장(124.141), 비차별적인 기초에 근거하여 식량권 보장·보호·충족할 의무(124.142), 제한 없이 모든 주민에게 식량권 보장(124.143), 주민에게 적절한 식량생산을 보장하기 위하여 식량 시장의 개혁 허용(124.144), 모든 주민이 식량에 접근하기 위하여 필요한 조치를 취할 것(124.145), 공적인 재원에서 식량권 충족을 우선순위에 놓아 최근의 식량 상황 개선을 강화할 것(124.146), 식량권 보호를 보장하기 위하여 적절한 예산자원을 할당하는 즉각적인 조치를 취할 것(124.147), 식량생산 증진을 위해 보다 효과적인 방법을 포함할 것(124.148), 북한주민의 인권 보호와 증진을 강화하기 위한 노력으로 식량보장을 개선하기 위하여 농업 부문의 예산 할당 증진(124.149), 북한 전역에 식량 접근 증진(124.161), 식량권 위반 포함, COI 보고서⁹⁶⁾에 기술된 조직적이고 광범위하며 심각한 인권위반을 종결하기 위한 즉각적 조치를 취할 것(125.25), 식량할당

⁹⁶⁾ 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)를 말한다.

거부를 포함 정치범수용소 수감자들의 대우를 종결하기 위한 즉각적 조치를 취할 것(125.53), 동등한 기초하에 주민의 식량권을 보장하고, 주민에 대한 통제 및 압력의 수단으로서 차별적으로 식량 할당하는 것을 종료할 것(125.82), 그리고 주민통제를 보장하기 위한 수단으로 굶주림·기아·영양실조를 이용하고 식량권 위반하는 것을 중단하는 것(125.83)이 그 내용이다.⁹⁷⁾

상기 권고사항에 대해 북한은 국제기구와의 협력 문제와 비차별적인 식량권 보장·보호·충족(124.53, 124.75, 124.141, 124.142, 124.143, 124.145, 124.146, 124.147, 124.148, 124.149, 124.161)과 관련된 사항에 대해서만 지지를 표명하였다.

식량접근성의 비차별 의무 보장과 관련한 권고 중에서도 수감자에 대한 식량할당 거부 및 배급제와 관련해서는 유의하겠다는 의사만을 표명하였다.(124.60, 124.98, 124.101, 124.139, 124.140). 북한은 장마당(시장) 제도의 개혁(124.144)에 대해서는 명시적으로 지지하지 않았다.

위와 같은 북한의 식량권 이행 현황을 기초로, 북한의 식량권 의무와 의무이행에 대해 보다 자세히 살펴본다.

다. 식량권 규범 내용별 북한당국의 식량권 의무 이행

식량권 규범 내용으로 볼 때 북한의 식량권 의무 이행 현황 중에서도 주로 살펴볼 문제는 두 가지이다. 첫째, 북한의 식량가용성 문제이다. 북한 내 자체 생산으로는 북한주민에게 필요한 양적·질적 수준을 충족하는 식량을 공급할 수 없는 상황이라는 점에는 북한 및 국제사회가

⁹⁷⁾ Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea 참조.

1
2
3
4
5
6

의견을 같이 하고 있다. 북한은 자체 생산 외에 식량가용성을 확보하기 위한 방법으로 외국으로부터의 수입과 국제지원을 통한 식량공급을 병행하고 있다. 따라서 국제지원요청 의무와 국제협력 의무가 적절히 이행되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 식량접근성과 관련하여 북한주민에게 식량이 접근되는 주된 기초를 이루는 배급제 및 장마당에서의 평등한 접근 보장의 문제와 물리적, 경제적 취약층에 대한 접근 보장의 문제가 UPR 및 유엔 북한인권특별보고관의 보고서에서 지속적으로 거론되고 있어 이 문제를 살펴볼 필요가 있다.⁹⁸⁾ 식량 수용성의 문제는 식품안전정책이나 소비자보호정책과 같은 지표를 통하여 확인할 수 있겠으나⁹⁹⁾ UPR에서나 유엔 북한인권특별보고관의 보고서 등에서 북한의 객관적 현황을 확인하기 어려운 관계로 이 논문에서는 논하지 않는다.

(1) 북한의 식량가용성 현황 및 식량권 실현 의무, 국제지원요청 의무 이행

유엔 북한인권특별보고관의 보고서에 따르면, 북한은 식량보장에 특히 취약한 국가로 분류된다. 북한은 FAO가 분류하는 만성적인 식량 공급 부족으로 식량에 대한 외부 원조가 필요한 37개 국가 목록 속에 포함되어 있다.¹⁰⁰⁾

2017년 3월 보고서에 따르면, 최근 몇 년 동안 북한의 식량가용성이

⁹⁸⁾ 유엔인권이사회의 식량권 이행 파악 방법의 접근은 단순한 식량가용성의 파악보다는 식량 접근성을 보다 강조하는 측면이 있다. OHCHR, *Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation*, p. 80.

⁹⁹⁾ *Ibid.*, p. 89.

¹⁰⁰⁾ FAO, "Countries requiring external assistance for food," (December 2016), <www.fao.org/giews/country-analysis/external-assistance/en/> (검색일: 2017. 12.10.).

개선되었다고 보고되었지만, 여전히 상당수 북한주민의 식량을 불안정하게 하는 자연적 조건과 인위적 조건이 지속되고 있는 것으로 보고된다. FAO 및 유엔 북한인권특별보고관의 보고서에 따르면, 2016년의 흉수로 인해 북한의 식량가용성이 악화되었으며,¹⁰¹⁾ 2017년의 가뭄으로 북한의 식량가용성 상황은 더욱 악화될 것으로 전망된다. 이로 인하여 2018년 북한 내 작물의 수확량이 감소할 것으로 보이며, 정부의 배급량 역시 감소한 것으로 보고되었다. FAO는 2017년 북한주민에게 필요한 최소필요수준으로 식량가용성이 전반적으로 보장되지 못할 것이라 추정하고 있으며,¹⁰²⁾ 식량가용성을 확보하기 위하여 북한의 곡물 수입요구량이 증대될 필요가 있다고 지적하고 있다.¹⁰³⁾

북한의 곡물생산량은 주민의 최소 식량필수량을 보장하기에 충분하지 못한 상황에서 북한은 주민의 식량가용성 및 식량접근성을 보장하기 위해 어떠한 조치를 취하여야 하는가? 과거 북한은 1990년대 이른바 고난의 행군 시기에 북한이 자체적으로 주민의 식량권을 보장할 수 없었던 상황에서 국제원조를 추구할 의무를 이행하지 않았다. 뿐만 아니라 식량 사정에 대해 북한당국은 조직적이고 고의적으로 은폐하여 제11조 식량권하의 의무를 위반한 전적이 있어¹⁰⁴⁾ 이 문제는 북한의 식량권 이행과 관련하여 가장 중요한 쟁점 중 하나라고 할 수 있다.

북한이 주민에게 충분한 분량의 안전한 식량을 보장할 수 없는 상황이라면, 식량권을 실현하기 위하여 이러한 부족분은 외국에서 수입하여 보충하거나 국제지원을 통해 보충하여 식량권 실현 의무를 이행해

¹⁰¹⁾ *Ibid.*

¹⁰²⁾ FAO, "Crops Prospects and Food Situation," no. 3 (2017) <<http://www.fao.org/3/a-i7830e.pdf>> (검색일: 2017.11.3.).

¹⁰³⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/72/394 (18 September 2017), para. 35.

¹⁰⁴⁾ UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (2014), paras. 1122~1123.

야 할 것이다.

북한 내 직접 생산과 외국으로부터의 수입된 식량이 북한주민의 최소 요구량에 미치지 못한다면, 북한은 주민의 식량권을 보장하기 위해 국제적 지원을 요청할 의무가 있다. 북한은 주민의 식량권 보장을 위한 국제적 지원을 방해하지 않을 의무도 가지고 있다. 국제식량 지원을 통해 공급된 식량은 최소한의 식량권 수준을 보장하는 데 사용되어야 하며, 식량접근 능력이 부족한 취약계층에 대한 고려가 필요하다.¹⁰⁵⁾ 북한에 대한 국제식량 인도적 지원의 경우 2016년 말까지 약 1억 1,500만 달러의 기금이 조성되었다고 보고된 바 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 국제지원의 투명성 문제가 지속적으로 유엔 차원에서 제기되고 있는데, 국제지원을 통하여 진정으로 물리적 접근이 취약한 계층에 식량이 제공이 되고 있는지, 지원된 식량에 대해 동등한 접근이 보장되고 있는지에 대한 우려가 표명되고 있다.¹⁰⁷⁾ 특히 물리적 취약계층 중에서도 정치범수용소에 수감되어 있는 자에 대하여 최소필요식량이 제공되고 있는지에 대한 정보가 제공되지 않는다는 점에서 문제가 제기되고 있다.

국제식량 지원은 북한이 일방적으로 요청할 의무에 그치는 것이 아니라, 사회권규약 당사국 및 국제사회가 공동으로 국제적 지원 요청에 응해야 할 의무를 가지고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 유엔안보리의 대북 경제제재 결의에서도 식량권과 같은 북한주민의 기본적 인권

¹⁰⁵⁾ 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미,” 『다문화사회연구』, 제9권 제2호 (숙명여자대학교 다문화통합연구소, 2016), p. 110.

¹⁰⁶⁾ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, A/HRC/34/66 (22 February 2017), para. 37.

¹⁰⁷⁾ Human Rights Council, Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/34/24 (24 March 2017), p. 4 외 참조.

을 위반하지 않는 한계 내에서 경제제재가 부과된다. 우리나라를 비롯한 사회권규약 당사국과 국제사회가 북한의 식량가용성이 충분하지 않고, 북한이 가용자원을 모두 활용하였지만 주민의 최소식량필요량을 충족할 수 없는 상황에서 국제지원을 요청하는 경우라면, 국제정치적, 경제적 압력에 좌우되지 않고 북한에 대한 국제적 차원의 식량지원, 협력 의무를 계속적으로 이행하여야 할 의무가 있다. 동시에 북한당국이 국제지원을 물리적으로 취약한 전 계층에게 접근할 수 있도록 보장하기 위한 투명성을 제고하는 방향으로 유인하는 것이 필요할 것이다.

(2) 북한주민의 비차별적인 식량접근권 보장 의무 이행

(가) 식량배급제

북한에서는 기본적으로 식량배급제도를 통하여 북한주민에게 식량을 제공한다. 식량배급제도 그 자체는 사회권규약의 식량권 위반을 구성하지 않는다. 식량배급제도를 통하여 합리적 기준에 따라 식량을 배분한다면 식량배급제는 식량을 효과적으로 배분할 수 있다는 장점이 있으며, 그러한 측면에서 식량권을 가장 잘 보장할 수 있는 수단이 될 수 있다.¹⁰⁸⁾ 따라서 북한이 식량배급제도를 운영하며 식량권 규범화의 의무를 잘 이행하고 있는지 여부는 북한주민에게 양적·질적으로 충분한 식량이 배급되고 있는가(식량가용성의 충족), 북한주민에게 합리적 근거에 기초하여 차별 없이 제공되고 있는가(식량접근성의 비차별적 대우), 물리적·경제적 접근 취약층에 대한 배려가 있는가 등을 중심으로 판단해야 한다.

북한의 식량권 이행과 관련하여 UPR이나 유엔 북한인권특별보고관이 일관되게 지적하는 사항은 식량접근성이 차별 없이 보장되는지 여

¹⁰⁸⁾ 오승진, “식량권(Right to Food)에 관한 소고,” p. 318.

1
2
3
4
5
6

부이다. 제2기 UPR에서는 식량접근권에 관한 북한당국의 정책에서 차별 없이 보장할 것을 권고하였다. 사회권규약에서는 인종, 성별, 언어, 나이, 종교, 정치적 견해나 기타 견해, 국적, 사회적 출신, 재산, 출생 등의 요인에 따라 식량과 식량조달수단에 대한 접근권이 차별받아서는 안 될 것을 요한다. 북한에서는 성분, 사회적 신분, 지위에 따라 차등배급제가 운용되고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁹⁾ 북한의 식량배급은 탄광, 수출기업, 군수공장, 농촌 출신, 김정은 사찰지역 등과 같은 다양한 지역적 요인에 따라서도 차등배급하고 있다고 알려져 있다.¹¹⁰⁾ 이와 같이 사회적 출신, 정치적 견해 등의 요인을 기준으로 식량배급량과 배급시기를 구분, 차등배급을 하고 있는 북한의 식량배급제도는 국제법상의 식량권 의무 위반에 해당한다고 할 수 있으며, 합리적 근거가 결여된 지역적 차별배급의 경우 식량가용성을 보장할 의무의 위반도 구성할 수 있다고 보인다.¹¹¹⁾

(나) 장마당

북한주민은 자체 식량생산 외에 최근 북한에서 활성화되고 있다고 알려져 있는 시장제도를 통해서도 식량 수급이 가능한 상황에 있다. 유엔 북한인권특별보고관은 북한 내 많은 가정이 식량확보의 수단으로 장마당에서의 민간 상업 거래에 의존한다고 보고하였다.¹¹²⁾ 장마당 내 식량공급의 가장 중요한 부분은 식량구입 가격이 북한의 전반적인 경

¹⁰⁹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 216.

¹¹⁰⁾ 김양희, “북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구,” p. 10; 서보혁, “북한의 시장화가 식량권에 미친 영향,” 북한인권연구센터, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』, pp. 74~75; 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 214.

¹¹¹⁾ 식량가용성 지표로 당사국 내 지역적 가용성 현황이 제시된다. 구체적인 지표에 대해서는 OHCHR, *Human Rights indicators - A Guide to Measurement and Implementation*, p. 89 참조.

¹¹²⁾ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 25.

제상황에 비추어 터무니없이 높지 않아 식량에 대한 경제적 접근성이 확보되어야 한다는 점이다. 그동안은 중국의 곡물재고분이 북한 국내 시장에 공급되어 곡물가격이 비교적 안정적으로 유지되어 왔다고 알려져 왔다.¹¹³⁾

다만 장마당을 통한 거래의 모호한 법적 지위로 인해 식량가용성이 불안정해 질 수 있을 가능성을 가지고 있다. 왜냐하면 대개 상업 활동에 종사할 수 있는 능력은 지방 당국의 임시적인 결정으로 부여받으며, 그 활동을 수행하는 사람들이 지불 할 수 있는 뇌물의 양에 따라 부여받는 것으로 알려져 있기 때문이다. 2016년에는 제7차 당대회 전후로 70일간의 캠페인과 200일간의 캠페인을 비롯하여 노동자의 강제 노동 동원이 이루어졌으며, 주민들의 식량 보장에 긴요한 상업 활동에 종사하는 사람들의 능력을 제한하였다고 알려져 있다.¹¹⁴⁾ 많은 사람들이 식량배급을 받지 못하거나 부족한 양의 식량을 받고 있는 상황에서¹¹⁵⁾ 거래 활동에 대한 제한은 식량보장에 직접적인 영향을 미친다. 북한주민의 증언에서 장마당 내 식량 조달이 가장 주요한 식량조달방식으로 나타나고 있는 만큼¹¹⁶⁾ 장마당의 참여 보장 여부는 북한주민의 경제적 접근성을 보장하는 데 매우 중요한 요소이다. 뿐만 아니라 식량권 존중 의무를 준수하려면 북한은 이미 북한주민이 가지고 있는 식량과 식량 생산수단에 대한 접근권을 존중해야 할 의무를 가지고 있다. 최소한 그동안 북한당국이 인정하여 온 장마당 참여 수준은 계속 유지하여야

113) 북한 시장제도의 식량 수급에 대한 기여는 김양희, “북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구,” 참조: 이석기 외, “2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망,” (산업연구원 정책자료, 2017), p. 174.

114) Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, para. 25.

115) *Ibid.*

116) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 217.

할 의무가 있다.

유엔인권이사회는 2016년 5월 전당대회에서 경제 개발을 위한 5개년 계획상에 북한주민의 식량을 보장하기 위해 필요한 민간 상업 활동과 시장 활동에 대한 언급이 결여되어 있음을 지적하였다. 또한 북한당국의 이러한 정책적 목표의 결여가 북한주민의 식량권 향유에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 지적하였는데 이 부분은 계속적인 관심이 필요한 사안으로 주목할 만하다.¹¹⁷⁾

(3) 북한의 물리적 접근 취약계층의 식량접근권 보장 의무 이행

유엔 북한인권특별보고관이 북한의 인권현황을 검토하며 특히 심각한 인권위반으로 지적한 사항 중 하나는 식량배급이 부족할 경우 가장 취약한 계층에 대한 접근권의 개선 문제이다.¹¹⁸⁾ 이러한 취약계층에 대한 물리적 접근의 보장 의무는 즉각적으로 이행해야 할 성격의 의무임을 전술한 바 있다.

식량접근 취약층 중에서 영유아에 대한 배려는 북한당국 역시 인지하고 있는 것으로 파악되며,¹¹⁹⁾ 여성이나 노인에 대한 배려는 식량배급제에서도 이미 반영된 것으로 보인다. 다만 유엔 북한인권특별보고관

¹¹⁷⁾ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 25.

¹¹⁸⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 19.

¹¹⁹⁾ 자연재해 상황에서 보육원과 유치원의 경우 식량공급을 계속할 필요성은 2016년 11월 유엔과 북한당국 간의 공동 검토 회의에서 북한 현지 당국이 강조한 필요 가운데 하나였다는 점에서 이를 확인할 수 있다. Office of the United Nations Resident Coordinator in the Democratic People's Republic of Korea, "Joint Review Mission to Flood-Affected Areas in North Hamgyong," (Pyongyang, 23 November 2016), p. 5, in Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 13.

은 식량접근과 건강접근이 취약한 계층 중 하나로서 정치범수용소에 수감 중인 자를 거론하며 이들에 대한 접근성 보장의 문제는 우선사항으로 다룰 필요가 있음을 지적하고 있다. 현재 북한 내 수감자 처우에 대한 공식적인 정보가 제공되지 않고 있으며, 국제기구에겐 독립적인 이행감독권이 결여되어 있어 정확한 식량권 이행 현황을 파악하기 어려운 상황이다. 수감 중인 자는 특히 자연재해가 발생할 경우 보다 큰 위험에 처할 수 있다. 유엔 북한인권특별보고관은 2016년 태풍 라이언록이 발생하였을 때 이와 같은 우려를 표명한 바 있다.¹²⁰⁾

(4) 식량권의 점진적 실현 및 가용자원을 최대한 사용할 의무 이행

북한은 제2기 UPR에서 생산물 산정, 분배 방식 및 기타 농업 관리 방법의 개선을 통하여 농부들에게 보다 동기 부여하는 조치를 취하여 왔다고 밝혔다.¹²¹⁾ 북한 내 경작능력 강화 조치를 실시함으로써 식량권을 이행하는 의무 중 하나인 촉진 의무와 식량권을 완전히 실현하기 위해 점진적으로 노력할 국제 의무를 이행하고 있다고 평가할 수 있다. 다만 식량권을 점진적으로 실현할 의무는 북한의 모든 가용자원이 사용되고 있을 것을 전제로 하므로, 북한이 모든 가용자원을 사용할 의무를 이행하고 있는지 실태 확인이 필요하다.

¹²⁰⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 19.

¹²¹⁾ Human Rights Council, National Report Submitted in accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21 - Democratic People's Republic of Korea, para. 71; Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People's Republic of Korea, para. 9.

V. 나가며

앞에서 살펴본 바와 같이 만성적인 식량부족국가로서 북한은 사회권 규약하의 식량권과 관련된 의무를 성실히 이행하기 위한 적극적인 노력이 필요한 상황이다.

UPR 북한보고서나 유엔인권이사회 및 유엔 북한인권특별보고관의 보고서를 볼 때, 북한 식량권 이행 현황에서 가장 큰 난제는 북한주민에게 최소필요수준의 식량가용성이 북한 내 자체 식량 생산으로는 보장되지 않는다는 데에 있다. 북한은 여러 조치들을 통하여 식량생산의 증대를 꾀하는 정책을 펼치고 있고 이러한 노력이 소기의 성과를 이룬 것을 사실이지만 여전히 북한 전체 주민이 필요한 최소한의 양적·질적 수준의 식량가용성을 확보하기에는 부족한 상황이다. 북한이 주민의 식량가용성을 보장하기 위해서는 외국으로부터의 식량 수입이나 국제 식량지원은 필수적인 상황이며, 이러한 부분에 있어 남북한의 교류·협력, 북한과 국제기구와의 교류·협력이 중요한 역할을 할 수 있다. 궁극적으로 북한 내 식량권의 완전한 실현을 도모하기 위하여, 남북한 간 협력과 북한과 국제기구와의 협력은 직접적인 식량 공급을 통한 협력과 지원뿐만 아니라 장기적 관점에서 북한의 식량생산 능력 배양의 차원에서의 접근도 필요할 것이다.

북한 내부적으로는 북한의 식량권 이행 현황에 대한 UPR 및 유엔 북한인권특별보고관의 보고서 등에서 공통적으로 지적하고 있는 북한주민의 식량접근권 보장의 불평등성을 해소하려는 노력도 병행되어야 할 것이다. 비차별적인 권리보장은 사회권규약 당사국들의 기본 의무에 해당하는 의무이다. 비차별 의무를 준수하고 전반적인 북한의 식량권 이행수준의 제고를 위하여 현재 북한이 실시하고 있는 식량배급제를 재구성할 필요성이 있으며, 특히 계급과 같은 사회적 지위와 지역에

다른 차별 철폐 및 부패 방지의 측면에서의 보완이 필요하다고 생각된다. 아울러 물리적으로 식량접근권이 결여되어 있거나 제한되어 있는 계층에 대한 식량접근권 보장 개선 문제와 자연재해 상황으로 식량접근이 취약하게 되는 계층에 대한 국제기구의 우려가 계속되고 있는 바, 이들에 대한 북한당국의 취약층 배려 정책이 강화되어야 할 것이며 국제기구와 국제사회도 북한 내 식량접근 취약계층에 대한 지원과 협력의 노력을 통하여 이들 취약계층의 식량접근권이 실효적으로 보장될 수 있도록 함께 노력해야 할 것이다.

식량권은 생명권 혹은 생존권과 결부되어 있는 권리로서 폭넓은 개념으로 이해되고 있다. 사회권규약에서 가장 기본적이며 중요한 인권 중 하나인 식량권의 범위와 내용을 구체적으로 확립하고, 문화적 배경을 고려하여 각 당사국마다 적절한 식량에 대한 권리를 이행하기 위한 가장 적절한 방법과 수단을 인식하고 이행하는 문제는 매우 어려운 문제가 아닐 수 없다. 식량권 이행 평가의 주관성을 감안하더라도 현재 국제사회가 지적하고 있는 북한의 식량권 의무 이행 현황에서는 일부 문제가 드러나고 있다. 이러한 북한의 성실하지 못한 식량권 의무 이행의 근본적 원인은 북한당국의 정책에 자리 잡고 있는 계급구조의 불평등성과 차별 대우에 있음을 부인하기 어려울 것이다. 북한의 식량권 이행의 문제는 위반 양태에 대한 일회성의 대응으로 개선되기 어려운 성격의 것이며, 보다 장기적인 관점에서 식량권 불이행의 상황을 야기하는 원인을 제거할 수 있도록 하고 점진적으로 개선을 유도하여야 할 성격의 문제라 할 수 있다. 우리 정부를 비롯한 국제사회의 대응 역시 식량권이 다른 인권을 향유하는 데 기초를 이루는 권리라는 사실에 유념하여 북한과의 협조 속에 북한의 식량권 이행이 점진적으로 개선될 수 있도록 북한의 식량권 이행을 이끌어내기 위한 구체적인 방안을 고민해야 할 것이다.

1
2
3
4
5
6

참고문헌

1. 단행본

- 도경옥 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 주정희. 『인민대중 중심의 사회주의 제도』. 평양: 평양출판사, 1992.
- FAO. *Right to Food Handbooks 1 - The Right to Food within the International Framework of Human Rights and Country Constitutions..* Rome: FAO, 2014.
- _____. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security.* Rome: FAO, 2005.
- Ingrid Nifosi-Sutton. *The Protection of Vulnerable Groups Under International Human Rights Law.* Oxford: Routledge, 2017.
- OHCHR. *Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation.* New York and Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2012.
- Saul, Ben, David Kinley and Jacqueline Mowbray. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Commentary, Cases and Materials.* Oxford: Oxford University Press, 2014.

2. 논문

- 김양희. “북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구.” 북한인권연구센터. 『북한의 시장화와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원,

2014.

도경옥. “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미.” 『다문화사회연구』, 제9권 제2호, 2016.

서보혁. “북한의 시장화가 식량권에 미친 영향.” 북한인권연구센터. 『북한의 시장화와 인권의 상관성』, 서울: 통일연구원, 2014.

오승진. “식량권(Right to Food)에 관한 소고.” 『법학논총』, 제31권 제2호, 2007.

이석기 외. “2016년도 북한경제 종합평가 및 2017년 전망.” 산업연구원 정책자료, 2017.

Söllner. “The “Breakthrough” of the Right to Food.” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. vol. 11, Issue 1. 2007.

3. UN 문서

UN Doc. A/C.3/SR.1266. 18 November 1963.

UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/1. 27 August 2009.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1. 30 January 2014.

UN Doc. A/HRC/25/CRP.1. 7 February 2014.

UN Doc. A/HRC/27/10. 2 July 2014.

UN Doc. A/HRC/34/66. 22 February 2017.

UN Doc. A/HRC/RES/34/24. 24 March 2017.

UN Doc. A/72/394. 18 September 2017.

UN Doc. E/CN.4/SR.222. 8 June 1951.

UN Doc. E/CN.4/SR.223. 13 June 1951.

UN Doc. E/1991/23. 14 December 1990.

UN Doc. E/C/12/1999/5. 12 May 1999.

1

2

3

4

5

6

4. 기타 자료

유엔식량농업기구 <www.fao.org>.

독일 만하임대학교 <www.uni-mannheim.de>.

3

건강권의 국제적 보호와 북한의 이행*

박진아(경찰대학 강사)

I. 들어가기	99
II. 국제법상 건강권의 개념과 내용	100
1. 건강권의 발전과 개념	100
2. 건강권의 필수적 요소	104
3. 건강권의 구체적 권리 내용(ICESCR 제12조 제2항)	106
4. 대상자별 권리 보호의 강조	106
5. 건강권의 핵심 내용으로서 성 및 재생산 건강에 대한 권리	108
III. 국가의 의무	110
1. 건강권 실현 의무의 특징	110
2. 국가 의무의 유형	111
3. 비차별 및 평등 대우	117
IV. 북한정부의 의무 이행	118
1. 건강권 관련 북한 상황	118
2. 유엔인권보장체계에서 북한정부의 건강권 관련 보고 내용	120
3. 구체적인 의무를 통해 본 북한정부의 이행 실태	129
4. 북한정부의 건강권 실현 의무 이행 방안	133
V. 나가기	134

* 이 논문은 필자가 2012년에 작성한 “국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행.” 『북한인권정책연구』, 제1권 (2012), pp. 155~202의 글을 바탕으로 건강권 관련 논의와 당사국, 특히 북한의 이행 조사 연구를 보완·발전시킨 것임을 밝힌다.

I. 들어가기

북한은 입법 및 정책을 통해 무상치료제도, 예방의학제도, 의사담당 구역제도 등을 강조하며 건강권 보호에 힘써왔다. 그러나 오랜 기간 지속되고 있는 경제난과 연이은 재난, 정부의 의지 부족 및 사회적 문제 등으로 인하여 가장 기초적인 보건 서비스조차 제공되지 못하는 것이 현실이다. 북한은 보건의료 시설과 인력의 양적 부분에서는 아직까지 국제사회에서 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있지만 의약품 및 의료 장비의 절대적 부족, 의료 인력의 질적 수준의 저하, 병원시설의 낙후 등으로 인하여 인력과 시설이 제대로 활용되고 있지 못하고 있다. 뿐만 아니라 오랜 식량난으로 인한 영양부족, 감염성 질환의 위험성 증가, 건강에 직접적 영향을 주는 환경의 전반적인 악화 등으로 인하여 북한주민의 건강이 크게 위협받고 있다.¹⁾

이 논문의 목적은 궁극적으로 북한주민의 건강권을 보호하고 실현하기 위해, 국제법상의 의무로서 북한정부의 건강권 이행 의무 현황을 분석하고 이를 바탕으로 북한정부의 이행을 도모할 수 있는 방안을 강구하기 위한 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 먼저 국제법상 건강권의 개념과 내용을 살펴보고 그 다음으로 국가의 건강권 실현 의무의 특징과 구체적인 의무 내용을 검토한다. 이 부분에서는 국제적 차원, 특히 유엔의 인권보호체계—유엔헌장 기반 인권보장체계와 유엔 인권조약 기반체계—상의 이행체계를 중심으로 살펴본다. 북한의 건강권 보호 실태 및 국제인권규범의 준수와 이행을 분석하고 마지막으로 북한정부의 건강권 의무 이행을 위한 방안을 모색해보고자 한다.

¹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017) 참조.

II. 국제법상 건강권의 개념과 내용

1. 건강권의 발전과 개념

건강권을 최초로 규정한 것은 1946년 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)헌장이다. WHO 회원국들은 헌장 전문을 통해 “도달할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유한다는 것은 인종, 종교, 정치적 신념과, 경제적 또는 사회적 조건의 구별 없이 만인이 가지는 기본적 권리의 하나”임을 선언하였다. 이후 대부분의 인권조약들은 건강권을 정의할 때 이 표현을 인용하였다.

국제인권법 분야에서 건강권이 처음 언급된 것은 1948년 「세계인권선언」으로 동 선언 제25조는 모든 사람의 건강과 안녕에 관한 권리를 규정하고 있다.²⁾ 세계인권선언이 국제법상 법적 구속력이 없는 정치선언이라면, 조약의 형태로 건강권을 규정한 것은 1966년 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ICESCR)」이다. ICESCR은 제12조에 세계인권선언의 건강권을 구체화하였으며 WHO의 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 차용하였다. 이 외에도 ICESCR 제7조 (b)(안전하고 건강한 근로조건을 향유할 권리), 제9조(사회보험을 포함한 사회보장 권리), 제10조 제2항(임산부의 사회보장), 제3항(어린이와 연소자의 보호)에서 건강할 권리를 구체화하고 있다.

인권으로서 건강권은 다른 조약과 국제문서에서도 확인할 수 있다. 1966년 「모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약」 제5조 (e), (iv),

²⁾ 세계인권선언 제25조 제1항: “1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.”

1979년 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제11조 제1항 (f) 및 제12조(보건 분야에서의 여성에 대한 차별철폐), 1989년 「아동의 권리에 관한 협약」 제24조(도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 아동의 권리 보호), 2006년 「장애인의 권리에 관한 협약」 제25조(장애를 이유로 한 차별 없이 달성할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리) 등과 「지역인권협약」으로 1961년 「유럽사회헌장」 제11조, 1981년 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장」 제16조, 1988년 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서」 제10조(건강에 대한 권리), 1993년 「비엔나 선언 및 행동계획 및 기타 국제 문서」 등이 있다. 이렇듯 건강권은 국제인권법의 발전 초기부터 오늘날 까지 다양한 조약과 국제 문서를 통해 확인되고 있다.

건강권은 이 외에도 1978년 「일차보건의료에 대한 알마아타 선언」,³⁾ 1986년 「건강 증진에 관한 오타와 헌장」,⁴⁾ 1998년 세계보건총회(WHA)에서 채택된 「세계보건선언」⁵⁾ 등에서 꾸준히 언급되었다. 1998년 세계인권선언 50주년 기념식에서 WHO 사무국장은 “보건위험이 통제되는 환경에서 생활하고 일할” 권리를 포함하여 “보건안보는 (세계인권)선언이 규정하는 여러 권리들을 포괄하는 개념”이라고 표현하였다.⁶⁾

³⁾ WHO, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR (6~12 September 1978) <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf> (검색일: 2017.11.01.).

⁴⁾ WHO, Ottawa Charter for Health Promotion, First International Conference on Health Promotion, WHO/HPR/HEP/95.1. (21 November 1986) <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/ottawa_charter_hp.pdf> (검색일: 2017.11.01.).

⁵⁾ WHO, World Health Assembly Resolution WHA51.12 - Health Promotion, 51st World Health Assembly (Geneva, 1998) <<http://www.ldb.org/vl/top/wha51.htm>> (검색일: 2017.11.01.).

⁶⁾ Address by Dr. Gro Harlem Brundtland, Director-General of the WHO, on the Fiftieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (8 December 1998) <http://www.who.int/director-general/speeches/1998/english/19981208_paris.html> (검색일: 2017.11.01.).

ICESCR은 제12조 제1항에서 “도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강(the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health)”이라고 서술함으로써 WHO현장의 개념을 그대로 차용하면서도⁷⁾ WHO의 ‘건강’에 대한 정의를 채택하지는 않았다.⁸⁾ 도달 가능한 최고 수준의 건강이라는 개념은 개인의 생물학적 조건뿐만 아니라 국가의 가용 자원을 모두 고려한 것이며 국가와 개인의 관계로만 다룰 수 없는 측면이 많다.⁹⁾

사실 건강이라는 것은 개개인에게 주어진 상태로서 사람마다 크게 다를 수밖에 없고, 건강한 상태라는 것은 누군가에 의해 보장되는 것이 아니다. 이런 점에서 건강권은 개인의 건강한 상태에 대한 권한으로 이해되어서는 안 된다. 개인의 양호한 건강은 국가가 보장할 수 있는 것이 아니며, 국가가 개인의 건강을 해치는 모든 원인으로부터 보호할 수도 없다. 따라서 건강권의 ‘건강해질 권리(right to health)’도 단순히 개개인 각자에게 의료서비스를 제공하는 권리가 아니며, 도달 가능한 최고 수준의 건강을 실현하기 위해 필요한 시설, 상품, 서비스 및 환경을 향유할 권리로서 이해되어야 한다.¹⁰⁾ 또한 자원배분, 성(gender)의 차이 등 건강적 요소, 폭력 및 무력충돌과 같은 사회적 요인, HIV/AIDS와 같은 신종감염병과 암과 같은 질병도 건강권에서

⁷⁾ ICESCR 제12조 제1항: “이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.”; WHO현장 전문과 ICESCR 제12조 제1항의 영문본은 “The enjoyment of the highest attainable standard”로 동일함에도 불구하고 우리나라 법제처에서 공시하고 있는 조약 국문본의 경우 WHO현장은 “도달할 수 있는 최고 수준”으로, ICESCR은 “도달 가능한 최고 수준”으로 표현하여 다소 차이가 있다. 두 조약 모두 국내법과 마찬가지로 정부에서 공시한 번역문을 그대로 기재한다.

⁸⁾ WHO현장 전문에서 ‘건강’은 “완전한 육체적, 정신적 및 사회적 복리의 상태를 뜻하고, 단순히 질병 또는 병약이 존재하지 않는 것이 아니다”라고 서술되어 있다.

⁹⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 9.

¹⁰⁾ *Ibid.*

고려된다.

WHO현장의 건강권이 보건의료에 대한 권리에 초점을 두고 있다면, ICESCR의 건강권은 제12조 제2항의 명시된 문안을 보더라도 이를 포함하는 더 넓은 개념으로 이해할 수 있다.¹¹⁾ ICESCR의 건강권은 건강한 삶을 향유하는 데 필요한 모든 사회경제적 요소를 포괄하는 것으로, 건강권이 보장되기 위해서는 안전하고 위생적인 노동조건, 적절한 영양과 주거환경이 있어야 하고, 보건교육을 받아야 하며, 의료 시설에 접근할 권리가 있어야 한다. 공동체, 국가 및 국제 차원의 모든 건강 관련 의사결정에 대한 참여 역시 결정적 요소이며,¹²⁾ 이 모든 것을 향유하는 데 있어 차별이 없어야 한다.

건강권의 범위를 ICESCR 제12조로 한정하여 사회권적으로만 보려는 경향도 있지만, 포괄적 개념으로 사용되는 건강권은 사회권적 요소와 자유권적 요소를 모두 포함하고 있다. 건강권은 성(性)적 자유 및 재생산적 자유 등 자신의 건강 및 신체를 통제할 권리와 고문, 합의하지 않은 치료 및 실험으로부터 자유로울 권리, 의료 정보에 대한 권리 등 간섭으로부터 자유로울 권리를 포함하고 있으며,¹³⁾ 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 기회를 제공하는 건강 보호 제도에 관한 권리와 질병의 예방, 치료 및 통제에 대한 권리 및 필수약품에 접근할 권리도 포함된다.¹⁴⁾

11) ICESCR 제12조 제2항: “이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다. (a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육; (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선; (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제; (d) 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성”

12) CESCR, General Comment No. 14, para. 11.

13) OHCHR and WHO, The Right to Health, Fact Sheet No. 31 (2008), p. 3.

14) *Ibid.*, p. 3; CESCR, General Comment No. 14, para. 8.

2. 건강권의 필수적 요소

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR, 이하 사회권위원회)는 모든 형태 및 단계의 건강권은 상호 연관된 필수적인 네 가지 요소, 즉 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 권리의 질(quality) 등을 포함해야 한다고 보았다. 사회권위원회는 이 네 가지 요소를 선정한 이유에 대한 설명은 하지 않고 있어 네 가지 요소의 내용과 의미에 대해서는 여전히 의문이 남아있지만, 건강권의 구체적인 내용을 확인하는 중요한 지표가 되는 것임은 틀림없다. 사회권위원회가 제시한 건강권의 필수적인 네 가지 요소를 각기 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째는 가용성으로, 공중보건 및 보건의료 시설, 상품과 서비스 및 프로그램은 '이용 가능'할 만큼 충분해야 한다. 시설, 상품 및 서비스는 당사국의 발전 수준 등 다수의 요인에 따라 다르게 나타날 수 있으나, 안전하게 마실 수 있는 식수 및 적절한 위생시설과 병원, 진료소 및 기타 건강 관련 시설의 마련, 그리고 훈련된 의료 및 보건 전문가와 필수 의약품¹⁵⁾ 등 건강의 기초를 이루는 결정요인이 반드시 포함되어야 한다.¹⁶⁾

두 번째는 접근성으로, 보건시설, 물품 및 서비스에 차별 없이 접근이 가능해야 한다. 접근성은 네 가지 차원이 있는데 첫째, 차별금지로서

¹⁵⁾ WHO는 인간의 우선적 건강보호를 위한 필요를 충족시키는 필수약품의 유효성, 안정성, 가격대비 효율성에 기초하여 선정한 목록을 작성하고 있다. 이 목록은 1997년 처음 작성하기 시작해서 2년마다 그 목록을 갱신하고 있다. 2007년부터는 어린이용 목록이 별도로 나오고 있다. "WHO Model Lists of Essential Medicines," <<http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/>> (검색일: 2017.11.01.) (2017년 3월 업데이트 자료).

¹⁶⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 12.

모든 사람에게, 특히 소외된 집단에게 차별 없이 접근 가능해야 하고, 둘째, 물리적 접근성으로 장애인이나 농촌지역 주민 등 소외된 사람들을 포함한 모든 사람들에게 보건시설, 물품 및 서비스가 물리적으로 안전하게 접근할 수 있는 범위 내에 있어야 하며, 셋째, 경제적 접근성으로 보건 시설, 물품 및 서비스의 이용에 드는 비용이 누구나 부담할 수 있는 정도이어야 하며, 넷째, 정보 접근성으로 누구나 건강 문제에 관한 정보와 지식을 입수하고 전달할 권리를 갖는다.

세 번째는 수용성으로, 모든 보건시설, 물품 및 서비스가 사회적·문화적으로 수용 가능해야 한다. 따라서 모든 보건시설, 물품 및 서비스는 의료 윤리를 존중하여야 하며 개인, 소수자, 민족 및 공동체의 문화를 존중하는 등 문화적으로 적절하여야 한다. 또한 성별과 생명주기에 따른 필요에 부응해야 하며 비밀유지 존중 및 관련인의 건강상태 개선을 위해 계획되어야 한다.

네 번째는 질적 요소로서 보건시설, 물품 및 서비스가 과학적 및 의학적으로 적절하여야 하며 양질이어야 한다. 이를 위해서는 특히 숙련된 의료 관계자, 과학적으로 검증되었으며 기한이 지나지 않은 약품 및 병원 장비, 안전하게 마실 수 있는 물, 그리고 적절한 위생이 필요하다.

사회권위원회가 건강권의 필수적 요소라는 개념을 채택한 점은 건강권의 추상적 개념을 구체화하고 건강권 향유에 필요한 정책, 서비스 및 시설 등의 마련과 개선에 있어 기준과 방향을 제시한다는 점에서 가치를 갖는다. 이러한 건강권의 필수적 요소 개념은 한정적으로 볼 것이 아니라 건강권의 실현을 위한 국가의 여러 의무의 성격과 범위에 대한 검토와 함께 이해되어야 할 것이다.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

3. 건강권의 구체적 권리 내용(ICESCR 제12조 제2항)

ICESCR 제12조 제2항은 건강권의 완전할 실현을 달성하기 위해 당사국이 취해야 할 조치로 “(a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육, (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문 개선, (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제, (d) 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성”, 이 네 가지를 나열하고 있다. 제12조 제2항은 예시적 목록으로 국가가 취하여야 할 조치를 규정하는 길잡이 역할을 한다.

네 가지 조치는 각기 ‘모성, 아동 및 재생산 건강에 관한 권리’, ‘위생적인 자연 및 직장 환경에 대한 권리’, ‘질병의 예방, 치료 및 통제에 대한 권리’, ‘보건시설, 물품 및 서비스에 대한 권리’로 표현된다.

4. 대상자별 권리 보호의 강조

건강권의 보호에 있어 특히 취약한 대상에 대해서 국제인권조약은 명시적 규정을 통해 보호하고 있다. 그러한 대상으로 여성, 아동, 장애인, 소수민족과 토착민, 노인 및 HIV/AIDS 환자 등을 꼽을 수 있다. 이 중 여성, 아동, 장애인은 별도의 협약에서 규정하고 있다.

먼저 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW, 이하 여성차별철폐협약)상의 핵심적인 건강권은 출산 보건을 포함하여 보건 의료에 대한 평등한 접근권의 보장이다.¹⁷⁾ 여성차별철폐협약은 제12조에서 건강권을 규정하고 있으며 동 조는 당사국들이 여성이 일생에 걸쳐, 특히 가족계획, 임신과 출산 및 산후기간 동안

¹⁷⁾ CEDAW(the Committee), General Recommendation No. 24, para. 1.

보건의료 서비스에 접근하는데 있어 차별받지 않도록 할 것을 요구하고 있다. 여성차별철폐협약은 WHO의 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 채택하지 않았으나, 여성의 임신, 해산 및 산후조리기간과 관련하여 필요한 경우 ‘무상으로’ 이를 제공할 것을 규정하고 있다.¹⁸⁾

아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child: CRC, 이하 아동권리협약)상의 아동은 18세 미만의 모든 사람을 말한다. 아동의 건강권 보호는 여성과 마찬가지로 차별금지의 원칙이 강조된다. 이 협약은 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 명시적으로 규정하면서, 산모를 위한 산전 및 산후 관리 등 아동과 그의 가족을 위한 필수적인 보건서비스에 대한 접근성을 보장할 것을 국가에 지시한다. 비차별 원칙의 이행은 소년과 소녀가 적절한 영양, 안전한 환경, 그리고 신체 및 정신 보건 서비스에 대한 평등한 접근성을 갖도록 요구한다. 조혼, 여성 성기 할례, 식사와 보육에 있어서의 남자아이의 우대 등 아동, 특히 소녀의 건강에 영향을 미치는 해로운 전통적 관행을 철폐하기 위하여 효과적이고 적절한 조치를 채택하여야 한다.¹⁹⁾ 또한 아동과 청소년의 건강권을 보장하기 위한 모든 정책과 프로그램에 있어서 그들의 이익이 최우선적 고려사항이 되어야 한다.²⁰⁾ 아동의 건강권은 특히 아동의 생존·발달권과 항상 함께 고려되어야 한다.²¹⁾

장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons

¹⁸⁾ 여성차별철폐협약 제12조: “1. 당사국은 남녀평등의 기초위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건 사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건 분야에서의 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 2. 본조 제1항의 규정에도 불구하고 당사국은 여성에 대해 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양 섭취를 확보하고 임신, 해산 및 산후조리기간과 관련하여 적절한 의무제공을 확보하여야 하며, 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공하여야 한다.”

¹⁹⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 22.

²⁰⁾ *Ibid.*, para. 24.

²¹⁾ 아동권리협약 제6조 참조.

1
2
3
4
5
6

with Disabilities: CRPD, 이하 장애인권리협약) 역시 ‘도달 가능한 최고 수준의 건강’ 개념을 채택하고 있으며 장애를 이유로 한 차별 없이 특히, 보건 관련 재할을 포함하여 성별을 고려한 보건서비스에 대해 장애인의 접근을 보장하는 모든 적절한 조치를 명시하고 있다.

5. 건강권의 핵심 내용으로서 성 및 재생산 건강에 대한 권리

성 및 재생산 건강에 대한 권리(the right to sexual and reproductive health)는 ICESCR 제12조가 규정한 건강권의 핵심적인 부분이다. 이 권리는 다른 국제인권 문서에도 담겨 있다.²²⁾ 1994년 이집트 카이로에서 열린 국제인구개발회의(ICPD)에서 채택된 ‘카이로 행동계획(Programme of Action)’ 선언을 통해 국가들(유엔 회원국)은 성과 재생산 건강을 인구통계학적인 목적과 가족계획 방법으로서의 좁은 관점에서 벗어나 처음으로 재생산 권리를 인권으로 인식하고, 효과적인 인구개발 전략을 위해서는 성평등과 성형평성, 여성 자율권이라는 원칙이 필수적이라고 선언했다.²³⁾ 그 이후로 성 및 재생산 건강에 대한 권리와 관련된 국제 및 지역 인권 기준과 법리학이 상당히 발전하였다. 가장 최근에는 지속가능한 발전을 위한 2030 의제에서도 성 및 재생산 건강 분야에서 달성해야 할 목표를 포함하였다.²⁴⁾

²²⁾ 여성차별철폐협약 제12조; 아동권리협약 제17조, 제23~25조, 제27조; 장애인권리협약 제23조, 제25조; CEDAW(the Committee), General Recommendation No. 24 (1999), paras. 11, 14, 18, 23, 26, 29, 31 (b), CRC(the Committee), General Recommendation No. 15 (2013).

²³⁾ United Nations, Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development Cairo, 5~13 September 1994 (UNFPA, 2014), chapter. I, resolution 1, annex.

²⁴⁾ United Nations, Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on September 2015, A/RES/70/1. 2030 의제 중 목표 3은 “모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강

사회권위원회는 2016년 ICESCR 제12조에 대하여 “성 및 재생산 건강에 대한 권리”에 관한 일반논평(제22호)을 발표하였다.²⁵⁾ 사회권 위원회는 ICESCR 제12조에 관한 일반논평(제14호, 도달 가능한 최고 수준의 건강)에서 이미 성과 재생산에 대한 문제를 일부 다루고 있지만, 계속해서 이 권리가 심각하게 침해되고 있기 때문에 이 사안에 대한 별도의 일반논평이 필요하다는 입장을 밝혔다.²⁶⁾

성 및 재생산 건강에 대한 권리는 자유와 권리(또는 권한, entitlement)의 집합을 수반한다. 자유에는 자신의 신체와 성 및 재생산 건강과 관련된 문제에 대한 폭력, 강제 및 차별이 없는 자유롭고 책임감 있는 결정과 선택을 할 수 있는 권리가 포함된다. 권리에는 ICESCR 제12조에 따라 모든 사람들이 성 및 재생산 건강에 대한 권리를 충분히 향유할 수 있도록 의료 시설, 상품, 서비스 및 정보의 모든 범위에 대한 방해받지 않는 접근이 포함된다.²⁷⁾ 성 및 재생산 건강에 대한 권리는 도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리와 마찬가지로, 권리의 보장을 위해서는 성 및 재생산 건강의 보호를 넘어 안전한 식수에 대한 접근, 적절한 위생, 적절한 식량 및 영양, 적절한 주거, 안전하고 건강한 근로 조건 및 환경, 건강 관련 교육과 정보에의 접근을 모두 포함하며, 모든 형태의 폭력, 고문, 차별 등 성 및 재생산 건강에 대한 권리에 부정적인 영향을 미치는 모든 인권 침해로부터 효과적으로 보호를 포함한다.²⁸⁾

한 삶 보장 및 복리 증진”을, 목표 5는 “양성평등 달성 및 모든 여성과 소녀의 권익신장”을 선언하고 있다.

²⁵⁾ CESCR, General Comment No. 22 (2016), on the Right to Sexual and Reproductive Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN doc. E/C.12/GC/22 (2 May 2016).

²⁶⁾ *Ibid.*, para. 4.

²⁷⁾ *Ibid.*, para. 5.

²⁸⁾ *Ibid.*, para. 7.

III. 국가의 의무

국가는 기초적인 보건 서비스를 제공할 의무와 자국민의 권리를 보호함으로써 그들이 더 나은 건강상태를 유지할 수 있도록 할 의무가 있으며 이것은 건강과 안녕의 전제조건이 된다.²⁹⁾ 이러한 국가의 의무는 필수적인 의료서비스 뿐만 아니라 그 이상으로 적절한 교육, 주거, 음식 및 쾌적한 노동 환경에 관한 것을 포함하여 건강을 위해 필요한 모든 것으로 확대된다.³⁰⁾

1. 건강권 실현 의무의 특징

건강권은 사회권적 요소가 강하지만 자유권적 권리도 포함하고 있다. ICESCR은 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 ICCPR)」과 달리 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취하여 점진적으로 실현할 것을 규정하고 있다. 여기서 '자원'이란 단순히 재정적 자원뿐만 아니라 인력, 기술, 조직, 자연 및 정보 자원과 같이 경제, 사회, 문화적 권리의 실현과 관련된 기타 모든 유형을 아우르는 것으로 이해된다.³¹⁾ 특히 '가용 자원'은 권리의 실현에 '실질적으로' 사용되는 자원을 확인

²⁹⁾ Sofia Gruskin *et al.*, "History, Principles, and Practice of Health and Human Rights," *Lancet*, vol. 370, no. 9585 (2007), p. 450; Asbjørn Eide, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights," in Asbjørn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd revised edition (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), pp. 22~28.

³⁰⁾ Sofia Gruskin *et al.*, *Ibid.*, p. 450.

³¹⁾ CRC(the Committee), Report on the Forty-Sixty Session, UN Doc CRC/C/46/3 (22 April 2008), chapter VII, para. 65 (Day of General Discussion on "Resources for the Rights of the Child-Responsibility of States," 5 October 2007).

하고, 잠재적 가용 자원과 실질적으로 사용된 자원 모두를 결합하여 평가해야 한다. 가용 자원의 개념에는 ICESCR 제2조 제1항에서 보듯 당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력과 지원에 의한 국제 공동체의 가용 자원을 포함하고 있다.³²⁾ 아동권리협약 제24조 제4항에서도 “건강권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 국제협력을 촉진하고 장려하여야”할 것을 명시하고 있다.

한편, ‘점진적 실현’의 개념은 경제적·사회적 및 문화적 권리의 완전한 실현을 보장하는 것이 어느 국가에게나 어려운 일이라는 점과 실제 현실을 반영하는 일종의 필수적인 유연성의 기제라고 할 수 있다. 그러나 ICESCR이 인정하는 권리에도 즉시 효력을 발생시키는 여러 가지 의무가 동시에 부과되고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 예를 들어 건강권이 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 의무(제2조 제2항) 및 건강권의 실현을 위한 조치를 취할 의무(제2조 제1항) 등은 즉각적으로 이행해야 한다. 또한 점진적으로 실현한다는 의미는 건강권의 완전한 실현을 위하여 국가가 가능한 한 신속하고 효과적으로 행동하여야 할 구체적이고 지속적인 의무를 지는 것으로 해석되어야 한다.³³⁾ 점진적 실현은 가용 자원을 고려하여 전체적으로 판단되어야 하며, ‘점진적 실현’에 있어서도 즉각적 실현 또는 우선적으로 실현해야 할 의무를 고려해야 한다.³⁴⁾

2. 국가 의무의 유형

건강권을 실현하는 방법은 국가의 재량에 맡겨져 있지만, 최소한의

³²⁾ CESCR, General Comment No. 3, para. 13.

³³⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 31.

³⁴⁾ *Ibid.*, para. 43.

보호를 위해 국제인권규범은 국가가 취해야 하는 조치와 의무에 대한 기준을 마련하고 있다. 그러한 기준이 되는 개념으로 네 가지를 꼽아 볼 수 있는데 당사국의 일반적 법적 의무, 필요한 조치, 국제적 성격의 의무, 마지막으로 핵심 의무와 우선적 의무이다. 이들 의무의 내용은 서로 겹치기도 한다. 모든 유형 및 단계의 건강권은 가용성, 접근성, 수용성, 양질 이 네 가지의 상호 연관된 필수적인 요소를 포함해야 한다. 이 요소들의 구체적인 적용을 위해 북한의 사회적·경제적 상황 등이 고려되어야 한다.

가. 일반적인 법적 의무

다른 인권과 마찬가지로 건강권도 당사국에 세 가지 유형 또는 단계의 의무, 즉 존중할 의무, 보호할 의무 및 실현할 의무를 부과한다. 실현할 의무는 촉진할 의무, 제공할 의무 및 증진할 의무를 포함한다. 존중할 의무는 당사국이 건강권의 향유를 직접 또는 간접적으로 막지 않을 것을 요구한다. 보호할 의무는 제3자가 제12조에 보장된 사항을 방해하지 못하도록 국가가 조치를 취할 것을 요구한다. 마지막으로 실현할 의무는 국가가 건강권의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법, 행정, 예산, 사법, 홍보 및 기타 조치를 채택할 것을 요구한다.³⁵⁾

나. 필요한 조치

ICESCR은 제12조 제2항에서 당사국이 건강권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치로서 다음의 네 가지를 제시하고 있다.

³⁵⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 33.

- ① 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육
- ② 환경 및 산업위생의 모든 부분의 개선
- ③ 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- ④ 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성

먼저, “사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육”을 위한 조치는 가족계획, 태아기 및 산후 관리, 응급분만 서비스, 관련 정보에 대한 접근성 및 그 정보를 기반으로 조치를 취하기 위해 필요한 자원 등 아동과 모성의 건강 및 성과 재생산 관련 건강 서비스를 강화하는 조치를 필요로 하는 것으로 이해할 수 있다.

“환경 및 산업 위생의 모든 부분의 개선”은 직업 재해 및 질병에 대한 예방적 조치, 안전하게 마실 수 있는 물과 기본적인 위생의 충분한 공급을 보장할 필요, 그리고 방사선과 유해한 화학 물질 또는 인간 건강에 직접적 또는 간접적으로 해로운 기타의 환경 조건 등 유해 물질에 대한 노출을 예방하고 축소하는 것을 의미한다.

“전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제”는 예방 및 교육 프로그램의 수립, 그리고 환경 안전, 교육, 경제 발전 및 성평등 등 건강의 사회적 결정요인의 개선을 요구한다.³⁶⁾ 치료받을 권리는 사고, 전염병 및 유사한 건강 위해 발생 시의 긴급 의료 시스템의 구축 및 긴급 상황 시의 재난 구호 및 인도적 지원의 제공을 포함한다. 질병의 통제는 전염병 감시 및 요소별 정보 수집을 이용하고 개선하여, 관련 기술을 이용가능하며 면역 프로그램 및 기타 전염병 억제 전략의 시행 또는 강화를 하는 국가의 개별적인, 그리고 공동의 노력을 의미한다.

“질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성”은 기본적인 예방, 치료, 재활 보건 서비스 및 보건 교육에 대한 평등하고

1
2
3
4
5
6

³⁶⁾ *Ibid.*, para. 36.

적시의 기회 제공, 정기적 검사 프로그램, 유행하는 질병·질환·부상 및 장애에 대한 가급적 공동체 차원에서의 적절한 치료, 필수적 약품의 제공, 적절한 정신건강 치료 및 간호의 제공 등을 포함한다.

아동권리협약³⁷⁾과 장애인권리협약³⁸⁾에서도 아동과 장애인의 건강권의 이행에 있어 취해야 할 조치를 예시적으로 나열하고 있다. 예시된 필요한 조치는 사회권위원회가 제시한 건강권의 필수적인 네 가지 요소, 즉 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 권리의 질(quality) 등을 포함해야 한다.

37) 아동권리협약 제24조 제2항: “(a) 유아와 아동의 사망률을 감소시키기 위한 조치, (b) 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치, (c) 환경오염의 위험과 손해를 감안하면서, 기초건강관리 체계 안에서 무엇보다도 쉽게 이용 가능한 기술의 적용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치, (d) 산모를 위하여 출산 전후의 적절한 건강관리를 보장하는 조치, (e) 모든 사회구성원, 특히 부모와 아동은 아동의 건강과 영양, 모유·수유의 이익, 위생 및 환경정화 그리고 사고예방에 관한 기초지식의 활용에 있어서 정보를 제공받고 교육을 받으며 지원을 받을 것을 확보하는 조치, (f) 예방적 건강관리, 부모를 위한 지도 및 가족계획에 관한 교육과 편의를 발전시키는 조치.” 아동권리협약 제24조 제3항: “당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다.”

38) 장애인권리협약 제25조: “당사국은 장애인이 장애를 이유로 한 차별 없이 달성할 수 있는 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있음을 인정한다. 당사국은 보건 관련 재할을 포함하여 성별을 고려한 보건서비스에 대한 장애인의 접근을 보장하는 모든 적절한 조치를 취한다. 특히, 당사국은 다음의 사항을 이행한다. (가) 성적, 생식적 보건 및 인구에 기초한 공공 보건 프로그램을 포함하여 다른 사람에게 제공되는 것과 동일한 범위, 수준 및 기준의 무상 또는 감당할 수 있는 비용의 건강관리 및 프로그램을 장애인에게 제공한다. (나) 적절한 조기 발견과 개입을 포함하여, 장애인이 특히 장애에 기인하여 필요로 하는 보건서비스와 아동 및 노인에게 발생하는 장애를 포함하여 추가적인 장애를 최소화하고 예방하기 위하여 고안된 서비스를 제공한다. (다) 농촌지역을 포함하여, 장애인이 속한 지역사회와 가능한 한 인접한 곳에서 이러한 건강서비스를 제공한다. (라) 특히 공공 및 민간 보건 관리의 윤리적 기준에 대한 훈련과 홍보를 통하여, 장애인의 인권, 존엄성, 자율성 및 필요에 대한 인식 증진에 따른 자유롭고 사전고지에 근거한 동의에 기초할 것을 포함하여 보건전문가로 하여금 장애인에게 다른 사람과 동등한 질의 서비스를 제공하도록 요구한다. (마) 건강보험 및 국내법에 따라 허용되는 생명보험의 제공 시 장애인에 대한 차별을 금지하며, 이러한 보험은 공평하고 합리적인 방식으로 제공된다. (바) 장애를 이유로 한 보건 관리, 보건 서비스 또는 식량과 음료의 차별적 거부를 금지한다.”

다. 국제적 의무

건강권의 완전한 실현을 위해 국제협력은 필수 불가결하다. 국제협력의 중요성은 조약의 명시적 규정을 통해서도 강조되고 있다.³⁹⁾ ICESCR은 건강권의 점진적 실현을 위한 가용자원의 활용 범위 안에 경제적·기술적인 국제지원과 국제협력을 포함시키고 있으며,⁴⁰⁾ 아동권리협약 역시 건강권의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 당사국이 국제협력을 촉진하고 장려할 것을 규정하고 있다.⁴¹⁾ 특히 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대한 특별한 고려가 베풀어져야 할 것을 강조하였다.⁴²⁾

인권조약의 당사국은 자국 관할권 내의 건강권 실현을 위한 독자적인 의무 이행 이외에도 경제적·기술적 국제지원 및 국제협력을 통하여 건강권 등 규약에서 인정한 권리의 완전한 실현을 위하여 조치를 취하여야 할 의무가 있다.⁴³⁾ 상대적으로 부유한 국가들은 국제적 지원과 협력을 통해 자국의 관할 영역뿐만 아니라 그 이외 지역의 인권에 대해서도 권리를 존중, 보호, 실현하도록 도와야 하며, 특히 개발도상국의 필요에 대해 특별히 고려할 필요가 있다.⁴⁴⁾

³⁹⁾ 유엔현장 제56조; ICESCR 제12조, 제2조 제1항, 제22조, 제23조; 1978년 1차보건의료에 대한 알마아타 선언 (WHO, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6~12 September 1978) (http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf) (검색일: 2017.11.01.).

⁴⁰⁾ ICESCR, Part 2, Article 2 (1).

⁴¹⁾ 아동권리협약 제24조 제4항 1문.

⁴²⁾ 아동권리협약 제24조 제4항 2문.

⁴³⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 38.

⁴⁴⁾ 아동권리협약 제24조 제4항.

라. 핵심 의무

핵심 의무 개념은 건강권의 점진적 실현으로 인한 권리 보호의 약화를 보완하는 개념으로서⁴⁵⁾ 적어도 사회권위원회는 당사국이 필수적 일차보건의료를 포함하여 규약에 명시된 모든 권리가 최소한 필수적인 수준으로 충족되도록 보장하기 위한 핵심 의무가 있음을 확인하면서 다음의 여섯 가지를 적시하고 있다.⁴⁶⁾

- ① 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 비차별적인 접근, 특히 취약집단이나 주변화된 집단을 위해 비차별적인 접근을 보장할 의무
- ② 모든 사람이 기아로부터 해방될 수 있도록 보장하기 위하여 영양적으로 적절하고 안전한 최소한의 필수적 식량에 대한 접근을 보장할 의무
- ③ 기본적인 안식처, 주거 및 위생시설에 대한 접근 및 안전하고 마실 수 있는 물의 적절한 공급을 보장할 의무
- ④ “필수의약품에 관한 WHO 행동계획”에 정의된 것을 포함한 필수약품을 제공할 의무
- ⑤ 모든 보건 시설, 물품 및 서비스의 공평한 분배를 보장할 의무
- ⑥ 역학적 증거를 기초로, 인구 전체의 보건 문제를 다루는 국가 공중 보건전략 및 행동계획을 채택하고 실행할 의무. 이러한 전략 및 행동계획은 참여적이고 투명한 과정을 바탕으로 고안하고 정기적으로 검토하여야 한다. 여기에는 진전사항을 면밀히 감시할 수 있는 건강권 지표 및 기준과 같은 방법이 포함된다. 전략 및 행동계획의 내용 및 고안 과정은 모든 취약집단 및 주변화된 집단에 특별한 주의를 기울이는 것이어야 한다.

사회권위원회는 핵심 의무 외에도 “우선적 의무”를 (a) 생식, 모성(산전 및 산후) 및 아동의 건강을 보장할 의무, (b) 공동체 내에서 발생하는

⁴⁵⁾ CESCR, General Comment No. 3, para. 10.

⁴⁶⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 43.

주요 전염병에 대한 면역조치를 제공할 의무, (c) 유행병 및 풍토병을 예방, 치료 및 억제하기 위한 조치를 취할 의무, (d) 건강 문제의 예방 및 억제 방법을 포함하여, 공동체 내 주요한 건강 문제에 관한 교육 및 정보에 대한 접근성을 제공할 의무, (e) 건강 및 인권에 관한 교육 등 보건 종사자를 위한 적절한 훈련을 제공할 의무 등 “우선적 의무”를 제시하였다. 건강권을 실현하는데 있어 이행의 방식과 우선순위의 선정은 국가의 재량에 맡겨져 있으나, 전적으로 국가의 재량에만 맡긴다면 권리 보호에 어려움이 있을 수 있다. 따라서 건강권 실현에 우선적으로 고려해야 할 의무를 선정하는 것은 건강권 보호에 필요한 조치의 구체적 기준을 제시하고 권리 실현에 기여하는 효과를 갖는다는 점에서 그 가치를 찾을 수 있다.

인권 조약에서 ‘의약품 접근권’이라는 명시적 항목은 없으나 건강권 및 생명권이 이 권리를 모두 포함하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 그 근거가 되는 권리로서 ICESCR 제15조 제1항 (b)의 “과학적 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리”를 들 수 있다.⁴⁸⁾ 사회권위원회는 “필수의약품에 관한 WHO 행동계획”에 정의된 것을 포함한 필수의약품의 제공이 당사국의 핵심 의무사항임을 강조하고 있다.⁴⁹⁾

3. 비차별 및 평등 대우

건강권도 다른 인권과 마찬가지로 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 신체적

⁴⁷⁾ *Ibid.*, para. 12.

⁴⁸⁾ 이 조항에 대해서는 아직까지 사회권위원회의 일반논평이 나오지 않았다.

⁴⁹⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 43; WHO Model Lists of Essential Medicines, *supra* note 15.

또는 정신적 장애, 건강상태, 성적 취향 그리고 시민적, 정치적, 사회적 또는 기타 지위를 이유로 한 차별을 금지한다. 보건의료 및 보건서비스에 대한 평등한 접근이 강조되어야 하며, 특히 자력이 부족한 사람에 대해 필수적인 건강보험 및 보건의료 시설을 제공해야 한다. 사회권위원회는 건강 관련 차별을 근절하기 위해 고안된 대부분의 전략 및 프로그램 등 다수의 조치가 법률의 채택, 개정이나 폐기 또는 정보의 보급을 통하여 최소한의 자원으로 추진될 수 있음을 강조하였다.⁵⁰⁾

국가는 건강권의 핵심적인 의무와 관련하여 국제적으로 금지된 사유에 근거한 차별을 금지할 특별한 의무가 있다. 건강자원의 부적절한 배분은 표면으로 드러나지 않는 차별을 야기할 수 있다. 예를 들면, 다수의 시민이 혜택을 누릴 수 있는 기초적이고 예방적인 보건의료보다 소수의 특권층에게만 접근 가능한 고가의 치료적인 보건서비스에 투자가 불균형적으로 집중되어서는 안 된다.⁵¹⁾ 따라서 당사국은 보건의료 및 보건서비스가 국가의 가용 자원 부족으로 인해 심각하게 제약되는 경우에는 비용이 적게 드는 특정 프로그램을 채택해서라도 사회의 취약 계층을 보호해야 할 의무가 있다.⁵²⁾

IV. 북한정부의 의무 이행

1. 건강권 관련 북한 상황

북한은 정식 정부가 수립되기 이전부터 오늘날까지 보건의료 분야에

⁵⁰⁾ CESCR, General Comment No. 14, para. 18.

⁵¹⁾ *Ibid.*, para. 19.

⁵²⁾ CESCR, General Comment No. 3, para. 11.

대한 관심을 가지고 법과 정책으로 발전시키는데 노력하였다. 북한은 헌법과 인민보건법을 중심으로 건강 관련 입법을 통해 기본적으로 무상치료제를 유지하고 있으며 예방의학을 강조하였다.⁵³⁾ 해방 직후부터 의료시설과 인력을 급속히 증가시키고, 독자적인 보건의료체계를 구축함으로써 건강권의 보호에 힘써왔으며 이 점은 북한 체제의 주요 자랑거리이기도 했다. 그러나 1990년대 경제 위기 및 사회주의 체제의 위기로 인한 사회적 불안은 보건의료체계에 그대로 악영향을 주었으며, 북한의 의료보건체계가 전반적으로 붕괴됨에 따라 건강권이 심각하게 침해되는 결과를 야기하였다.⁵⁴⁾

북한정부는 “항시적으로 완전한 무상의료서비스를 제공하면서 물질적, 기술적 토대를 활용하여 모든 국민들이 높은 수준의 보건서비스를 필요한 경우 제때 받을 수 있도록 노력하였다”고 자평하고 있지만,⁵⁵⁾ 여전히 북한주민의 건강권을 보호하지 못하고 있다는 것이 국제사회의 평가이다. 국제사면위원회에 따르면, 북한정부가 국제적 협력 및 지원에 주저하는 등, 수년간의 만성적 식량부족에 대한 북한정부의 부적절한 응답은 광범위하고 만성적인 영양실조 현상을 불러왔고, 이는 다시 많은 사람들의 면역 체계를 약화시켰다. 이러한 상황은 기본적인 의료 자원 제공의 체계적 실패를 비롯해 역효과만 불러온 정부 정책 실패에 의해 더욱 가중되어 열악한 음식 섭취로 유발되는 유행병과

⁵³⁾ 건강권과 보건 관련 법으로는 다음의 것들이 있다. 「무상치료제도를 실시할 데 관하여」(내각결정 제203호, 1952.11.13.) 제1조; 「사회주의 헌법」(1972.12.27.) 제5장(공민의 기본권리와 의무) 제72조, 제3장(문화) 제56조; 「인민보건법」(1980.4.3.); 「전염병예방법」(1997.11.5.); 「의료법」(1997.12.3.); 「의약품관리법」(1997.11.12.); 「공중위생법」(1998.7.15.); 「국경위생검역법」(1996.1.24.); 「식료품위생법」(1998.7.22.); 「마약관리법」(2003.8.13.).

⁵⁴⁾ 김수암 외, 『북한인권백서 2012』(서울: 통일연구원, 2012), p. 300 이하 참조.

⁵⁵⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 47.

1
2
3
4
5
6

질병의 집단 발병을 불러왔다고 평가하였다.⁵⁶⁾

2. 유엔인권보장체계에서 북한정부의 건강권 관련 보고 내용

국제법상의 의무로서 북한의 건강권 이행 상황을 확인할 수 있는 핵심 자료중 하나가 북한이 국제인권기구에 제출하는 국가보고서와 유엔인권기관이 작성한 보고서이다.⁵⁷⁾ 특히 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)는 유엔헌장, 세계인권선언, 검토대상국이 당사국으로 되어 있는 인권조약 및 각 국가가 인권이사회 회원 입후보시 제안한 자발적인 공약 및 인권 준수의지를 근거로 하여 검토대상국의 인권상황을 종합적으로 검토한다는 점에서 북한의 건강권 실행 의무의 준수 여부를 종합적으로 판단할 수 있는 기회가 된다. 아울러 ICESCR의 국가보고절차에 따라 북한이 제출하는 국가보고서와 사회권위원회의 최종견해, 북한인권특별보고관의 보고서 등을 통해서도 북한의 건강권 이행 현황을 분석해 볼 수 있다.

⁵⁶⁾ OHCHR, A/HRC/WG.6/19/PRK/3 (인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(b)항 및 이사회 결의 16/21의 부속서 제5항에 의거, OHCHR에서 준비한 요약문), para. 53.

⁵⁷⁾ UPR은 모든 회원국의 인권의무 및 약속에 관한 이행상황을 정기적으로 검토하는 것으로 유엔인권위원회의 가장 큰 문제점으로 지적되었던 이중기준에 대한 비판을 해소할 목적으로 마련되었다. 제1기 UPR은 당시 모든 유엔회원국 192개국을 대상으로 2008년 4월 7~18일에 있었던 제1차 회의를 시작으로 2011년 10월 3~14일의 제12차 회의까지, 1년 3회(2, 5, 12월), 회의 당 2주간 16개국씩, 총 4년에 걸쳐 검토하였다. 제2기 UPR 부터는 2011년 6월에 채택된 “유엔인권이사회 결의”에 따라 4년 6개월 동안, 14차례 회의에 걸쳐 이뤄졌으며, 검토 국가 수도 16개국에서 14개국으로 축소되었고, 검토 회의시간은 3시간에서 3시간 반으로 늘어났다. 제2기 UPR은 2012년 5월 21일에 시작하여 2016년 11월에 종료하였으며, 제3기 UPR은 2017년 3월에 시작하여 2021년 11월에 종료할 예정이다.

가. 제2기 국가별 정례인권검토

북한의 제1기 UPR은 2009년 11월 30일부터 같은 해 12월 11일까지 실시되었고 이를 위해 북한은 자국에 대한 제1기 UPR 국가보고서를 제출하였고 인권이사회는 이를 바탕으로 북한의 인권상황을 심의하였고, 2009년 12월 9일 제12차 인권이사회에서 북한의 인권보고서를 채택하였다.⁵⁸⁾ 제2기 UPR은 2014년 4월 28일부터 5월 9일까지 실시되었고 북한은 이를 위한 제2기 UPR 국가보고서를 제출하였다.⁵⁹⁾

제2기 UPR 국가보고서는 제1기 UPR이 종료된 2009년 12월부터 2013년까지를 대상으로 기술하고 있는데 먼저, 보고서의 핵심 내용과 준비과정을 간단히 언급하고 인권 보호 및 증진을 위한 제도적 조치, 인권 보호 및 증진에 있어서의 성과, 도전과 장애 목표, 결론 순으로 서술하고 있다. 제2기 UPR 국가보고서의 경제적·사회적 및 문화적 권리의 항목에는 ① 건강권, ② 교육권, ③ 주거권, ④ 문화생활을 할 권리, ⑤ 식량권 등 5개의 권리 목록을 서술하고 있으며, 이 중 건강권을 가장 먼저 언급하고 있고, 차지하는 분량도 가장 많다.

북한은 보고서에서, 평균 기대수명, 출산시 숙련된 인력의 조력, 영

⁵⁸⁾ United Nations General Assembly, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Sixth session, “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 - Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/WG.6/6/PPK/1 (27 August 2009), paras. 87~88. <이하 제1기 UPR 보고서 관련 한글 번역은 국가인권위원회의 다음 자료를 참고, 국가인권위원회 인권정책과, 『2009년 유엔 보편적정례검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 관련 자료』 (서울: 한학문화, 2009)>.

⁵⁹⁾ National Report submitted in accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21, Democratic People’s Republic of Korea, A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (이하 제2기 UPR 국가보고서); 북한의 제2기 UPR에 관한 전체적인 분석은 다음의 글을 참고, 이규창, “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가,” 『북한인권 문제에 관한 국제법과 정책』 (국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구소 공동학술회, 2014.6.17.).

아 사망률, 감염병 예방을 등의 주요 건강지표에서 세계 수준에 도달하기 위해, 국가 보건 5개년 전략(2011~2015), 의약품 관리 전략, AIDS·결핵 및 말라리아 통제 프로그램, 재생산 건강 전략 및 기타 부분별 프로그램을 만들었다고 설명하였다.⁶⁰⁾ 특히 지난 4년간 공공보건 분야에서 이룬 가장 큰 업적으로 보건센터, 약품생산기지 및 의료시설을 현대화하였다고 강조하였다.⁶¹⁾ 이 같은 노력의 결과로 기대수명이 2000년 초반 68세에서 2010년 70.3세로 증가하였고, 사망률은 천명당 2000년 8.8%에서 2010년 8.5%로 감소하였다고 설명하였다.

북한은 또한 공중보건에 대한 국고 지출이 체계적으로 증가하여 2013 회계 연도의 지출은 전년 대비 105.4% 증가했다고 설명하였다.⁶²⁾ 이외에도 2012년 원격 진료 서비스의 전국적 도입,⁶³⁾ 질병 없는 마을 사업과 예방접종 실시,⁶⁴⁾ 깨끗하고 안전한 식수 공급을 위한 정부의 노력⁶⁵⁾ 등을 서술하였다.

여성과 아동, 노인과 장애인 등 취약계층의 인권 보호 상황에 대해서는 ‘특별 그룹(special groups)’ 항목에서 설명하고 있다.⁶⁶⁾ 북한은 아동의 건강권 관련하여, 현대적인 시설을 갖춘 어린이병원이 2013년 평양에 건립되었고, 지방 어린이병원의 시설과 서비스 개선을 소개하였다.⁶⁷⁾ 또한 어린이의 영양 상태가 크게 향상되어 2010년 영아 사망

⁶⁰⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 48.

⁶¹⁾ 위의 글, para. 49.

⁶²⁾ 위의 글, para. 50.

⁶³⁾ 위의 글, para. 52.

⁶⁴⁾ 위의 글, para. 54.

⁶⁵⁾ 위의 글, para. 55.

⁶⁶⁾ 취약계층을 뜻하는 용어로 제1기 국가보고서는 특정 그룹(specific groups)이라는 표현을 사용한 것에 비해 제2기 UPR 국가보고서는 특별 그룹(special groups)이라는 표현을 사용하고 있다.

⁶⁷⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 78

률이 16.7%, 5세 이하 사망률이 22.7%를 기록하였는데, 이는 1990년 대 말에 비해 50% 감소한 것이라고 설명하였다.⁶⁸⁾

북한은 제2기 UPR 실무그룹의 보고서 초안의 268개 권고 가운데 113개의 권고만을 수용하였으며, 4개를 부분수용하고 58개를 추후 검토하기로 하였다.

제2기 UPR 실무그룹 보고서 초안은 2014년 10월 인권이사회 제27차 회기에서 채택되었다. 권고의 주요 항목을 살펴보면, 북한 인권 전반에 해당하는 것들로, 국제인권법상의 의무 이행, 국제사회 및 유엔과의 협력, 국제인권조약의 가입 또는 비준 촉구, 국내법제의 개선, 인권기구의 설치, 인권 관련 조치 마련, 시민적·정치적 권리의 개선 촉구, 경제적·사회적 및 문화적 권리의 개선, 취약계층의 인권 개선 촉구 등으로 분류해볼 수 있다.

경제적·사회적 및 문화적 권리 관련 권고로는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 입법 촉구, 복지수준을 향상시키기 위한 노력 강화, 빈곤과의 전투 지속, 식량권 보장, 기타 경제적·사회적 및 문화적 권리 보장, 식량 생산을 보장하기 위한 식량 시장 개혁, 식량에 대한 접근을 가능하게 하기 위한 필요한 조치의 착수, 식량·건강·물·위생에 대한 권리를 보장하기 위한 예산 자원의 적절한 배분 등이 있다.

취약계층 관련 권고 중 건강권 관련 내용으로는 강제낙태 금지, 가장 취약하고 궁핍한 자들에게 인도적 지원이 제공될 수 있는 조치 마련 등이 있었다. 또한, WFP와의 협력프로그램 지속과 도시와 지방의 차별 철폐의 측면에서 지방에 위생시설 건축과 양질의 식수 제공 등이 있다.

제1기 보고서의 권고와 비교해볼 때 식량, 식수, 위생 등에 관한 내용과 보건 분야의 국제협력, 관련 내용의 입법 촉구, 여성 및 아동의

⁶⁸⁾ 위의 글, para. 80.

1
2
3
4
5
6

보건과 폭력 예방 등의 내용이 반복적으로 나타나고 있다.

나. 유엔 북한인권특별보고관 보고서

유엔인권이사회의 특별절차(special procedures)⁶⁹⁾로서 2004년 인권위원회(UN Commission on Human Rights)가 “북한의 인권상황에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 북한인권특별보고관)”을 수립한 이래 2017년 10월 현재까지 북한인권특별보고관이 활동 중에 있다.

북한인권특별보고관의 보고서⁷⁰⁾에서 북한주민의 건강권이나 보건을 주제로 하여 이 문제를 특별히 다룬 보고서는 없지만, 북한의 인권상황 전반을 다루면서 건강권 관련 문제들을 언급하고 있다. 해당 보고서는 주로 건강권의 보호와 직결되는 북한의 식량 및 경제 상황에 관하여 지속적으로 조사하였고, 특히 여성, 아동, 노인, 장애인 등 인권취약 계층의 인권 침해의 심각성에 주목해왔다.

가장 최근 보고서인 2017년 2월 보고서⁷¹⁾는 토마스 오페아 키타나

⁶⁹⁾ 특별절차는 2007년 제도 구축 이후 꾸준히 새로운 특별 절차의 수임이 이뤄져 2017년 10월 현재까지 총 56개(44개 주제, 12개 국가) 특별절차가 진행 중에 있다. 특정주제 혹은 특정국가와 관련된 인권 문제를 조사, 감시, 권고, 보고서 작성 등으로 이루어진다. 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteur 또는 Independent Expert), 사무총장의 특별 대표(Special Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert)와 같은 독립된 인권전문가에 의해 수행되거나 보통 5명으로 구성된 실무그룹(Working Group)과 같은 단체에 의해서 수행된다.

⁷⁰⁾ 인권이사회의(舊 인권위원회)는 결의를 통해 북한인권특별보고관에게 북한의 인권 상황과 북한정부가 국제인권법상의 의무를 준수하는지 여부에 대해 조사하고 인권이사회와 유엔에 보고서를 제출할 것을 요청하고 있다. 북한인권특별보고관은 지금까지 매년 인권이사회(舊 인권위원회)와 유엔총회에 각각 한 차례씩 보고서를 제출하였다.

⁷¹⁾ Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Human Rights Council Thirty-fourth Session (27 February~24 March 2017), A/HRC/34/66 (이하 Report of the

(Tomas Ojea Quinta) 북한인권특별보고관(이하 키타나 보고관)이 임명 후 처음으로 인권이사회에 제출한 보고서이다. 이 중 건강권과 관련이 있는 내용을 살펴보면, “북한 인권의 최근 발전 상황” 부분에서 2016년 8월 북한 함경북도 일대에서 발생한 홍수사태가 지역 인권에 미친 영향을 검토하면서 건강권에 대해 언급하였다. 키타나 보고관은 “적절한 건강 수준에 대한 권리(right to an adequate standard of health)”를 위해 중요한 물과 위생 시설에 대한 접근이 2016년 12월 현재 손 펌프, 우물 및 정수용 정제에 의존하는 것으로 알려진 지역사회의 경우 심각하게 제한되었다고 설명하였다. 또한 45개의 보건 시설이 손상되어 이 지역주민들을 위한 의료서비스의 이용 가능성(가용성, availability)에 심각한 영향을 주었다고 언급하였다.⁷²⁾ 아울러 동 보고서에 따르면 자연 재해에 대응하기 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 지원이 필요한 사람들에게 충분한 인도적 지원이 이뤄졌는지 여부가 불명확하다. 홍수의 영향을 받은 지역은 여전히 기반시설과 도로가 부적합한 상황이고, 재건을 위한 다수의 인력 배치는 이미 한정된 지역 식량 공급 및 보건 시설에 부담을 준 것으로 보인다.⁷³⁾

다. 유엔 인권조약감시기구의 북한의 보고서 제출 현황과 내용

북한은 건강권을 명시적으로 규정하고 있는 주요 인권 조약 중 ICESCR(1981년 9월 14일 가입), 여성차별철폐협약(2001년 2월 27일 가입), 아동권리협약(2000년 2월 23일 가입) 세 개의 조약을 비준·가입하여 국가보고서를 제출하고 인권조약감시기구의 심의를 받은 바 있다. 북

Special Rapporteur (2017)).

⁷²⁾ Report of the Special Rapporteur (2017), para. 12.

⁷³⁾ *Ibid.*, para. 14.

한은 가장 최근인 2016년 12월 6일에 장애인권리협약을 비준하였으며, 협약 규정에 따라 2018년 12월 5일까지 최초보고서를 제출해야 한다.⁷⁴⁾

북한이 인권 조약상의 국가보고서 제출 및 최종견해의 가장 최근을 보면 다음과 같다.

표 3-1 ▶ 북한의 유엔인권조약 국가보고절차 이행 현황

조약	국가보고서 제출	최종견해	제출 기한
ICESCR	제2차 보고서 제출 (2002. 4. 9.) ⁷⁵⁾	2003. 11. 28. ⁷⁶⁾	제3차 보고서 기한 2008. 6. 30. 이후 5년 이상 초과 미제출
CEDAW	제2-4차 보고서 제출 (2016. 4. 11.) ⁷⁷⁾	2017년 11월 현재 심의 중	제2차 보고서 기한 2006. 3. 27. 이후 5년 이상 초과 제출
CRC	제5차 보고서 제출 (2016. 5. 13.) ⁷⁸⁾	2017. 10. 4. ⁷⁹⁾	제5차 보고서 기한 2012. 10. 20. 이후 2~5년 초과 제출
CRPD	최초 보고서 제출 예정		비준 후 2년 이내: 2018. 12. 5.

⁷⁴⁾ 참고로 북한은 2013년 7월 3일 장애인권리협약을 서명하였다. 북한은 이 외에도 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서(OP-CRC-SC)에 가입하고 있다. 다음은 북한이 미가입한 유엔 핵심 인권조약 목록이다: 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서(OP-ICESCR), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1선택의정서(ICCP-OP 1), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서(ICCP-OP 2), 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 선택의정서(OP-CEDAW), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서(OP-CAT), 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서(OP-CRC-AC), 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(ICRMW), 장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서(CRPD-OP), 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 협약(CED).

⁷⁵⁾ Second Periodic Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant - Democratic People's Republic of Korea, E/1990/6/Add. 35 (15 May 2002).

⁷⁶⁾ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Democratic People's Republic of Korea, E/C.12/1/Add.95 (12 December 2003).

북한은 현재 ICESCR의 국가보고서를 10년 가까이 제출하지 않고 있으며, 그나마 여성차별철폐협약과 아동권리협약의 국가보고서 제출도 5년 이상 기한을 초과하여 제출하는 등 국가보고의무를 제대로 준수하고 있지 않다. 북한이 자국의 건강권 보호 상황에 대한 설명은 제2기 UPR 국가보고서가 가장 최근의 설명이라는 점에서 이 부분에서는 따로 살펴보지 않고, 각 인권조약감시기구의 최종견해를 검토하겠다.

ICESCR의 경우 사회권위원회의 최종견해는 2003년도가 가장 최근의 것으로 현재 북한의 건강권 현황과는 분명 차이가 있다는 점을 고려하면서 살펴보면 다음과 같다. 사회권위원회는 먼저 산모사망률이 크게 증가하는 것에 대해 우려를 표명하였다.⁸⁰⁾ 북한정부가 만성영양실조로 고통 받는 아동들에게 적절한 영양이 제공되도록 더욱 관심을 기울일 것,⁸¹⁾ 태아의 건강을 위한 서비스와 출산 시 의료지원을 포함하여 산모 관리 여건을 개선하는 조치를 취할 것⁸²⁾ 그리고 HIV/AIDS의 종합적인 예방 전략을 채택할 것을 권고하였다.⁸³⁾

아동권리위원회는 제5차 국가보고절차에 대한 최종견해에서, 아동

⁷⁷⁾ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention, Second, Third and Fourth Periodic Reports of States Parties due in 2014 - Democratic People's Republic of Korea, CEDAW/C/PRK/2-4 (1 June 2016).

⁷⁸⁾ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Fifth Periodic Reports of States Parties due in 2012 - Democratic People's Republic of Korea, CRC/C/PRK/5 (25 October 2016).

⁷⁹⁾ Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea, CRC/C/PRK/CO/5 (23 October 2017).

⁸⁰⁾ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Democratic People's Republic of Korea, para. 23.

⁸¹⁾ *Ibid.*, para. 43.

⁸²⁾ *Ibid.*, para. 44.

⁸³⁾ *Ibid.*, para. 45.

1
2
3
4
5
6

의 건강권과 관련하여, 어린이의 건강한 발달에 영향을 미치는 사회경제적 박탈과 불평등, 발육부진과 체력저하로 이어지는 아동 영양실조, 정신적·육체적으로 매우 힘든 노동을 포함한 아동 노동 등을 포함하여 영유아 및 아동 사망의 근본 원인을 다루기 위한 노력을 강화할 것을 권고하였다.⁸⁴⁾ 보건 및 건강 서비스 부분에서 특히 지방 및 농촌 지역의 영유아, 아동 및 모성 사망률을 줄이기 위한 노력을 강화할 것과 건강 관련 기반 시설에 대한 적절하고 지속적인 투자 및 보건인력의 훈련 보장 등을 권고하였다. 또한 이를 위해 유엔아동기금(United Nations Children's Fund, 이하 UNICEF)과 WHO에 재정 및 기술지원 요청을 권고하였다.⁸⁵⁾ 이외에도 아동의 정신 건강,⁸⁶⁾ 청소년 건강 문제,⁸⁷⁾ HIV/AIDS 예방 조치,⁸⁸⁾ 건강과 관련된 아동의 사생활 보호⁸⁹⁾ 정신적·육체적 건강의 증진을 위한 적절한 정보에 대한 접근,⁹⁰⁾ 장애아동의 건강권 증진⁹¹⁾ 등의 문제에 대해 권고하였다.

여성차별철폐협약의 국가보고절차와 관련해서는 북한이 2016년 4월에 제출한 제2~4차 국가보고서에 대한 여성차별철폐위원회의 심의가 2017년 11월에 진행되어 11월 17일 최종견해가 발표되었다.⁹²⁾ 여성차별철폐위원회는 북한 여성의 영양실조 수준이 높고, 특히 임신

⁸⁴⁾ Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea, para. 17.

⁸⁵⁾ *Ibid.*, para. 37.

⁸⁶⁾ *Ibid.*, para. 38.

⁸⁷⁾ *Ibid.*, para. 39.

⁸⁸⁾ *Ibid.*, para. 40.

⁸⁹⁾ *Ibid.*, para. 24.

⁹⁰⁾ *Ibid.*, para. 25.

⁹¹⁾ *Ibid.*, para. 36.

⁹²⁾ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention, Second, Third and Fourth Periodic Reports of States Parties due in 2014 - Democratic People's Republic of Korea.

부 및 수유부 여성의 28%가 영양 부족 상태에 있는 것에 대해 우려하였다. 또한 현대적 피임 방법이 제한적으로 이용 가능하다는 것에 대해서도 우려를 나타냈다. 이에 위원회는 여성과 소녀, 특히 임산부와 수유부의 영양실조를 종식시키기 위한 노력을 강구할 것과 성 및 재생산 건강에 관한 상담 및 교육에 대한 접근을 보장할 것과 안전하고 저렴한 피임약에 대한 접근성을 높일 것 등을 권고하였다. 아울러 북한 영토 내에 HIV/AIDS 사례가 보고되지 않았지만, 해외를 여행한 여성만 치료가 가능하다는 점에 대해서 우려를 표하고 HIV/AIDS 감염 여성 및 소녀를 대상으로 적절한 치료법을 제공할 것을 권고하였다.⁹³⁾

3. 구체적인 의무를 통해 본 북한정부의 이행 실태

가. 기본 입법 및 국가보건전략 수립과 시행

건강권의 향유를 보장하기 위해서는 인권 원칙에 기반을 두어 국가 전략을 채택하고, 그 정책과 이에 상응하는 보건권 지표 및 기준을 수립하는 것이 요구된다. 북한의 제2기 UPR 국가보고서에 따르면, 기대수명, 숙련된 조산사의 도움을 받는 출산율, 영아사망률 등의 주요 건강 지표를 세계적인 수준에 도달하게 하기 위하여, 전염병예방관리 비율, 국가건강전략(2011~2015), 약물관리전략, AIDS 통제프로그램, 결핵과 말라리아, 출산 관련 건강전략과 다른 분야의 세부적인 프로그램들이 공식화되었다.⁹⁴⁾

사회권위원회는 국가보건전략 또는 결정된 목표를 달성함에 있어 이용 가능한 자원 및 그 자원을 사용하는 비용적으로 가장 효과적인

⁹³⁾ *Ibid.*, paras. 39~40.

⁹⁴⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 54.

1
2
3
4
5
6

방법을 확인할 것과 국가보건전략 및 행동계획을 수립하고 시행할 때에는 특히 비차별과 국민 참여의 원칙을 존중할 것을 강조하고 있는데, 북한정부 기본 입법과 국가보건전략을 세울 때 이러한 부분을 고려했는지 여부가 의문시되며, 현실성 없는 입법과 정책으로 인하여 건강권의 개선은 불구하고 이를 악화시키는데 한 몫을 하고 있는 것은 아닌지에 대해 좀 더 구체적인 평가가 필요하다.

나. 보건 시설, 물품 및 서비스에 대한 비차별적인 접근

보건 시설, 물품 및 서비스는 모든 이에게, 특히 가장 소외된 인구 집단에게, 법률상·사실상 어떠한 금지된 근거에 의한 차별 없이 접근 가능해야 한다. 조사에 따르면 경제난에 따른 의료전달체계의 붕괴가 북한사회에서 계층별로 다르게 나타나고 있다. 북한정부의 간부와 일반 주민 사이에 병원의 접근성이 차이가 나타나고 있으며, 의료에 대한 물리적·경제적 접근권도 평양과 대도시 및 지방 사이 양극화가 심화되고 있다. 이런 상황에서 북한정부는 양극화를 해소하기 보다는 평양 아동병원, 평양 구강병원 건립 등 특권층 중심의 의료시설을 확대하고 있다.⁹⁵⁾

다. 질병을 예방, 치료 및 통제할 의무

북한의 인민보건법 제3조는 “사회주의의학에서 기본은 예방이다”라고 규정하고, 제28조에서는 “국가는 의사들이 일정한 주민구역을 담당하고 맡은 구역에 늘 나가 주민들의 건강 상태를 돌보며 예방치료사업을 하는 선진적 의료봉사제도인 의사담당구역제를 공고 발전시킨다”고 규

⁹⁵⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 229.

정하는 등 법으로 예방의학제도와 의사담당구역제도를 수립하고 있다.

북한정부는 제2기 UPR 국가보고서에서 지난 4년 동안 공중 보건 분야의 가장 큰 성과 중 하나로 많은 수의 건강관리소, 제약생산시설, 의료기기가 전국에 걸쳐 현대화된 점을 꼽았다.⁹⁶⁾ 또한 예방접종이 정기적으로 행해지고 있으며, 아동 예방접종, 홍역, HB, 폴리오, BCG 와 DPT3에 대해 최우선 순위를 두으로써, 이에 대한 적용범위는 높은 수준까지 다다랐다고 자평하였다.⁹⁷⁾ 실제로 여전히 미흡하기는 하지만 2015년, 2016년 심층면접 조사에서 예방접종이 실시되고 있다는 다수의 증언이 있었다. 다만 학생의 경우 학교를 통해 비교적 예방접종이 잘 실시되고 있는 반면, 성인의 경우에는 제대로 실시되지 못하고 있는 것으로 보인다.⁹⁸⁾ 특히 결핵의 경우, 결핵 예방사업이 3개년 목표로 대대적으로 시행되었음에도 불구하고 여전히 결핵으로 인하여 북한 주민의 건강권이 심각하게 위협받는 것으로 평가되고 있다.⁹⁹⁾

국제사면위원회는 북한이 보편적 무상의료를 주장하고 있지만 실제로 의료시설은 낙후하였고, 잦은 정전하에서 난방시설도 없이 운영되고 있다고 밝혔다. 또한 자원부족으로 인하여 의료진은 새로운 의료 발전상황이나 국제적 수준의 모범사례에 대한 훈련에 노출되거나 접근할 수 있는 기회가 거의 없다고 지적하였다.¹⁰⁰⁾

라. 의약품을 제공할 의무

인민보건법 제10조 제1항은 의약품이 무상이라고 규정하고 있으며,

⁹⁶⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 49.

⁹⁷⁾ 위의 글, para. 54.

⁹⁸⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 240.

⁹⁹⁾ 위의 책, p. 241.

¹⁰⁰⁾ OHCHR, A/HRC/WG.6/19/PPK/3, para. 54.

북한정부는 제2기 UPR 국가보고서를 통해 제약공장의 현대화, 제약생산의 정상화, 전통 고려 의학 제품의 산업화, 광천과 온천의 효율적인 이용을 위한 대책을 마련하여 주민들이 무상의료제도로부터 더욱 나은 혜택을 받을 수 있게 되었다고 설명하였다.

그러나 현실은 필수약품이 절대적으로 부족한 상황이며, 의약품에 대한 접근 역시 계층별로 불평등하게 이뤄지고 있다. 조사에 따르면, 특권 계층과 연줄이 있는 환자는 제한적으로 병원에 공급되는 의약품의 무료 혜택을 보고 있으며, 일반주민의 경우 경제력에 따라 의약품의 접근성에 차이가 나타나고 있다.¹⁰¹⁾ 또한 의약품 공급과정에서 횡령 등의 부패행위가 만연한 것도 의약품에 대한 접근성을 악화시키는 요인으로 지적되고 있다. 의약품의 무상 공급이 정상적으로 작동하지 못하면서 일반주민이 치료약 대신에 마약을 이용하는 것도 사회적 문제가 되고 있다.

마. 가용자원을 최대한 활용할 의무와 국제협력의 문제

북한정부는 제2기 UPR 국가보고서에서 공중보건에의 국가의 예산 지출이 점진적으로 증가하였고, 회계연도 기준 2013년에는 해당 지출이 전년 대비 105.4% 증가하였다고 설명하였다.¹⁰²⁾ 그러나 다른 한편으로 국제사회는 북한정부가 보건의료 분야에 관한 국제원조에 만성적으로 의존하고 있다는 점을 지적하면서, 국제원조를 줄이기 위해 필수 의약품과 장비를 국내에서 자체 생산하기 위한 생산능력을 한 단계 끌어 올릴 필요가 있다고 지적하였다.¹⁰³⁾

¹⁰¹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 230.

¹⁰²⁾ 제2기 UPR 국가보고서, para. 50.

¹⁰³⁾ OHCHR, A/HRC/WG.6/19/PPK/2, para. 60.

4. 북한정부의 건강권 실현 의무 이행 방안

건강권의 실현은 국가의 확고한 보장 의지 하에서만 가능하다는 점에서 유엔의 기관과 유엔인권조약의 보고 제도는 국가의 건강권 보장과 이행에 있어 중요한 역할을 한다. 그러나 국가의 가용 자원 부족으로 인해 건강권을 보장할 수 없는 경우에는 건강권 이행의 감시체계를 강화한다거나 조약 이행에 강제력을 동원하는 것은 효과를 거두기 어렵다. 이 경우는 먼저 국가가 건강권 보호 의무를 이행할 수 있도록 국제사회가 재정적, 기술적 지원과 협력을 제공함으로써 자국의 이행 능력을 배양해주는 것이 필요하다.¹⁰⁴⁾ 심지어 인권조약감시기구가 요구하는 당사국의 보고 의무의 이행에 있어서도 국제적 지원과 협력이 요구된다.

국제사회의 보건의료 분야 지원은 주로 유엔, WHO, 'UNICEF'와 '유엔인구기금(United Nations Population Fund, 이하 UNFPA)' 등이 담당하고 있다. 특히 WHO의 경우 회원국이 기술적 원조를 요청하거나 또는 WHO가 제안한 기술적 원조를 수락하는 경우 필요한 조력을 제공하는 것이 핵심 의무이다.¹⁰⁵⁾ UNICEF의 경우 어린이들을 위한 긴급구호, 영양, 예방접종, 식수 및 환경개선, 기초 교육 등의 사업을 수행해 왔다. 두 기구는 북한당국과 협력하여 1998년부터 북한 지역에

¹⁰⁴⁾ Abram Chayes and Antonia H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement* (Harvard University Press, 1995), pp. 22~25.

¹⁰⁵⁾ WHO헌장 제2조 (d): "(본 기구가 그 목적을 달성하기 위한 임무는 다음과 같다.) 각국 정부의 요청 또는 수락이 있을 경우에, 적당한 기술적 원조 및 긴급한 때에는 필요한 조력을 제공하는 것"; 그 외에 관련 조항으로는 (f): "역학 및 통계 서비스를 포함하여 필요한 행정적 및 기술적 서비스를 확립하고 유지하는 것" (p): "필요한 경우에는 다른 전문기구와 협력하여 병원업무 및 사회보장을 포함하여 예방 및 치료적 견지에서 공중보건 및 의료에 영향을 미치는 행정적 및 사회적 기술을 연구하고 보고하는 것."

서 어린이 영양조사 사업을 시행하여 기초 자료를 생산하고 있다. 한편, UNFPA는 1968년부터 가족계획, 피임, 출산, 모성보호, 생식기계 감염 및 성병 등 재생산건강(reproductive health) 분야를 지원하고 있다. 이 외에도 국제적십자사연맹(IFRC), 국제적십자위원회(ICRC) 등 여러 국제기구가 북한에 대한 건강 지원 사업에 참여하였다.¹⁰⁶⁾ 남한도 WHO, UNICEF 등 국제기구를 통해 북한의 자금 지원에 동참하였다. 국제기구나 비정부기구 등을 통한 재정 및 기술 지원의 실질적인 출원지는 국가라는 점에서 북한과 같은 개발도상국의 건강권 보호를 강화하기 위한 선진국들의 협력은 필수적이라고 하겠다.

건강권의 보호는 남북한의 교류 협력을 강화하는 좋은 매개체가 될 수 있다. 남한은 그동안 보건의료인력의 지원과, 의약품, 의료기기 및 의료기술의 지원을 통해 북한과 보건의료의 교류협력을 지속적으로 유지하면서 양측의 보건의료 실태나 시스템에 대한 상호 이해의 폭이 넓어졌다. 앞으로 남북한의 보건의료 교류뿐만 아니라 건강권의 보호와 증대를 위해 필요한 다양한 의제를 개발하여 교류의 범위를 확충하고, 장기적이고 전문적인 계획을 수립함으로써 북한의 건강권 이행에 협력하고, 남북한의 평화로운 교류 증대를 위한 노력이 필요할 것이다.

V. 나가기

건강권은 오늘날 국제법상 확고한 인권 목록 중 하나로 자리를 잡았다. 건강권은 자유권적 권리와 사회권적 권리를 모두 포함하고 있으며, 보건의료에 대한 권리뿐만 아니라 건강한 환경과 위생적인 노동 조건,

¹⁰⁶⁾ 황상익, “북한 보건의료지원의 활성화 방안,” (한국모자보건학회 제23회 춘계학술대회 연제집, 2008), p. 74.

보건 교육을 받을 권리 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 이해되어야 한다. 건강권을 보장할 국가의 의무에는 차별금지의 의무나 신체적 자유 등과 같이 즉시 실현해야 하는 의무와 가용 자원이 허용하는 최대한의 범위까지 점진적으로 실현해 나갈 의무가 함께 존재한다. 건강권의 국제적 보호의 핵심 근거가 되는 ICESCR이 ‘점진적 실현’ 개념을 의무로부터의 면제로 잘못 이해해서는 안 되며, 국가는 가용 자원이 명백히 부족한 상황에서도 이러한 현실에 맞추어 가능한 한 건강권을 최대한 보장하기 위해 노력해야 할 의무가 있다.

북한정부는 자신이 가입한 조약에 근거하여 북한주민에 대해 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리를 보장해야 할 국제법상 법적 의무가 있다. 북한정부는 입법을 통한 보건의료체계의 구축과 더불어 의료시설과 인력을 확대시키는 노력 등을 통해 건강권 실현에 힘써왔다. 또한 북한정부의 전반적인 인권 보장 및 실현의 상황을 볼 때 건강권의 경우 상대적으로 나은 권리 보장을 해왔다는 것이 사실이다. 그러나 1990년대 이후로 심화된 북한 경제난과 체제 불안은 지금도 지속되고 있고 북한주민의 건강권을 직접적으로 위협하고 있다. 건강권의 보장에 큰 부분을 차지하는 보건의료에 대한 권리 보장은 국가의 입법, 정책, 경제, 문화 등 여러 가지 요인에 의해 영향을 받는다. 특히 국가의 경제수준에 크게 영향을 받는다는 점에서 북한의 현 상황은 건강권 보호에 취약할 수밖에 없다.

건강권이 온전하게 실현되기 위해서는 여러 자유권적 권리의 보호가 함께 이뤄져야 하지만 북한정부가 이러한 권리들의 보호를 간과하고 있다는 점도 북한주민의 건강권을 위협하는 원인이 된다. 북한정부는 건강권의 실현 의무 중 차별금지와 가용자원의 내에서 건강권을 보장하는 조치를 일단 취하는 것 등 즉각적 실현이 가능한 부분들에 대해서는 국가의 의무를 이행해야 하며, 국가의 경제적 어려움이 야기하는

1
2
3
4
5
6

건강권 보호의 위기 상황을 인식하고 이를 해결하기 위해 국내의 자구 노력뿐만 아니라 국제사회의 지원과 협력을 적극적으로 활용하는 노력이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김일성. 『김일성선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1955.
- 도경옥 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- _____. 『북한 여성·아동 인권 실태』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소. 『2017 북한인권백서』. 서울: 북한인권정보센터, 2017.
- 서울대학교 의과대학 통일의학센터. 『북한 보건의료 백서』. 서울: 서울대학교 의과대학 통일의학센터, 2013.
- 통계청. 『2016 북한의 주요 통계 지표』. 통계청, 2016.
- Abram Chayes and Antonia H. Chayes. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement*. Harvard University Press, 1995.
- Toebes, Brigit C.A. *The Right to Health as a Human Right in International Law*. Antwerp: Intersentia, 1999.

2. 논문

- 김성욱. “북한 인민보건법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(1)』. 법제처, 2009.
- 신희영 외(서울대학교 의과대학 통일의학센터). “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향 - 전달체계와 조직체계를 중심으로.” 『통일과 평화』. 제8집 제2호, 2016.

1

2

3

4

5

6

이성봉. “북한의 보건의료체계와 성과지표: 국제적 수준과의 비교.”
『대한정치학회보』. 제17집 제3호, 2010.

박진아. “국제법상 건강권의 보호와 북한의 이행.” 『북한인권정책연구』,
제1권, 2012.

Asbjørn Eide. “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights.” In *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (2nd revised edition). Asbjørn Eide Catarina Krause and Allan Rosas (eds.). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Ruger, Jennifer. “Toward a Theory of a Right to Health: Capability and Incompletely Theorized Agreements.” *Yale Journal of Law & the Humanities*. vol. 18, no. 2. 2006.

Sofia Gruskin *et al.* “History, Principles, and Practice of Health and Human Rights.” *Lancet*. vol. 370, no. 9585. 2007.

Yamin, Alicia Ely. “Transformative Combinations: Women’s Health and Human Rights.” *Journal of the American Medical Women’s Association*. vol. 52, no. 4. 1997.

3. UN 자료

UN Doc. A/HRC/34/66.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PPK/2.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/3.

UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PPK/1. 27 August 2009.

UN Doc. A/RES/70/1.

UN Doc. CRC/C/46/3. 22 April 2008.

UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4. 1 June 2016.

UN Doc. CRC/C/PRK/5. 25 October 2016.

UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5. 23 October 2017.

UN Doc. E/1990/6/Add.35. 15 May 2002.

UN Doc. E/C.12/1/Add.95. 12 December 2003.

UN Doc. E/C.12/GC/22. 2 May 2016.

4. 기타 자료

황상익. “북한 보건의료지원의 활성화 방안.” 한국모자보건학회 제23회
춘계학술대회 연세집. 2008.

이규창. “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가.” 『북한인권 문제
에 관한 국제법과 정책』. 국립외교원 국제법센터·통일연구원
북한인권사회연구센터 공동학술회의. 2014.6.17.

1

2

3

4

5

6

4

국제규범에서의 노동권 보호와 북한에 대한 적용

이 다 혜(서울대학교 고용복지법센터 연구위원)

I. 들어가며	143
II. 국제적으로 확립된 노동권의 규범적 내용	144
1. ILO 협약에서의 노동권	144
2. 사회권규약에서의 노동권	151
III. 노동권 보장을 위한 국가의 의무	163
1. 근로권 보장을 위한 의무	163
2. 정당하고 유리한 근로조건 보장을 위한 의무	167
3. 국제적 지원 및 협력의 의무	170
IV. 북한에 대한 적용	172
1. 직업선택 자유에 대한 제약 및 강제노동	173
2. 근로권 보장의 실패	178
3. 안전하고 건강한 근로조건에의 침해	179
4. 결사의 자유 및 노동조합 결성 권리의 부재	183
V. 맺으며	184

I. 들어가며

모든 사람은 노동을 통해 생계를 유지하고 자아를 실현하기에, 노동은 그 노동력을 제공하는 주체인 인격과 분리될 수 없다. 노동권에 대한 존중과 보호는 보편적 인권의 가장 핵심적인 요소 중의 하나이며, 노동권의 보호는 곧 사회정의(social justice) 구현의 척도이기도 하다.¹⁾

근대적 의미에서의 노동권은 19세기 중반 이후 사회주의 이론을 법적으로 정립하는 과정에서 개념화되고 독일 바이마르 공화국 헌법(Weimar Verfassung, 1919)에 최초로 명시되며,²⁾ 이 시기를 전후하여 형성된 사회적 기본권의 법리는 1919년 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO) 설립 및 1945년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 그리고 1966년 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 이하 사회권규약)까지 영향을 미치기에 이른다. 1944년 ILO의 목적에 관한 필라델피아 선언은 “인간의 노동은 상품이 아니다”는 노동권의 가장 근본적인 원칙을 천명하였다.³⁾ 노동권의 여러 측면을 보장하는 ILO 협약들 및 사회권규약을 비롯한 국제문서들의 노동 관련 조항들은 이 원칙에 비추어 해석되고 노동권 보장의 의무를 갖는 당사국들에게 적용되어야 한다. 당사국들은 모든 근로자들의 노동의 인격성을 보호하기 위하여 완전고

¹⁾ 알랭 쉬피오, 박제성 역, 『필라델피아 정신: 시장 전체주의를 넘어 사회적 정의로』 (서울: 한국노동연구원, 2012), p. 79.

²⁾ 이철수·이다혜, “안톤 땡거의 노동수익권 - 사회주의 이론의 법적 정립과 19세기 사회적 기본권의 태동,” 『법학』, 제53권 제1호 (2012) 참조.

³⁾ ILO, Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization (Philadelphia Declaration), International Labour Conference, Record of Proceedings, 26th Session, Philadelphia, Montreal (1944), p. 621.

용의 지향 및 생활수준 향상, 표현 및 결사의 자유 보장, 임금, 소득, 근로시간 및 기타 근로조건에 대한 보장과 그 수준의 진보를 이룰 의무를 이행해야 하는 것이다.⁴⁾

본 논문에서는 북한의 노동권 이행 상황을 검토하기 위하여 국제규범에 확립된 노동권의 규범적 내용을 살펴본 뒤(II장), 이를 보장하기 위한 당사국의 의무 및 위반을 구성하는 내용들을 확인하고(III장), 이러한 국제기준에 비추어 북한의 노동권 및 인권 침해 현황을 평가하고 향후 노동권 보장을 위해 유의미한 시사점을 도출하도록 한다(IV장).

II. 국제적으로 확립된 노동권의 규범적 내용

1. ILO 협약에서의 노동권

ILO는 제1차 세계대전 직후인 1919년에 양질의 노동(decent work)과 사회정의 구현을 목표로 설립되어 노동권 보장을 관장하게 된 최초의 국제기구로서, 노동권의 여러 측면과 관련된 협약과 권고를 통하여 회원국들의 전반적인 근로조건 향상을 도모하고 있다.

우리나라의 경우 지난 1991년에 ILO에 가입하였으나, 북한은 여전히 ILO의 당사국이 아니므로 북한정부에 대하여 ILO의 각종 노동권 관련 협약 및 권고를 이행할 의무를 직접적으로 부과하기는 어려운 상태이다. 그러나 연혁적으로 볼 때 ILO가 유엔보다 시간적으로 먼저 수립되었을 뿐 아니라 세계인권선언, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR, 이하 자유권규약) 및 사회권규약의 노동 및 사회보장 관련

⁴⁾ *Ibid.*

권리들은 ILO 협약의 규범적 내용들을 상당부분 반영 내지는 차용하여 형성된 것이므로,⁵⁾ 북한에 적용할 수 있는 노동권의 국제기준에 대해 살펴보려면 ILO의 주요 노동권 내용도 살펴보는 것이 필수적이다. 이하에서는 ILO에서 상정하는 노동권의 규범적 내용 중 북한의 상황과 밀접한 연관성을 갖는 것을 간략히 소개한다.

가. ILO 헌장 및 필라델피아 선언에서의 노동권

ILO 헌장은 “어떠한 국가든지 인간적인 근로조건을 도입하지 않는 것은 다른 국가들이 자국에서의 근로조건을 개선하는 데 장애물이 된다”는 전제 및 기본 원칙하에 근로시간 규율, 실업의 예방, 적정 생활임금, 산업재해 및 질병으로부터의 보호, 아동, 연소자 및 여성 보호, 이주노동자 보호, 동일노동 동일임금 원칙, 결사의 자유, 직업 및 기술 훈련 등에 대한 다양한 분야에 대한 노동보호를 요청하고 있다.⁶⁾

1944년 ‘필라델피아 선언’에서는 이를 구체화하여 ILO의 기본 원칙, 운영원리 및 회원국의 의무를 명시하고 있다.⁷⁾ 필라델피아 선언은 노동권 보장의 기본 4대 원칙으로 첫째, 노동은 상품이 아니라는 점, 둘째, 표현의 자유와 결사의 자유는 부단한 진보의 필수불가결한 조건이라는 점, 셋째, 일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다는 점, 마지

⁵⁾ 예컨대 사회권규약 일반논평(General Comment) 제18호는 당사국의 노동권 보장 의무 이행에 있어, ILO의 지원과 경험을 적극 활용하라고 권고하고 있다. CESCR, General Comment No. 23, para. 68. 북한은 사회권규약의 당사국이므로 비록 ILO 회원국은 아니라 할지라도 사회권규약에서 부과하는 노동권 보장 의무 이행을 위해 ILO 협약들에서 규정하는 내용으로부터 완전히 면제된다고 볼 수 없다. 즉 북한이 사회권규약 당사국으로서 의무를 이행하려면 ILO협약에서 규정하는 노동권의 내용을 회피할 수 없는 것이다.

⁶⁾ ILO Constitution, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO> (검색일: 2017.12.30.).

⁷⁾ ILO, Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization (Philadelphia Declaration).

1
2
3
4
5
6

막으로 빈곤과의 투쟁은 각국에서 불굴의 의지로, 그리고 노동자 대표와 사용자 대표가 정부 대표와 동등한 지위에서 공동선의 증진을 위한 자유로운 토론과 민주적인 결정에 함께 참여하는 지속적이고도 협조적인 국제적 노력에 의해 수행되어야 한다고 천명하였다.

ILO의 의무에 대해서는 완전고용 및 생활수준 향상, 양질의 일자리, 직업훈련과 이주노동에 대한 지원, 임금, 소득, 근로시간 및 기타 근로 조건에 균등하게 참여할 수 있는 가능성과 일자리 및 모든 이에 대한 최저임금 보장, 단체교섭권 보장, 사회보장의 확대, 건강보호, 아동과 모성보호, 적절한 수준의 식사, 주거, 휴식과 문화시설, 교육과 직업영역에서 평등기회 보장 등이 모든 국가에서 이행되도록 촉진하는 것임을 선언하고 있다. 회원국은 ILO에 가입함과 동시에 현장의 규정을 수용하고 준수할 의무를 지지만, 협약과 권고들에 대해서는 각 문서에 대한 개별적인 채택 및 비준이라는 절차를 밟아야 비로소 이행 의무가 발생하게 된다.⁸⁾

나. 1998년 ILO 노동기본권 선언

한편, ILO는 1998년 제68차 제네바 총회에서 노동권 중에서도 특별히 중요한 4대 권리의 영역 및 그에 해당하는 8대 핵심 협약들에 대해서는 회원국들이 각 문서를 비준했는지 여부와 무관하게 그 권리의 내용을 존중, 보호 및 실현할 의무가 있다고 선언한다. 널리 알려진 “일터에서의 기본적 원칙과 권리에 대한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 이하 ILO 노동기본권 선언)”이 그것이다.⁹⁾

⁸⁾ 김근주, 『국제기준의 근로조건 규율: ILO협약을 중심으로』 (서울: 한국노동연구원, 2016), pp. 15~16.

ILO 노동기본권 선언의 4대 영역은 결사의 자유 및 단체교섭권 보장, 강제노동 철폐, 아동노동 철폐 및 고용과 직업에서의 차별 철폐이다. 4대 영역에는 각각 2개씩의 핵심 협약이 해당되며, 구체적으로 다음과 같다.

① 결사의 자유에 대해서는 제87호 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 협약(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention (1948), No. 87) 및 제98호 단결권 및 단체교섭 협약(Right to Organize and Collective Bargaining Convention (1949), No. 98), ② 강제노동에 대해서는 제29호 강제노동협약(Forced Labour Convention (1930), No. 29) 및 제105호 강제노동 폐지에 관한 협약(Abolition of Forced Labour Convention (1957), No. 105), ③ 아동노동 철폐에 대해서는 제138호 취업최저연령 협약(Minimum Age Convention (1973), No. 138) 및 제182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약(Worst Forms of Child Labour Convention (1999), No. 182), 마지막으로 ④ 고용상 차별금지에 대해서는 제100호 동일보수 협약(Equal Remuneration Convention (1951), No. 100) 및 제111호 고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약(Discrimination (Employment and Occupation) Convention (1958), No. 111)이 해당된다. 이들을 기본협약으로 일컫기도 한다.

1998년 노동기본권 선언의 중요한 법적 효과로는 위 기본협약들의 비준에 대한 감시·감독 체계가 작동하며 회원국들은 미비준 이유 및 향후 비준 전망에 대한 연례보고서를 제출할 의무를 부담하게 되었다는 점을 들 수 있다.¹⁰⁾

⁹⁾ ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva (18 June 1998).

¹⁰⁾ ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, annex II.

1
2
3
4
5
6

다. 기본협약상 노동권의 주요 내용

(1) 결사의 자유 및 단체교섭권 보장

‘결사의 자유’는 사용자, 근로자가 자신들의 직업적이고 산업적인 이익을 지키기 위하여 사전 허락을 받지 않고도 자기가 원하는 단체를 설립할 수 있는 권리를 뜻한다. 또한 이들 단체가 그들이 원하는 대로 내부 조직을 구성할 수 있는 권리도 포함된다. 결사의 자유에는 사용자와 근로자 사이의 단체교섭권 및 파업할 권리도 포함된다.¹¹⁾ 결사의 자유 원칙은 노동 관련 제도가 제대로 기능하고, 나아가 민주주의를 유지하는 데에도 필수적이다.¹²⁾

(2) 강제노동 폐지

ILO 노동기본권 선언에 따라 회원국은 강제노동협약 비준 여부와 무관하게 모든 형태의 강요에 의한 노동을 폐지하고, 이 원칙을 존중하고 촉진하며 실현할 의무가 있다. 이를 위해 강제노동을 야기하는 행위에 대한 법적 제재는 물론이며 강제노동에 대한 정부 및 시민사회의 대응 등 복합적인 노력이 필요하다.¹³⁾ 강제노동협약(C29)에서는 강제노동을 “불이익의 위협(menace of penalty)하에 강요되었으며 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스”로 정의하고 있다. 그리고 ILO가 제시하는 “강제노동 판단 지표”에서는 강제노동 판단을 위한 구체적인 사례들을 제시하여 이해를 돕고 있다. 예컨대 근로자의 취약성을 악용하는 것, 기만, 이동의 제한, 고립, 물리적 및 성적 폭력, 위협과 협박, 여권 등 신분증의 압수, 임금 지급을 유보하는 것, 각종 채무를

¹¹⁾ ILO, Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention (1948), No. 87.

¹²⁾ 한국노동연구원, 『ILO 노동법집 가이드라인』 (서울: 한국경영자총협회, 2003) 참조.

¹³⁾ ILO, Minimum Age Convention (1973), No. 138, Art. 2.

지위 근로자를 경제적으로 속박하는 것, 근로자가 자의의사로 수락했다고 보기 어려운 굴욕적이거나 위협하거나 비위생적인 환경에서의 근무, 과도한 초과근무, 해고의 협박 등이 강제노동에 해당할 수 있는 대표적인 예이다.¹⁴⁾

강제노동협약은 특정한 상황에서 통상적인 의무로 볼 수도 있는 몇 가지 형태의 노동은 강제노동이 아닌 것으로 본다는 예외를 두고 있다. 순수한 군복무, 법정에서의 유죄판결로 인해 강요되는 노동이나 서비스, 긴급상황 즉 전쟁이나 자연재해, 전염병 혹은 국민 전체 또는 일부의 생존 및 복지를 위협하는 상황에서 강제된 노동, 공동체의 직접적인 이익을 위해 수행하는 서비스 등은 일련의 강제된 요소가 있다 하더라도 협약 위반에까지는 이르지 않는 정상적인 시민의 의무인 것으로 본다.¹⁵⁾ 다만 이러한 예외에 해당하는 경우라 할지라도, 과연 이러한 노동이 필요한지에 대해 당사국은 공동체의 일원 또는 그들의 직접적인 대표와 사전에 반드시 협의할 것을 요구한다는 점을 상기해야 한다.¹⁶⁾

(3) 아동노동 폐지

모든 ILO 회원국은 아동노동 폐지 원칙을 증진, 존중 및 실현해야 하며 경제의 모든 분야에서 아동노동을 효과적으로 근절해야 한다. 최저연령협약(C138)을 비준할 경우 일을 할 수 있는 최저연령을 입법으로 선언해야 하는데, 의무교육을 마치는 나이인 15세 이상이 권장되고 있으며, 개발도상국의 경우에는 14세로 규정하는 것도 가능하다.¹⁷⁾

¹⁴⁾ ILO, ILO Indicators of Forced Labour - Special Action Programme to Combat Forced Labour (2012).

¹⁵⁾ ILO, Forced Labour Convention (1930), No. 29, Art. 2, para. 2.

¹⁶⁾ *Ibid.*, No. 29, Art. 2, para. 2(e).

¹⁷⁾ ILO, Minimum Age Convention (1973), No. 138, Art. 4.

1
2
3
4
5
6

회원국의 최저연령에 관한 법률에는 구체적인 연령을 명시하고, 최저연령의 효율적인 실천과 이를 강제할 조치를 취해야 하며, 아동노동을 금지하고 이미 노동시장에서 일하고 있는 아동의 경우에는 그를 보호하기 위한 사회, 경제적 조치를 취해야 한다. 또한 아동노동 금지 원칙이 위반된 경우 효과적인 법적 제재를 가하는 것이 중요한데 형사 처벌을 규정함은 물론, 특히 최저연령 이하 아동의 고용에 책임이 있는 사용자, 부모 후견인 등에 대한 제재가 법적으로 규정되어야 한다.

(4) 고용차별 폐지

모든 회원국은 ILO 노동기본권 선언에 따라 고용과 직업에서 차별철폐 원칙을 존중하고 장려하며 실현할 책임이 있다. 특히 동일가치 노동에 대해 남녀근로자에게 동일임금을 지불하는 원칙이 모든 근로자에게 적용되어야 한다.¹⁸⁾

회원국은 고용과 직업에서의 평등 원칙을 실행하고자 하는 사용자 및 근로자 단체와 협력하며, 고용과 직업에서 모든 형태의 차별을 폐지할 것을 목표로, 기회와 대우의 평등을 장려하는 국가정책을 선언하고 이를 추구해야 한다.¹⁹⁾ 정부가 할 수 있는 가급적 구체적인 조치를 취해야 하는데, 예컨대 기회평등 정책을 수용하고 준수하도록 법률을 제정하고 교육 프로그램을 마련하며,²⁰⁾ 직·간접적인 차별적 법률 조항은 물론이며 행정규칙 및 관행 등을 수정해야 한다.²¹⁾ 또한 근로자 대표와의 협의하에 평등 구현에 도움이 될 수 있을 경우, 전통적으로

¹⁸⁾ ILO, Equal Remuneration Convention (1951), No. 100, Art. 2, Sec. 1.

¹⁹⁾ ILO, Discrimination (Employment and Occupation) Convention (1958), No. 111, Art. 2.

²⁰⁾ *Ibid.*, Art. 3(b).

²¹⁾ *Ibid.*, Art. 3(c).

차별을 받던 범주의 집단의 요구를 만족시킬 수 있는 적극적 우대 조치를 실시하도록 한다.²²⁾

2. 사회권규약에서의 노동권

1966년 사회권규약에서 노동 영역에 관한 권리들을 직접 언급하는 조항들은 제6조, 제7조 및 제8조로서 제6조는 근로의 권리(right to work), 제7조는 정당하고 유리한 근로조건(just and favourable working condition), 제8조는 노동조합 결성 및 파업에 관해 언급하고 있다.

노동법적 관점에서 이들 조항의 법적 성격은 당사국의 모든 구성원들에게 근로의 기회 및 이를 확보하기 위한 국가의 의무(제6조), 개별적 근로관계에서 양질의 근로조건을 보장할 국가의 의무(제7조), 집단적 노사관계에서 결사의 자유와 근로조건 유지 및 개선을 위한 단체행동권 및 이를 보장할 국가의 의무(제8조)로 파악된다. 사회권규약의 적용을 받는 모든 사람의 노동에 관한 권리 및 이를 보장하기 위한 당사국의 의무는 노동권의 3대 핵심 영역(노동시장 영역, 개별적 근로관계 영역, 집단적 노사관계 영역)을 포괄하는 방식으로 기술되어 있다. 북한은 사회권규약의 당사자이므로 규약상 권리를 그 주민들에게 보장할 의무가 있다. 이하에서는 제6조 근로의 권리에 관한 일반논평 No. 18(2006)²³⁾ 및 제7조 정당하고 유리한 근로조건에 관한 일반논평 No. 23(2016)²⁴⁾

²²⁾ *Ibid.*, Art. 5.

²³⁾ CESCR, General Comment, No. 18: The Right to Work, UN Doc. E/C.12/GC/18 (6 February 2006)

²⁴⁾ CESCR, General Comment No. 23, on the Right to Just and Favourable Conditions of Work (Article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/23 (27 April 2016).

을 중심으로 사회권규약이 상정하는 노동권의 주요 내용을 살펴본다.

가. 근로의 권리

제6조 제1항

이 규약의 당사국은 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 기회를 얻을 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다.

제6조 제2항

이 규약의 당사국이 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반 조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건 하에서 꾸준한 경제적, 사회적, 문화적 발전과 완전하고 생산적인 고용을 달성하기 위한 기술적 및 직업적 지도, 훈련 프로그램, 정책 및 기술이 포함되어야 한다.

(1) 양질의 노동 보장²⁵⁾

일반논평 제18호에 의하면, 근로의 권리는 각 개인에게 귀속되는 권리이며 동시에 집단적 권리이다. 이는 자영적인 노동이든 임금을 받는 종속적인 노동이든 불문하고 모든 형태의 노동을 포함한다. 근로권에는 어떠한 방식으로든 고용을 하거나 고용에 종사할 것을 강요받지 아니함을 의미하는, 노동의 수락 또는 선택을 자유로이 결정할 모든 인간의 권리, 모든 근로자에게 고용에 대한 접근을 보장하는 보호 시스템에 대한 접근권 및 부당하게 고용을 박탈당하지 아니할 권리가 포함된다.²⁶⁾

²⁵⁾ 이하 일반논평 제18조와 관련된 내용은, 국가인권위원회 국제인권팀, 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고: 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회』(서울: 한학문화, 2006)의 번역을 참조하되 노동법 관련 용어는 필요에 따라 적절히 수정한 것임을 밝힌다.

²⁶⁾ CESCR, General Comment No. 18, para. 6.

여기에서의 노동은 반드시 ‘양질의 노동(decent work)’이어야 한다. 양질의 노동은 인간의 기본적 권리뿐 아니라 작업 안전과 보수 조건에 있어서의 근로자의 권리를 존중하는 것이 그 핵심이다. 사회권규약 제7조에 명시된 바와 같이 근로자 본인과 가족구성원의 생계를 유지하는 수준의 보수를 받아야 함은 물론, 근로자의 신체적 및 정신적 온전함(integrity)이 존중받아야 양질의 노동이 구현된 것으로 볼 수 있다.²⁷⁾

사회권위원회는 강제적 혹은 비자발적인 요소가 있는 노동은 결코 ‘양질의 노동’일 수 없음을 강조하고 있다. 상술한 바와 같이 강제노동의 철폐는 1998년 ILO 노동기본권 선언에서 밝힌 바와 같이 각종 노동권 중에서도 가장 우선적으로 실현되어야 하는 4대 영역 중 하나로 꼽히며,²⁸⁾ 일반논평 제18호는 세계인권선언 제4조, 노예협약 제5조 및 자유권규약 제8조에서도 선언된 당사국이 모든 형태의 강제노동을 철폐, 금지 및 방지할 필요성을 재확인하고 있다.²⁹⁾

(2) 근로의 기회 보장 및 차별금지

근로권 보장에는 국가가 모든 사람이 근로의 기회를 얻도록 노동시장을 정비하는 것이 포함되며, 그러한 정비를 위해 국가는 비공식경제(informal economy)에 대한 조치를 취해야 한다. 실업률이 높거나 안정된 고용이 부재하면 근로자들은 결국 비공식경제 부문에서 취업을 모색할 수밖에 없게 되며, 이는 열악한 근로조건을 감수하는 것으로

²⁷⁾ *Ibid.*, para. 7.

²⁸⁾ ILO Forced Labour Convention No. 29 (1930) Art. 2, Sec. 1. “For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.”

²⁹⁾ CESCR, General Comment, No. 18, para. 9.

이어지기 때문이다. 사회권규약의 당사국들은 공식경제에서 배제되어 보호를 받지 못하는 근로자의 수를 가능한 최소화하기 위하여 입법 및 기타 방식으로 필요한 조치를 취하여야 한다.³⁰⁾

근로의 기회, 즉 노동시장에 접근할 권리는 당사국 관할권 내의 모든 사람에게 개방되어야 한다. 일반논평 제18호는 규약이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치 또는 기타 의견, 민족적 및 사회적 출신, 출생, 신체적 및 정신적 장애, 건강상태, 성적 지향, 시민적, 정치적 및 사회적 또는 기타 신분에 근거한 어떠한 고용상 차별도 금지한다는 점을 강조한다.³¹⁾ 또한 국가 고용 전략을 수립하고 이행할 때에도 차별을 철폐하고, 여성과 혜택 받지 못한 개인, 주변화된 개인과 집단 등을 위해 경제적 자원과 기술 및 직업훈련에 대한 동등한 접근성을 보장하도록 하고 있다.³²⁾

(3) 해고에 대한 제한

해고는 근로자에게 있어 곧 노동을 통한 생계유지 수단을 박탈당하는 것이므로, 해고제한의 권리를 보장받는 것 역시 근로권의 중요한 내용에 포함된다. 고용의 종료에 관한 ILO협약 제158호는 제4조에서 해고의 정당성을 정의하고 있으며,³³⁾ 해고에 대한 타당한 근거를 제공할 사용자의 의무 및 부당해고를 당한 경우 법적 보상을 비롯하여 각종 형태의 보상을 받을 근로자의 권리를 보장하고 있다.³⁴⁾

³⁰⁾ *Ibid.*

³¹⁾ CESCR, General Comment, No. 18, para. 12 (b) (i).

³²⁾ *Ibid.*, para. 44.

³³⁾ ILO, Termination of Employment Convention (1982), No. 158.

³⁴⁾ CESCR, General Comment, No. 18, para. 11.

나. 정당하고 유리한 근로조건을 향유할 권리

제7조 이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 정당하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

- (a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수(remuneration):
 - (i) 공정한 임금(fair wage)과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건 보장
 - (ii) 이 규약의 규정에 따른 자신과 그 가족의 품위 있는 생활(decent living)
- (b) 안전하고 건강한 근로조건
- (c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회
- (d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일

(1) 정당하고 유리한 근로조건을 보편적 향유

일반노동법 제23호(2016)는 정당하고 유리한 근로조건을 향유할 권리가 고용형태를 불문하고 ‘모든 상황의 모든 근로자(all workers in all settings)’에게 해당됨을 강조한다. 여성, 청년, 노인, 장애인 등 전통적으로 차별에 취약한 것으로 여겨지는 집단은 물론이지만 비공식부문 종사 근로자, 이주노동자, 가사노동자, 자영업자, 농업분야 종사자 및 난민 등에게도 정당하고 유리한 근로조건을 누릴 권리가 있다고 명시적으로 밝힌 점에서 의미가 있다.

20세기 후반부터 글로벌 경제에서 산업구조의 변화에 따른 저성장 및 금융위기가 상시화되고, 그에 따라 안정된 정규직을 중심으로 한 표준고용관계(Standard Employment Relationship)가 침식되고 오

1
2
3
4
5
6

히려 비정규 노동이 보편화되고 있는 세계적 추세에 따라³⁵⁾ 국가와 기업이 노동보호를 타협하는 것을 당연시하는 상황에 우려를 표명하고 있는 것으로 보인다.

(2) 공정한 임금 및 품위 있는 삶을 보장하는 보수

사회권규약 제7조 (a)에서 말하는 “보수”의 의미는 임금(wage) 또는 봉급(salary)에 제한되지 않으며,³⁶⁾ 사용자가 근로자에게 직접적 또는 간접적으로 지급하는 모든 현금 및 현물을 의미하며 그 액수 또는 분량은 공정하고 합리적이어야 한다.³⁷⁾ 보수에서 어느 정도가 “최소한”인지를 판단하는 기준은 ① 임금이 공정하게 지급되는 것, ② 어떠한 종류의 차별도 없이 동일노동에 대한 동일임금을 지급하는 것으로서 특히 여성이 남성보다 열등한 처우를 받지 않도록 보장하는 것, ③ 근로자와 그의 가족구성원이 품위 있는 삶(decent living)을 향유할 수 있는 수준으로 지급하는 것 등이다.³⁸⁾

‘공정한 임금’ 개념은 고정적인 것이 아니며, 비한정적이고 객관적인 여러 종류의 기준에 따라 측정될 수 있는데 여기에는 업무의 성과는 물론이지만 해당 근로자가 부담하는 의무, 그 업무를 수행하기 위해 요구되는 기술 및 교육 수준, 해당 업무가 근로자의 안전과 건강에 미치는 영향, 그 업무가 갖는 특수한 어려움 및 근로자의 개인적 삶의 영역 및 가족에게 미치는 영향 등을 고려해야 한다.³⁹⁾ 임금 지불의 방식에 있어 항상 정기적으로, 지체 없이 전액을 지급받는 것도 공정한

35) 이철수·이다혜, “한국의 산업구조변화와 노동법의 새로운 역할,” 『법학』, 제58권 제1호 (2017) 참조.

36) CESCR, General Comment No. 23, para. 9.

37) *Ibid.*, para. 7.

38) *Ibid.*, para. 9.

39) *Ibid.*, para. 10.

임금을 받을 권리에 포함된다.⁴⁰⁾

한편, 과연 얼마만큼의 보수가 근로자 본인과 그 가족 구성원에게 ‘품위 있는 삶’을 보장할 수 있는 수준인지가 문제된다. 사회권위원회는 그 수준은 근로자가 처한 환경에서의 경제적, 사회적 여건 등 외부적 요인(예컨대 해당 국가의 물가)을 고려하여 결정해야 한다고 본다.⁴¹⁾ 품위 있는 삶의 지표는 사회권규약에서 보장하는 여타의 권리들, 즉 사회보장, 건강, 교육, 음식과 식수, 위생, 주거와 의복, 일터로의 통근 비용 등이 확보되어 적절한 수준의 생활을 충족시킬 수 있는 것이라고 해석한다.⁴²⁾ 사회권규약상의 권리들을 향유하는 것이 가능한 수준의 보수를 받아야 근로자 본인과 그 가족구성원이 비로소 품위 있는 삶을 유지할 수 있는 것이다.

(3) 안전하고 건강한 근로조건

사회권위원회는 안전하고 건강한 근로조건에의 보장, 즉 일터에서의 질병과 산업재해를 예방하는 것은 제7조에서 보장하는 권리의 가장 핵심적인 내용 중 하나라고 강조하며, 사회권규약에서 보장하는 다른 권리들, 예컨대 “달성 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강권을 보장”하는 것과도 필수불가결한 관계에 있다고 본다.⁴³⁾ 노동을 통해 생계를 유지하는 근로자가 산업재해를 당하거나 업무로 인한 질병에 시달릴 경우, 이러한 사안이 노동권 침해에 해당하는 것은 물론이지만 이러한 경우 정신적 건강 등 여타 권리를 향유하기도 어려워지는 것은 당연한 귀결이다.

이와 관련하여, 당사국은 일터 환경에서 사고를 예방하고 업무상

⁴⁰⁾ *Ibid.*

⁴¹⁾ *Ibid.*, para. 11.

⁴²⁾ *Ibid.*, para. 18.

⁴³⁾ *Ibid.*, para. 25.

1
2
3
4
5
6

재해를 예방할 수 있도록 국가정책을 도입하여야 한다. 사회권위원회는 산업재해와 질병을 완벽히 차단하는 것은 현실적으로 불가능하다 할지라도, “안전에 대해 제대로 조치를 취하지 않았을 때 발생하는 인간의 생명 및 다른 비용들은 당사국이 사고 예방을 위해 지출하는 경제적 비용보다 훨씬 크고 무겁다는 점을 상기할 것”이라고 강조한다.⁴⁴⁾ 또한 안전한 근로조건이 제대로 보장되려면, 근로자들이 사용자를 두려워하지 않고 자신의 근로조건이 안전한지 확인할 수 있어야 한다고 언급한다.⁴⁵⁾

당사국은 특히 사용자의 구체적인 조치들, 즉 사고와 질병의 예방 및 대처, 정보 기록과 통지 등에 대해 제대로 명시해야 한다. 근로자들의 건강과 안전을 보호할 기초적인 책임을 지는 주체가 사용자이기 때문이다. 사회권위원회는 깨끗한 식수 및 여성의 특수한 필요를 충족하는 적절한 위생시설을 제공하는 것, 질병에 걸린 근로자들의 경우 치료를 받을 뿐 아니라 동료들의 감염을 방지하기 위해 유급 휴가를 제공하는 것도 안전하고 건강한 근로조건에 대한 권리에 모두 포함된다고 본다.⁴⁶⁾

(4) 근로시간의 합리적 제한, 휴식, 여가, 휴일 등의 부여

근로자들이 적절한 일과 가정 양립생활을 하고, 업무와 관련된 스트레스와 사고 및 질병을 예방하려면 근로시간에 대한 합리적 제한이 필수적이다.

1일 근로시간에 대한 일반적 제한은 8시간이지만, 해당 사업장의 특성에 대응하는 유연성을 가질 수는 있다. 예컨대 교대제 근무, 응급상

⁴⁴⁾ *Ibid.*, para. 27.

⁴⁵⁾ *Ibid.*, para. 29.

⁴⁶⁾ *Ibid.*, para. 30.

항 관련 업무, 탄력적 근로시간으로 운영되는 업무 등이 이에 해당된다. 1일 근로시간 제한에 대한 예외는 엄격히 적용되어야 하며, 예외를 시행하고자 할 때에는 근로자 및 근로자대표와 반드시 협의해야 한다. 근로시간 관련 입법에는 모든 직종과 모든 종류의 근로에 대한 1일 최장 근로시간이 명시되어야 하며, 특별히 신체적 강도가 높은 노동에 대해서는 근로시간을 단축할 수 있다. 사회권위원회는 아직 주 40시간 제를 도입하지 않은 당사국에게 이를 권고하고 있다.⁴⁷⁾

하루 중 휴식시간은 근로자들의 건강과 안전을 위해 중요하므로 입법을 통해 반드시 보장되어야 한다. 특히 근로자가 기계를 조작하거나, 본인 및 타인의 생명과 안전에 영향을 미칠 수 있는 업무를 할 때에는 반드시 의무적으로 휴식시간을 부여해야 한다.⁴⁸⁾

모든 근로자들은 유급 연차휴가의 권리를 가지며, 여기에는 시간제 근무 및 임시직 근로자들도 포함된다. 당사국은 전일제로 1년 이상 근무한 경우, 최소한 3주 이상의 유급휴가를 보장해야 한다. 또한 질병 및 기타 정당한 사유로 인해 휴직했던 기간이 있을 경우에는 이를 유급 연차휴가 기간에서 공제해서는 안 된다.⁴⁹⁾ 유급 연차휴가의 시기는 사용자와 근로자가 협의하여 지정할 수 있어야 한다. 사용자는 근로자에 대한 휴가 부여를 피하기 위한 목적으로 임시직 형태로 근로계약을 체결해서는 안 된다.⁵⁰⁾

근로자는 유급 공휴일에 대한 권리를 갖는다. 부득이하게 공휴일에 일해야 하는 경우, 그 근무에 대해 일반적인 근무일과 동일한 수준의 보수를 받아야 하며, 다른 날짜의 대체휴일을 사용할 수 있어야 한

⁴⁷⁾ *Ibid.*, para. 37.

⁴⁸⁾ *Ibid.*, para. 38.

⁴⁹⁾ *Ibid.*, para. 41.

⁵⁰⁾ *Ibid.*, para. 44.

1
2
3
4
5
6

다.⁵¹⁾ 직종에 따라서는 필요한 경우 탄력적 근로시간제를 운영할 수 있으나, 이는 사용자와 근로자 양쪽 모두의 필요를 만족시키는 것이어야 하며, 일·가정 양립에 기여할 수 있어야 한다. 사회권위원회는 탄력적 근로시간제는 그 어떠한 경우에도 정당하고 유리한 근로조건에 대한 권리를 저하시키는 방향으로 운영되어서는 안 된다는 것을 유념해야 한다고 강조한다.⁵²⁾

(5) 특수한 범주의 근로자에 대한 보호

사회권위원회는 일반노동 제23호에서 정당하고 유리한 근로조건의 권리는 여성, 청년 및 노인, 장애인은 물론이며 비공식경제 종사자, 이주노동자, 가사노동자, 자영인, 농업종사자, 난민 및 무급노동 종사자 등에게도 적용된다고 강조하고 있다.⁵³⁾

사회권위원회의 이러한 해석은 본 논문에서 염두에 두는 북한의 노동 현실을 고려할 때 중요한 의미를 갖는다. 북한에서 1990년대 경제위기 이후 급속히 확산된 ‘장마당’은 북한정부에서는 공식적으로 인정하지 않는 형태의 시장이기에 ‘비공식경제’에 해당한다. 북한이탈주민의 경우 남한 혹은 제3국에 완전히 정착하기 전까지는 그 지위가 난민 또는 이주노동자와 유사하고, 생계유지의 방편으로는 가사노동, 영세자영업, 농업 등의 분야에 종사하는 경우가 많기에 사회권위원회가 상정하는 ‘특수한 범주의 근로자’에 해당할 소지가 많다. 일반노동 제23호에서 염두에 두는 이러한 특수한 범주의 근로자 중 비공식경제 종사자, 이주노동자, 자영인 등의 노동권에 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

⁵¹⁾ *Ibid.*, para. 45.

⁵²⁾ *Ibid.*, para. 46.

⁵³⁾ *Ibid.*, para. 47.

먼저 비공식경제 종사자에 대해서는 이들이 현실적으로 상당수 존재함에도 불구하고 국가적 통계 및 법적 보호에서 배제되어 있어 특히 취약한 상태임을 강조하며, 당사국은 궁극적으로 모든 노동을 공식화(formalize)하는 것을 목표로 하고 과도기적 단계로서 정당하고 유리한 근로조건을 비공식경제 종사자에게도 확장하는 조치를 취해야 한다. 이를 위하여 당사국은 근로감독 및 법 집행 메커니즘에 비공식경제 부문을 반드시 포함하도록 권고하고 있다.⁵⁴⁾ 이주노동자의 경우, 특히 그 체류자격이 미등록 상태일 때에는 착취와 장시간 근로, 정당하지 못한 임금, 위험하고 불건강한 근로환경 등 취약노동에 노출될 확률이 크다. 당사국은 법률 및 정책을 통해 이주노동자가 내국인 근로자에 비해 열등한 보수 및 근로조건에 처하지 않도록 보장해야 한다고 본다. 또한, 자영인 근로자(self-employed workers)의 경우 본인이 충분한 소득을 올릴 수 없는 경우에는 이를 보충할 수 있는 적합한 수단에 접근할 권리가 있다. 예컨대 자영인 근로자인 여성은 여타 근로자와 마찬가지로 모성 관련 보험급여를 받을 수 있어야 하며, 산업안전보건 관련 법령은 일반 근로자뿐 아닌 자영인 근로자들을 포함해야 한다.⁵⁵⁾

⁵⁴⁾ *Ibid.*

⁵⁵⁾ 여기에서 ‘자영인 근로자’라 함은 특정 사용자로부터 지휘·감독을 받는 등의 인적 종속성이 없어 노동법상의 근로자(employee)정의에서는 배제되어 있지만, 경제적 종속성은 있기에 여전히 법적 보호를 필요로 하는 범주, 다시 말하면 전형적 근로자는 아니지만 사용자로 보기도 어려운 제3의 지대에 놓인 노무제공자(worker)를 의미한다. 이러한 범주의 노무제공자들은 산업구조 변화에 따라 세계적으로 점차 증가 추세에 있어 국제노동기준의 특수한 관심 대상이다. ILO의 경우 “고용관계권고”로 이들의 노동권 보호를 도모하고 있으며(ILO, R198 - Employment Relationship Recommendation, No. 198 (2006)), 한국의 경우 산업재해보상보험법 제125조에서 특례 제도로 상정하고 있는 “특수형태근로종사자” 등이 사회권규약에서 말하는 자영인 근로자의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

1
2
3
4
5
6

다. 노동조합 및 파업의 권리

상술한 바와 같이 ILO의 필라델피아 선언 및 1998년 노동기본권 선언에서 표현의 자유 및 결사의 자유의 중요성은 여러 차례 강조되고 있으며, 사회권규약 제8조에서도 다음과 같이 노동조합 및 파업과 관련된 권리를 보장하고 있다.

제8조 제1항은 당사국이 노동조합에 관하여 다음의 권리를 보장하도록 하고 있다. (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 해당 단체의 규칙에만 따를 것을 전제로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또는 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 가할 수 없다. (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리, (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하여거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리, (d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리가 그것이다.⁵⁶⁾

노동조합 및 파업에 대한 권리에 대해서는 아직 일반논평이 발표된 바 없지만, 일반논평 제18호 및 제23호에서는 제6조 근로권, 제7조 정당하고 유리한 근로조건, 제8조 결사의 자유 3대 권리가 상호 유기적

⁵⁶⁾ 다만, 사회권규약 제8조 제2항에서는 당사국이 군인, 경찰 또는 공무원의 구성원이 상기 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 않는다는 예외를 두고 있으며, 동조 제3항은 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년 ILO협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 않는다고 규정하고 있다.

이며 어느 하나라도 보장되지 못하면 노동권이 실질적으로 보장되기 어렵다는 점을 계속적으로 강조하고 있다. 이들 권리는 서로 분리하여 생각할 수 없으며, 국가가 이 중 어느 하나의 영역이라도 제대로 보장할 의무를 다하지 못한다면 해당 국가 근로자들은 결코 양질의 노동을 향유할 수 없기 때문이다.⁵⁷⁾ 예컨대 당사국이 노동정책에 실패하여 근로의 기회를 제공하지 못하고 있다면 정당한 근로조건을 향유하는 것이 애초에 불가능하며, 자유로이 노동조합을 설립하고 필요시 파업할 권리가 보장되지 못한다면 개별 근로자들은 사용자를 상대로 근로 조건의 유지나 개선을 요구하는 것이 무척 어려워질 것이다. 이와 관련하여, 일반논평 제18호에서는 근로권 옹호에 있어 “노동조합이 중요한 역할을 수행”해야 함을 언급하며,⁵⁸⁾ 고용정책을 수립할 때 “단체교섭이 본질적인 중요성을 갖는 수단”이라고 본다.⁵⁹⁾

III. 노동권 보장을 위한 국가의 의무

1. 근로권 보장을 위한 의무

가. 일반적 및 구체적인 법적 의무

사회권규약 제6조의 근로권 보장과 관련하여, 당사국은 이를 점진적으로 실현할 의무를 부담하며 완전 고용 달성을 위한 조치를 가능한 신속히 채택하여야 한다. 근로권의 실현이 점진적이며 시일이 걸리는

⁵⁷⁾ CESCR, General Comment No. 18, para. 8. “사회권규약 제6조, 제7조 및 제8조는 상호의존적이다. 양질의 노동의 특성에 대한 기술은 양질의 노동이 근로자의 기본적 권리를 존중한다는 것을 전제로 한다.”

⁵⁸⁾ *Ibid.*, para. 48.

⁵⁹⁾ *Ibid.*, para. 39.

1
2
3
4
5
6

일이라는 사실이 당사국의 의무에서 유의미한 내용을 제거하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 이는 당사국이 근로권의 완전한 실현을 향하여 “가능한 한 신속하고 효과적으로 움직여야 할” 구체적이고 지속적인 의무를 지는 것을 의미한다.⁶⁰⁾ 근로권이 차별 없이 행사될 것을 보장할 의무(제2조 제2항)와 제6조의 완전한 실현을 향하여 “조치를 취할(제2조 제1항)” 의무는 근로권에 관한 당사국의 즉각적인 의무이다.⁶¹⁾ 또한 사회권규약의 다른 모든 권리에서와 마찬가지로, 근로권 부문에서도 원칙적으로 역행적 조치를 취해서는 안 된다.⁶²⁾

다른 모든 권리들과 마찬가지로, 당사국은 근로권을 존중(respect), 보호(protect) 및 실현(fulfill)할 세 가지 유형 또는 단계의 의무를 지는데,⁶³⁾ 근로권에 관해서는 다음과 같이 분석된다. 첫째, 존중할 의무는 당사국이 근로권의 향유를 직접 또는 간접적으로 방해하지 않는 것을 의미한다. 당사국은 강제노동을 금지함으로써, 그리고 양질의 노동에 대해 특히 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단 등 모든 사람의 근로권을 존중할 의무가 있다.⁶⁴⁾

둘째, 보호할 의무는 당사국이 제3자가 근로권의 향유를 방해하지 못하도록 예방하는 조치를 취하는 것이다. 당사국은 직업과 훈련에 대한 동등한 접근성을 보장하는 법률을 채택하거나 조치를 취하고, 민영화 조치가 근로자의 권리를 침해하지 않도록 할 의무가 있다. 노동

⁶⁰⁾ *Ibid.*, para. 20.

⁶¹⁾ *Ibid.*, para. 19.

⁶²⁾ 의도적으로 역행적인 조치가 취해진 경우, 당사국은 동 조치가 모든 대안조치를 고려한 후에 도입되었으며 당사국의 고용자원이 허용하는 최대한도까지 활용되는 상황에서 규약에 규정된 권리의 전체성을 고려하여 온당히 정당한 것임을 입증할 부담을 진다. CESCR, General Comment No. 18, para. 21.

⁶³⁾ 박찬운, “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격,” 『인권과 정의』, vol. 364 (2006). 촉진 의무(promote)까지 포함하여 네 유형으로 보는 견해도 있다.

⁶⁴⁾ CESCR, General Comment No. 18, para. 23.

시장의 유연성을 증대시키기 위한 특정 조치가 일자리의 안정성을 떨어뜨리거나 근로자의 사회적 보호를 저해해서도 안 된다. 또한 당사국은 비국가 행위자에 의해 강요되거나 강제적인 노동을 금지할 책임도 있다.⁶⁵⁾

셋째, 실현할 의무는 당사국이 근로권의 완전한 실현을 보장하기 위하여 적절한 입법적, 행정적, 예산상, 사법적 및 기타의 조치를 취해서 이를 증진하고 촉진하는 것을 의미한다.⁶⁶⁾ 당사국은 개인 또는 집단이 자신이 통제할 수 없는 이유로 인해 근로권을 스스로 실현할 수 없는 경우, 정부 차원에서 근로권을 실현 내지는 제공할 의무가 있다. 이를 위하여 당사국은 국내 법률로 근로권을 인정하고, 근로권에 관한 국가 정책과 그 실현을 위한 세부계획을 채택해야 한다. 그 정책 수립과 이행에 있어 경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키고, 인력수요를 충족하며, 실업 및 불안전 고용을 극복할 목적으로 고용정책을 수립하고 이행해야 한다.⁶⁷⁾

나. 최소핵심 의무

사회권위원회는 당사국이 규약에서 다루는 권리를 최소한의 필수적인 수준으로 충족하도록 보장할 핵심 의무가 있음을 확인한 바 있다.⁶⁸⁾

제6조와 관련하여, “핵심 의무”는 비차별 및 동등한 고용보호를 보장할 의무를 포함하므로, 당사국은 최소한 다음의 사항을 이행해야 한다.

① 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단이 존엄한

⁶⁵⁾ *Ibid.*, para. 25.

⁶⁶⁾ *Ibid.*, para. 22.

⁶⁷⁾ *Ibid.*, para. 26.

⁶⁸⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (1990), UN Doc. E/1991/23, annex III.

1
2
3
4
5
6

삶을 영위할 수 있도록 하는 고용 접근권의 보장, ② 공공 및 민간 부문에서 혜택 받지 못한 개인과 집단 및 주변화된 개인과 집단에 대한 차별과 불평등한 대우로 이어지거나 이러한 개인과 집단의 보호를 위한 제도를 약화시키는 효과를 갖는 조치의 방지, ③ 사용자 단체 및 근로자 단체를 포함하는 참여적이고 투명한 절차를 토대로 하여, 모든 근로자의 관심사에 대응하고 이를 기초로 삼는 국가고용전략 및 행동 계획을 채택 및 이행하는 것이다.⁶⁹⁾

다. 당사국의 의무 위반

일반논평 제18호는 당사국이 제6조의 의무를 “준수할 능력이 없는 것과 준수할 의사가 없는 것은 구별해야 한다”는 원칙하에, 근로권 실현을 위해 가용자원을 최대한도로 활용할 의사가 없는 것은 의무 위반으로 규정하고 있다. 당사국의 고용증진을 위한 충분한 조치의 부재는 의무 위반의 형태가 될 수 있다.⁷⁰⁾

근로권 이행에 관해 당사국이 존중, 보호, 실현할 의무를 언제 위반하게 되는지를 각각 구체적으로 살펴보면 첫째, 존중할 의무의 위반에는 사회권의 동등한 향유 또는 행사를 저해할 목적으로 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치 및 기타 견해, 민족적 및 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 상황을 근거로 노동시장 또는 고용 접근을 차별하는 것이 해당된다. 특히 사회권규약 제2조 제2항의 차별금지 원칙은 즉시 적용 가능한 것이므로, 점진적 이행과는 무관하다는 점을 유의해야 한다. 또한 근로권 행사를 위해 필요한 법률의 폐지나 중지, 근로권과 양립 불가능한 법률이나 정책을 채택하는 것도 근로권 존중의무의 위반을

⁶⁹⁾ CESCR, General Comment No. 18, para. 33.

⁷⁰⁾ *Ibid.*, para. 32.

구성한다.⁷¹⁾

둘째, 보호할 의무의 위반은 당사국이 자국민을 제3자에 의한 근로권 침해로부터 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 취하지 않을 때 성립된다. 예컨대 개인, 집단 또는 기업의 근로권 침해 행위를 규제하지 않는다는 것, 부당해고로부터 자국민을 보호하지 않는 것 등이 그 예이다. 셋째, 실현할 의무의 위반은 당사국이 근로권 실현 보장을 위해 필요한 모든 조치를 취하지 않았을 때 발생하는데 그 예로 모든 사람에게 근로권 보장을 위한 국가고용정책을 채택 또는 이행하지 않는 것, 국내의 근로권 실현 여부를 감시하지 않는 것, 기술 및 직업훈련 프로그램을 이행하지 않는 것 등이 언급되고 있다.⁷²⁾

2. 정당하고 유리한 근로조건 보장을 위한 의무

가. 일반적 및 구체적인 법적 의무

정당하고 유리한 근로조건 보장을 위해서는 비국가 행위자인 사용자 및 근로자단체도 단체협약 등의 방식으로 책임을 지게 되지만, 무엇보다도 당사국 정부가 노동관계법령을 효과적으로 규제 및 집행하고, 공공부문 및 사부문 사용자들의 법령 위반을 제재할 의무가 있다.⁷³⁾

정당하고 유리한 근로조건 보장을 위한 당사국의 의무를 위에서와 마찬가지로 존중, 보호 및 실현 의무의 관점에서 분석하면 다음과 같다. 첫째, 존중할 의무로서 당사국은 권리의 향유를 직접 또는 간접적으로 침해하지 않을 의무를 진다. 특히 당사국 스스로가 사용자일 때, 이 점이 중요하며, 국영기업들에게도 이러한 의무가 부과된다. 당사국은 직접적이

⁷¹⁾ *Ibid.*, para. 35.

⁷²⁾ *Ibid.*, para. 36.

⁷³⁾ CESCR, General Comment, No. 23, para. 51.

든 간접적이든 남녀 임금차별을 하는 법률을 도입해서는 안 되며, 일터에서 산업재해, 질병 예방 및 구제를 위한 조치를 취할 의무가 있다.⁷⁴⁾

둘째, 보호할 의무는 당사국이 제3자, 즉 사부문의 사용자 및 사기업과 같은 주체들이 정당하고 유리한 근로조건을 누릴 권리를 침해하지 않도록 할 조치를 취할 의무이다. 당사국은 제3자에 의한 침해행위에 대해 이를 예방, 조사, 처벌 및 효과적인 법과 정책을 통해 이를 바로잡을 의무가 있다. 정당하고 유리한 근로조건의 그 어떠한 요소가 침해되든지 불문하고, 침해행위가 발생하면 이에 대한 형사처벌 및 적절한 배상이 이루어지도록 해야 한다.⁷⁵⁾ 당사국은 또한 권리를 침해하는 개인이나 사업에게 물품 및 서비스 조달을 중단하여 그러한 침해행위를 중단시킬 의무도 있다. 또한 근로감독이 제대로 이루어져서 사용자와 기업들에게 지침이 될 수 있도록 해야 하며, 비공식경제 종사자의 근로조건이 보호될 조치 또한 취할 의무가 있다.

셋째, 실현할 의무로서 당사국은 근로자들이 이러한 권리가 충분히 반영된 법과 정책과 규제를 도입하는 적극적인 조치를 취해야 한다. 예컨대 차별금지, 최저임금, 산업안전, 의무적 사회보험, 휴식, 여가 및 근로시간의 제한에 대한 최저기준, 유급 연차휴가 및 공휴일 등에 대해 그렇게 해야 한다. 또한 여성을 비롯하여 차별을 경험한 집단이 고위직으로 진급할 수 있는 기회를 보장하기 위해 할당제를 도입하거나 특수한 조치를 취하고, 사부문 사용자들이 이를 따르도록 인센티브를 부여해야 한다.⁷⁶⁾ 산업안전보건에 대한 국가정책은 주기적 검토장치를 두어야 한다. 당사국은 특히 위험분야 직종에 대한 보호조치가 취해지도록 장려해야 하고, 비공식 경제 종사자를 포섭해야 하며, 비공

⁷⁴⁾ *Ibid.*, para. 58.

⁷⁵⁾ *Ibid.*, para. 59.

⁷⁶⁾ *Ibid.*, para. 61.

식경제를 가능한 한 공식화할 조치 또한 취해야 한다.⁷⁷⁾

나. 최소핵심 의무

당사국은 정당하고 유리한 근로조건의 최소한도이고 필수적인 수준이 보장되도록 할 핵심 의무가 있으며, 이를 위해 적어도 다음 사항은 반드시 이행해야 한다. ① 정당하고 유리한 근로조건의 권리가 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 및 기타 의견, 국적 및 사회적 출신, 재산, 출생지, 장애, 연령, 성적 정체성, 건강, 국적 등의 어떠한 이유에 기해서도 차별받지 않고 법으로 보장할 의무, ② 일터에서의 성차별에 맞서 싸울 수 있는 종합적 제도를 설치하고, 특히 여성에게 있어 동일노동 동일임금의 원칙이 지켜지도록 할 의무, ③ 근로자와 그 가족구성원이 품위 있는 삶을 보장받을 수 있도록, 차별적이지 않으며 훼손할 수 없는 수준의 법정 최저임금제도를 실시하고, 최저임금의 결정에 있어 근로자 및 사용자대표가 의사결정에 참여하고 해당국의 경제적 요소 및 물가를 고려할 의무, ④ 산업안전보건에 대한 종합적인 국가 정책을 도입하고 시행할 의무, ⑤ 직장 내 성희롱 및 기타 괴롭힘을 법적으로 정의하고 금지하며, 성희롱에 대해 형사 제재를 가할 의무, ⑥ 휴식, 여가, 근로시간의 합리적 제한, 유급휴가 및 공휴일에 대한 최저기준을 도입하고 이를 시행할 의무이다.⁷⁸⁾

다. 당사국의 의무 위반

당사국은 정당하고 유리한 근로조건의 보장을 위해 최대한의 가용 자원을 활용했음을 입증해야 하며, 권리가 남녀 간 차별 없이 향유되었

⁷⁷⁾ *Ibid.*, para. 62.

⁷⁸⁾ *Ibid.*, para. 65.

음을 보여야 한다. 이러한 조치를 취하지 않았을 때 의무 위반을 구성한다.⁷⁹⁾

정당하고 유리한 근로조건 보장 의무의 위반은 작위 또는 부작위로 인해 발생할 수 있는데, 예컨대 이주노동자가 착취에 취약한 조건이 형성되도록 조장하는 이민정책을 도입한다든지, 임신한 여성 근로자들이 부당해고를 당하는 것을 예방하지 않는다든지, 최소핵심 의무와 양립 불가능한 내용의 역행적 조치를 의도적으로 도입한다든지 하는 모든 행위는 당사국의 의무 위반이 될 수 있다.⁸⁰⁾ 또한, 정당하고 유리한 근로조건을 보장하는 입법 및 시행을 하지 않는다든지, 권리를 침해하는 개인이나 집단을 제지하지 않는다든지, 외국 또는 국제기구, 다국적기업 등과 양자 및 다자협정을 체결할 때 최소핵심 의무를 고려하지 않는 등의 부작위도 의무 위반을 구성한다.⁸¹⁾

3. 국제적 지원 및 협력의 의무

근로권 및 정당하고 유리한 근로조건의 권리 보장을 위해, 일반논평에서는 국제적 지원 및 협력의 의무를 언급하고 있다. 당사국들은 국제협력의 필수적인 역할을 인정해야 하며, 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 공동 및 개별 행동을 취하겠다는 약속을 준수해야 한다. 당사국들은 동 규약 제6조, 제7조 및 제8조에 규정된 근로권에 대하여 합당한 주의가 기울여지도록 국제협정을 통하여 이를 보장해야 한다.⁸²⁾

⁷⁹⁾ *Ibid.*, para. 77.

⁸⁰⁾ *Ibid.*, para. 78.

⁸¹⁾ *Ibid.*, para. 79.

⁸²⁾ *Ibid.*, para. 29.

국제적 지원 및 협력의 의무는 당사국의 상황에 따라 두 가지 경우로 구별될 수 있다. 외국에 대해 원조나 지원을 제공할 능력이 있는 당사국이 있는가 하면, 반대로 가용자원이 부족하여 외국의 지원을 수용해야 하는 상황의 당사국이 있다. 각 경우에 따라 의무의 내용은 다르게 이해된다. 지원을 제공할 수 있는 당사국의 경우, 근로권이나 근로조건 관련된 자신들의 국제적 의무를 준수하기 위하여 양자 및 다자 협상에 있어서뿐만 아니라 다른 국가 내에서도 근로권이 증진되도록 노력해야 한다.⁸³⁾ 이러한 의무를 당사국이 타국에게 특정한 지원을 제공할 의무로 직결시킬 수는 없지만, 지원할 위치에 있는 대다수의 당사국들이 예컨대 북한에 대해 정치군사적 사안을 이유로 지원을 제공하지 않거나 축소한다면 사회권규약에서 국제적 지원 및 협력을 추구하는 취지와는 부합하지 않게 된다.⁸⁴⁾

반대로, 당사국이 정당하고 유리한 근로조건의 권리 실현을 위한 의무들을 다하지 못하는 상황에 처해 있을 때에는 국제적 지원을 구할 의무가 있다. 당사국이 “국제적 지원 및 협력을 추구하는 것”의 의미에 대해 사회권위원회는 일반논평들을 통해 그 내용들을 점차 구체화하고 있다.⁸⁵⁾ 예컨대 북한의 경우 스스로 통제할 수 없는 이유로 자원 부족 상황에 놓여 최소한의 권리조차 충족시키지 못하는 상황임에도 불구하고 국제적 지원 및 협력을 추구하지 않는다면, 당사국으로서의 의무 불이행으로 볼 수 있을 것이다.⁸⁶⁾

근로권 및 근로조건에 대한 권리에 있어, 국제적 지원 및 협력 의무에

⁸³⁾ *Ibid.*, para. 30.

⁸⁴⁾ 도경욱, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 제2호 (2016), p. 113.

⁸⁵⁾ 도경욱, 위의 글, pp. 101~102.

⁸⁶⁾ 위의 글, p. 110.

는 ILO의 자원을 활용할 의무도 포함되는 것이 유의미하다. 당사국은 정당하고 유리한 근로조건의 권리 실현에 있어 ILO를 비롯한 국제기구의 기술적 원조와 협력을 수용해야 하며, 보고서를 준비할 때 ILO가 제공하는 다양한 정보와 자문 서비스를 활용할 의무도 있다.⁸⁷⁾

IV. 북한에 대한 적용

지금까지 살펴본 국제규범에서의 노동권의 내용과 그 실현을 위한 국가의 의무를 종합하여 볼 때, 북한은 문언상으로는 다양한 권리를 보장하는 노동관계법령이 마련되어 있음에도 불구하고 주민들의 현실은 강제노동에 준하는 직업에 대한 여러 제약들이 있고, 임금, 근로시간 및 산업안전 등 구체적인 근로조건의 열악함이 보고되고 있으며, 노사관계의 전면적 부재로 인해 근로조건 개선을 시도하기 어렵다는 점 등 여러 측면에서 노동권의 국제적 요청에 부합하는 것으로 보기 어렵다.

북한주민의 노동실태에 대한 현지 조사가 어려운 제약이 있는 것은 사실이나, 국내 북한이탈주민이 3만 명을 넘어선 현 시점에서 북한이탈주민 증언을 통한 자료가 상당히 축적되어 이를 통해 북한의 노동권에 대한 분석을 시도하는 것은 가능하고 필요하다. 관련 자료는 통일연구원의 『북한인권백서 2017』 및 북한인권정보센터(NKDB)의 최근 자료를 종합하여 사용하기로 한다.⁸⁸⁾ 이하에서는 노동권 침해 여지가

⁸⁷⁾ CESCR, General Comment No. 23, para. 68.

⁸⁸⁾ 도경욱 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017); 최선영 외, 『2017 북한인권백서』 (서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2017). 북한인권정보센터의 2017년 “NKDB 통합인권 DB”에 의하면 증언 내용을 통해 수집된 노동권 침해 사건은 총 1,516건으로, 그 주요 내용으로 직위해지 및 강등, 강제노동, 임금체불, 직업선택의 자유 침해, 열악한 작업환경과 이로 인한 산업재해, 승진차별 등이 조사되었으며, 북한이 지향하는 노동자 국가와 실제 노동현실 간 괴리가 매우 큰 것으

있는 영역별로 해당 분야에 대한 북한 노동관계법령과 북한이탈주민의 증언을 통해 파악된 현실을 대조하며 상술한 국제기준에서의 노동권 규범에 비추어 보며 노동권 침해 여부를 분석한다.

1. 직업선택 자유에 대한 제약 및 강제노동

가. 직업선택의 자유에 대한 제약과 차별

북한 「사회주의헌법」 제70조는 “공민은 노동에 대한 권리를 가진다. 노동능력 있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다. 공민은 능력에 따라 일하며 노동의 양과 질에 따라 분배를 받는다”고 선언한다. 「사회주의노동법」 제5조도 “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”라고 규정하여 직업선택의 자유를 확인하고 있다. 사회주의노동법은 또한 제30조에서 노동력 배치 시 성별, 연령, 체질, 희망, 기술 기능 수준을 고려해야 한다고 규정하고 있다.

그런데 북한에서 직업과 관련된 이러한 권리의 실현 방식은 자본주의 국가들과는 전혀 다를 뿐 아니라, 근로자 개인의 노동권을 보장하는 것으로 보기 어렵다. 노동력의 배치는 국가계획위원회에서 경제 각 부문에 필요한 근로자 수를 정하면 이를 집행하는 방식으로 이루어진다.⁸⁹⁾ 원칙적으로 학교와 당의 추천, 국가 경제계획, 본인의 희망 등을 종합적으로 검토하여 배치한다고는 하나, 실제 노동력 배치는 원론과는 다르며 좋은 곳에 배치되려면 성분과 당성이 가장 중요하고 권력과 뇌물 등의

로 본다. 최선영 외, 『2017 북한인권백서』, p. 338.

⁸⁹⁾ 도경옥 외, 위의 책, p. 247.

수단을 동원해야 하는 것으로 알려져 있다.⁹⁰⁾ 일종의 사회적 신분인 ‘토대’가 직장배치에 영향을 미친다는 증언도 있다.⁹¹⁾ 남편이 중국인이 라든지, 가족 중 탈북자가 있다든지, 농촌 출신이라든지 등의 이유로 희망하던 직장에 배치되지 못하는 사례가 보고된 바 있다.⁹²⁾

상술한 바와 같이 사회권규약 제6조와 관련하여 모든 사람은 자유로이 선택한 직업을 향유할 수 있어야 하는데, 국가에서 근로자를 필요한 부문에 배치하는 방식의 정책은 직업선택의 자유에 어긋나는 것으로 보인다. 또한 모든 사람이 근로의 기회에 차별 없이 접근할 수 있어야 하는데, 출신성분이나 토대로 인하여 희망하던 직장을 얻지 못하거나, 혹은 이를 얻기 위해서 뇌물 등 부적절한 수단을 사용해야 한다는 점은 사회권규약에서 금지하고 있는 행위인 “사회적 출신, 출생, [...] 정치적 및 사회적 또는 기타 신분”에 기한 차별에 해당할 소지가 크다. 사회권위원회는 북한에서 국가가 강제로 직업을 배정하는 현행 제도에서는 노동권이 충분히 보장될 수 없다는 점에 우려를 표명하였고, 당사국이 모든 사람들이 직업과 직장을 선택할 수 있는 권리를 보장하는 입법상의 조치를 취할 것을 권장한 바 있다.⁹³⁾

나. 근로 의무와 강제노동

북한에서 이렇듯 직업선택의 자유가 제한되는 현실은, 사회주의 체제

90) 양문수 외, 『북한의 노동』 (경기: 한울아카데미, 2007), p. 101. 본 연구에 의하면 북한이탈주민 대상으로 직장배치에 관해 수행한 설문조사에서 응답자의 32.1%가 원하는 직장 배치를 위해 연고를 통한 청탁과 로비를 했다고 응답했다.

91) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 248; 최선영 외, 『2017 북한인권백서』, p. 344.

92) 최선영 외, 위의 책, p. 343.

93) 국가인권위원회 인권정책과, “인권이사회 국가별 정례인권검토(UPR) 실무그룹 제6차 회기 - 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)에서 준비한 취합보고서,” 『2009년 유엔 국가별 정례인권검토(UPR)에 대한 북한의 국가인권보고서 및 관련 자료』, A/HRC/WG.6/6/PRK/2 (2009), p. 44.

를 지향하는 데에서 비롯된 북한법의 특수한 측면인 노동의 ‘의무’와 함께 논의할 필요가 있다. 사회주의노동법 제4조는 “사회주의하에서 공민은 노동에 참가할 의무를 지닌다”고 단언하고, 동법 제83조는 “노동은 공민의 신성한 의무이며 영예이다. 공민은 노동에 자각적으로 성실히 참가하며 노동규율과 노동시간을 엄격히 지켜야 한다”고 규정하였다.⁹⁴⁾

헌법 또는 노동관계법령에서 근로 의무를 명시하고 있는 것은 북한에만 특수한 현상은 아니며, 대한민국 헌법에서도 제32조에서 제1항의 국민의 근로권을 보장함과 동시에 제2항에서는 “모든 국민은 근로의 의무를 진다”고 선언하고 있다. 그러나 현대적 노동법을 갖춘 대부분의 민주주의 국가들은 거의 예외 없이 근로의 의무는 법적으로 강제할 수 없다는 데에 의견이 일치하고 있으며,⁹⁵⁾ 우리나라에서도 근로 의무는 윤리적 선언에 그친다는 것이 헌법 및 노동법학에서의 통설이다.⁹⁶⁾ 그런데 북한의 경우, 헌법 및 노동관계법령을 종합적으로 고려할 때 북한에서의 노동 의무는 윤리적 선언에 그치는 것이 아니라 실제로 국가가 노동을 조직적으로 강제할 수 있는 법적 근거를 마련해 놓은 것으로 해석된다. 2009년에 신규 제정된 「노동정량법」은 제1조에서 “로동을 과학적으로, 합리적으로 조직하고 로동의 효과성을 높이며 사회주의경제건설을 다그치는데 이바지한다”고 하며 제5조에서 “로동생산능률을 높여 더 많은 사회적 부를 창조하기 위함”이라고 하여, 북한

⁹⁴⁾ 사회주의노동법 제2조에서 “노동은 가장 신성하고 영예로운 것”이라 선언하면서도 노동의 의무에 관해 법적인 통제를 가하는 것은 사회주의의 과도기적 특성이라 할 수 있다. 모든 사람이 자발적으로 ‘영예로운’ 노동을 수행하는 공산주의가 실현되기 전까지는 노동을 법적으로 강제한다는 것이다. 이철수, “북한의 노동법,” 『통일문제연구』, 제7권 제2호 (1995), p. 126, 재인용: 리기섭, 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』 (사회과학출판사, 1994), p. 83.

⁹⁵⁾ Virginia Mantouvalou ed., *The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives* (Hart Publishing, 2015)에서의 논의 참조.

⁹⁶⁾ 임종률, 『노동법』 (서울: 박영사, 2017); 전광석, 『한국헌법론』 (서울: 집현채, 2017)의 다수.

1
2
3
4
5
6

의 근로자들이 업무의 능률을 높이도록 강제할 수 있다.⁹⁷⁾

북한의 특수한 노동 실태 중 강제노동 관점에서 검토가 필요한 현상으로는 크게 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 노동에 대한 일상적 제약 및 긴급 상황에서의 ‘무리배치’가 있다. 북한주민은 노동 수행의 여러 측면에 대해 ‘노동수첩’ 등을 통해 제약과 통제를 받는다고 한다.⁹⁸⁾ 또한 국가에서 시급한 노동 필요 사안이 발생한 경우 군인이나 졸업생 등을 집단적으로 공장, 탄광 및 각종 건설현장 등에 배치하는 것을 무리배치라고 하는데, 여기에 응하지 않을 때 각종 배급이 중단되고 사회적 배제를 받을 수 있는 위험이 따른다는 증언이 있다.⁹⁹⁾ 둘째, 정치범 수용소를 들 수 있다. 북한당국은 수용소의 존재를 여전히 부인하고 있지만, 북한이탈주민의 증언 및 2017년 유엔의 북한인권 특별조사보고관에 따르면 수용소가 운영되고 있다. 수감자들은 그곳에서 형벌의 일부로 ‘노동교화(reform through labour)’를 받는다고 하므로, 증언이 사실일 경우 강제노동의 소지가 크다.¹⁰⁰⁾ 셋째로, 정권유지를 위한 ‘외화벌이’를 목적으로 외국에 파견되어 노무를 제공하는 북한 해외노동자(overseas workers)를 들 수 있다. 2017년 유엔 특별조사보고관의 보고서에는 북한 해외노동자에 대한 우려도 표명되고 있는

97) 1978년 제정된 기존 사회주의노동법에서는 노동정량을 “로동의 결과를 평가하는 척도(제41조)”라고 추상적으로 정의했었는데, 2009년 노동정량법 제2조는 “일정한 작업조건에서 단위시간에 수행하여야 할 로동기준이며 로동의 결과를 평가하는 척도”라고 정의하여 그 개념요소가 구체화되었다. 그렇다면 노동 능률을 높이도록 국가가 강제할 수 있는 근거가 과거에 비해 더욱 강화된 것으로 볼 수도 있다. 이다혜, “북한의 노동법 - 사회주의노동법(1978), 노동정량법(2009), 노동보호법(2010)을 중심으로,” 『헌법과 통일법』, 제1호 (2012).

98) 양문수 외, 『북한의 노동』, pp. 109~111.

99) 최선영 외, 『2017 북한인권백서』, p. 343.

100) HRC, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/34/66 (22 February 2017), para. 21.

데, 동 보고서는 최소한 45개국에 이러한 노동자들이 파견되어 있으며 이들이 체류국에서 얻은 수입의 60~90% 정도를 상납금으로 공제당하며, 근무에 대한 철저한 감시와 통제, 이동의 자유, 표현의 자유와 결사의 자유를 제약당할 뿐 아니라 임금체불, 저임금, 장시간 노동, 위험한 근로조건에 노출되어 있는 것으로 파악하여 이들에 대한 국제노동기준을 준수할 것을 촉구하고 있다.¹⁰¹⁾

상술한 바와 같이 사회권규약 제6조는 근로권을 “자유로이 선택하거나 수락하는 노동”을 통해 생계를 유지할 권리로 정의하고 있으며, 여기에서의 노동은 강제노동이 아닌 양질의 노동이어야 함을 살펴보았다. ILO 강제노동협약(C29)은 강제노동을 “불이익의 위협하에” 수행되는 모든 노동 또는 서비스로 정의하고 있어 직접적 강제뿐 아니라 간접적인 불이익 때문에 원치 않는 노동을 하게 되는 경우까지 넓게 포괄하고 있다. 무리배치, 수용소 및 해외노동자가 파견되는 방식과 양상은 모두 직접 또는 간접적으로 강제노동의 요소를 내재하고 있는 것으로 보인다.¹⁰²⁾

¹⁰¹⁾ *Ibid.*, para. 26.

¹⁰²⁾ 다만 북한 해외노동자의 경우, 체제전환 내지는 이행경제 속에 있는 북한의 경제 실상을 고려할 때 여타 개발도상국의 근로자들이 선진국으로 이주하여 3D업종에서의 근로를 감내하면서도 소득을 올리는 보편적인 이주노동의 현상에 포함된다고 볼 여지도 있으며, 북한 해외노동자에 대한 최근의 다양한 연구들에 의하면 북한주민들이 자발적으로 파견을 희망하는 경우도 다수 보고되고 있다. 북한 해외노동자 문제는 북한 정권에서 상납금을 공제하며 근로조건을 통제한다는 강제노동적인 요소와, 그럼에도 불구하고 선진국에서 경제활동을 원하는 근로자들 본인의 자유의사가 공존하는 복합적인 현상으로 보인다. 둘 중 어떤 관점을 택하든지, 북한 해외노동자들의 개별적 인권 및 노동권을 최대한 존중하고 향상할 필요성이 있다는 결론은 같다. Breuker *et al.*, “North Korean Forced Labour in the EU, The Polish Case: How the Supply of a Captive DPRK Workforce Fits Our Demand for Cheap Labour.” (Leiden Asia Centre, 2016); 이애리야·이창호, “러시아 연해주 사할린 북한노동자 실태 - 그들의 삶과 공간,” 『북한 해외노동자의 실태와 과제』 (서울대 고용복지법센터 학술대회, 2016); 이철수·이다혜, “통일 대비 북한 해외노동자의 실태와 법적 과제,” (서울대학교 통일기반구축사업 연합학술대회 발표문, 2017) 논의 참조.

1
2
3
4
5
6

2. 근로권 보장의 실패

사회주의노동법 제5조는 “조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌고”, 모든 근로자들은 “국가로부터 안정된 일자리와 노동 조건을 보장받는다”고 선언하고 있으나, 북한 노동실태에 대한 증언을 종합해 볼 때 북한주민들은 전반적으로 안정된 일자리보다는 불안정 노동(precarious work)에 노출되어 있는 것으로 파악된다.¹⁰³⁾ 북한주민들은 국가에서 제공되는 고용만으로 생계유지가 어려우므로 장사, 일당노동, ‘8·3 노동’ 등의 비공식 노동에 종사하고 있다고 한다.¹⁰⁴⁾

고용안정에는 부당한 해고로부터 보호받을 권리도 포함되는데, 원칙적으로 북한의 노동체제는 자본주의적 의미에서의 해고를 인정하지 않는다. 사회주의노동법 제34조는 일시적으로 노동력이 남는다고 해서 국가기관이나 기업소가 근로자들을 마음대로 해고할 수 없다고 규정하고 있다. 하지만 2000년대 이후 북한 기업들에서는 노동자를 더 이상 자산이 아니라 비용으로 보는 관점이 확산되면서, 도움이 되지 않는 노동자는 배치 전환되거나 사실상의 해고상태에 놓이는 등의 실태가 발견되고 있다.¹⁰⁵⁾ 이러한 고용 불안정이 방치되고 있는 현상은 북한이 사회권규약의 당사국으로서 노동시장을 정비하여 국민들에게 근로 기회를 제공할 의무를 제대로 수행하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 실태를 북한의 노동운동에 있어 국가 개입이 상대적으로 줄어드는 대신 비공식적 자본의 역할이 확대되고 다양한 형태의 임금노

¹⁰³⁾ 불안정 노동(precarious work)은 적절한 고용 및 근로환경의 보장에서 배제된 전반적인 노동조건에 불안정 상태, 즉 일자리의 질이 낮은 상태를 의미한다. 서정희, “비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제,” 『노동정책연구』, 제15권 제1호 (2015) 논의 참조.

¹⁰⁴⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 250.

¹⁰⁵⁾ 이석기, “북한의 노동 - 2000년대를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호 (2012), pp. 83~84.

동이 발생하는 것으로 보는 관점도 있다.¹⁰⁶⁾ 현재 북한 경제가 자본주의로의 이행 혹은 체제전환 상태에 놓인 동태적 현실을 옹고 그림의 기준으로 단선적으로 평가하기는 어려운 측면이 있지만, 개별 근로자의 노동권 관점에서 볼 때 비공식 노동의 확산은 우려되는 점이다. 비공식부문 종사자들이 증가하는 것은 사회권규약에서 우려하는 상황으로, 그만큼 북한주민들에게 양질의 근로 기회가 희박하며 이들의 근로조건이 사각지대에 놓이기 쉬운 취약한 상태인 것으로 보인다.

3. 안전하고 건강한 근로조건의 침해

가. 임금체불 및 공정하지 못한 보수

통일연구원 『북한인권백서 2017』에서는 북한주민들이 대부분 정해진 임금을 제대로 받지 못해 사실상 무보수 노동을 하고 있는 경우가 많다고 본다.¹⁰⁷⁾ 지급이 된다 하더라도 서류상 액수와 실제 지급액수에 큰 차이가 있거나, 각종 명목으로 공제하는 것이 많아 실제 수령액이 유명무실한 경우 등이 언급된다.¹⁰⁸⁾

특히 북한에서의 임금체불에 대해, 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를

¹⁰⁶⁾ 위의 글, p. 83.

¹⁰⁷⁾ 도경욱 외, 『북한인권백서 2017』, p. 252.

¹⁰⁸⁾ 위의 책, pp. 252~253. 자본주의가 아닌 북한 경제체제에 공식적으로 ‘임금’ 개념이 존재하는지에 대해 논의가 있을 수 있다. 북한 노동이 사회주의를 지향하므로 자본주의적인 임금 개념, 즉 자본가 및 노동의 거래가 이루어지는 사유재산적 시장의 존재를 전제할 임금이 실재하느냐는 것에 이론의 여지는 있지만, 북한에서 임금은 “노동력의 재생산 비용” 개념이라고 보는 것이 통설적인 입장이다. 사회주의노동법 제38조에서 “근로자들이 노동과정에서 소모하는 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장”한다는 원칙에 근거하여 정해진 ‘생활비등급제’와 ‘생활비 지불원칙’에 따라 생활비를 지불하여야한다고 규정하는 것을 북한에서의 임금 근거 규정으로 볼 수 있다. 이를 통상 ‘노동보수제’로 일컫는다. 이석기, “북한의 노동 - 2000년대를 중심으로,” p. 82; 이철수, “북한의 노동법제와 그 의미,” 『산업관계연구』, 제14권 제1호 (2004).

1
2
3
4
5
6

거치며 국가 주요 생산시설이 제대로 작동하지 못해 임금을 지불하지 못하거나, 받더라도 지나치게 적은 액수여서 근로자들은 생계유지를 위해 장마당, 각종 밀수 등 경제활동에 종사하는 악순환이 일어난다.¹⁰⁹⁾ 이와 관련하여 건설업에서 월급이나 배급은 없고 점심 한 끼만 대충 해준단든지, 제련소 노동자인데 생산이 잘 되지 않을 때는 노임을 주지 않는다는 증언, 기계공이 월 1회 임금을 지급받지 못하고 각종 명목(인민군 지원비, 청년동맹비, 보험비 등)으로 공제하는 것이 많아 사실상 “국수 한 그릇 사먹을 정도만” 받았다는 증언사례 등이 보고되었다.¹¹⁰⁾

또한 고정된 직장에서 근무하는 것이 아니라 장마당 혹은 자영업과 유사한 형태로 생계를 유지하는 북한주민들의 경우, 서비스 수요자에게 받는 사례비를 주된 수입원으로 삼게 되며 노동자도 자영업자도 아닌 일종의 중간 형태로 살아가게 되는데,¹¹¹⁾ 이러한 현상이 노동권의 관점에서 바람직한지 여부를 살펴볼 필요도 있다. 이들의 생계유지 수단이 되는 사례비는 임금으로 규정하기는 어렵지만, 더 광범위한 의미의 ‘보수’로 해석할 수 있다. 상술하였듯이 사회권규약 제7조는 “임금”을 당사국 실정법에 규정하는 임금이나 봉급(wage or salary)에 국한하지 않고 무엇이든 노동의 대가로 수령하는 보수(remuneration)로 광범위하게 보고 있기 때문이다.¹¹²⁾

그런데 이러한 보수를 받는 방식이 기존의 고정적, 정기적 형태가 아니라 점차 본인의 성과에 연동하는 형태로 변해 간다면 이는 근로자 입장에서는 사회권규약 제7조가 말하는 “근로자 본인과 가족의 품위

¹⁰⁹⁾ 최선영 외, 『2017 북한인권백서』, p. 343.

¹¹⁰⁾ 위의 책, pp. 349~350.

¹¹¹⁾ 이석기, “북한의 노동 - 2000년대를 중심으로,” p. 84.

¹¹²⁾ 사회권규약을 비롯한 국제노동기준에서 ‘보수’ 개념을 임금에 국한하지 않고 넓게 보는 것은, 근로자들이 생계를 유지하기 위해 받는 경제적 대가를 실정법상의 임금이 아닌 것으로 간주하여 노동보호의 범위에서 제외하는 현상을 막기 위한 취지이다.

있는 삶”을 유지하기 어려운 불안정 노동에 가까워지는 것으로 볼 수 있다. 다시 말하자면, 북한정부가 노동정책에 실패하여 주민들이 생계 유지를 위한 임금 내지는 보수를 받는 방식과 그 금액이 불안정해지고 있으며, 이러한 상황을 해결하기 위하여 가용자원을 최대한으로 활용하지 않고 있다면 사회권규약의 당사자로서 북한은 근로권 실현의 의무를 이행하지 못하고 있는 것이 된다.

나. 장시간 노동 및 휴식권의 침해

사회주의노동법에서 북한 근로자들의 주 근로시간은 원칙적으로 48 시간이다. 1일 근로시간은 8시간(제16조), 휴일은 주1회 보장받기 때문이다(제64조). 그러나 제33조에서 ‘8시간 노동, 8시간 학습, 8시간 휴식’의 원칙을 규정하고 있고, ‘학습’은 사실상 강제적인 것으로 주로 사업장 내에서의 다양한 명칭의 교육과 모임에 참여해야 하므로 현실적으로 사업장에 머무는 시간은 훨씬 길다.¹¹³⁾ 이러한 규정은 그야말로 “선언적 원칙일 뿐이며 필요에 따라 사상과 조직을 동원하여” 근로시간이 연장되기도 한다.

특히 건설, 중점 공업 분야, 농번기 등에는 8시간 노동제가 전혀 지켜지지 않고 10시간 이상의 강도 높은 노동이 잦다고 한다.¹¹⁴⁾ 일부 공장에서는 사회주의 노동경쟁과 동원 등으로 인한 장시간 노동이 이루어지기도 한다. 기준 노동시간이 잘 지켜지지 않고 ‘100일 전투’ 등이 있을 때 추가근무를 한다는 증언도 있다.¹¹⁵⁾ 별목공의 경우 새벽 5~6시 출근하여 저녁 9시 반까지 일했다는 증언,¹¹⁶⁾ 노동교화소에서 새벽 3시부터

113) 유성재, 『북한 사회주의 노동법에 관한 연구』 (서울: 법제처, 2009), p. 12.

114) 양문수 외, 『북한의 노동』, p. 111.

115) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 251.

116) 최선영 외, 『2017 북한인권백서』, p. 350.

1
2
3
4
5
6

야간 11시까지 돌을 운반했다는 증언 등이 보고된 바 있다.¹¹⁷⁾

다. 산업재해 예방 및 근로감독의 실패

북한이탈주민의 일터에서의 경험에 의하면, 안전 관련 규칙이 제대로 준수되거나, 실효성 있는 근로감독이 실행되고 있다고 보기 어려운 사례가 많다. 탄광에서 안전모가 제공되지 않았으며 갱 안에서 사고가 많이 났다는 증언,¹¹⁸⁾ 무너지는 퇴비에 근로자들이 깔려 죽는데 구출 시도조차 없었다는 증언,¹¹⁹⁾ 벌목 업무에서 보호 장구가 전혀 없어 쓰러지는 나무에 근로자가 깔려죽는 사고를 경험한 증언 등이 있다.¹²⁰⁾ 또한 음식과 주거 등 노동을 둘러싼 환경의 열악함에 대한 증언이 있는데, 겨울에 합숙소 및 작업현장에 난방이 되지 않았고 실제로 폐렴에 걸린 근로자들이 많았다는 증언,¹²¹⁾ 6시간 휴식 18시간 노동을 의미하는 소위 ‘618 돌격대’에 투입되었던 근로자들에게 대체로 썩은 강냉이만 공급되었으며 동원된 주민들 중 상당수가 영양실조 및 허약으로 사망했다는 증언 등이 있다.¹²²⁾

상술한 바와 같이 사회권규약 제7조는 안전하고 건강한 근로조건의 핵심적인 내용 및 사회권규약의 여타 권리를 실현할 전제로서 산업재해 및 일터에서 질병의 예방을 강조하고 있고, 일반논평 제23호는 그러한 권리가 지켜지도록 전문적인 근로감독을 수행할 국가의 의무를 언급하고 있다. 증언 내용에 비추어 볼 때, 산업재해와 질병이 방지되고

117) 위의 책, p. 356.

118) 위의 책.

119) 위의 책.

120) 위의 책, p. 357.

121) 위의 책, pp. 357~358.

122) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 254.

있는 현실은 정당하고 유리한 근로조건 보장 의무의 위반에 해당한다.

4. 결사의 자유 및 노동조합 결성 권리의 부재

북한에는 노동조합과 같은 근로자들의 자주적 결사체가 없다. 사회주의노동법을 비롯한 노동관계법령에는 결사의 자유나 자발적 조직체에 대한 언급이 없다. 다시 말하면, 사용자와 노동조합을 중심으로 이루어지는 집단적 노사관계가 존재하지 않는다. 대부분의 민주주의 국가에서 헌법 또는 노동관계법령을 통해 보장되는 근로 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 북한에서 찾아볼 수 없는 이유는 자본에의 종속이 사라진 것으로 선언한 대신 국가에 의한 노동의 의무가 부과되고, 사용자와 근로자의 법률관계 대신 국가와 근로자의 법률관계만 남아 있기 때문이다. 실제로 북한의 근무 현장에는 ‘직업동맹’이라는 단체가 있기는 하지만, 이들은 근로조건 향상을 도모하는 것과는 거리가 멀고 노동 동원 및 감시기능을 수행하고 있다.¹²³⁾

상술한 바와 같이 ILO는 결사의 자유 및 자발적으로 노동조합을 설립 또는 가입할 권리를 노동권의 핵심적인 내용으로 강조하고 있으며, 사회권규약 제8조에서도 동일한 권리를 천명하고 있다. 또한 일반논평 제18호 및 제23호에서는 결사의 자유 및 자발적 결사체에 대한 권리가 보장되지 않는 한, 근로권 및 정당하고 유리한 근로조건에 대한 권리는 결코 효과적으로 달성될 수 없음을 강조한다.

¹²³⁾ 이다혜, “북한의 노동법 - 사회주의노동법(1978), 노동정량법(2009), 노동보호법(2010)을 중심으로,” p. 243.

1
2
3
4
5
6

V. 맺으며

지금까지 국제법상 확립된 노동권의 주요 내용을 ILO협약 및 사회권 규약의 노동권에 관한 일반논평을 중심으로 근로의 권리, 정당하고 유리한 근로조건의 권리, 노동조합 및 파업에 대한 권리와 그 이행을 위한 국가의 의무 등을 살펴보고, 이를 북한의 노동 실태에 적용하며 시사점을 도출하였다.

북한의 법과 제도는 사회주의에 기반하여 있고 궁극적으로 공산주의를 지향하며 헌법 및 사회주의노동법 등에서 모든 인민의 노동 해방을 선언하고 있으나, 북한주민들에게 직업선택의 자유가 제대로 보장되지 않는 점, 명시적 근로 의무가 있어 사실상 자발적 노동이라 보기 어려우며 실제로 강제노동에 가까운 근로형태가 발견되는 점, 임금, 근로시간 및 산업안전 등 구체적인 근로조건에 있어 열악한 측면이 많은 점, 노동조합이나 파업권 개념이 존재하지 않아 근로조건 향상을 도모하기 어렵다는 점 등을 볼 때 북한은 사회권규약의 당사국으로서 노동권 보장 의무를 제대로 이행하고 있다고 보기 어렵다.

사회권규약에서 말하는 '점진적 권리의 실현'은 당사국의 경제 및 정치상황을 이유로 당사국의 의무를 소홀히 해도 되는 것으로 해석되지 않으며, 사회권을 준수할 능력이 없는 것과 의사가 없는 것은 구분되어야 함을 살펴보았다. 이와 관련하여 북한주민의 노동권 개선을 위해서는 사회권규약에서 요청하는 국제적 지원 및 협력 의무가 유의미할 것으로 생각된다.

사회권규약의 당사국으로서 북한정부는 경제난에도 불구하고 활용 가능한 자원은 즉각적으로 활용하는 조치를 취하고, 지원 가능한 국가 및 ILO로부터의 국제적 지원 및 협력을 구하며 북한주민의 노동권을 보호할 의무가 있다. 또한 대한민국 정부를 비롯한 주변국의 협력을

촉구하는 것은 사회권규약의 취지와 부합한다고 볼 수 있다. 북한주민들의 생존과 직결되는 사안에 대한 인도적 지원은 사회권규약의 국제적 지원 및 협력에 따른 당사국의 의무를 이행하는 것이 된다. 그러므로 대북지원을 오직 정치적 사안으로만 치부하는 해석은 지양하고 북한의 취약계층에게 인권 및 노동권 향상을 위한 계속적 지원을 모색하는 것이 국제노동기준에 비추어 볼 때 바람직할 것이다.

1

2

3

4

5

6

참고문헌

1. 단행본

- 국가인권위원회. 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고: 경제·사회적 및 문화적 권리위원회』. 서울: 한학문화, 2006.
- 김근주. 『국제기준의 근로조건 규율: ILO협약을 중심으로』. 서울: 한국노동연구원, 2016.
- 도경옥 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 리기섭. 『조선민주주의인민공화국 법률제도: 노동법제도』. 사회과학출판사, 1994.
- 알랭 쉬피오, 박제성 역. 『필라델피아 정신: 시장 전체주의를 넘어 사회적 정의로』. 서울: 한국노동연구원, 2012.
- 양문수 외. 『북한의 노동』. 경기: 한울아카데미, 2007.
- 유성재. 『북한 사회주의 노동법에 관한 연구』. 서울: 법제처, 2009.
- 임종률. 『노동법』. 서울: 박영사, 2017.
- 전광석. 『한국헌법론』. 서울: 집현채, 2017.
- 최선영 외. 『2017 북한인권백서』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2017.
- 한국노동연구원. 『ILO 노동입법 가이드라인』. 서울: 한국경영자총협회, 2003.
- Virginia Mantovalou. ed. *The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives*. Hart Publishing, 2015.

2. 논문

도경옥. “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점.” 『다문화사회연구』. 제9권 제2호, 2016.

박찬운. “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격.” 『인권과 정의』. vol. 364, 2006.

서정희. “정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장 법에서의 배제.” 『노동정책연구』. 제15권 제1호, 2015.

이다혜. “북한의 노동법-사회주의노동법, 노동정량법, 노동보호법을 중심으로.” 『헌법과 통일법』. 제1호, 2012.

이석기. “북한의 노동 - 2000년대를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 11월호, 2012.

이철수·이다혜. “안톤 멩거의 노동수익권: 사회주의 이론의 법적 정립과 19세기 사회적 기본권의 태동.” 『법학』. 제53권 제1호, 2012.

_____. “한국의 산업구조변화와 노동법의 새로운 역할.” 『법학』. 제58권 제1호, 2017.

이철수. “북한의 노동법.” 『통일문제연구』. 제7권 제2호, 1995.

_____. “북한의 노동법제와 그 의미.” 『산업관계연구』. 제14권 제1호, 2004.

1

2

3

4

5

6

3. UN 문서

- UN Doc. A/HRC/WG.6/6/PRK/2. 2009.
UN Doc. A/HRC/34/66. 22 February 2017.
UN Doc. E/1991/23.
UN Doc. E/C.12/GC/18. 6 February 2006.
UN Doc. E/C.12/GC/23. 27 April 2016.

4. 기타 자료

- 이애리아·이창호. “러시아 연해주 사할린 북한노동자 실태 - 그들의 삶과 공간.” 『북한 해외노동자의 실태와 과제』. 서울대 고용복지법센터 학술대회, 2016.
- 이철수·이다혜. “통일 대비 북한 해외노동자의 실태와 법적 과제.” 서울대학교 통일기반구축사업 연합학술대회 발표문, 2017.
- Breuker. *et al.* “North Korean Forced Labour in the EU. The Polish Case: How the Supply of a Captive DPRK Workforce Fits Our Demand for Cheap Labour.” Leiden Asia Centre. 2016.
- HRC. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea.
- ILO. Abolition of Forced Labour Convention. 1957.
- ____. Discrimination (Employment and Occupation) Convention. 1958.
- ____. Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. 1998.

- ____. Equal Remuneration Convention. 1951.
- ____. Employment Relationship Recommendation. 2006.
- ____. Forced Labour Convention. 1930.
- ____. Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention. 1948.
- ____. ILO Indicators of Forced Labour - Special Action Programme to Combat Forced Labour. 2012.
- ____. Minimum Age Convention. 1973.
- ____. Philadelphia Declaration. 1944.
- ____. Right to Organize and Collective Bargaining Convention. 1949.
- ____. Termination of Employment Convention, 1982.
- ____. Worst Forms of Child Labour Convention. 1999.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Assembly Resolution 2200A (XXI).

1
2
3
4
5
6

5

북한의 교육권 보호 및 증진

신 희 석(전환기정의워킹그룹 연구원)

I. 서론	193
II. 교육권의 성격과 내용	195
1. 교육권의 성격	195
2. 교육권을 규정한 인권문서	199
3. 교육권의 세부적 내용	203
4. 교육권에 상응하는 국가의 의무	218
III. 북한의 교육권 현실과 개선 방안	223
1. 북한의 교육권 개념과 국제의무 이행 가능성	223
2. 북한의 구체적 교육권 관련 의무	227
3. 국제인권체제와 북한의 교육권 관련 의무 이행의 감독	236
4. 한국정부 및 시민사회의 역할	241
IV. 결론	244

I. 서론

근대 과학혁명을 거치면서 인류의 지식은 폭발적으로 증가했고, 시민혁명으로 탄생한 국민국가 시대에 교육은 소수의 상위 계급뿐만 아니라 보편적으로 모든 국민을 대상으로 하는 국가의 책임으로 바뀌었다. 교육의 통제는 곧 정치권력으로 이어지기 때문에 이 문제는 서양에서 교육 영역에서의 전통적 역할을 유지하려는 교회권력과 세속적 교육제도를 도입하려는 국가권력 간의 정교분리를 둘러싼 격론의 장이 되었다. 20세기에 출현한 전체주의는 교육제도의 완전한 장악을 통하여 모든 국민을 특정 이념에 따라 세뇌시키려 하였다.

이렇듯 다양한 이해관계와 논리가 충돌하는 역사적 배경 때문에 보편적 인권으로서의 교육권은 “국가를 통한(through the State)” 자유이자 “국가부터의(from the State)” 자유라는 성격을 내포한다.¹⁾ 즉, 국가는 초등교육, 중등교육, 고등교육, 기본교육 등을 각 수준별로 제공할 적극적인 의무가 있지만 동시에 그 과정에서 교직원의 노조활동, 부모의 학교 선택권이나 교육기관 설립, 학문의 자유를 보장할 의무를 진다. 이는 아래에서 살펴볼 각 권리에 대한 국가의 세 가지 유형의 의무, 즉 국가에 의한 교육권 침해행위를 자제할 존중 의무(obligation to respect), 제3자에 의한 교육권 침해를 방지할 보호 의무(obligation to protect), 교육권을

¹⁾ 역사적으로 권리는 공권력의 간섭으로부터 개인을 보호하는 “국가로부터의(from the State)” 자유, 정치 활동을 통한 민주적 국정 참여를 가능하게 하는 “국가에 대한(to the State)” 자유, 인간적 삶을 영위할 생활수준을 보장하는 “국가를 통한(through the State)” 자유의 순서로 발달했으며, 국가로부터의 자유와 국가에 대한 자유는 제1세대 권리(시민·정치권), 국가를 통한 자유는 제2세대 권리(경제·사회·문화권)라 불린다. T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays* (Cambridge: University Press, 1950), pp. 10~27; Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: N.P. Engel, 1993), Introduction, paras. 3~6, pp. XVIII-XIX; Article 19 (Freedom of Opinion, Expression and Information), para. 1, p. 336.

위한 국가의 적극적 역할을 요구하는 실현 의무(obligation to fulfill)로 이해할 수 있다.²⁾ 이는 교육권을 비롯한 사회권을 자유권과 구분하여 성격이 모호한 선언적 권리나 “프로그램적 권리(programmatic rights)”로 격하시키는 이분법에서 벗어나 법적 의무, 적어도 부분적으로는 (준)사법 심사의 대상으로 볼 필요가 있음을 의미한다.

한편, 교육을 특정 정치이념이나 개인숭배, 즉 사회주의나 주체사상의 주입을 위한 도구로 보는 북한의 교육체계는 보편적 인권관념의 교육권과 근본적인 면에서 배치된다고 할 수 있다. 북한은 15세 이상 인구 중 글을 읽고 쓸 수 있는 비율인 문자해독률(literacy)이 100%를 기록하고 있다.³⁾ 최근 문제가 되고 있는 핵 또는 미사일 실험에서 볼 수 있듯이 과학기술 수준도 상당히 높다고 할 수 있으며, 이는 상당한 수준의 과학교육이 이루어지고 있음을 전제로 한다. 따라서 북한의 교육제도는 1990년대 고난의 행군 이후 교육자원의 결핍으로 타격을 받았지만 단순히 낮은 교육수준 및 자원의 미달이 문제인 다른 제3세계 국가의 교육제도와는 문제의 성격이 다르다고 할 수 있다. 전체주의 체제에서 인권친화적 교육이 이루어지기 어려운 것은 사실이지만 장기적으로 북한인권의 개선을 위해서는 남녀평등, 아동 및 장애인권리, 적법절차 등 체제에 직접 위협이 되지 않는 범위에서라도 교육을 통한 인권규범의 전파가 절실하다.

북한의 대외적 폐쇄성 때문에 다른 북한인권 문제와 마찬가지로 북한의 교육체계 실상에 대한 접근은 제한되어 있다. 그러나 2016년 제정된 북한인권법은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 행복을 추구할

²⁾ 본 논문의 제II장 참조.

³⁾ UNDP, Human Development Indicators: Korea (Democratic People's Rep. of) <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/PRK>> (검색일: 2017.12.17.). 물론 100%라는 수치를 곧이곧대로 믿을 필요는 없을 것이다.

권리가 있는 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력할 것을 규정하고 있으며(제1조), 통일부장관에게 북한인권 증진 기본계획에 교육권을 포함한 인권의 실태조사와 보호 및 증진 방안을 강구할 의무를 부과하고 있다(제6조).⁴⁾ 이러한 북한인권법의 취지에 맞춰 북한의 교육권 보호 및 증진을 위한 적극적 노력이 필요하다. 이를 염두에 두고 본 연구에서는 먼저 국제인권법상 교육권의 내용을 확인하고, 이를 바탕으로 북한의 교육권 보호 및 증진을 위한 방안을 알아보기로 한다.

II. 교육권의 성격과 내용

1. 교육권의 성격

교육권은 그 자체가 인간이 향유할 고유한 가치가 있는 동시에 여성 역량강화(empowerment), 노동 및 성적 착취로부터의 아동 보호, 민주주의 증진, 환경보호, 산아제한 등 다른 기본적 인권을 증진시키는 “승수 권리(multiplier right)”로서 중요한 역할을 한다.⁵⁾ 이렇듯 파급 효과가 큰 교육권의 실현을 위해서는 다른 인권, 특히 경제·사회·문화적 권리의 실현이 수반되어야 한다.⁶⁾ 때문에 다른 인권과 마찬가지로

⁴⁾ 법제처 국가법령정보센터, 북한인권법 [시행 2016.9.4.] [법률 제14070호, 2016.3.3. 제정], <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=181623>> (검색일: 2017.12.17.).

⁵⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), para. 1; Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 1086.

⁶⁾ 예를 들어, CESCR은 교육기관에 충분한 식수를 제공하는 것을 시급한 과제로 지목했다. CESCR, General Comment No. 15 (Articles 11 and 12: The Right to Water), UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003), para. 16(b) (“Provision of Adequate Water to Educational Institutions Currently without Adequate Drinking Water Should be Addressed as A Matter of Urgency”).

교육권의 실현을 위하여 노력할 의무는 사회 구성원 모두에게 있으나 그 주된 책임은 인권조약 및 관습법, 국내법 규정의 구속을 받는 각국 정부에게 있다고 할 수 있다.

전통적으로 교육권은 국가의 적극적 행동을 필요로 하는 사회권, 즉 제2세대 권리(second-generation rights)⁷⁾이자 적극적 자유(positive liberty)⁸⁾로 분류되어 국가권력의 제한이 요구되는 자유권, 즉 제1세대 권리(First-generation rights)에 해당하는 소극적 자유(negative liberty)와 대비되어 왔다. 이러한 개념적 구분은 이행감독 방식의 차이를 이유로 1950년대 초 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights, 이하 UNCHR)의 초안 작성 단계에 국제인권규약이 A규약('사회권'이라 불리는 경제·사회·문화적 권리)과 B규약('자유권'이라 불리는 시민·정치적 권리)으로 분리되어 1966년 유엔총회에서 최종적으로 2개의 별도 국제규약이 채택되는 결과를 낳았다.⁹⁾

⁷⁾ Karel Vasak, "A 30-year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights," *The UNESCO Courier* (November 1977), p. 29, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf>> (검색일: 2017.11.11.).

⁸⁾ Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969) 참조.

⁹⁾ 유엔총회는 1950년 결의 제421E(V)호에서 자유권과 사회권의 향유는 상호연계·상호의존(interconnected and interdependent)의 관계에 있음을 지적하고, UNCHR이 작성 중이던 자유권 위주의 국제인권규약 초안에 사회권을 포함시킬 것을 결정했다. 그러나 미국을 비롯한 UNCHR 위원국들은 이행감독방식의 차이를 들어 규약의 분리를 계속 주장했다. 유엔총회는 1951년 결의 제543(VI)호에서 미국 등의 요구를 받아들여 자유권과 사회권 규약의 분리를 결정했고, 1954년 UNCHR은 A규약(사회권규약)과 B규약(자유권규약)의 초안을 채택했다. UN General Assembly Resolution 421E(V) (4 December 1950); UN General Assembly Resolution 543(VI) (5 February 1952); ESCOR, 18th Session, Supplement No. 7, annex I, paras. 62~72, UN Doc. E/2573-E/CN.4/705, Report of the Commission on Human Rights, 10th Session (23 February~16 April 1954); Rowland Brucken, *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941~1953* (DeKalb, IL: NIU Press, 2014), pp. 146~170, pp. 212~220; James Frederick Green, *The United Nations and Human Rights* (Washington, D.C.:

1966년 유엔총회가 최종적으로 채택한 B규약 및 선택의정서는 이행 감독을 위하여 전문가 위원으로 구성된 시민·정치권 위원회(Human Rights Committee, HRC)를 창설하고 당사국의 이행보고서 제출, 규약 상 인권 침해에 대한 당사국 간 또는 피해자 개인의 준사법적 진정절차를 도입했다. 반면에 A규약은 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지(through international assistance and co-operation [...] to the maximum of its available resources) 점진적으로 달성할(achieving progressively) 것을 규정하며(제2조 제1항), 별도의 이행감독기구 없이 당사국이 이행보고서를 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)에 제출하는 것(제16조) 외에 개별 침해사례에 대한 준사법적 이행감독 절차를 두지 않았다.¹⁰⁾ 자유권이 국가권력의 자제에 따라 즉각 이행이 가능하다는 전제하에 위반 시 (준)사법 절차에 따른 구제 및 시정이 가능하다는 (준)사법심사적격성((quasi-)justiciability)이 인정된 반면에, 사회권은 정부의 점진적 재정투입, 전문역량 강화로 이행되어야 하므로 (준)사법심사에 적합하지 않다는 견해가 제도화되었던 것이다.

그러나 자유권과 사회권의 개념적 구분에 대한 꾸준한 비판으로 인해 유엔에서는 두 유형의 권리가 서로 불가분의 관계에 있다는 점이 인정되고 있다.¹¹⁾ 2013년 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제

Brookings Institution, 1956); Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 16~20.

¹⁰⁾ 1966년 유엔총회에서 두 국제인권규약의 최종 채택을 앞두고 미국과 이탈리아는 뒤늦게 경제권 규약도 전문가 이행감독위원회와 준사법적 개인진정 절차의 채택을 주장했으나, 공산권 국가들의 반대와 제3세계 국가들의 소극적 태도로 무산되었다. Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 128~130.

¹¹⁾ Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on

1
2
3
4
5
6

규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ICESCR)의 선택의정서가 발효되어 사회권 위반의 경우에도 자유권 위반과 마찬가지로 국제인권조약 이행감독위원회에 준사법적 개인청원 절차를 밟을 수 있게 되었다.¹²⁾ 단순히 예산 투입과 전문성이 필요하다는 정책적 이유만으로 정부에 무제한적 재량이 주어지는 것은 아니며, 정부의 재량 행사에 대한 사법적 심사가 가능하기 때문이다. 또한, 유의할 점은 자유권의 경우에도 신체의 안전 보장을 위한 범죄단속, 구금시설의 환경개선과 미결수·아동의 분리 수용, 법관·국선변호사 양성 등을 통한 공정한 사법제도 구축,¹³⁾ 공정 선거를 위한 시설·제도 확충 등은 상당한 예산과 역량강화를 요구한다는 점이다. 반면, 사회권 중에서도 주거지의 법적 차별 철폐, 노조활동의 허용 등은 많은 예산이나 역량강화가 필요한 것이 아니다.¹⁴⁾

교육권의 경우에도 전문성을 갖춘 교사의 양성, 학교건물 신축과

Human Rights, Teheran (22 April~13 May 1968), UN Doc. A/CONF.32/41, para. 13; UN General Assembly Resolution 32/130. Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, UN Doc. A/RES/32/130 (16 December 1977); World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action (Adopted on 25 June 1993), UN Doc. A/CONF.157/23 (12 July 1993), para. 3.

¹²⁾ UNTC, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York (10 December 2008) (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_en) (검색일: 2017.11.11.).

¹³⁾ 특히 공정한 재판의 보장은 상당한 비용과 시간이 필요하다. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, paras. 3~4, pp. 237~238.

¹⁴⁾ 세계인권선언 제23조 및 ICESCR 제6조에 규정된 직업 선택의 자유의 경우도, 위반 판단을 내리는 것이 용이하다. UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), Opinion No. 83/2017, Hussein v. Egypt, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/83 (22 November 2017), paras. 74, 92; Opinion No. 94/2017, Al Balouchi v. Oman, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/94 (24 November 2017), paras. 64~65, 74.

컴퓨터 등 교육기자재의 도입, 장애인을 위한 특수시설 마련 등은 전형적인 사회권에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 인권친화적 교육과정 도입, 성·인종·신분 차별 철폐, 부모의 학교 선택권 및 종교교육 보장,¹⁵⁾ 사립 학교 설립·운영 허용, 학문의 자유, 차별 금지 등은 오히려 자유권에 가까운 성격을 가진다. 그래서 후자의 경우에는 사법심사 대상으로 두는 것이 자연스럽다.¹⁶⁾ 흥미롭게도 북한의 교육권에 관한 논의는 사회권으로서의 교육권이 대부분을 차지하고, 북한당국도 국제사회의 교육권 관련 권고를 잘 수용하는 편이다. 반면, 자유권으로서의 교육권, 특히 인권 증진을 목적으로 하는 교육과정, 종교교육, 사립학교, 학문의 자유, 교원노조 허용은 북한 체제유지와 직결되는 문제라 할 수 있다. 하지만 자유권으로 분류되는 남녀차별 의식 교정, 차별 금지의 경우처럼 체제유지와 직접 연관이 없으면 개선을 위하여 북한정부와의 협의가 용이한 영역도 있을 것이다.

2. 교육권을 규정한 인권문서

교육권의 내용은 다양한 인권문서에서 제시하고 있다. 1948년 세계인권선언 제26조를 시작으로 1966년 ICESCR 제13조 및 제14조,

¹⁵⁾ 부모의 종교교육 선택권은 자유권으로 간주되는 종교의 자유를 규정한 ICCPR 제18조 제4항, ICPRD 제12조 제4항, 1969년 미주인권협약 제12조 제4항, 2004년 아랍인권헌장 제30조 제3항에도 보장되어 있다. 1981년 유엔총회가 채택한 종교나 신앙에 근거한 모든 불관용과 차별 철폐에 관한 선언(Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief) 제5조 제1항 및 제2항도 부모나 법정후견인에게 자녀의 종교교육을 선택할 권리를 명시했다.

¹⁶⁾ 1954년 학교의 흑백분리(segregation)에 대한 미국 연방대법원의 브라운 판결이 대표적 사례이다. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). 한국의 경우, 종립 사립고교인 대광고의 종교교육에 대한 강의석 소송을 들 수 있다. 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 판결.

1
2
3
4
5
6

1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW, 이하 여성차별철폐협약) 제10조, 1989년 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child: CRC, 이하 아동권리협약) 제28조 및 제29조, 2006년 장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD, 이하 장애인권리협약) 제24조에 교육권 조항을 찾을 수 있다. 다른 핵심 국제인권조약들¹⁷⁾도 1966년 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 ICCPR)에서 부모나 후견인의 종교·도덕 교육의 선택권(제18조 제4항), 1965년 인종차별철폐협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 이하 ICERD)에서 교육권 향유에서의 인종차별 금지(제5조 (e)호 (v)목), 인종편견 퇴치, 민족·인종·종족 집단 간 상호 이해·관용·우호의 증진 등을 위한 교육조치(제7조), 1990년 이주노동자권리협약(International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Their Families, 이하 ICMW)에서 이주노동자 부모의 자녀 종교·도덕 교육 선택권(제12조 제4항), 이주노동자 자녀의 동등한 교육 접근권(제30조), 이주노동자 가족의 교육 접근권의 동등한 대우(제45조 제1항 (a)호), 이주노동자 자녀의 모국어 교육(제45조 제4항), 1984년 고문방지협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 이하 CAT) 제10조 및 2006년 강제실종협약(International Convention for the Protection of

¹⁷⁾ OHCHR, The Core International Human Rights Instruments and Their monitoring Bodies, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>> (검색일: 2017.11.11.).

All Persons from Enforced Disappearance, 이하 ICPED) 제23조 제1항에서 법집행요원·의료인·공무원 등의 고문 및 강제실종 방지 교육을 규정하고 있다. 2000년 채택된 아동의 무력충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서 전문(前文) 및 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서(제9조 제2항)도 관련 교육 실시를 명시했다.

한편, 유네스코(UNESCO)는 여러 교육 관련 조약을 채택해왔으며, 1990년 모두를 위한 교육에 관한 세계선언(World Declaration on Education for All), 1993년 빈 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action), 1996년 ‘유엔 인권교육 10개년 행동계획(Plan of Action for the United Nations Decade for Human Rights Education)’ 등 연성법(soft law)¹⁸⁾은 교육권의 해석 및 적용에 중요한 지침을 제공한다. 지역인권체계에서도 미주국가기구(Organization of American States, 이하 OAS)의 1948년 미주인권선언¹⁹⁾ 제12조, 1988년 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조, 유럽평의회(CoE)의 1952년 유럽인권협약 제1추가의정서 제2조 및 1996년 개정 유럽사회헌장 제15조, 제17조 및 제30조, 유럽연합(EU)의 2000년 EU 기본권헌장 제14조, 아프리카 연합(AU)의 전신인 아프리카 통일기구(OAU)의 1981년 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카

¹⁸⁾ 유엔 기구의 결의, 선언, 보고서 등은 조약이나 관습법은 아니므로 일견 법적 구속력이 없지만 기존 인권조약의 세부적 내용을 해석·적용하거나, 관련 규범의 발전에 널리 활용되기 때문에 연성법(soft law)이라 불린다. 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2017), pp. 75~79; 김대순, 『국제법론』 (서울: 삼영사, 2017), pp. 93~95.

¹⁹⁾ 1948년 4월 미주 국가들이 OAS 출범과 함께 채택한 미주인권선언(American Declaration of the Rights and Duties of Man)은 1948년 12월 10일 유엔총회가 채택한 세계인권선언보다 반년을 앞서 국제법 사상 최초로 국가들이 합의한 인권장전(bill of human rights)이다.

1
2
3
4
5
6

헌장 제17조 제1항 및 아동권리·복지에 관한 아프리카 헌장 제11조에 교육권이 규정되어 있다.²⁰⁾

한편, 1966년 ICESCR 등 핵심 국제인권조약들은 국가들이 선출한 전문가 위원으로 구성된 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 CESCR)를 비롯한 인권조약 이행감독위원회들을 두고 있다. 이들 이행감독위원회는 당사국 이행보고서의 심의 및 총괄소견(concluding observations), 특정 국가가 아닌 보편적 인권문제에 대한 일반논평(general comments), 인권침해 피해자들의 준수법적 개인진정 절차 등을 중심으로 활동한다. 인권조약 이행감독위원회들의 일반논평, 총괄소견, 개인진정 결정례는 그 자체가 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 해당 조약에 대한 권위 있는 해석 지침을 제시한다.

북한은 1966년 ICESCR 및 ICCPR, 1979년 여성차별철폐협약, 1989년 아동권리협약, 2006년 장애인권리협약의 당사국이지만 정기 이행보고서 제출은 불규칙하다.²¹⁾ 특히, ICESCR은 2003년 제2차 보

²⁰⁾ ICESCR 제13조 제1항, 아동권리협약 제28조 제1항, 장애인권리협약 제24조 제1항은 당사국이 교육권을 인정한다고 규정하고, 유럽인권협약 제1추가의정서 제2조는 “누구도 교육받을 권리를 거부당하지 않는다(No person shall be denied the right to education)”고 규정한다. 반면에 1948년 미주인권선언 제12조 제1항, 1948년 세계인권선언 제26조 제1항, 1969년 미주인권협약 제13조 제1항, 1981년 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장 제17조 제1항 및 아동권리·복지에 관한 아프리카 헌장 제11조 제1항, 1988년 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제1항, 2000년 EU 기본권헌장 제14조 제1항, 2004년 아랍인권 헌장 제41조 제1항, 2012년 아세안(ASEAN) 인권선언 제31조 제1항은 모든 사람(또는 아동)이 교육 받을 권리를 가진다고 규정하여 차이를 보인다.

²¹⁾ 북한의 핵심 국제인권조약 비준 및 개인진정절차 수락 현황, 정기 이행보고서 제출·심사 현황은 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 웹사이트에서 확인이 가능하다. OHCHR, “View the ratification status by country or by treaty: DPRK,” <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=47&Lang=EN> (검색일: 2017.11.11.); OHCHR, “Reporting status for DPRK,” <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=PRK&Lang=EN> (검색일: 2017.11.11.).

고서 심사, ICCPR은 2002년 제2차 보고서의 후속 보고 이후로 정기보고서를 제출하지 않고 있다. 한편, 2017년 10월 아동권리위원회는 북한의 제5차 정기보고서에 대한 총괄 소견(45문단~50문단), 2017년 11월 여성차별철폐협약은 북한의 제2·3·4차 통합 정기보고에 대한 총괄 소견(33문단~34문단)에서 교육권 이행 관련 권고를 하고 있다.²²⁾ 북한은 2016년 12월 6일 장애인권리협약을 비준하여 아직까지 이행보고서를 제출한 바가 없다. 북한은 개인진정 절차를 수락한 인권조약이 없다.

북한이 당사국이 아닌 1965년 ICERD, 1984년 CAT, 1990년 ICMW, 2006년 ICPED의 규정도 국제관습법의 일부이거나 국제법상 강행규범에 해당한다면 북한도 이를 준수할 의무가 있으며, 이는 다른 국제규범의 경우에도 마찬가지라 할 수 있다. 북한이 당사국인 조약의 규정을 해석·적용하는 경우에도 다른 국제인권문서를 참조하는 것이 자연스러울 것이다. 따라서 북한의 교육권 관련 의무는 모든 관련 규범을 고려하여 포괄적으로 이해할 필요가 있다.

3. 교육권의 세부적 내용

교육권 관련 규정은 핵심 국제인권조약을 비롯한 여러 인권문서에 있지만 가장 중심적인 내용은 1966년 ICESCR 제13조와 이에 관한 CESCR의 일반논평 제13호²³⁾에서 찾을 수 있다. 1948년 세계인권선

²²⁾ CRC, Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5 (29 September 2017), paras. 45~50; CEDAW, Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/2-4 (17 November 2017), paras. 33~34.

²³⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999).

1
2
3
4
5
6

언 제26조의 교육권 내용을 발전시킨 ICESCR 제13조는 규약의 조문들 중에서 가장 상세하게 다음과 같이 당사국의 의무를 규정하고 있다.

제13조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 교육이 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다. 당사국은 나아가서 교육에 의하여 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하며, 민족 간에 있어서나 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단 간에 있어서 이해, 관용 및 친선을 증진시키고, 평화유지를 위한 국제연합의 활동을 증진시킬 수 있도록 하는 것에 동의한다.
2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.
 - (a) 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.
 - (b) 기술 및 직업 중등교육을 포함하여 여러 가지 형태의 중등 교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람이 일반적으로 이용할 수 있도록 하고, 또한 모든 사람에게 개방된다.
 - (c) 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.
 - (d) 기본교육은 초등교육을 받지 못하였거나 또는 초등교육의 전 기간을 이수하지 못한 사람들을 위하여 가능한 한 장려되고 강화된다.
 - (e) 모든 단계에 있어서 학교제도의 발전이 적극적으로 추구하고, 적당한 연구·장학제도가 수립되며, 교직원의 물질적 처우는 계속적으로 개선된다.
3. 이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라서 법정후견인이 그들 자녀를 위하여 공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교로서 국가가 정하거나 승인하는 최소한도의 교육수준에 부합하는 학교를 선택하는 자유 및 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유를 존중할 것을 약속한다.
4. 이 조의 어떠한 부분도 항상 이 조 제1항에 규정된 원칙을 준수하고, 그

교육기관에서의 교육이 국가가 결정하는 최소한의 기준에 일치한다는 요건하에서, 개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유를 간섭하는 것으로 해석되지 아니한다.²⁴⁾

ICESCR 제13조와 CESCR의 일반논평 제13호, 그리고 다른 교육권 관련 인권규범을 종합하면 국제인권법상 교육권을 구성하는 규범들이 도출될 수 있으며, 이를 정리하면 아래와 같다.

가. 교육의 목표 부합

ICESCR 제13조 제1항은 교육이 ① 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하고, ② 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 하며, ③ 모든 사람이 자유사회에 효율적으로 참여하고, ④ 국가 간²⁵⁾ 그리고 모든 인종적, 종족적 또는 종교적 집단 사이에 이해·관용·친선(tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups)을 촉진시키며, ⑤ 평화유지를 위한 유엔 활동을 증진시킬 것을 명시하고 있다. 이는 세계인권선언 제26조 제2항을 일부 확장한 것으로 가장 근본적인 목표는 “인격의 완전한 발전(full development of the human personality)”이라 할 수 있다.²⁶⁾ CESCR은 또한 교육의 목적으로 성 평등, 환경 보존 등을 제시한 아동권리협약 제29조 제1항과 유엔이 채택한 선언문들이 CESCR 제13

24) 법제처 국가법령정보센터, “경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약),” <<http://www.law.go.kr/trtyMInfoP.do?trtySeq=232>> (검색일: 2017.11.11.)

25) 한국정부의 번역본은 “among all nations”를 “민족 간에”로 번역했으나 유엔헌장 제1조 제2항과 비슷한 맥락에서 쓰였기 때문에 “국가 간에”로 번역하는 것이 타당할 것으로 보인다.

26) CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), para. 4.

조 제1항에 내재된 내용들이자 제13조 제1항의 현대적 해석이라 설명한 바 있다.²⁷⁾

한편, 아동권리협약 제29조 제1항은 교육의 지향점으로 ① 아동의 인격·재능 등의 계발, ② 인권 및 유엔헌장 원칙의 존중감 계발, ③ 부모·문화적 정체성(identity)·언어·가치, 현 거주국과 출신국의 가치, 다른 문명에 대한 존중감 계발, ④ 모든 인종·민족 등 집단과의 관계에서 이해·평화·관용·성 평등·우정의 정신에 입각하는 자유사회에서의 책임 있는 삶 영위 준비, ⑤ 자연환경 존중의 양성을 제시하고 있다. 아동권리협약은 또한 학대로부터의 보호(제19조 제1항), 장애아동(제23조 제3항), 노동착취 등으로부터의 보호(제32조 제2항)를 위한 교육을 규정하고 있다. 아동권리위원회는 제29조 제1항이 아동에게 인간 존엄, 자존감 등을 배양하여 사회에서 만족할 만한 삶을 살게 하는 것이라 설명하고 있다.²⁸⁾ 이외에도 여성차별철폐협약,²⁹⁾ 장애인권리협약,³⁰⁾ 지역인권문서³¹⁾에서 추가적으로 교육의 목표가 규정되어 있다.

²⁷⁾ *Ibid.*, para. 5.

²⁸⁾ CRC, General Comment No. 1, Article 29(1): The Aims of Education, UN Doc. RC/GC/2001/1 (17 April 2001), para. 2.

²⁹⁾ 교육 분야에서 여성에게 남성과 동등한 권리를 확보(제10조), 가정교육에서 자녀양육의 남녀 공동책임 인식(제5조 b호), 시골 여성의 기술능력 향상을 위한 교육(제14조 제2항 d호) 등 여성의 권리와 지위 강화를 교육의 목표로 제시한다. 또한, 여성차별철폐위원회는 일반권고 제3호에서 당사국들의 평등 실현을 위한 교육 및 공보 캠페인을 촉구했다.

³⁰⁾ 장애인의 균등한 교육 기회의 보장의 목적을 (가) 인간의 잠재력·존엄성·자기 존중감의 완전한 계발 및 인권·다양성 존중 강화, (나) 인성·재능·창의성의 계발 극대화, (다) 장애인의 자유사회에의 효과적 참여(제24조), 교육과정에서 장애인 권리의 존중(제8조 제2항 b호), 착취 등으로부터의 장애인 보호(제16조 제1항 및 제2항), 출산과 가족계획 교육 접근권(제23조 제1항 b호), 가활(habilitation) 및 재활(rehabilitation) (제26조 제1항)로 규정하고 있다. 통합적인 교육제도(inclusive education system)에 관한 장애인권리위원회의 일반논평 제4호도 유의할 내용이다.

³¹⁾ 1948년 미주인권선언 제12조 제2문과 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제2항은 품위 있는 삶(*una subsistencia digna*) 달성, 1981년 아프리카 아동권리·복지헌장 제11조 제2항은 아프리카의 긍정적 도덕(*morals*), 전

이외에도 CESCR은 제13조 제1항의 규정으로부터 교육과정,³²⁾ 학 교제도의 민족별 분리,³³⁾ 인권교육³⁴⁾에 관한 당사국의 의무를 도출해 낸 바 있다.³⁵⁾ 즉, 교육과정은 인권 및 차별금지, 국제평화와 환경보호 등의 내용을 포함해야 하고, 정당한 이유가 없는 교육체계에서의 분리· 배제는 허용될 수 없다.

통가치, 문화의 보존(c호), 국가 독립 및 영토보존의 유지(e호), 아프리카의 통일과 연대(African Unity and Solidarity) (f호), 일차보건의료(primary health care) 의 이해(h호), 2012년 ASEAN 인권선언은 평화유지를 위한 ASEAN 활동의 개선을 교육의 목표로 제시하고 있는 것이 눈여겨볼 만하다.

³²⁾ CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Georgia (adopted on 9 May 2000), UN Doc. E/C.12/1/Add.42 (17 May 2000), paras. 19, 31; CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Japan (adopted on 30 August 2001), UN Doc. E/C.12/1/Add.67 (24 September 2001), para. 59, cited in Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, p. 1095.

³³⁾ CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (adopted on 4 December 1997), UN Doc. E/C.12/1/Add.19 (12 December 1997), para. 18; CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Bosnia and Herzegovina (adopted on 25 November 2005), UN Doc. E/C.12/BIH/CO/1 (24 January 2006), paras. 28, 50; CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Serbia and Montenegro (adopted on 13 May 2005), UN Doc. E/C.12/1/Add.108 (23 June 2005), paras. 37, 64, Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, p. 1095.

³⁴⁾ CESCR, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2008/2 (24 March 2009), para. 58.

³⁵⁾ Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, pp. 1092~1096.

1
2
3
4
5
6

나. 수준별 교육 제공

ICESCR 제13조 제2항은 당사국의 가용한 자원에 따른 사회권의 점진적 이행 원칙(제2조 제1항)에 따라 초등교육, 중등교육, 고등교육, 기본교육 등 수준별로 보장 범위에 차이를 둔다. 또한 교육권 특별보고관(Special Rapporteur on the Right to Education)과 CESCR의 모든 수준별 교육에 공통적으로 고려할 요건 네 가지로 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 적응성(adaptability)을 제시하고 있다.³⁶⁾ 이 중 ① 가용성(availability)은 학교 건물과 시설, 숙달된 교원, 교재 등 기본 인프라의 제공, ② 접근성(accessibility)은 (a) 비차별(non-discrimination), (b) 물리적 접근성(physical accessibility), (c) 경제적 접근성(economic accessibility)의 보장, ③ 수용성(acceptability)은 교육 형식과 내용의 유의미함, 문화적 적절성, 양질, ④ 적응성(adaptability)은 사회변화와 학생의 필요에 맞는 교육을 제공하는 탄력성을 의미한다.

ICESCR 제13조 제2항 (a)호에 따르면 초등교육은 의무 교육이고, 모두에게 무상으로 실시되어야 하는 것이 특징이다. 그 중요성 때문에 ICESCR 제14조에서 합리적 기간 내 무상의무화의 시행계획을 2년 내로 수립할 것을 규정하고 있다.³⁷⁾ 초등교육의 무상 의무화는 세계인권선언 제26조 제1항, 아동권리협약 제28조 제1항 (가)호에도 규정되어 있다.³⁸⁾ ICESCR 제13조 제2항 (b)호는 기술 및 직업 교육을 포함한 다양

³⁶⁾ UNCHR, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Ms. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 1998/33, UN Doc. E/CN.4/1999/49 (13 January 1999), paras. 42~74; CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), para. 6.

³⁷⁾ “의무(compulsory)” 및 “무상(free)”의 의미는 CESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), paras. 6~7.

한 형태(different forms)의 중등교육이 점진적 무상 교육의 도입을 포함한 모든 가용한 수단을 통하여 모두에게 일반적으로 가용·접근 가능하게(generally available and accessible) 할 것을 규정하고 있다.

ICESCR 제13조 제2항 (b)호는 기술·직업 교육(Technical and Vocational Education: TVE)을 중등교육의 일부로, ICESCR 제6조 제2항에서는 기술 및 직업 교육을 노동권의 일부로 다루고 있는데, 후자가 더 포괄적이고 세계인권선언 제26조 제1항도 기술·직업 교육이 일반적으로 접근 가능할 것만을 규정하고 있으므로 기술·직업 교육이 모든 수준의 교육에 포함된다고 보는 것이 타당할 것이다.³⁹⁾ 한편, 아동권리협약 제28조 제1항 (나)호는 더 나아가 다양한 형태의 중등교육 개발과 필요시 재정지원(financial assistance) 제공까지 규정하고 있다.

ICESCR 제13조 제2항 (c)호는 고등교육이 점진적 무상 교육의 도입을 포함한 모든 가용한 수단을 통하여 모두에게 실력(capacity)에 따라 평등하게 접근 가능하게(equally accessible) 할 것을 규정하고 있다. 이는 세계인권선언 제26조 제1항과 아동권리협약 제28조 제1항 (다)호에서 무상 실시에 관한 언급 없이 고등교육이 모든 사람에게 실력에 따라 동등하게 접근 가능하여야 한다고 규정한 것에 비하여 진일보한 것이다.⁴⁰⁾ CESCR은 학생들의 필요와 ICESCR 제6조 제2항 및 세계인

³⁸⁾ 지역인권문서의 경우에도 미주인권선언 제12조 제4문 및 제31조, 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제3항 (a)호, 아프리카 아동권리·복지헌장 제11조 제3항 (a)호, 아랍인권헌장 제41조 제2항, ASEAN 인권선언 제31조 제2항에 초등교육의 무상의무 실시가 규정되어 있다.

³⁹⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), para. 15. 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제3항 (b)호, 아프리카 아동권리·복지헌장 제11조 제3항 (b)호, ASEAN 인권선언 제31조 제2항도 유사한 규정을 두고 있다. 아랍인권헌장은 중등교육에 관한 언급이 없다.

⁴⁰⁾ 지역인권문서의 경우, 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제3항 (c)호에서 점진적 무상교육 도입을 언급했으나, 아프리카 아동권리·복

1
2
3
4
5
6

권선언 제26조 제1항을 감안할 때 고등교육도 기술·직업 교육을 포함한 다양한 형태가 가용해야 한다고 해석한다.⁴¹⁾ 고등교육은 일반적으로 가용·접근 가능하게 되어야 하는 중등교육과 달리 실력에 따라 동등하게 접근 가능해야 한다는 차이가 있다.⁴²⁾

중등 및 고등 교육의 “점진적” 무상화는 국가에 무제한적 재량을 부여하는 것으로 이해해서는 곤란하다. ICESCR 제2조 제1항은 규약상 권리의 “완전한 실현을 점진적으로 달성”할 것을 규정하고 있지만 여기에는 “특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 [...] 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것”이라는 조건이 따른다. 점진적 이행은 차별이 없을 것, 완전한 실현은 점진적이더라도 점진적 이행을 위한 “조치(steps)”는 취할 것이 요구된다.⁴³⁾ 한편, 고등교육의 경우, 중상위 계층 자녀일수록 대학 진학률이 높고 대학 졸업 후 기대 소득이 늘어나므로 대학에 진학하지 않는 사람과의 형평성 문제, 대학 외 교육훈련 기회 제공을 고려할 필요가 있고, 교육의 공공성을 강조하는 선진국에서도 완전한 무상 교육 실시는 드물다. 그러므로 대학 등록금을 신설·인상하는 역진적 조치(retrogressive step)를 막고, 경제 형편과 관계없이 고등교육을 받을 여건을 마련하는 것이 현실적으로 중요해 보인다.⁴⁴⁾

지헌장 제11조 제3항 (c)호, ASEAN 인권선언 제31조 제2항은 이에 관한 언급이 없다. 아랍인권헌장은 고등교육에 관한 언급이 없다.

⁴¹⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), para. 18.

⁴²⁾ *Ibid.*, para. 19.

⁴³⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para. 1, of the Covenant), UN Doc. E/1991/23, annex III (1991), paras. 1~2.

⁴⁴⁾ CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and

ICESCR 제13조 제2항 (d)호는 초등교육 미이수자를 대상으로 기본 교육(fundamental education) 권장을 규정하고 있다. 그런데 기본교육은 1990년 모두를 위한 교육 세계선언(World Declaration on Education for All)의 기초교육(basic education)과 상응하는 개념이므로 1990년 세계선언에 따라 초등교육 미이수자 뿐만 아니라 기초교육 필요(basic learning needs)를 충족하지 못한 모든 사람도 기본교육을 받을 권리가 있다고 보는 것이 타당하다.⁴⁵⁾ 기본교육은 연령과 성별 제약이 없으므로 성인교육, 평생교육의 일부이다.⁴⁶⁾

ICESCR 제13조 제2항 (e)호는 모든 단계에서의 학교제도 발전의 적극적 추진, 적당한 장학제도(adequate fellowship system) 설치, 교직원의 물질적 처우의 지속적 개선을 규정하고 있다. 학교제도의 발전을 위하여 당사국은 전체적 발전계획을 수립할 의무가 있으며, 특히 초등교육이 우선시되어야 한다.⁴⁷⁾ 장학제도는 ICESCR의 차별금지 및 평등 규정에 따라 취약 집단(disadvantaged groups)의 동등한 교육 접근성을 개선해야 한다.⁴⁸⁾ 교직원 처우의 개선과 관련해서는

Cultural Rights: Mauritius (adopted on 18 May 1994), UN Doc. E/C.12/1994/8 (31 May 1994), para. 16; CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada (adopted on 4 December 1998), UN Doc. E/C.12/1/Add.31 (10 December 1998), para. 39, cited in Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, pp. 1113~1114. CESCR은 한국에서 과외 때문에 소외 계층의 고등교육 접근이 제한되는 현상을 시정할 것을 권고했다. CESCR, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of the Republic of Korea (adopted on 6 October 2017), UN Doc. E/C.12/KOR/CO/4 (19 October 2017), paras. 63~64.

⁴⁵⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), paras. 22~23.

⁴⁶⁾ *Ibid.*, para. 24.

⁴⁷⁾ *Ibid.*, paras. 25~51.

⁴⁸⁾ *Ibid.*, para. 26.

1
2
3
4
5
6

1966년 국제노동기구(ILO)와 유네스코 교원의 지위에 관한 권고, 1997년 유네스코의 고등교육 교직원종사자의 지위에 관한 권고에 대한 관심을 환기시키며, 교직원이 그 역할에 걸맞은 조건과 지위를 누리게 하기 위한 취한 조치를 당사국들이 보고할 것을 촉구하고 있다.⁴⁹⁾ 한편, 아동권리협약 제28조 제1항 (d)호 및 (e)호는 교육 정보 등이 모든 아동에게 가용·접근 가능하게 하고, 아동의 정기적 출석과 중퇴 감소를 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.⁵⁰⁾

다. 교직원 노조 단결권 및 단체교섭권

ICESCR 제13조 제2항 (e)호의 교직원 처우의 지속적 개선 규정과 아동의 교육권과 관련하여 CESCR은 교원의 일반적 노동여건 악화에 우려를 표하며 CESCR 제6조~제8조의 규정에 따른 교원의 노조 단결권 및 단체교섭권에 주목하고 있다.⁵¹⁾ 교직원은 노동자로서 노조의 설립 및 운영에 관하여 국제기준에 부합하는 권리를 가지며, 특히 경제 형편이 어려운 나라일수록 일정 수준의 물질적 처우와 교육 여건, 교원 재교육 등을 지속적으로 개선하기 위하여 노조의 역할이 중요하다. 교원 노조의 경우에도 ICESCR 제8조 제1항의 규정에 따라 노조의 결성·가입 및 활동은 국가안보·공공질서·타인의 권리보호를 위해 민주 사회에서 필요한 경우 법으로 제한될 수 있고((a)호 및 (c)호), 파업권도

⁴⁹⁾ Recommendation concerning the Status of Teachers (Adopted on 5 October 1966) by the Special Intergovernmental Conference on the Status of Teachers, convened by UNESCO, Paris, in cooperation with the ILO; UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (11 November 1997).

⁵⁰⁾ 아프리카 아동권리·복지현장 제11조 제3항 (d)호도 유사한 규정이 있다.

⁵¹⁾ CESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), para. 27.

법에 따라 행사되어야 한다((d)호). 또한 ICESCR 제8조 제2항은 공무원의 노동권 행사에 대한 합법적 제한을 막지 않는다고 규정하고 있다. 그러나 기본적인 인권인 노동권 행사의 제한은 비례성 원칙에 따라 엄격하게 심사받을 필요가 있고,⁵²⁾ 국제노동기구(ILO) 조약 등에서 부과하는 노동권 보호 의무 또한 고려할 필요가 있다.

라. 부모·후견인의 학교 선택권 및 부모·후견인의 신념에 따른 종교·도덕 교육 보장

세계인권선언 제26조 제3항은 부모에게 자녀가 받을 교육을 선택할 권리가 있다고 규정하고 있으며, ICESCR 제13조 제3항에서 당사국은 부모나 법정후견인이 아동을 공립학교 이외에 국가가 정한 최소 교육 기준을 만족하는 학교를 선택할 자유를 존중하고, 부모나 법정후견인의 신념에 따른 아동의 종교·도덕 교육을 보장할 것을 약속했다.⁵³⁾ 국가가 정한 최소 교육기준은 학생 입학, 교육과정, 증명서 인증 등을 다룰 수 있고, 제13조 제1항에 규정된 교육의 목표에 부합되어야 한다.⁵⁴⁾ 공립학교에서의 특정 종교나 신념의 교육은 차별 없는 면제나 대안이 없으면 부모·법정후견인의 신념에 따른 종교·도덕 교육의 보장에 부합되지 않는다.⁵⁵⁾ 특히 종교 교육의 보장은 자유권으로 분류되는

⁵²⁾ ICESCR 제4조에 따라 ICESCR상의 권리는 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 민주사회에서 공공복리증진의 목적으로만 가능하다.

⁵³⁾ 유럽인권협약 제1추가의정서 제2조에서 당사국은 조건 없이 부모가 부모의 종교·철학적 신념에 맞는 교육 및 교수를 준수할 것을 약속하고 있고, 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제3항은 국내법에 따라 인권 친화적 교육 원칙 등과 합치되는 범위 내에서 자녀가 받을 교육 유형을 부모가 선택할 권리를 규정하고 있다.

⁵⁴⁾ CESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), para. 29.

⁵⁵⁾ *Ibid.*, para. 30.

1
2
3
4
5
6

종교의 자유 관련 규정에도 명시되어 있다.⁵⁶⁾

마. 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영

세계인권선언 제26조는 교육을 받는 사람의 권리만 있고 교육자의 권리는 없는데 반하여, ICESCR 제13조⁵⁷⁾ 제4항 및 아동권리협약 제29조 제2항은 교육의 목표에 부합되고 국가가 정하는 최소 교육기준을 만족하는 경우, 교육권 규정이 개인·단체의 교육기관 설립·운영의 자유를 당사국이 간섭할 수 있는 것으로 해석될 수 없다고 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 해석 원칙을 제시하는 형식으로 되어 있지만 간접적으로 개인·단체의 교육기관 설립·운영의 자유를 확인한 것으로 해석해도 문제가 없을 것이다. 여기에는 탁아소, 대학, 성인 교육기관 등 모든 형태의 교육기관이 포함되며, 당사국은 교육기회의 지나친 불균형을 초래하지 않도록 할 의무가 있다.

바. 차별금지 및 동등한 대우

교육의 목표로서 교육을 통하여 차별인식과 편견을 없애는 것과는 별도로 교육을 받을 기회에서도 차별이 없이 동등한 대우가 보장되어

⁵⁶⁾ ICCPR 제18조 제4항, ICMW 제12조 제4항, 1969년 미주인권협약 제12조 제4항, 2004년 아랍인권헌장 제30조 제3항, 1981년 유엔총회가 채택한 종교나 신앙에 근거한 모든 불관용과 차별 철폐에 관한 선언(Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief) 제5조 제1항 및 제2항 참조.

⁵⁷⁾ CESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), para. 30.

⁵⁸⁾ 유럽인권협약 제1추가의정서 제2조, 아프리카 아동권리·복지헌장 제11조, 아랍인권헌장 제41조, ASEAN 인권선언 제31조는 교육기관 설립·운영의 자유에 관한 언급이 없지만 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제5항은 의정서의 어떠한 내용도 당사국이 개인·단체의 교육기관 설립·운영의 자유를 제한하는 것으로 해석될 수 없다고 하고 있다.

야 한다.⁵⁹⁾ 특히, 취약집단(disadvantaged groups)의 경우 실질적으로 동등한 대우(equal treatment)를 받을 수 있도록 적절한 조치가 취해져야 한다. ICESCR에 규정된 권리의 행사에 관하여 제2조 제2항은 당사국들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분에 따른 차별이 없게 보장할 것을, 제3조는 남녀의 동등한 권리를 보장할 것을 약속하고 있고, CDESCR은 이를 1960년 유네스코 교육차별방지협약, 여성차별철폐협약, ICERD, 아동권리협약, 1989년 국제노동기구(ILO) 원주민 부족민 협약(제169호 협약)의 관련 규정에 비추어 해석하고 있다.⁶⁰⁾ CDESCR은 예산 편차로 거주 지역에 따라 교육의 질에 차이가 발생하는 것도 ICESCR의 규정상 차별에 해당한다고 본다.⁶¹⁾ 이외에도 임신·출산 여부, 성적 지향 등 합리적 근거가 없는 국제인권법에서 금지된 차별 사유에 따른 교육권 행사의 제한도 허용될 수 없을 것이다.

ICESCR 당사국은 실질적 남녀평등과 취약집단의 실질적 평등을 위한 임시특별조치(temporary special measures), 즉 여성 및 소수자 우대정책은 기존 불평등을 유지하거나 목표 달성 이후로도 계속되지 않는 한 차별금지 원칙에 위배되지 않는다.⁶²⁾ 또한, 당사국은 실질적 차별을 식별하고 시정하기 위해 교육 통계를 남녀, 출신지역 등 금지된 차별 사유를 기준으로 분리해서 취합해야 한다.⁶³⁾ 이외에도 여성차별철폐

⁵⁹⁾ 예를 들어, 인종차별철폐협약에서 제5조 (e)호 (v)목은 교육받을 권리의 향유에서 인종차별을 금지하고 있고, 제7조는 교육 분야에서 인종차별을 초래하는 편견에 대하여 국가 간에 그리고 모든 인종적 또는 종족적 집단 사이에 이해·관용·친선을 촉진하는 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

⁶⁰⁾ CDESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), para. 31.

⁶¹⁾ *Ibid.*, para. 35.

⁶²⁾ *Ibid.*, para. 32.

⁶³⁾ *Ibid.*, para. 37.

폐협약 제10조 (라)호는 여성이 남성과 동일하게 장학금 및 연구 장려금의 혜택을 받을 것을 보장하고 있다. 또한, 장애인권리협약 제24조는 장애인의 교육을 위한 장애인 교사 채용 등의 지원을 규정하고 있다.⁶⁴⁾

사. 학문의 자유

학문의 자유는 ICESCR 제14조에 규정되어 있지는 않지만 CESCR은 당사국 이행보고서들을 심의한 결과, 모든 수준의 교육에서 교직원과 학생의 학문의 자유(academic freedom)가 보장되어야만 교육권을 누리는 것이 가능하며, 정치적 압력에 많이 노출되는 고등교육기관의 교직원과 학생은 특히 그렇다는 견해를 피력했다.⁶⁵⁾ 학문 공동체의 구성원들은 개인적으로 또는 집단적으로 지식과 생각을 추구하고, 발전시키고, 전달할 자유가 있으며, 대신에 타인의 학문적 자유를 존중하고, 다른 견해에 대한 공정한 논의를 보장하며, 모든 사람을 불법적 차별 없이 대우할 의무가 있다.⁶⁶⁾ 학문의 자유는 또한 고등교육기관에 상당한 자율성(autonomy)을 줄 필요가 있지만, 특히 정부 지원을 받을 경우에는 공공 책임(public accountability)이 따르며, 자율성과 공공 책임 사이의 적절한 균형을 맞출 필요가 있다.⁶⁷⁾

⁶⁴⁾ 경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서 제13조 제2항 (e)호는 장애인을 위한 특수교육과정 설립을 규정하고 있으며, 아프리카 아동권리·복지헌장 제11조 제3항 (e)호는 공동체의 모든 집단의 교육에 대한 동등한 접근을 보장하기 위하여 여성, 영재(gifted), 취약(disadvantaged) 아동을 위한 특별조치를 취할 것을 규정하고 있다. 흥미롭게도 아랍인권헌장 제41조 제6항은 성인을 위한 교육 프로그램 수립을 규정하고 있다.

⁶⁵⁾ CESCR, General Comment No. 11, UN Doc. E/C.12/1999/4 (10 May 1999), para. 38.

⁶⁶⁾ *Ibid.*, para. 39.

⁶⁷⁾ *Ibid.*, para. 40.

아. 체벌 금지

학문의 자유와 마찬가지로 국제인권조약에 체벌(corporal punishment) 금지를 명시한 조항은 없다. 그러나 CESCR은 체벌이 국제인권법의 지도 원리로 세계인권선언과 두 국제인권규약의 전문(前文)에 명시된 개인의 존엄과 배치된다고 해석하며, 비폭력적 규율(discipline)의 도입을 장려한다.⁶⁸⁾ 아동권리협약은 당사국이 학교 규율이 아동의 인간으로서의 존엄과 합치하고 협약에 부합되게 운영되도록 조치하고(제28조 제2항), 아동이 부모·후견인 및 다른 양육자의 양육을 받는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력을 포함한 혹사나 착취로부터 보호하기 위한 조치를 취할 것(제19조 제1항)을 규정하고 있다. 아동권리위원회는 체벌로부터의 아동 보호에 관한 일반논평 제8호에서 아동권리협약 제19조가 “아동에 대한 어떠한 수준의 합법화된 폭력(any level of legalized violence against children)”의 여지도 남기지 않는다고 판단했다.⁶⁹⁾ 아동권리위원회는 체벌의 정의를 고통이나 불편을 끼치기 위해 물리력이 사용되는 벌이라 정의하여 불편한 자세를 오래 취하게 하거나 매운 고추를 강제로 먹게 하는 것과 같은 행위도 체벌에 포함시켰다.⁷⁰⁾ 또한 ICCPR의 이행감독을 맡은 시민·정치권 위원회는 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우를 금지한 ICCPR 제7조가 교육적 조치로서의 체벌도 금지하고, 교육기관의 아동 및 학생도 보호한다는 점을 강조했다.⁷¹⁾

⁶⁸⁾ *Ibid.*, para. 41.

⁶⁹⁾ CRC, General Comment No. 8, UN Doc. CRC/C/GC/8 (2 March 2007), para. 18.

⁷⁰⁾ *Ibid.*, para. 11.

⁷¹⁾ HRC, General Comment No. 20 (1992), para. 5 in General Assembly Official Records, Forty-Seventh Session, Supplement No. 40, A/47/40 (9 October 1992), annex VI, pp. 193~195.

4. 교육권에 상응하는 국가의 의무

아래에서는 CESCR의 일반논평 제13호를 중심으로 3유형 의무론을 비롯하여 교육권에 상응하는 국가의 의무를 살펴본다. 특히, 교육권 중에는 차별 금지처럼 즉각적으로 이행해야 하는 의무가 있으며, 점진적 이행이 권리 실현을 위한 구체적 조치를 취할 의무를 희석시키는 것은 아니라는 점을 유념할 필요가 있다.

가. 사회권 담론에서의 3유형 의무론

1945년 이후 국제인권법 초창기의 자유권·사회권 이분법을 뛰어넘기 위한 지적 노력 중의 하나로 고안된 것이 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현 의무(obligation to fulfill)로 구성된 3유형 의무론이다. 1980년 정치철학자 헨리 슈(Henry Shue)는 소극적·적극적 권리 구분을 비판하며, 모든 개별 권리에는 세 종류의 의무, 즉 박탈을 피할 의무(duties to avoid depriving), 박탈로부터 보호할 의무(duties to protect from deprivation), 박탈당한 사람을 지원할 의무(duties to aid the deprived)가 따른다고 주장했다.⁷²⁾ 1980년대 중반 노르웨이 출신 인권소위 위원 아스비온 아이데(Asbjørn Eide) 또한 권리와 의무가 1대1로 대응하던 기존의 틀을 벗어나 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현

⁷²⁾ Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980), pp. 51~53; M. Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Antwerpen, Oxford, and New York: Intersentia, 2003), pp. 158~160; Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, 2nd Edition (Oxford, Portland, and Oregon: Hart Publishing, 2016), p. 31.

의무(obligation to fulfill) 세 종류의 의무를 고안하여 식량권에 관하여 제출한 보고서에서 이를 활용했고, 1984년 네덜란드 국제법학자 호프(G.J.H. van Hoof)는 아이데와 유사하게 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 보장 의무(obligation to ensure) 세 가지 의무를 주창하면서 증진 의무(obligation to promote)를 추가했다.⁷³⁾ 이와 같은 새로운 접근법은 사회권뿐만 아니라 자유권에 도 적용될 수 있으므로, 사회권과 자유권의 의무가 완전히 이질적인 것이 아니라는 것을 보여준다.⁷⁴⁾

⁷³⁾ Asbjørn Eide, “The International Human Rights System,” in Wenche Barthe Eide, Susantha Goonatilake, Joan Gussow and Omawale (ed.), *Food as a Human Right* (Tokyo: United Nations University, 1984), p. 154; Report on the Right to Adequate Food as a Human Right submitted by Mr. Asbjørn Eide, Special Rapporteur, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23 (7 July 1987), pp. 11, 14~15; Updated Study on the Right to Food, submitted by Mr. Asbjørn Eide in accordance with Sub-Commission decision 1998/106, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12 (28 June 1999), para. 52; G.J.H. van Hoof, “Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views,” in Philip Alston and Katarina Tomasevski (ed.), *The Right to Food* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1984); M. Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, pp. 161~162; Asbjørn Eide, “The Right to Adequate Food as a Human Right,” *Human Rights Study Series*, no. 1 (1989). 헨리 슈(Henry Shue)와 호프(G.J.H. van Hoof)의 논의를 참조하여 슈타이너와 알스톤은 5유형 의무론을 제안하기도 했다. “Comment on Types of State Duties Imposed by Human Rights Treaties” in Henry J. Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals: Text and Materials*, 2nd Edition (Oxford, New York: Oxford University Press, 2000), pp. 180~184.

⁷⁴⁾ 자유권의 경우에도 비슷하게 각 권리에 상응하는 세 가지 의무가 따르는 것으로 볼 수 있다는 견해로는 David Harris and Michael O’Boyle, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 22; UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), Opinion No. 76/2017, Bin Ghaith v. UAE, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/76 (21 November 2017), para. 62; Opinion No. 83/2017, Hussein v. Egypt, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/83 (22 November 2017), paras. 51, 70; Opinion No. 88/2017, Gandhi v. India, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/88 (23 November 2017), para. 32.

1
2
3
4
5
6

3유형 의무론은 유엔의 사회권 해석에서도 일관되게 인용되고 있으며, 교육권에 따르는 의무, 특히 수준별 교육의 제공 의무에서 유효하게 적용될 수 있다. 1999년 CESCR은 식량권에 관한 일반논평 제12호에서 1980년대 아이데 보고서의 논의를 인용하여 식량권을 비롯한 모든 인권에는 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현 의무(obligation to fulfill)가 따르며, 실현 의무에는 촉진 의무(obligation to fulfill (facilitate))와 제공 의무(obligation to fulfill (provide))가 포함된다고 설명했고, 교육권에 관한 일반논평 제13호에서도 동일한 접근법을 활용했다.⁷⁵⁾ 한편, 2000년 CESCR은 건강권에 관한 일반논평 제14호에서 존중 의무, 보호 의무, 완수 의무를 그대로 확인하면서도 완수 의무에 촉진 의무, 제공 의무뿐만 아니라 증진 의무(obligation to promote)까지 추가하였다.⁷⁶⁾ 1999년 이후 CESCR의 일반논평들은 증진 의무까지 포함한 3유형 의무론을 일관되게 사용해왔다.⁷⁷⁾

나. 교육권에서의 3유형 의무를 포함한 국가의 의무

CESCR은 ICESCR 제13조의 교육권에 관한 당사국들의 의무를 일반논평 제13호에서 제시하고 있다. CESCR은 당사국이 차별 철폐와

⁷⁵⁾ CESCR, General Comment No. 12, UN Doc. E/C.12/1999/5 (12 May 1999), para. 15; CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), paras. 46~48, 50.

⁷⁶⁾ CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 August 2000), paras. 30~33.

⁷⁷⁾ CESCR General Comment No. 15, No. 16, No. 17, No. 18, No. 19, No. 21, No. 22, No. 23, No. 24. 때문에 교육권의 경우에도 증진 의무를 배제할 타당한 이유는 없어 보인다.

점진적 이행을 위한 구체적 조치를 취할 즉각적 의무(immediate obligations)가 있으며, 역진적 조치(retrogressive measures)를 취하지 않을 의무를 지적했다.⁷⁸⁾ 교육권의 경우, 존중 의무는 국가가 개인의 교육권을 침해하는 행위를 자제할 의무, 보호 의무는 국가가 제3자에 의한 교육권 침해를 방지할 의무, 충족 의무는 스스로 권리를 실현할 수 없는 사람을 위한 제공 의무, 적극적인 조치를 통해 권리의 실현을 돕는 촉진 의무, 교육홍보캠페인을 통해 인식을 제고하는 증진 의무를 포괄한다.⁷⁹⁾ ICESCR 제13조는 국가가 주된 책임(principal responsibility)을 지며, 각 수준 교육에 대한 국가의 충족(제공) 의무는 차이가 있다.⁸⁰⁾

구체적으로 ICESCR 제13조 제1항은 당사국들이 모든 수준별 교육의 교과과정이 제13조 제1항에 규정된 인권 증진 증 교육의 목표를 따를 것을 보장할 의무가 있으며, 이를 위하여 유네스코 가이드라인과 ‘유엔 인권교육 10년(UN Decade for Human Rights Education)’ 관련 자료를 참조할 수 있다.⁸¹⁾

ICESCR 제13조 제2항에 대해 당사국들은 가용성(availability), 접근성(accessibility), 수용성(acceptability), 적응성(adaptability) 각 측면에서 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect), 실현 의무(obligation to fulfill)를 갖는다.⁸²⁾ 예를 들어, 교육의 가용성을 존중하기 위해 사립학교를 폐쇄해서는 안 되고, 교육의 접근성을 보호하기 위해 부모 및 사용자를 비롯한 제3자가 여성

⁷⁸⁾ CESCR, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999), paras. 43~45.

⁷⁹⁾ *Ibid.*, paras. 46~47.

⁸⁰⁾ *Ibid.*, para. 48.

⁸¹⁾ *Ibid.*, para. 49.

⁸²⁾ *Ibid.*, para. 50.

아동의 교육을 막지 못하게 하며, 교육의 수용성을 충족(촉진)하기 위해 소수자·원주민에게 문화적으로 적절한 교육을 제공하고, 교육의 적응성을 충족(제공)하기 위해 학생들이 필요로 하는 교육과정을 지원하며, 교육의 가용성을 충족(제공)하기 위해 학교 교실, 교육 프로그램, 학습자재, 숙련되고 충분한 임금을 받는 교원을 갖출 필요가 있다.⁸³⁾ 각 수준별로는 초등교육의 무상 의무실시가 최우선이고, 모든 사람이 중등·고등·기본 교육을 접할 수 있도록 최소한 이에 관한 국가전략을 수립할 필요가 있으며, 또한 정부는 취약 집단들(disadvantaged groups)을 위한 장학금을 마련할 의무가 있다.⁸⁴⁾

당사국은 또한 ICESCR 제13조 제3항 및 제4항에 따른 사립교육기관이 준수해야 하는 “최소교육기준(minimum educational standards)”을 정립하고 투명하고 효과적인 감독체계를 유지해야 하며, 사립교육기관들을 재정적으로 지원할 의무는 없지만 지원할 경우, 금지된 차별 없이 지원해야 한다.⁸⁵⁾ 당사국은 또한 공동체나 가족이 아동 노동에 의존하지 않도록 보장할 의무가 있고, 모든 당사국들은 개별적으로 또는 국제지원 및 협력을 통해 교육권의 완전한 실현 의무에 유념하여 국제금융기관을 포함한 국제기구의 회원국으로서 교육권을 적절히 고려할 의무가 있다.⁸⁶⁾

교육권의 최소핵심 의무(minimum core obligations)에는 차별 없는 공교육 접근 허용, ICESCR 제13조 제1항에 규정된 목표에 부합되는 교육, ICESCR 제13조 제2항 (a)호에 따라 초등교육의 무상의무화, 중등·고등·기본 교육에 관한 국가전략 수립 및 이행, 국가나 제3자의 방해

⁸³⁾ *Ibid.*

⁸⁴⁾ *Ibid.*, paras. 51~53.

⁸⁵⁾ *Ibid.*, para. 54.

⁸⁶⁾ *Ibid.*, paras. 55~56.

없는 자유로운 교육 선택이 포함된다.⁸⁷⁾ 제13조의 위반(violations)에는 작위(acts of commission)와 부작위(acts of omission)가 모두 포함되며, 구체적 사례로는 차별적 법령 유지, 실질적 차별의 시정 조치 부재, 제13조 제1항의 목표에 어긋나는 교육과정과 제13조 제1항 준수를 감시할 제도 불비, 제13조 제2항에 따른 초등교육 무상 의무 실시 및 중등·고등·기본 교육의 점진적 실현을 위한 구체적 조치의 부재, 제13조 제3항 및 제4항에 위배되는 사립교육기관 금지, 사립교육기관의 최소 교육기준 준수 보장의 실패, 그 외에 학문의 자유 위반, 제4조에 위배되는 정국 혼란기의 교육기관 폐쇄 등이 있다.⁸⁸⁾ 한편, 당사국 이외에도 제13조상의 의무 이행에는 유엔 기구들의 역할이 있다.⁸⁹⁾

III. 북한의 교육권 현실과 개선 방안

1. 북한의 교육권 개념과 국제의무 이행 가능성

조선로동당 규약⁹⁰⁾이 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에 우선하는 당 우위국가인 북한에서 헌법 규정을 살펴보는 것이 의미가 있는지 회의적일 수 있다. 그러나 북한에서 헌법은 실정법으로서 효력을 가지며, 헌법 규정을 통해 북한의 교육권에 대한 시각과 국제인권법상 교육권과의 근본적 차이를 확인할 수 있다. 2016년 개정 헌법은 제5장(공민

⁸⁷⁾ *Ibid.*, para. 57.

⁸⁸⁾ *Ibid.*, paras. 58~59.

⁸⁹⁾ *Ibid.*, para. 60.

⁹⁰⁾ 가장 최근에는 2016년 제7차 당 대회에서 김정은의 호칭 등을 정리하는 개정을 했다. 광명일, “北, 5월 개정헌 당규약에 ‘김씨 3부자’ 호칭 정리(종합),” 『연합뉴스』, 2016. 06.10., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/10/0200000000A KR20160610139200014.HTML>> (검색일: 2017.11.11.).

의 기본권리와 의무)에서 아래와 같이 교육권을 규정하고 있다.

제73조 공민은 교육을 받을 권리를 가진다. 이 권리는 선진적인 교육제도와 국가의 인민적인 교육시책에 의하여 보장된다.

한편, 2016년 북한 헌법은 제3장(문화)에서 아래와 같이 사회주의교육학 원리의 구현을 목적으로 명시하면서 더 세부적인 교육 관련 규정을 두고 있는데, 이는 2012년 북한 헌법의 관련 규정과 동일하나 2012년 9월 소학교를 4년제에서 5년제로 늘린 것에 맞추어 제45조에서 의무교육 기간을 기존 11년에서 12년으로 늘린 차이가 있다.⁹¹⁾

제43조 국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키운다.

제44조 국가는 인민교육사업과 민족간부양성사업을 다른 모든 사업에 앞세우며 일반교육과 기술교육, 교육과 생산로동을 밀접히 결합시킨다.

제45조 국가는 1년동안의 학교전 의무교육을 포함한 전반적 12년제의 의무교육을 현대과학기술발전추세와 사회주의건설의 현실적요구에 맞게 높은 수준에서 발전시킨다.

제46조 국가는 학업을 전문으로 하는 교육체계와 일하면서 공부하는 여러 가지 형태의 교육체계를 발전시키며 기술교육과 사회과학, 기초과학교육의 과학리론수준을 높여 유능한 기술자, 전문가들을 키워낸다.

제47조 국가는 모든 학생들을 무료로 공부시키며 대학과 전문학교학생들에게는 장학금을 준다.

제48조 국가는 사회교육을 강화하며 모든 근로자들이 학습할수 있는 온갖

⁹¹⁾ 김진숙, “북한의 ‘전반적 12년제 의무교육’에 따른 학제와 교육과정 개정 동향,” 『KDI북한경제리뷰』 (2016) 참조.

조건을 보장한다.

제49조 국가는 학령전어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키워준다.

이처럼 북한 헌법의 교육권은 국민의 권리이자 국가의 의무로 규정되어 있지만 교육의 목표를 사회주의 혁명가 양성으로 설정하고 있다. 이는 교육의 의의를 개개인 인격의 완전한 계발과 교육을 통한 보편적 인권 가치의 확산에 두는 ICESCR 제13조 제1항에 규정된 국제인권규범의 교육권과는 지향점이 다르다고 할 수 있다. 또한 북한 헌법에는 부모의 학교 선택권 및 종교교육 보장, 교육기관 설립의 자유, 학문의 자유가 언급되지 않으며, 오히려 국가에 의한 “주체형 새 인간” 육성을 내세우는 것은 그러한 자유를 부정하는 것이라 할 수 있다. 따라서 국가가 제공하는 교육도 인민의 자유 증진이 아닌 사회주의 혁명을 위한 기능적 측면에서 이해할 수 있다.

이와 같은 북한체제의 교육권 관념을 고려하면 북한은 인권친화적 교육 실시, 교직원 노조 허용, 부모·후견인의 학교 선택권 및 종교교육 보장, 사립교육기관 설립·운영, 학문의 자유 등의 존중 의무를 이행할 가능성은 매우 낮다. 그러나 핵·경제 병진 노선에 따라 1990년대 고난의 행군 이후 가용 자원이 줄면서 무너진 초등·중등·고등·기본 교육체계를 복원하는 충족(제공) 의무 이행에는 적극적이고, 국제협력의 여지도 있을 것으로 보인다. 즉, 북한의 전체주의 체제에 위협이 되지 않는 사회권으로서의 교육권에는 호의적이겠지만 주체사상, 사회주의교육학과 부합되기 어려운 자유권으로서의 교육권에는 적대적일 것이다. 하지만 자유권에 해당하는 권리 중에서도 남녀평등 교육과정이나 체벌 자제 등 체제유지와 직접적으로 충돌하지 않는 분야에서는 의무 이행의 여지가 있을 것이다. 인권 친화적 교육의 목표의 경우에도 종교의

1
2
3
4
5
6

자유, 표현의 자유와 같이 체제 불합치적인 내용은 의무 이행 가능성이 낮지만 차별인식 개선, 성 및 재생산 건강을 포함한 건강권 등을 증진하는 교육의 목표라면 이행 가능성이 낮을 수 있다. 따라서 즉각적·점진적 이행 여부, 북한의 이행 가능성을 기준으로 교육권의 세부 내용을 분류하면 아래와 같다.

표 5-1 교육권 세부 내용의 분류(즉각적·점진적 이행 여부 및 북한의 이행가능성 기준)

		즉각적 이행 가능	점진적 이행 필요
이 행 가 능 성	높음	체벌 금지 차별금지 및 동등한 대우(체제 합치)	교육의 목표 부합(체제 합치) 수준별 교육 제공
	낮음	교직원 노조 단결권 및 단체교섭권 부모·후견인의 학교선택·종교교육 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영 차별금지 및 동등한 대우(체제 불합치) 학문의 자유	교육의 목표 부합(체제 불합치)

교육권의 완전한 실현을 위해서는 북한이 모든 관련 의무를 이행하는 것이 필요하지만 현실적 어려움을 감안하면 즉각적·점진적 이행 여부와 북한의 이행 가능성을 기준으로 한국과 국제사회의 전략적 차별화된 접근이 필요할 것으로 보인다. 즉, 유엔 및 남북 대화를 통하여 모든 교육권의 완전한 실현을 촉구하되 북한당국의 수용 가능성과 한국과 국제사회의 지원이 가능한 분야에서는 적극적으로 협력하는 접근 방식을 생각할 수 있다. 아래에서는 먼저 북한의 구체적인 이행 의무를 살펴보고, 다음으로 이행 감독 방안을 검토한다.

2. 북한의 구체적 교육권 관련 의무

가. 교육의 목표 부합

ICESCR 제13조 제1항 등 국제인권법에서 규정한 교육의 목표에 부합하는 교육과정은 앞서 살펴봤듯이 “인격의 완전한 발전(full development of the human personality)”을 핵심 내용으로 하므로 보편적 인권교육을 필요로 한다. 그런데 북한 헌법 제43조는 “국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지덕체를 갖춘 주체형의 새 인간으로 키운다”고 규정하고 있다. 이렇듯 교육의 목표를 특정 이념을 위해 투쟁하는 혁명가 양성으로 규정하는 것은 개인의 자유로운 인격 발전과는 상충된다고 할 수 있다. 북한 헌법의 제5장 국민의 기본권리와 의무(제62조~제86조)도 제63조에서 “국민의 권리와 의무는 《하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여》라는 집단주의원칙에 기초한다”는 전체주의 원리를 표방하고 있다.⁹²⁾ 또한 북한 헌법에는 일반적 차별 금지 조항이 없다.⁹³⁾ 따라서 북한의 헌법 규정만을 근거로 권리 교육을 실시하는 것은 ICESCR 제13조 제1항이 요구하는 인권친화적 교육의 목표에 부합되기 어려울 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한 헌법은 명목상으로는 선거권(제66조), 언론·출판·집회·시위·결사의 자유(제67조), 신앙의 자유(제68조), 신소·청원권(제69조), 노동권(제70조), 휴식권(제71조), 치료권(제72조), 교

⁹²⁾ 북한 인권의 존중·보호를 규정한 북한 헌법 제8조에서도 그 대상을 “로동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민”으로 제한하고 있고, 같은 조항에서 “조선민주주의인민공화국의 사회제도는 근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도이다”라 못 박고 있다.

⁹³⁾ 대한민국 헌법 제11조 제1항 비교.

1
2
3
4
5
6

육권(제73조), 과학·문화예술활동의 자유(제74조), 남녀 평등(제77조), 가정의 보호(제78조), 인신·주택의 불가침 및 서신의 비밀(제79조), 망명권(제80조)을 규정하고 있다. 때문에 이와 부합되는 세계인권선언과 두 국제인권규약의 내용을 정규 교육과정에 포함시킬 것을 요구하면 원론적으로 반대하기 어려울 것이다. 사회권의 경우, CESCR은 건강권, 물에 대한 권리, 노동권, 사회보장권, 문화생활권, 성 및 재생산 건강권, 노동 여건 등에 대한 교육 이행을 요구하고 있다.⁹⁴⁾ 자유권의 경우에도, 정치범을 제외한 일반 형사사건 피의자의 권리처럼 체제에 직접적으로 위협이 되지 않으면 교육 이행이 가능할 수 있다. 또한 북한 교육과정에서 헌법상 국민의 권리 규정들을 얼마나 내실 있게 가르치고 있는지 문의하고 개선을 촉구할 수 있다.

한편, 북한 헌법 제77조는 남녀의 동등한 사회적 지위와 권리, 출산 휴가, 모자 보호, 여성의 사회진출 지원 등을 규정하고 있고, 북한 헌법 제66조는 “성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙”에 따른 선거권 제한을 금지하고 있으므로 표면적으로는 세계인권선언 제2조 및 ICCPR 제2조 제1항 및 제26조, ICESCR 제2조 제2항

⁹⁴⁾ CESCR, General Comment No. 14, UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 August 2000), paras. 16~17; CESCR, General Comment No. 15, UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003), para. 25; CESCR, General Comment No. 18, UN Doc. E/C.12/GC/18 (6 February 2006), paras. 13~14, 27~28; CESCR, General Comment No. 19, UN Doc. E/C.12/GC/19 (23 November 2007), para. 49; CESCR, General Comment No. 21, UN Doc. E/C.12/GC/21 (21 December 2009), paras. 15 (b), 26, 27, 29, 35, 52 (i), 53, 54 (c), 55 (c); CESCR, General Comment No. 22, UN Doc. E/C.12/GC/22 (2 May 2016), paras. 7, 9, 28, 47, 49 (f), 63; CESCR, General Comment No. 23, UN Doc. E/C.12/GC/23 (27 April 2016), paras. 50, 63. 성교육의 경우, 단순히 학교에서 의무화하는 것으로는 부족하며, 성 및 재생산 건강 정보와 피임 방법을 포함한 체계적 교육이 필요하고, 비혼 모에 대한 국가의 지원과 사회적 편견을 타파하기 위한 계몽 캠페인이 병행될 필요가 있다. CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea (adopted on 19 November 2009), UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (17 December 2009), para. 31.

에 규정된 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분”에 따른 차별 금지의 교육을 정규과정에 포함시키는 것도 북한당국이 반대할 명분은 없을 것으로 보인다. 북한과 가까웠던 사회주의 및 제3세계 국가들이 대체로 차별철폐에 적극적이었던 점도 감안할 수 있다. 특히, 북한은 2001년 여성차별철폐협약 비준, 2010년 여성권리보장법을 제정했지만 여전히 만연한 여성 차별과 여성에 대한 폭력을 시정하기 위한 교육 이행이 절실하다.⁹⁵⁾ 장애인 차별금지 교육⁹⁶⁾이나 국가·민족·종교 간 이해·관용·친선 교육도 마찬가지로 북한에서도 표면적 이행이 가능할 것으로 보인다.

물론 인종, 출신성분, 성 소수자 등의 차별금지 교육의 이행은 쉽지 않을 수 있다. 인종차별의 경우, 북한은 외부세계와의 극단적 단절과 민족을 강조하는 주체사상의 영향으로 로동신문에 《다민족, 다인종사회》론은 민족말살론(2006.04.27.), “단일성은 조선민족의 자랑”(2007.07.09.) 등의 기사가 실리는가 하면⁹⁷⁾ 오바마 대통령을 “까무잡잡한 상통에 멀통한 재빛눈깔, 뺨하니 뚫린 코구멍, 부풀어오른 두툼한 주둥이에 버럭털이 까시시한 빨쭈귀, 뜯어볼수록 아프리카원시림속의 쟈내비(원숭이)상통”, “혈통마저 분명치 않은 잡종”, “인간의 초보적인 면모도 갖추지 못한 이런 추물”(2014.05.02.),⁹⁸⁾ “열대수림 속에서 서식하는

95) 도경옥 외, 『북한인권백서 2015』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 282~303.

96) 북한은 2003년 장애인보호법을 제정하였으나, 여전히 사회적으로 부정적 인식이 강하며, 강제 단종수술과 격리 조치 등에 대한 탈북자들의 엇갈린 진술이 나오고 있다. 위의 책, pp. 353~369.

97) 북인권모니터팀(다산인권센터기자 인권운동사랑방기자 천주교인권위원회), “우려스러운 북의 단일민족관: [인권오름] 반인권적인 폐쇄적 민족주의는 오히려 ‘해악,’” 『프레시안』, 2007.09.11., <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=85497>> (검색일: 2017.11.11.).

98) “세상에 하나밖에 없는 불량아 오바마에게 천벌을,” 『조선중앙통신사』, 2014.5.2., <<http://kcna.co.jp/calendar/2014/05/05-02/2014-0502-020.html>>. 해당 발

1
2
3
4
5
6

원숭이”(2014.12.27.)⁹⁹⁾라 비하한 바 있다.¹⁰⁰⁾ 중국에서 송환된 탈북 여성들의 강제낙태나 영아살해는 이러한 극단적 인종사상의 충격적 산물이다.¹⁰¹⁾ 화교 및 재일동포 “귀국자”에 대한 법적·사회적 차별도 심각하며, 3대 계층 및 25개 성분에 따른 차별도 제도화되어 있다.¹⁰²⁾ 성 소수자의 경우, 북한은 동성애를 퇴폐 자본주의 문화로 간주하여 2011년 재일교포 출신 레즈비언 커플을 공개처형한 바 있다.¹⁰³⁾ 때문에 북한당국이 성 소수자에 대한 인식을 바꾸기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 유엔 등 국제무대에서 북한이 인종, 출신 및 성 소수자 차별금지 교육의 이행을 지속적으로 촉구할 필요가 있다.¹⁰⁴⁾

또한, 북한 교육과정에서 평화유지를 위한 유엔 활동을 증진에 기여

언은 북한정부의 성명이 아니라 “천리마제강연합기업소 로동자 강혁”의 발언을 소개하는 형식으로 되어 있지만 일반주민의 입을 빌리는 것은 북한의 일상적 선전술이다. Chico Harlan and Zachary A. Goldfarb, “U.S. criticizes racist North Korean screed against Obama,” *Washington Post*, 8 May 2014, <https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-korean-screed-against-obama-illustrates-race-based-worldview/2014/05/08/9bc7a68f-7b71-4110-b4f1-85ae05c92777_story.html>; Joshua Stanton, “Really? North Korea called President Obama “a wicked black monkey”?” (Update: It’s worse than that; Update 2, now with full translation),” *One Free Korea*, 7 May 2014, <<http://freekorea.us/2014/05/07/really-north-korea-called-president-obama-a-wicked-black-monkey/#sthash.wddRwFxi.dpbs>>.

⁹⁹⁾ 심인성, “미국, 북한의 오바마 원숭이 비유에 일단 ‘반응자제,’” 『연합뉴스』, 2014.12.28., <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/12/28/0505000000AKR20141228002600071.HTML>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁰⁰⁾ 특히 북한에서는 1980년대 이후 민족주의가 강조되어 왔다. 강혜석, “정당성의 정치와 북한의 민족재건설: 주체, 우리 식, 우리민족제일주의,” 『다문화사회연구』, 제10권 제1호 (2017), pp. 65~96.

¹⁰¹⁾ UN HRC, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para. 42.

¹⁰²⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 192~206.

¹⁰³⁾ “북한 레즈비언 커플, ‘자본주의에 물든 죄’로 공개처형,” 『서울신문』, 2011.09.29., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110929500003>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁰⁴⁾ 같은 맥락에서 북한의 조속한 ICERD 비준을 촉구할 필요가 있다.

하는 내용 반영 의무의 이행을 확인할 필요가 있다. 이를 위하여 교과서에 나타난 타국·타민족의 왜곡 묘사, 배타적 민족주의 고양, 전쟁 선동의 내용을 확인하여 지속적으로 문제제기와 시정을 요구해야 한다. 북한의 체제 우상화 교육 또한 인권친화적 교육의 목표에 부합되지 않으므로 “당의 유일적 령도체계 확립의 10대 원칙” 등의 과도한 정치 사상교육,¹⁰⁵⁾ 조선소년단·김일성사회주의청년동맹에서의 교육, 학생들의 자아비판 실태 등을 파악하고 유엔에서 문제 제기를 해야 한다.

한편, 교육체계에서 특정 집단의 분리·배제 또한 인권친화적 교육의 목표에 위배되므로 출신성분별 학급 분리, 장애인의 정규교육제도 배제, 임신·출산 학생의 배제 여부를 확인하고, 필요 시 시정을 요구할 필요가 있다.¹⁰⁶⁾

나. 수준별 교육 제공

북한의 수준별 교육에서 가용성, 접근성, 수용성, 적응성의 결여는 계속 지적되어 왔다.¹⁰⁷⁾ 가용성 측면에서 북한은 무상의무교육 등이 법제화되어 있지만 경제난으로 교복, 학용품, 교과서와 같은 교육 기자재가 부족하고, 건물과 시설도 많은 투자가 필요할 것으로 보인다. 또한, 혹독한 식량난과 경제난으로 상당한 타격을 입었을 숙달된 교원의 양성 및 재교육은 단순한 자원의 투자뿐만 아니라 일정한 시간과 지속적 관리가 요구된다. 2016년 8월 태풍 ‘라이언록’으로 대규모 피해가

¹⁰⁵⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 146~151, pp. 327~328. 최근에는 당원만이 10대 원칙의 체계적 교육을 받는다고 한다. 위의 책, p. 150.

¹⁰⁶⁾ 탄자니아에서는 2003년~2011년에 여학생 55,000명이 임신을 이유로 자퇴하거나 퇴학당하여 인권단체의 비판을 받았다. Center for Reproductive Rights, “Forced Out: Mandatory Pregnancy Testing and the Expulsion of Pregnant Students in Tanzanian Schools,” (2013), p. 17.

¹⁰⁷⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 258~264.

발생하자 유니세프는 구호 활동의 일환으로 1,500명의 학생들에게 530개의 응급 교육 자재를 제공했고, 북한 교육위원회(舊 교육성)와 함께 교육에 대한 여파를 최소화하기 위해, 겨울철 등교가 가능하게 28,163명의 아동에게 겨울옷을 지급했고, 현지 당국이 23,348명의 아동에게 교과서를 제공하는 것을 지원했다.¹⁰⁸⁾

이렇듯 가용성은 그 특성상 국제기구를 통한 지원이 가능하고, 북한 당국도 수용하려는 태도를 보인다. 물론 북한정부도 지나친 군비 지출을 줄여 교육 관련 예산을 늘리는 등 스스로의 노력이 선행되어야 국제 사회의 지원을 호소하는 것이 용이할 것이다.¹⁰⁹⁾ 한편, 유니세프의 겨울철 등교를 위한 겨울옷 지급 사례에서도 볼 수 있듯이 가용성에는 학교 건물과 시설, 숙달된 교원, 교재뿐만 아니라 옷, 음식, 상하수도, 위생 환경 등 교육에 필요한 폭넓은 인프라의 마련이 포함된다. 최근 한국에서 생리대를 구입할 돈이 없어 등교를 못해 학습권이 침해되는 사례가 있었는데, 북한에서도 유사한 이유로 여학생들의 교육 가용성이 충족되지 못 하는 경우를 시정해야 한다.¹¹⁰⁾

접근성 측면에서도 북한은 비차별 관점에서 정치범 등의 자녀나 정치범수용소의 아동은 교육 접근이 제한되고 있으며, 대학 진학에서는

¹⁰⁸⁾ UNICEF Annual Report 2016: DPRK, pp. 2~3, 17.

¹⁰⁹⁾ 김세진, “미국무부 “GDP대비 국방비지출 북한이 전세계 1위”, 『연합뉴스』, 2016. 12.23., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/23/0200000000A KR20161223014600071.HTML>> (검색일: 2017.12.20.). 북한주민의 교육권 보장에 대한 1차적 책임을 지는 북한정부가 과도한 군비 지출 등으로 책임을 이행하지 않는 것은 국제법상 의무의 불이행에 해당된다. 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점”, 『다문화사회연구』, 제10권 제1호 (2016), p. 110.

¹¹⁰⁾ UN General Assembly Resolution 70/169. The Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation, UN Doc. A/RES/70/169 (17 December 2015), preambular para. 14 and para. 5 (e), cited in UN WGAD, Opinion No. 57/2017, Nyanzi v. Uganda, UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/57 (24 August 2017), para. 53.

여성 비율이 떨어진다.¹¹¹⁾ 여성의 대학 진학 비율 향상은 북한정부도 수용할 수 있을 것으로 보이나, 정치범 가족의 교육 문제는 국제 차원에서 지속적인 요구가 필요할 것이다. 물리적 접근성 측면에서는 북한의 교통 인프라 부실로 오지의 경우 교육시설에의 접근성이 떨어진다.¹¹²⁾ 장애 아동의 경우에도 특수학교가 턱없이 부족한 편이다.¹¹³⁾ 경제적 접근성의 경우에도 경제난으로 교과서, 학용품 비용 등을 학부모가 부담하며, 교육비 부담으로 등교를 못하는 사례로 인해 무상교육제가 유명무실해졌다는 지적이 있다.¹¹⁴⁾ 물리적, 경제적 접근성을 보장하기 위해서는 북한정부와 국제사회의 더 많은 투자가 필요하고, 접근성 차별을 줄이기 위해서는 북한당국의 적극적 노력이 선행되어야 할 것이다.

수용성의 경우, 과도한 정치사상 교육, 정치행사 및 체제선전 동원, 의무적 군사훈련은 학부모나 학생들이 받아들이기 좋은 내용으로 보기 어렵다.¹¹⁵⁾ 이에 대해서는 지속적 문제 제기와 개선 압박이 필요해 보인다. 적응성¹¹⁶⁾의 경우, 모든 교육과정을 결정하고 통제하는 유일한 주체가 정부와 당이기 때문에 모든 학생들에게 일률적으로 적용되며, 학부모와 학생의 의견은 반영되기 어려운 경직성 때문에 시대의 변화를 따라가기 어려울 것으로 보인다.¹¹⁷⁾ 한편, 유니세프는 보건성, 인민

¹¹¹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 260~261.

¹¹²⁾ 위의 책, p. 261.

¹¹³⁾ 위의 책, pp. 320~322.

¹¹⁴⁾ 위의 책, pp. 261~262; CRC, Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5 (29 September 2017), paras. 45~46.

¹¹⁵⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 262~263, 329~332.

¹¹⁶⁾ 통일연구원에서 발간하는 『북한인권백서』에서는 “adaptability”를 “적합성”으로 번역하고 있는데, 문맥상으로도 “적응성”이 타당한 것으로 보인다.

¹¹⁷⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 263~264.

대학습당과 협력하여 12,142명의 기술자에게 웹 세미나로 영양, 원거리 교육 시스템으로 보건 및 수도를 교육시켰으며, 유니세프 직원들과 현지 인력은 50개 군에 200여 차례 방문 교육을 실시했다.¹¹⁸⁾ 북한당국과 신뢰관계가 구축되면 적응성 개선도 이와 유사한 협력이 가능할 것으로 보이며, 비정부기구를 통한 지원도 하나의 방안이 될 수 있다.

다. 교직원 노조 단결권 및 단체교섭권

북한의 체제 특성상, ICCPR 제22조 및 ICESCR 제8조에서 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 보장된 민주주의 사회에서 일반적인 노조나 노동3권에 관한 법 규정이 없으며, 당이 통제하는 “조선직업총동맹”이 있을 뿐이다.¹¹⁹⁾ 이는 교직원의 경우에도 마찬가지일 것이다. 물론 북한 체제가 상당히 자유화되면 과거 폴란드의 자유노조와 같은 노조 활동이 가능해질지도 모른다. 그러나 현재로서는 유엔을 비롯한 국제무대에서 지속적으로 문제 제기를 할 단계인 것으로 보인다.

라. 부모·후견인의 학교 선택권 및 부모·후견인의 신념에 따른 종교·도덕 교육 보장

부모·후견인의 학교 선택권 및 종교교육 보장 또한 북한 정치체제의 특성상 단기간 내에 용인될 가능성은 낮아 보인다. 북한 헌법 제68조는 신앙의 자유를 규정하고 있으나, 실상은 종교가 철저히 탄압을 받고 있다.¹²⁰⁾ 역시 북한 체제가 상당히 이완되어 국민의 자율성을 인정하

118) UNICEF Annual Report 2016: DPRK, p. 4.

119) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 255.

120) 정재호 외, 『2016 북한 종교자유 백서』 (서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2016) 참조.

고, 종교의 자유가 허락될 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 그러나 지금으로서는 유엔에서의 문제 제기를 계속할 단계인 것으로 보인다.

마. 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영

현재의 북한 정치체제는 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영을 허용할 여지가 없다. 평양 주재 외교관과 국제기구 직원들의 자녀를 위해 문수동에 있는 평양 외국인학교(Pyongyang Korean School for Foreigners)는 북한인 교사들이 영어로 북한 교육체계에 따라 가르칠 뿐이다.¹²¹⁾ 그러나 북한의 대외 개방 진전으로 북한 주재 외국인의 수가 늘어나면 외국인 학교를 시작으로 사립학교가 생겨날 가능성을 완전히 무시할 수는 없다. 역시 유엔에서 계속 문제 제기를 할 필요가 있다.

바. 차별금지 및 동등한 대우

북한의 교육 목표에서 살펴봤듯이 교육의 기회에서는 화교나 재일교포 출신 “귀국자”에 대한 차별과 출신 성분¹²²⁾에 따른 차별이 존재한다. 그러나 체제에 위협이 되지 않는 여성 교육, 장애인 교육 등의 경우, 북한당국이 이행할 의사가 있어 보인다. 그러나 장애인 교육의 경우처

¹²¹⁾ JH Ahn, “Quality of Education has improved, but Propaganda on Kims Remained Constant,” *NK News*, 2015.12.04., <<https://www.nknews.org/2015/12/school-life-of-pyongyang-foreigners-school-revealed-on-internet>> (검색일: 2017.12.17.). 한편, 망명한 장승길 駐이집트 대사, 태영호 駐영국 공사 등 북한 외교관의 자녀뿐만 아니라 김정은 국무위원회 위원장, 쿠알라룸푸르 국제공항에서 VX 가스로 살해된 김정남의 아들 김한솔 등의 고위급 자제도 해외 국제학교를 다녔다.

¹²²⁾ CRC, Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People’s Republic of Korea, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5 (29 September 2017), paras. 45~46.

1
2
3
4
5
6

럼 투자할 가용 자원이 부족한 경우에는 국제기구 등의 지원이 필요할 것으로 보인다. 또한, 대학의 여성 비율을 높이기 위해 잠정적으로 여성 할당제를 도입할 것을 권고하는 것이 가능할 것이다.

사. 학문의 자유

북한 헌법 제74조는 과학·문학예술활동의 자유를 보장하지만 체제에 위협이 되는 학문의 자유가 용인되는 것으로 보기 어렵다. 학문의 자유는 북한 체제가 이완되는 것을 전제 조건으로 한다. 그러나 북한에서 학문의 자유 행사를 이유로 교원이나 학생이 탄압받은 사례를 확인하고, 이를 근거로 유엔 등에서 계속 문제 제기를 할 필요가 있다.

아. 차별 금지

국제인권법상 차별은 허용되지 않지만 북한에는 차별이 만연해있다.¹²³⁾ 차별 금지는 북한 체제에 직접적 위협을 가하는 것이 아니기 때문에 북한당국도 이행을 아예 거부하지는 않을 것으로 보인다. 때문에 북한의 차별 실태를 파악하고, 계속 유엔 등에서 차별 금지의 이행을 요구할 필요가 있다.¹²⁴⁾

3. 국제인권체계와 북한의 교육권 관련 의무 이행의 감독

위에서 언급했듯이 북한은 개인청원절차를 수락한 적은 없지만 ICESCR, ICCPR, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약

¹²³⁾ *Ibid.*, paras. 45~46.

¹²⁴⁾ 예를 들어, 통일연구원에서 발간한 『북한인권백서』에서도 차별에 관한 내용을 다룰 수 있다.

당사국으로서 정기적으로 이행보고서를 제출하여 심사를 받고, 유엔 인권이사회에서 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR), 유엔 북한인권특별보고관을 비롯한 인권 특별절차의 활동에서 계속적으로 언급이 되고 있다. 이러한 국제인권체계는 제한적으로나마 북한의 교육 제도 및 실상을 확인하고 공론화하며, 북한당국과 교육권 개선을 위한 대화를 할 수 있는 몇 안 되는 기회라 할 수 있다.

가. 인권조약 이행감독위원회의 정기보고서 검토

아동권리위원회는 북한의 아동권리협약 제5차 정기 보고서에 대한 총괄조건에서 우선 2011년 보통교육법 및 고등교육법 제정, 2012년 12년제 의무교육 강령 채택 등을 유념했다.¹²⁵⁾ 그러나 아동권리위원회는 아동의 교육시간 중 노무동원, 출신성분에 따른 아동의 교육 차별, 비공식적 학비 징수, “경제과제”나 대중동원에 불참한 아동에 대한 교사의 언어 및 물리적 처벌, 경제여건이나 부모 지병 때문에 학교에 가지 못하는 어린이들, 학교 인프라나 교육 자료에 대한 부족한 투자 등에 대한 우려를 표명했다.¹²⁶⁾ 아동권리위원회는 공부에 방해가 되는 노무를 어린이에게 강요하지 말고, 출신성분에 따른 교육 차별을 없애며, 비공식적 학비를 금지하고, 체벌을 금지하며, 경제적 어려움으로 학교를 중퇴하는 것을 방지하고, 모든 수준의 교육에서 남녀평등을 증진하며, 교육투자를 계속하고, 아동 친화적 학교를 촉진하며, 유니세프나 유네스코 등과의 기술 협력을 늘릴 것을 촉구했다.¹²⁷⁾

¹²⁵⁾ CRC, Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Democratic People’s Republic of Korea, UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5 (29 September 2017), para. 45.

¹²⁶⁾ *Ibid.*, para. 45.

¹²⁷⁾ *Ibid.*, para. 46.

1
2
3
4
5
6

아동권리위원회는 또한 이념 주입에 초점을 맞춰진 북한 교재 및 교육과정의 정치화에 우려를 표하면서 정규과목에 우선순위를 두고, 이해·평화·관용·성 평등·우정의 정신에 입각하는 자유사회에서의 책임 있는 삶을 영위하기 위한 교육을 실시하고 이를 위해 유니세프 및 유네스코의 기술적 지원을 요청할 것을 권고했다.¹²⁸⁾ 아동권리위원회는 이 외에도 유치원 교육에 대한 충분한 지원, 인권교육을 위한 국가 행동계획(national plan of action for human rights education)과 모든 교육과정에서의 인권 및 아동권리 포함을 권고했다.¹²⁹⁾

여성차별철폐위원회는 북한의 CEDAW 제2·3·4차 통합 정기보고서에 대한 총괄 소견에서 북한이 보편·의무 12년 교육 프로그램을 도입하고 거의 완전한 문자 해독률(literacy)을 달성한 것을 치하하면서도 성 고정관념(gender stereotypes) 시정노력 부족, 특히 소수의 여성 학급 회장, 교내 성희롱, 저조한 여성 대학 진학에 우려를 표명했다.¹³⁰⁾ 여성차별철폐위원회는 ① 교원을 위한 여성 권리 및 성 평등 교육 개선, 교과서에서 여성의 역사적 역할 반영, ② 학급 회장 등 지도자 역할을 포함한 학교 활동에서의 여성 참여 증진, ③ 여성의 과학기술 등 전통적으로 남성이 압도적으로 많은 고등교육 분야 진출을 개선하기 위한 스테레오타입 및 구조적 장벽 제거, ④ 유네스코 및 유니세프와의 협력 강화 등을 권고했다.¹³¹⁾

한국정부는 직접적으로 인권조약 이행감독위원회에 북한의 정기보고서에 대응하지는 않지만 교육권을 포함한 북한의 인권조약 및 이행

¹²⁸⁾ *Ibid.*, paras. 47~48.

¹²⁹⁾ *Ibid.*, paras. 49~50.

¹³⁰⁾ CEDAW, Concluding Observations on the Combined Second to Fourth Periodic Reports of the DPRK, UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/2-4 (17 November 2017), para. 33.

¹³¹⁾ *Ibid.*, para. 34.

감독위원회 권고사항의 이행을 파악하여 연례 『북한인권백서』와 같은 북한인권 보고서에 반영할 수 있다.

나. 국가별 정례인권검토

2014년 유엔인권위원회에서 북한은 제2차 UPR의 총 268개의 권고 사항 중 113개 사항을 수락했다. 수락된 사항은 대부분이 식량권, 수도·위생권, 건강권, 교육권을 비롯한 경제·사회권과 여성·아동·장애인 등 취약집단의 권리에 관한 것이었다.¹³²⁾ 실제로 UPR 권고사항 중 교육 관련 15개 권고사항은 북한이 모두 수락하였다.¹³³⁾ 권고 내용은 교육 전반의 개선, 여성, 장애인, 낙후지역을 위한 교육 강화, 국제협력 등으로 북한으로서도 부담이 되지 않는 전형적 사회권에 속하는 내용이었지만 공무원의 인권교육 강화(124.43), 인신매매 근절을 위한 사법관의 인권교육(124.110) 등도 수락한 것은 흥미롭다. 북한이 수락한 권고사항들만 해도 개선이 있으면 북한의 교육권은 상당히 신장될 것이다.¹³⁴⁾ 따라서 북한이 수락한 권고사항들을 제대로 이행하는지 면밀히 추적 검토할 필요가 있다.¹³⁵⁾ 아울러 다음 UPR에서는 인권증진을

¹³²⁾ Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the DPRK, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/28/71 (18 March 2015), para. 8.

¹³³⁾ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: DPRK, UN Doc. A/HRC/27/10 (2 July 2014), para. 124; Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: DPRK, Addendum - Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies presented by the State under Review, UN Doc. A/HRC/27/10/Add.1 (12 September 2014), para. 10.

¹³⁴⁾ 물론 북한이 부담이 되지 않는 권고사항들만을 제한적으로 이행하고 있으며, 북한의 반인도범죄를 다룬 북한인권 조사위원회(COI) 때문에 북한이 UPR에 협조적이었다는 지적도 있다. Jonathan T. Chow, "North Korea's Participation in the Universal Periodic Review of Human Rights," *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71, no. 2 (2017), pp. 146~163.

¹³⁵⁾ 최선영 외, 『유엔인권이사회 제1차 보편적 정례검토와 북한: 권고사항의 수용과

1
2
3
4
5
6

목표로 하는 교육과정, 교직원 노조, 부모·후견인의 학교 선택권 및 종교교육 보장, 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영, 학문의 자유, 차별 금지에 관하여도 권고사항이 제시되면 좋을 것으로 보인다.

다. 유엔 인권특별절차

최근 유엔 북한인권특별보고관이 유엔인권위원회나 유엔총회에 제출하는 보고서에서 교육 문제를 직접 다룬 적은 없으나, 2014년 북한 내 반인도범죄를 다룬 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry, 이하 COI)의 보고서는 북한에게 인권존중을 보장하는 교육을 도입하고 민족, 인종, 정치적 증오나 전쟁 프로파간다 및 교육활동을 철폐하고, 교육 및 고용에서 출신성분에 따른 차별을 종식하며, 성인과 아동에게 국내법, 국제법, 인권 관행과 민주적 거버넌스에 관한 종합적 교육을 제공할 것을 권고했다.¹³⁶⁾ 북한인권 COI는 또한 중국과 다른 나라들에게는 인신매매 피해자와 그 자녀들에게 교육을 제공할 것을 권고했다.¹³⁷⁾ 북한인권 특별보고관은 북한의 교육권에 관해서도 더 적극적으로 문제 제기를 하여 유엔 인권이사회 토론회 및 결의에 북한 교육권에 관한 내용도 포함되도록 노력할 필요가 있어 보인다. 한편, 유엔 북한인권특별보고관이 매년 보고서를 제출하는 유엔총회는 2005년부터 매년 북한 인권결의를 채택해왔는데 2007년부터는 매년 전문(前文)에 북한과 유니세프가 아동의 영양 상태와 교육의 질 개선을 위한 협조(collaboration)를 구축한 것을 유의한다는 내용을 담고 있다.¹³⁸⁾ 2017년 5월 북한이

실행에 대한 검증을 중심으로』(서울: 북한인권정보센터 유엔권고이행감시기구, 2017) 참조.

¹³⁶⁾ UNHRC, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para. 89 (f), (h) and (p).

¹³⁷⁾ *Ibid.*, para. 90 (d) and (e).

장애인권리 특별보고관을 초청한 것도 주목할 만하다.¹³⁹⁾

4. 한국정부 및 시민사회의 역할

한국은 지난 2016년 3월 북한인권법을 제정했다.¹⁴⁰⁾ 이는 2005년 관련 법안이 처음 발의 된지 거의 11년만의 일로 그만큼 국내에서 정치적 합의에 도달하는 것이 어려웠다는 것을 보여주는 것이다.¹⁴¹⁾ 이렇게 어렵게 제정된 법안만큼 북한인권의 실질적 개선에 도움이 되는 방향으로 활용하는 방안을 강구하는 것이 중요할 것이다. 현재 북한체제 내에서 국가로부터 자율성을 갖는 시민사회를 기대하기는 어려우므로 지금까지 북한인권의 이슈화나 인도적 지원에 앞장서온 한국의 시민사회 역시 앞으로도 북한인권 개선을 위한 적극적 활동을 계속할 필요가 있다.¹⁴²⁾

¹³⁸⁾ UN General Assembly Resolutions 62/167 (18 December 2007); 63/190 (18 December 2008); 64/175 (18 December 2009); 65/225 (21 December 2010); 66/174 (19 December 2011); 67/181 (20 December 2012); 68/183 (18 December 2013); 69/188 (18 December 2014); 70/172 (17 December 2015); 71/202 (19 December 2016); 72/188 (19 December 2017). 유엔인권위원회와 인권이사회의 북한인권결의에는 그러한 내용이 들어간 적이 없다.

¹³⁹⁾ OHCHR, UN Disability Expert Welcomes Opportunity for Constructive Dialogue on Human Rights in North Korea (15 May 2017), <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21615&LangID=E>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁴⁰⁾ 법제처 국가법령정보센터, 북한인권법 [시행 2016.9.4.] [법률 제14070호, 2016.3.3. 제정], <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=181623>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁴¹⁾ 북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안(황진하 의원 등 97인), 의안 제172112호, 2005.6.27. 제안, 2008.5.29. 임기만료폐기, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=031046>> (검색일: 2017.11.11.); 북한인권 법안(김문수 의원 등 29인), 의안 제172378호, 2005.8.11. 제안, 2008.5.29. 임기만료폐기, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=031419>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁴²⁾ 최근 국가인권위원회에서 유엔 북한인권특별보고관, 유엔 자의적 구금 실무그룹

1
2
3
4
5
6

북한인권법은 제1조에서 법의 목적을 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함”이라 규정하고 있는데, 여기에 교육권을 비롯한 사회권이 포함되는지 의문이 제기될 수 있다. 북한인권법에는 자유권이나 생존권에 대한 정의가 별도로 없는데, 생존권은 문맥상 국제인권법에 말하는 시민권을 다루는 ICCPR 제6조의 생명권(right to life)과는 거리가 있는 것으로 보인다. 북한인권법에서 인도적 지원에 관한 언급이 계속 있는 것으로 보아 식량권, 건강권 등을 가리키는 것으로 보이기도 한다. 그러나 교육권 등 다른 사회권도 인간의 생존에 필요한 인권이므로 생존권을 사회권 전체로 넓게 해석하는 것도 가능할 것으로 보인다. 또한 세계인권선언과 국제인권규약에 규정된 모든 인권을 대상으로 하는 것이 법의 취지와도 부합될 것이다.¹⁴³⁾

북한인권법을 통한 북한 교육권 개선에서 북한의 수준별 교육의 질 향상이나 교육 자료 제공 등은 국제협력, 즉 인도적 지원의 차원에서 접근하는 것이 가능할 것이다. 반면에 북한 교육과정의 인권 친화적 목표 부합, 교직원 노조 단결권 및 단체교섭권, 종교·도덕 교육 선택권, 사립교육기관 설립·운영, 학문의 자유 등은 국내에 정착한 탈북자들을

(WGAD), 유엔 강제·비자발적 실종 실무그룹(WGEID)에 북한에 억류된 한국 국적자 6명(선교사 3명, 탈북자 3명)의 사례 조사를 요청하는 청원을 준비 중이라는 관측도 주목할 만하다. 권영진, “인권위, 유엔에 北억류자 조사 청원 … 국가기구로는 ‘이례적,’” 『연합뉴스』, 2017.09.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/11/0200000000AKR20170911181600004.HTML>> (검색일: 2017.11.11.); 김치관, “심재권 의원, 북 억류 한국인 3명 구명 노력 촉구,” 『통일뉴스』, 2017.10.08., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=122392>> (검색일: 2017.11.11.).

¹⁴³⁾ 북한인권법 제1조에서 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약”이라는 표현은 그대로 해석하면 세계인권선언을 국제인권규약의 하나로 이해한 것으로 보이는데, 세계인권선언은 유엔총회 결의로 채택된 선언문이기 때문에 이는 입법자들의 착오로 보이며, “유엔 세계인권선언, 국제인권규약” 또는 “유엔 세계인권선언 등 국제인권장전/문서”로 바로 잡을 필요가 있어 보인다.

대상으로 북한의 실태를 파악하고 제기된 문제들을 제15조에 규정된 통일부장관의 북한인권 증진에 관한 연례 국회보고에 포함시켜 공론화, 문제 제기를 할 수 있다. 또한, 북핵 위기가 일단락되고 남북관계가 개선된다면 북한을 자극하지 않는 비공개 채널로 교육권 등의 개선을 북한에 요구하는 방안을 생각해볼 수 있다. 한국의 북한 지원 단체의 경우, 북한당국과의 실무적 협조 체계가 있으므로 이를 통하여 북한의 교육 인프라 개선에 기여할 수 있을 것이다. UPR에서 봤듯이 북한은 여성, 장애인, 낙후지역의 교육환경 개선 등에서는 국제기구와 협의할 용의가 있는 것으로 보이며, 체벌의 경우에도 체제에 직접적으로 위협이 된다고 판단하지 않는다면 어느 정도 개선을 유도할 여지가 있어 보인다.

물론 북한은 교육권에 관한 모든 문제 제기를 주권침해나 내정간섭으로 여기며, 특히 미국의 꼭두각시로 여기는 한국의 문제 제기에는 신경질적으로 반응할 가능성이 크나 꾸준한 대화를 통하여 북한을 설득한다면 불가능하지만은 않을 것이다. 과거 북한이 한국정부가 제공한 식량지원 등을 받아간 바 있다. 물론 북한체제의 근간을 위협한다고 볼 수 있는 교육목표의 인권 재정립, 교직원 노조, 종교교육과 사립학교 허용, 학문의 자유 인정은 북한 사회 자체의 해빙이 먼저 필요할 것이다. 그러나 우선 교육권에서 개선이 가능한 분야부터 먼저 노력하는 것이 다른 사안들의 개선에도 도움이 될 것이다. 당장 북한의 태도 변화를 기대하기 어렵더라도 통일연구원이나 시민단체의 인권백서처럼 장기간 지속적으로 탈북 정착민 설문조사 등을 통하여 교육권을 비롯한 북한의 인권 관련 정보를 꾸준히 수집하는 것은 향후 북한 교육권 전반의 보호를 모색하는데 중요한 자료가 될 것이다.¹⁴⁴⁾ 특히,

1
2
3
4
5
6

¹⁴⁴⁾ 북한인권정보센터(NKDB)는 2007년 이후 매년 탈북자 면담에서 기록된 북한 내

국가의 교육제공뿐만 아니라 교육권의 다양한 측면을 다루는 포괄적 접근이 국제기준에 부합되고, 북한 교육권 증진에도 기여할 것으로 보인다.¹⁴⁵⁾

IV. 결론

북한의 인권문제는 그 심각성에 비하여 1990년대 이후에야 국제문제로 부각이 되었고, 한국의 시민사회에서 냉전시대의 체제경쟁이나 정치선전의 차원을 넘어 보편적 국제기준에 입각하여 북한인권 문제를 제기하기 시작한 것은 늦은 감이 없지 않다. 그러나 이제 정치범 수용소, 외국인 납치 등의 중대한 인권침해로 전시 상황이 아님에도 불구하고

인권침해 사례를 정리한 『북한인권백서』를 내왔으며(2007년, 『북한인권통계백서』), 대한변호사협회는 2006년부터 격년으로 자체 조사 및 기존의 자료를 근거로 『북한인권백서』를 발간하고 있다. NKDB의 『북한인권백서』는 “교육권” 항목을 두고 있으며, 대한변호사협회의 『북한인권백서』는 “아동권·아동 인권” 항목에서 교육권을 일부 다루고 있다.

¹⁴⁵⁾ 2013년 이후 『북한인권백서』의 북한 교육권 분석은 ICESCR 제13조 제2항의 수준별 교육제공을 CESCR 일반논평 제13호에 제시된 가용성, 접근성, 수용성, 적응성에 따른 평가 위주로 되어 있다. 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 257~265; 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 243~253; 도경옥 외, 『북한인권백서 2015』, pp. 294~305; 한동호 외, 『북한인권백서 2014』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 397~410; 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 307~318. 2012년 이전 『북한인권백서』의 경우, 1999년에 나온 CESCR 일반논평 제13호 등을 참조하지 않아 규범적으로 덜 정교하지만 이념 주입식 교육, 출신성분에 따른 교육기회 차별을 더 비중 있게 다루고 있는 것이 특징이다 (2007년~2012년 기간의 『북한인권백서』는 교육권을 독립된 항목이 아닌 아동권의 하위 항목으로 다룸). 물론 1990년대 고난의 행군 이후 경제사정 악화로 서류상으로만 존재하는 북한의 교육제공이 문제이지만 교육의 인권친화적 목표, 교직원 노조 단결권 및 단체교섭권, 부모·후견인의 학교 선택권 및 종교·도덕 교육 보장, 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영, 학문의 자유, 체벌 금지 문제도 비중 있게 별도로 다룰 필요가 있다. 2017년도 『북한인권백서』에서 아동권의 하위 항목인 “아동교육 실태”에서 과도한 정치사상교육, 정치행사 및 체제선전 동원 등을 상술하고 있는 것은 긍정적이다. 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, pp. 326~330.

고 인도에 관한 죄로 국제형사재판소(ICC) 회부가 유엔에서 논의되고 있을 정도로 북한인권 문제는 북핵위기와 함께 국제적 관심사로 자리 잡았다.¹⁴⁶⁾ 2014년 북한인권 COI도 식량권 침해를 제외하면 정치범수

¹⁴⁶⁾ 2010년 유엔 인권특별보고관은 민간 보고서를 인용하여 유엔 안보리에서 조사위원회를 설치하고, 북한 인권문제를 국제형사재판소에 회부하는 방안을 짧게 언급했다. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Vitit Muntarbhorn, UN Doc. A/HRC/13/47 (17 February 2010), paras. 58~60. 2012년 유엔 자의적 구금 실무그룹(WGAD)을 시작으로 유엔 인권특별절차들은 북한 인권침해의 반인도범죄 해당 가능성을 본격적으로 언급해왔다. UN WGAD, Opinion No. 4/2012, Shin Sook Ja, Oh Hae Won and Oh Kyu Won v. DPRK, UN Doc. A/HRC/WGAD/2012/4 (2 May 2012), para. 26; Opinion No. 47/2012, Kang Mi-ho, Kim Jeong-nam and Shin Kyung-seop v. DPRK, UN Doc. A/HRC/WGAD/2012/47 (15 November 2012), paras. 19, 22; Opinion No. 34/2013, Kim Im Bok *et al.* v. DPRK, UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/34 (13 November 2013), paras. 31, 33, 35; Opinion No. 35/2013, Choi Seong Jai *et al.* v. DPRK, UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/35 (13 November 2013), paras. 33, 35, 37; Opinion No. 36/2013, Choi Sang Soo *et al.* v. DPRK, UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/36 (13 November 2013), paras. 32, 34, 36. 한편, 국제엠네스티(AI), 휴먼라이츠 워치(HRW), 국제인권연맹(FIDH), 세계기독연대(CSW) 등 40여 인권단체가 2011년 9월 8일 결성한 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK)는 2012년 4월 3일 유엔총회나 인권이사회가 북한 관리소 체계의 반인도범죄를 조사하기 위한 조사위원회를 설치할 것을 권고하는 청원을 했고, 이를 근거로 북한인권특별보고관을 비롯한 5개 유엔 인권특별절차는 2012년 10월 3일 북한 정부에게 공동협약서한(JAL)을 발송했으나 답이 없자 2013년 1월 14일 유엔 인권최고대표에 뒤이어 2013년 2월 28일 북한의 중대하고, 체계적이며, 광범위한 인권침해에 관한 조사를 권고하는 보도자료를 냈다. The International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea Submits Petition to United Nations to End Kwan-Li-So (Gulag System), Press Release, 2 April 2012, <<https://www.fidh.org/en/region/asia/north-korea/The-International-Coalition-to>>; Joint Allegation Letter ref: AL G/SO218/2G/SO217/1G/SO214 (33-27) G/SO 214 (53-24) PRK 1/2012 (3 October 2012), <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_AL_DPRK_03.10.12_\(1.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_AL_DPRK_03.10.12_(1.2012).pdf)>; OHCHR, "Pillay Urges More Attention to Human Rights Abuses in North Korea, Calls For International Inquiry," 14 January 2013, <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E>>; OHCHR, "UN Experts Call For an International Inquiry into North Korea Human Rights Abuses," 28 February 2013, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13058&LangID=E>>. 2013년 2월 1일 북한인권특별보고관은 인권이사회에 북한의 중대한 인권 침해 사례들을 9개 유형으로 분류한 보고서를 제출했고, 2013년 3월 21일 유엔

1
2
3
4
5
6

용소, 고문 및 학대, 자의적 체포 및 구금, 생명권 침해 등 중대한 자유권 침해를 주로 다루었다.¹⁴⁷⁾ 북한주민의 생명을 직접 위협하는 인권문제에 비하여 교육권과 같이 상대적으로 ‘소프트’한 인권문제를 다루는 것이 적절한지에 관한 논란이 있을 수 있다.

그러나 유엔 북한인권특별보고관도 인정했듯이 북한인권 문제는 심각하지만 하루아침에 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니며, 중대한 인권침해에 대한 형사책임의 추궁과 함께 북한당국과의 대화를 통한 점진적 인권개선을 모색하는 투 트랙 접근법(two-track approach)이 불가피하다.¹⁴⁸⁾ 2014년 북한인권 COI 보고서 이후로도 유엔에서 북한상황의 국제형사재판소(ICC) 회부 논의는 안보리에서 진전을 볼 정치적 가능성이 낮으며, 북한의 정치체제가 민주적으로 전환되기 전까지 자체 형사처벌도 기대하기 어렵다. 그러므로 장기적 관점에서 교육권을 포함한 사회권의 개선을 도모하는 것은 북한인권 개선을 위한 현실적 방안이라 할 수 있다.

물론 한국이 북한을 상대로 사회권의 개선을 요구하기 위해서는 한국정부와 사회가 사회권을 중요하게 여기고 한국 내에서의 개선을 위

인권이사회는 결의 제22/13호에서 3인 조사위원회(COI)의 설치를 결정했다. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, UN Doc. A/HRC/22/57 (1 February 2013); Human Rights Council Resolution 22/13, UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (21 March 2013). 유엔에서 북한의 반인도범죄에 대한 책임 추궁 문제는 계속 논의되고 있다. Report of the Group of Independent Experts on Accountability, UN Doc. A/HRC/34/66/Add.1 (24 February 2017); 이귀원, “안보리, 4년 연속 北인권유린 성토… “김정은 정권유지 수단.” 『연합뉴스』, 2017.12.12., <<http://www.yonhapnews...co.kr/bulletin/2017/12/12/020000000AKR20171212002951072.HTML>> (검색일: 2017.12.12.).

¹⁴⁷⁾ UNHRC, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para. 3.

¹⁴⁸⁾ UNHRC, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/34/66 (22 February 2017), paras. 28~30, 43.

한 노력이 경주되어야 할 것이다. 교육권만 보더라도 한국은 부모·후견인의 자녀 종교·도덕 교육 선택권, 개인·단체의 사립교육기관 설립·운영, 학문의 자유 측면에서는 양호하다고 할 수 있지만 인간의 존엄과 가치, 성 평등, 환경보호, 국제평화 의식을 증진하는 교육의 목표, 장애인·외국인 아동의 교육 기회, 차별 금지 등이 많이 미진한 것이 사실이며, 특히 지나친 교육열로 인한 공부 강요는 인권침해로 볼 소지가 크다.¹⁴⁹⁾ 또한, 한국의 정부와 법원에서 사회권 전반에 대하여 “프로그램적 권리(programmatic rights)”에 불과하다는 이유로 사법심사적격성(justiciability)을 제한하고 있는 것도 국제기준과 추세에서 동떨어진 것이라 할 수 있다.¹⁵⁰⁾ 보편적 국제인권기준을 근거로 북한의 인권개선을 요구하는 것이 한국에서도 동일한 기준에 부응하기 위해 더욱 노력하는 계기가 되길 기대해본다.

¹⁴⁹⁾ CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea (adopted on 19 November 2009), UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3 (17 December 2009), para. 34.

¹⁵⁰⁾ 특히, 헌법재판소에서 권력분립론에 입각하여 사회권 침해를 주장하는 청구인에게 ‘현저한 불합리성’, ‘재량의 명백한 일탈’의 입증을 요구하는 것은 국제기준에 부합되지 않고, 국내 헌법학계에서도 비판을 받고 있는데, 사회권 보장을 위한 실질적 사법심사가 절실하게 요구된다. 헌법재판소 1997.5.29. 선고 94헌마33 결정; 헌법재판소 2004.10.28. 선고 2002헌마328 결정; 이주영, “사회권규약의 발전과 국내적 함의,” 『국제법학회논총』, 제61권 제2호 (2016), pp. 148~152.

1
2
3
4
5
6

참고문헌

1. 단행본

- 김국신 외. 『북한인권백서 2011』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김대순. 『국제법론』(19판). 서울: 삼영사, 2017.
- 김병로·송정호. 『북한인권백서 1997』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김수암·이금순·임순희. 『북한인권백서 2007』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김용민 외. 『북한인권백서 2014』. 서울: 대한변호사협회·대한변협인권재단, 2014
- 김웅기 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 대한변호사협회·대한변협인권재단, 2012.
- 김태훈 외. 『북한인권백서 2010』. 서울: 대한변호사협회, 2010.
- _____. 『북한인권백서 2016』. 서울: 대한변호사협회, 2016.
- 김현 외. 『북한인권백서 2006』. 서울: 대한변호사협회, 2006.
- 도경옥 외. 『북한 여성·아동 인권 실태』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『북한인권백서 2015』. 서울: 통일연구원, 2015.
- _____. 『북한인권백서 2016』. 서울: 통일연구원, 2016.
- _____. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박영호 외. 『북한인권백서 2010』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 서재진 외. 『북한인권백서 2002』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『북한인권백서 2003』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 안현민 외. 『북한인권백서 2016: DB 10만 건 구축 기념』. 서울: 북한인

- 권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2016.
- 옥태환 외. 『북한인권백서 1996』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 윤여상 외. 『북한인권통계백서 2007』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2007.
- _____. 『북한인권백서 2008』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2008.
- _____. 『북한인권백서 2015』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2015.
- 이금순 외. 『북한인권백서 2004』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『북한인권백서 2005』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『북한인권백서 2008』. 서울: 통일연구원, 2008.
- _____. 『북한인권백서 2009』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이재원 외. 『북한인권백서 2008』. 서울: 대한변호사협회, 2008.
- 임순희 외. 『북한인권백서 2006』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정인섭. 『신국제법강의: 이론과 사례』(7판). 서울: 박영사, 2017.
- 정재호 외. 『2016 북한 종교자유 백서』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2016.
- 제정호 외. 『북한인권백서 2000』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 최의철 외. 『북한인권백서 1999』. 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『북한인권백서 2001』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최선영 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2017.
- _____. 『유엔인권이사회 제1차 보편적 정례검토와 북한: 권고사항의 수용과 실행에 대한 검증을 중심으로』. 서울: 북한인권정보센터 유엔권고이행감시기구, 2017.

1

2

3

4

5

6

- 최의철, 송정호. 『북한인권백서 1998』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 한동호 외. 『북한인권백서 2014』. 서울: 통일연구원, 2014.
- Berlin, Isaiah. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- Brucken, Rowland. *A Most Uncertain Crusade: The United States, the United Nations, and Human Rights, 1941~1953*. DeKalb, IL: NIU Press, 2014.
- Craven, Matthew C. R. *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Green, James Frederick. *The United Nations and Human Rights*. Washington: Brookings Institution, 1956.
- Harris, David and Michael O'Boyle. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Jensen, Steven L. B. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: University Press, 1950.
- Nowak, Manfred. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl am Rhein: N.P. Engel, 1993.
- Saul, Ben, David Kinley and Jacqueline Mowbray. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014.

Shue, Henry. *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980.

Sepúlveda, M. Magdalena. *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Antwerpen, Oxford, and New York: Intersentia, 2003.

Ssenyonjo, Manisuli. *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. 2nd Edition. Oxford, Portland, and Oregon: Hart Publishing, 2016.

Steiner, Henry J. and Philip Alston. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals: Text and Materials*. 2nd Edition. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.

2. 논문

강혜석. “정당성의 정치와 북한의 민족재건설: 주체, 우리 식, 우리민족 제일주의.” 『다문화사회연구』. 제10권 제1호, 2017.

김진숙. “북한의 ‘전반적 12년제 의무교육’에 따른 학제와 교육과정 개정 동향.” 『KDI북한경제리뷰』. 2016.

도경옥. “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점.” 『다문화사회연구』. 제9권 제2호, 2016.

이주영. “사회권규약의 발전과 국내적 함의.” 『국제법학회논총』. 제61권 2호, 2016.

Chow, Jonathan T. “North Korea’s Participation in the Universal Periodic Review of Human Rights.” *Australian*

1
2
3
4
5
6

- Journal of International Affairs.* vol. 71, no. 2. 2017.
- Eide, Asbjørn. “The Right to Adequate Food as a Human Right.”
Human Rights Study Series. no. 1. 1989.
- _____. “The International Human Rights System.” In
Wenche Barthe Eide, Susantha Goonatilake, Joan
Gussow and Omawale (ed.). *Food as a Human Right.*
Tokyo: United Nations University, 1984.
- Van Hoof, G.J.H. “Legal Nature of Economic, Social and
Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views.”
In Philip Alston and Katarina Tomasevski (ed.). *The
Right to Food.* Boston: Martinus Nijhoff Publishers,
1984.
- Vasak, Karel. “A 30-year Struggle: The Sustained Efforts to Give
Force of Law to the Universal Declaration of Human
Rights.” *The UNESCO Courier.* November 1977.

3. UN 문서

- UN General Assembly Resolution 421E (V). 4 December 1950.
- UN General Assembly Resolution 543 (VI). 5 February 1952.
- UN General Assembly Resolution 62/167. 18 December 2007.
- UN General Assembly Resolution 63/190. 18 December 2008.
- UN General Assembly Resolution 64/175. 18 December 2009.
- UN General Assembly Resolution 65/225. 21 December 2010.
- UN General Assembly Resolution 66/174. 19 December 2011.
- UN General Assembly Resolution 67/181. 20 December 2012.

UN General Assembly Resolution 68/183. 18 December 2013.
 UN General Assembly Resolution 69/188. 18 December 2014.
 UN General Assembly Resolution 70/172. 17 December 2015.
 UN General Assembly Resolution 71/202. 19 December 2016.
 UN General Assembly Resolution 72/188. 19 December 2017.
 UN Doc. A/47/40. 9 October 1992.
 UN Doc. A/CONF.157/23. 12 July 1993.
 UN Doc. A/HRC/13/47. 17 February 2010.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2012/4. 2 May 2012.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2012/47. 15 November 2012.
 UN Doc. A/HRC/22/57. 1 February 2013.
 UN Doc. A/HRC/RES/22/13. 21 March 2013.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/34. 13 November 2013.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/35. 13 November 2013.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/36. 13 November 2013.
 UN Doc. A/HRC/25/63. 7 February 2014.
 UN Doc. A/HRC/27/10. 2 July 2014.
 UN Doc. A/HRC/27/10/Add.1. 12 September 2014.
 UN Doc. A/HRC/28/71. 18 March 2015.
 UN Doc. A/HRC/34/66. 22 February 2017.
 UN Doc. A/HRC/34/66/Add.1. 24 February 2017.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/57. 24 August 2017.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/76. 21 November 2017.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/83. 22 November 2017.
 UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/88. 23 November 2017.

1
2
3
4
5
6

UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/91. 24 November 2017.
UN Doc. A/HRC/WGAD/2017/94. 24 November 2017.
UN Doc. A/RES/32/130. 16 December 1977.
UN Doc. A/RES/70/169, 17 December 2015.
UN Doc. CEDAW/C/PRK/CO/2-4. 17 November 2017.
UN Doc. CRC/GC/2001/1. 17 April 2001.
UN Doc. CRC/C/GC/8. 2 March 2007.
UN Doc. CRC/C/PRK/CO/5. 29 September 2017.
UN Doc. CRPD/C/GC/4. 25 November 2016.
UN Doc. E/2573-E/CN.4/705. April 1954.
UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23. 7 July 1987.
UN Doc. E/C.12/1994/8. 31 May 1994.
UN Doc. E/C.12/1/Add.19. 12 December 1997.
UN Doc. E/C.12/1/Add.31. 10 December 1998.
UN Doc. E/CN.4/1999/49. 13 January 1999.
UN Doc. E/C.12/1999/4. 10 May 1999.
UN Doc. E/C.12/1999/5. 12 May 1999.
UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12. 28 June 1999.
UN Doc. E/C.12/1999/10. 8 December 1999.
UN Doc. E/C.12/1/Add.42. 17 May 2000.
UN Doc. E/C.12/2000/4. 11 August 2000.
UN Doc. E/C.12/1/Add.67. 24 September 2001.
UN Doc. E/C.12/2002/11. 20 January 2003.
UN Doc. E/C.12/1/Add.108. 23 June 2005.
UN Doc. E/C.12/BIH/CO/1. 24 January 2006.

UN Doc. E/C.12/GC/18. 6 February 2006.
 UN Doc. E/C.12/2007/1. 10 May 2007.
 UN Doc. E/C.12/GC/19. 4 February 2008.
 UN Doc. E/C.12/2008/2. 24 March 2009.
 UN Doc. E/C.12/KOR/CO/3. 17 December 2009.
 UN Doc. E/C.12/GC/21. 21 December 2009.
 UN Doc. E/C.12/GC/23. 26 April 2016.
 UN Doc. E/C.12/GC/22. 2 May 2016.
 UN Doc. E/C.12/GC/24. 10 August 2017.
 UN Doc. E/C.12/KOR/CO/4. 19 October 2017.
 UNICEF Annual Report 2016: DPRK.

4. 국제 문서

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.	
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.	1
Convention on the Rights of Persons with Disabilities.	2
Convention on the Rights of the Child.	3
Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief.	4
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.	5
International Convention for the Protection of All Persons from	6

Enforced Disappearance.

International Convention on the Protection of the Rights of All
Migrant Workers and Members of Their Families.

International Covenant on Civil and Political Rights.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and
Political Rights.

Optional Protocol to the International Covenant on Economic,
Social and Cultural Rights.

Proclamation of Teheran, Final Act of the International
Conference on Human Rights.

UNESCO. Recommendation concerning the Status of Teachers.

_____. Recommendation concerning the Status of Higher-
Education Teaching Personnel.

Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference
on Human Rights.

5. 지역 문서

Additional Protocol to the American Convention on Human
Rights in the Area of Economic, Social and Cultural
Rights “Protocol of San Salvador.”

African (Banjul) Charter on Human and Peoples’ Rights.

African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

American Convention on Human Rights, “Pact of San Jose.”

American Declaration of the Rights and Duties of Man.

Arab Charter on Human Rights.
 ASEAN Human Rights Declaration.
 Charter of Fundamental Rights of the European Union.
 European Social Charter (revised).
 Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights
 and Fundamental Freedoms.

6. 기타 자료

『국민일보』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신사』.

『통일뉴스』.

『프레시안』.

NK News.

One Free Korea.

Washington Post.

국회의안정보시스템 <<http://likms.assembly.go.kr>>.

법제처 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>.

OHCHR <<http://www.ohchr.org>>.

UNDP <www.undp.org>.

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법.

조선로동당 규약.

헌법재판소 1997. 5. 29. 선고 94헌마33 결정.

1

2

3

4

5

6

헌법재판소 2004. 10. 28. 선고 2002헌마328 결정.

대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 판결.

Brown v. Board of Education of Topeka. 347 U.S. 483 (1954).

Center for Reproductive Rights. “Forced Out: Mandatory Pregnancy Testing and the Expulsion of Pregnant Students in Tanzanian Schools.” 2013.

6

사회보장권의 국제적 보호와 북한의 사회보장권 이행: 사회권규약 일반논평 제19호를 중심으로

배 연 재(법무법인(유) 화우 컨설턴트)

I. 서론	261
II. 국제법상 사회보장권의 보호	262
1. 국제법상 사회보장권의 발전	262
2. 사회보장권의 필수적 요소	265
3. 사회적 위험·사고 및 보호 대상에 따른 내용	268
4. 사회권규약 당사국의 의무	273
5. 사회보장권의 위반 문제	279
III. 북한의 사회보장권 이행 분석과 평가	280
1. 사회보장권 측면에서의 북한 사회보장제도 평가	281
2. 북한의 사회보장권 이행 실태 평가	283
IV. 결론	291

I. 서론

사회보장권(right to social security)은 국제법상 인권으로서 공고히 인정되어 온 바, 북한도 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 이하 사회권규약)’의 당사자로서¹⁾ 입법 및 정책을 통해 사회보장제도의 보호와 실현을 위해 여러 방면에서 노력을 하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 북한의 사회보장제도는 장기간의 경제난, 자연재해, 북한당국의 의지 부족 등의 요인으로 인해 유명무실해져 현재 그 보장체계가 제대로 작동하고 있지 못하고 있는 상황이다. 더구나 평양 등 일부 지역과 특수계층 및 일반주민에 대한 사회보장 내용이 현격한 차이를 보이는 점에 비추어 볼 때, 결국 북한의 현 상황에서 가장 영향을 받는 것은 고령자, 아동, 여성 등 취약계층을 포함한 북한의 일반주민이라고 할 수 있다. 이에 본 논문에서는 북한이 사회권규약의 당사국으로서 지켜야 할 의무사항을 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR, 이하 사회권위원회)의 일반논평(General Comment) 제19호²⁾를 중심으로 분석하고, 이를 바탕으로 북한의 사회보장권 실태를 파악하여, 북한의 사회보장권 위반과 그 개선 문제 등을 살펴보고자 한다. 이러한 분석 과정에서 UN의 인권보호체계상 이행체계를 중심으로 사회보장권의 보호내용과 이행 문제를 검토한다.

¹⁾ 북한은 1981년 사회권규약에 가입하였다. UN OHCHR, “Ratification of 18 International Human Rights Treaties - Democratic People’s Republic of Korea,” <<http://indicators.ohchr.org/>> (검색일: 2017.10.17.).

²⁾ CESCR, General Comment No. 19: The Right to Social Security, Art. 9, E/C.12/GC19 (4 February 2008).

II. 국제법상 사회보장권의 보호

1. 국제법상 사회보장권의 발전

사회보장권은 국제법에서 기본적 인권으로 공고하게 인정되고 있다.³⁾ 1944년 필라델피아 선언(Declaration of Philadelphia)에서 국가들로 하여금 “최저 생활을 보장할 필요가 있는 모든 사람에게 기초 소득과 포괄적 의료보호를 제공하는 사회보장조치의 확대”⁴⁾를 추구할 것을 촉구한 이래 사회보장권은 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)(제22조,⁵⁾ 제25조⁶⁾에 명시적으로 규정되어 국제법상 공고하게 인정되어 온 인권 중 하나이다. 세계인권선언 제22조는 모든 사람이 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리를 가진다는 점을, 그리고 제25조 제1항은 모든 사람이 자신과 가족의

³⁾ *Ibid.*, para. 6.

⁴⁾ Declaration of Philadelphia III(f). 필라델피아선언 III(f)의 관련 부분은 다음과 같다. “III. The Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further among the nations of the world programmes which will achieve: (f) the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care.”

⁵⁾ 세계인권선언 제22조의 원문은 다음과 같다. “Everyone, as a member, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.”

⁶⁾ 세계인권선언 제25조의 원문은 다음과 같다. “(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. (2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.”

건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와 생계결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 지닌다는 점을 규정하고 있는 바, 국가들이 사회보장권을 기본적 인권 중 하나로서 인정하여 왔음을 알 수 있다. 또한 사회보장권은 사회권규약 제9조에 규정되어 있는데, 동조는 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다”⁷⁾라고 규정함으로써 국가들은 사회보장권을 인권으로서 인정하고, 모든 인간의 사회보장권을 보호하고 실현하기 위해 노력하여 온 점을 확인할 수 있다. 2008년 사회권위원회는 사회권규약 제9조의 내용을 해석한 일반논평 제19호(General Comment No. 19: The Right to Social Security <Art. 9>)를 공표하였는데, 사회보장권은 모든 인간이 사회권규약의 권리를 완전히 실현할 수 있는 능력을 박탈당하는 상황에 직면하는 경우 인간의 존엄성(human dignity)을 보장하는 데 있어 매우 중요하며, 사회보장권이 그 보호를 보장하기 위해 차별 없이 현금 또는 현물로(in kind) 혜택을 누릴 수 있는 권리를 포함한다고 설명하고 있다.⁸⁾ 사회보장권은 배분적 성격에 기초하여 빈곤의 감소와 완화, 사회적 배제의 방지, 그리고 사회적 통합의 증진에 핵심적 역할을 한다.⁹⁾

한편, 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO)도 ‘사회적 보호(social protection)’를 ILO의 주요 임무 중 하나로서 상정하여 사회보장권의 확대 실현을 위해 다각도로 노력하여 왔다.¹⁰⁾

⁷⁾ 사회권규약 제9조의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance.”

⁸⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 2.

⁹⁾ *Ibid.*, para. 3.

¹⁰⁾ ILO, “Social Protection,” <<http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang-en/index.htm>> (검색일: 2017.12.30.); ILO, *The Strategy of the International Labour Organization, Social Security for All: Building Social Protection*

1919년 ILO 헌장 전문(Preamble)에서 근로와 관련된 사회보장 사항의 보호를 언급하고,¹¹⁾ ‘ILO의 목표와 목적에 관한 선언(Declaration concerning the Aims and Purposes of the ILO)’으로서 1944년 ILO 총회(General Conference)에서 채택된 필라델피아선언에서 “모든 사람의 사회보장 확대 추구”를 선언하였다. 이를 바탕으로 수평적 차원(horizontal dimension)에서는 국내 사회보장제도의 핵심적 요소로서 사회적 보호 최저선(social protection floors)을 확립·유지하고, 수직적 차원(vertical dimension)에서는 가능한 한 많은 사람들에게 더 높은 수준의 사회보장을 점진적으로 보증할 수 있는 사회보장의 확대를 위한 전략을 추구하는 이차원적 접근을 채택하고 있다.¹²⁾ 그리고 이러한 ILO의 임무를 수행하고 사회보장권의 실현을 지원하기 위한 도구로서 1952년 사회보장의 최저기준 협약(제102호),¹³⁾ 2012년 사회적 보호 최저선 권고(제202호),¹⁴⁾ 1962년 사회보장의 평등대우 협약(제118호),¹⁵⁾ 1982년 사회보장권의 유지 협약(제157호)¹⁶⁾ 등 ILO가

Floors and Comprehensive Social Security Systems (Geneva: ILO, 2012); ILO, *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* (Geneva: ILO, 2014).

¹¹⁾ ILO헌장 전문에서 직접적으로 “사회보장(social security)”이라는 표현을 사용하고 있지는 않다. ILO헌장 전문의 관련 부분은 다음과 같다. “[A]n improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by...the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury [...]”

¹²⁾ ILO, *The Strategy of the International Labour Organization, Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems*, p. 3.

¹³⁾ ILO, Social Security (Minimum Standards) Convention, No. 102 (1952), adopted in Geneva, 35th ILC session (28 June 1952).

¹⁴⁾ ILO, Social Protection Floors Recommendation, No. 202 (2012), adopted in Geneva, 101st ILC session (14 June 2012).

¹⁵⁾ ILO, Equality of Treatment (Social Security) Convention, No. 118 (1962),

채택한 사회보장 관련 기준들이 존재한다. 다만, 북한은 ILO의 당사국이 아니기 때문에 ILO가 채택한 제반의 기준들을 북한에 적용하는 데에는 한계가 존재하는 바, 본 논문에서는 사회권규약상 사회보장권과 이에 관한 일반논평 제19호를 중심으로 북한의 사회보장권 이행 문제를 검토한다.

2. 사회보장권의 필수적 요소

사회권규약 제2조 제1항¹⁷⁾에 따라 사회권규약의 당사국은 모든 인간의 사회보장권(사회보험을 포함)을 차별 없이 완전히 실현하기 위해 국가의 가용자원이 허용하는 최대한도 내에서 효과적인 조치를 취하고, 필요시 해당 조치들을 수정하여야 한다. 사회권규약 제9조의 문언에 비추어 사회보장의 혜택 제공에 취할 조치들은 좁게 해석이 되어서는 안 되고, 모든 사람들이 동 권리를 최소한으로 향유할 수 있도록 보장하여야 한다. 구체적으로, 사회보장의 혜택은 모든 사람에게 차별 없이, 그리고 양성 간 평등하게 제공되어 모든 사람이 사회보장권을 향유할 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 2005년 일반논평 제16호(제3조 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에서 남녀의 동등한 권리)¹⁹⁾에서 사

adopted in Geneva, 46th ILC session (28 June 1962).

¹⁶⁾ ILO, Maintenance of Social Security Rights Convention, No. 157 (1982), adopted in Geneva, 68th ILC session (21 June 1982).

¹⁷⁾ 사회권규약 제2조 제1항의 원문은 다음과 같다. “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”

¹⁸⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 29.

¹⁹⁾ CESCR, General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women

회권위원회는 사회권규약 제3조의 이행사항 중 제9조와 관련된 것은, 특히 양성 간 동일한 법률상 정년, 국민연금 및 개인연금제도에서 여성의 동일한 수혜 보장, 그리고 남녀의 적절한 육아휴직 등이 포함된다고 본 바 있다.²⁰⁾ 다만, 국가는 사회보장권을 행사하는데 있어 전통적으로 어려움에 직면하여 온 개인 및 집단, 특히 여성, 실업자, 사회보장으로 충분히 보호받지 못하는 근로자, 비공식경제(informal economy) 부문에 고용된 근로자, 질병을 앓고 있거나 재해를 당한 근로자, 장애근로자, 고령근로자, 아동 또는 성인 부양가족, 가사근로자(domestic workers), 재택근로자(home workers), 소수집단, 난민, 망명신청자, 국내 이재민, 귀환자, 비국적자, 재소자 및 억류자 등에게 특별한 주의를 기울일 필요가 있다.²¹⁾

사회보장권의 구체적인 요소는 상황별로 다를 수 있으나, 대체로 다음의 공통적인 요소, 즉 가용성(availability), 적정성(adequacy), 접근성(accessibility) 등이 포함되어 있다고 볼 수 있다.²²⁾ 우선, 사회보장권의 이행을 위해서는 관련 사회적 위험과 사고에 대해 혜택이 제공되는 것을 보장하기 위한 목적에서 제도가 준비되어 이용가능(available)하여야 한다. 사회보장권을 보장하기 위해서는 사회보장제도의 수립과 유지가 전제되어야 한다.²³⁾ 관련 제도는 국내법에 따라 수립하고, 당국은 관련 제도의 효과적인 관리와 감독에 대한 책임을 져야 한다. 또한 사회보장권이 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대를 위해서

to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3 of the Covenant), E/C.12/2005/4 (11 August 2005), para. 26.

²⁰⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 32.

²¹⁾ *Ibid.*, para. 31.

²²⁾ *Ibid.*, para. 10.

²³⁾ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 866.

도 실현될 수 있도록 제도의 계획이 지속가능(sustainable)하여야 한다.²⁴⁾ 사회보험제도에는 사회보험과 같이 각출(contributory)이나 보험을 기반으로 하는 제도 혹은 보편적이거나 특정 대상을 지원하는 제도와 같은 비각출(non-contributory) 제도가 포함될 수 있다.²⁵⁾

둘째, 적정성과 관련하여, 혜택은 현금으로 지급되든 현물로 지급되든 모든 사람들이 가족의 보호와 지원, 적절한 생활수준, 그리고 건강관리에의 적절한 접근을 실현할 수 있도록 그 금액과 지속기간이 적정(adequate)하여야 한다. 또한 국가는 인간존엄의 원칙과 비차별 원칙에 입각하여 혜택의 수준과 제공 방식에 악영향을 미치는 것을 방지할 필요가 있다. 적정성 기준은 주기적으로 모니터링하여 수혜자가 사회권규약상의 권리를 실현하기 위해 필요한 재화와 서비스를 구매할 수 있도록 하여야 한다.²⁶⁾

셋째, 접근성은 적용 대상(coverage), 적용 기준(eligibility), 비용의 적절성(affordability), 참여 및 정보(participation and information), 물리적 접근성(physical access) 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선, 사회보장제도의 적용 대상과 관련하여, 모든 사람이 사회보장제도의 대상이 되어야 하고, 특히 사회적으로 가장 혜택 받지 못한 집단 및 소외 집단에 속한 사람들은 제도의 대상 범위에 포함되어야 한다. 사회보장제도의 보편적인 적용을 위해 비각출 방식의 제도가 요청된다.²⁷⁾

다음으로, 적용 기준과 관련하여, 수혜 기준은 합리적이고, 비례적이며 투명해야 하며, 혜택의 취소, 축소 또는 정지는 합리적이고 적법적인 절차에 의하며 국내법에 규정된 근거에 따라 제한된 범위로 국한되어

²⁴⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 11.

²⁵⁾ *Ibid.*, para. 4.

²⁶⁾ *Ibid.*, para. 22.

²⁷⁾ *Ibid.*, para. 23.

야 한다.²⁸⁾ 또한, 비용의 적절성과 관련하여, 만약 사회보장계획상 각출이 필요하다면, 그러한 각출은 사전에 규정되어 있어야 한다. 각출과 관련된 직접적 또는 간접적 비용은 모든 사람들의 기준에서 적절하여야 하고, 사회권규약상의 다른 권리의 실현을 해하여서도 안 된다.²⁹⁾

다음으로, 참여 및 정보 측면과 관련하여, 사회보장계획의 수혜자는 사회보장제도의 관리에 참여할 수 있어야 한다. 사회보장제도는 국내법에 근거하여 수립되고, 모든 개인 및 단체가 명확하고 투명한 방식으로 사회보장 혜택을 요청하고 수령하며 이에 대한 정보를 전할 수 있는 권리를 보장해야 한다.³⁰⁾ 마지막으로, 물리적 접근성 측면과 관련하여, 사회보장의 혜택은 시기적절하게 제공되고, 수혜자는 혜택 및 정보에 접근하기 위해 사회보장 서비스에 물리적으로 접근할 수 있어야 한다. 이 경우 장애인, 이주민, 원거리나 재난취약지역 거주자, 그리고 무력 충돌지역 거주자 등에 대한 특별한 주의가 요청된다.³¹⁾

3. 사회적 위험·사고 및 보호 대상에 따른 내용

사회보장제도는 다음의 아홉 가지 사회보장의 주요 부문에 대해 혜택을 제공할 수 있어야 한다. 첫째, 건강관리와 관련하여, 국가는 모든 사람이 보건서비스에 적절하게 접근할 수 있는 보건제도를 보장할 의무를 부담한다. 그리고 국가는 HIV/AIDS, 결핵, 말라리아 등의 전염병과 이에 대한 예방책 및 치료 제공과 관련한 사회보장권의 중요성을 주의해야 한다.³²⁾

²⁸⁾ *Ibid.*, para. 24.

²⁹⁾ *Ibid.*, para. 25.

³⁰⁾ *Ibid.*, para. 26.

³¹⁾ *Ibid.*, para. 27.

³²⁾ *Ibid.*, para. 13.

둘째, 질병과 관련하여, 건강상 문제로 소득이 없는 사람에 대해서는 해당 기간 동안 현물로 혜택이 지급되어야 하고, 장기간 질병을 앓고 있는 사람에 대해서는 장애급여가 인정되어야 한다.³³⁾

셋째, 고령과 관련하여, 국가는 고령자에 대해 특정 연령부터 인정되는 사회보장계획을 수립하여 국내법으로 규정할 수 있는 적절한 조치를 취해야 하고, 직업의 성격, 고령자의 근로능력 등을 고려하여 국내 상황에 적합한 정년을 정해야 한다. 국가는 법에서 정한 정년이 되었으나 보험 기반의 연금이나 다른 혜택의 요건을 충족하지 못하는 고령자에 대해 비각출 혜택, 사회적 서비스, 기타 지원을 가용 범위의 자원 내에서 제공해야 한다.³⁴⁾

넷째, 실업과 관련하여, 국가는 적절히 취업을 하지 못하거나 고용을 유지하지 못하여 소득이 감소하거나 부재한 자에 대해 혜택을 제공하도록 노력해야 한다. 실직의 경우 적절한 기간 동안 혜택이 지급되어야 하고, 해당 기간이 종료되는 때에는 사회복지와 같은 방식을 통해 실직자를 적절하게 보호해야 한다. 또한 사회보장제도는 시간제 근로자, 임시 근로자 등 비정규직, 자영업자 등에 대해서도 보호를 제공해야 한다.³⁵⁾

다섯째, 산업재해와 관련하여, 국가는 업무상 재해를 당한 근로자에 대한 보호를 보장해야 하고, 사회보장제도는 재해 또는 재해 상태로 인한 소득 감소와 비용, 그리고 부양자의 사망으로 인한 유족들의 소득 상실에 대해 지원을 해야 할 것이다. 국가는 소득 보장을 위해 건강관리에 대한 접근과 현금 제공과 같은 방식으로 적절한 혜택을 제공해야 하며, 혜택에 대한 권리가 고용기간이나 보험의 지속기간에 따른 제한

³³⁾ *Ibid.*, para. 14.

³⁴⁾ *Ibid.*, para. 15.

³⁵⁾ *Ibid.*, para. 16.

1
2
3
4
5
6

을 받거나 각출금 납부를 조건으로 해서는 안 될 것이다.³⁶⁾

여섯째, 가족 및 아동 지원과 관련된 내용 중 가족에 대한 혜택은 아동과 성인 피부양자의 권리를 실현하는데 핵심적이며, 가족 및 아동에 대한 혜택은 차별 없이 해당 가족에게 제공되어야 한다. 이러한 혜택은 일반적으로 의식주, 식수, 위생 또는 기타 적절한 방식을 포함한다.³⁷⁾

일곱째, 모성과 관련하여, 사회권규약 제10조 제2항은 “근로 임산부에게는 유급휴가 또는 적당한 사회보장의 혜택이 있는 휴가가 부여된다”라고 규정하고 있는 바, 모든 여성에게 산후유급휴가가 제공되고 적절한 기간 동안 혜택이 주어져야 한다. 또한 여성과 아동에게 출산 전후 및 출산 시에 적절한 의료 혜택이 제공되어야 한다.³⁸⁾

여덟째, 장애와 관련하여 장애로 인해 일시적으로 소득을 상실 또는 실직하였거나, 영구적으로 장애가 있는 사람들에게 대해 국가는 적절한 소득을 지원해 주어야 하며, 그러한 지원은 존귀한(dignified) 방식으로 제공되고 지원의 특수한 요청을 고려해야 한다. 장애에 대한 지원은 가족 구성원 및 기타 비공식적 보호자에 대한 제공을 포함해야 한다.³⁹⁾

아홉째, 유족 및 고아와 관련하여, 국가는 사회보장의 혜택을 받거나 연금에 대한 권리가 있는 부양자가 사망한 경우 유족 및 고아에 대한 혜택을 지원해야 하고, 그러한 혜택은 장례식 비용을 포함해야 한다. 유족 또는 고아는 차별 없이 사회보장의 대상이 되어야 하고, 가족이나 공동체의 지원 없이 남겨진 아동 또는 고령자에 대해 전염병과 같은 질병에 대한 보호가 주어져야 한다.⁴⁰⁾

³⁶⁾ *Ibid.*, para. 17.

³⁷⁾ *Ibid.*, para. 18.

³⁸⁾ *Ibid.*, para. 19.

³⁹⁾ *Ibid.*, para. 20.

⁴⁰⁾ *Ibid.*, para. 21.

한편, 사회보장권의 실현을 위해 사회보장권을 보완할 수 있는 다른 조치 또한 필요하다. 예를 들어, 국가는 사회권규약 제6조⁴¹⁾에 따라 재해를 당한 자나 장애가 있는 자의 재활을 위한 사회복지서비스를 제공하고,⁴²⁾ 제10조⁴³⁾에 근거하여 아동에 대한 보육 및 복지, 가족계획에 대한 조언 및 지원, 장애인 및 고령자를 위한 특수시설을 제공하고, 제11조⁴⁴⁾에 근거하여 빈곤과 사회적 배제(social exclusion)를 방

41) 사회권규약 제6조의 원문은 다음과 같다. “1. The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right. 2. The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.”

42) CESCR, General Comment No. 5: Persons with Disabilities, E/1995/22 (9 December 1994), para. 24.

43) 사회권규약 제10조의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant recognize that: 1. The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society, particularly for its establishment and while it is responsible for the care and education of dependent children. Marriage must be entered into with the free consent of the intending spouses. 2. Special protection should be accorded to mothers during a reasonable period before and after childbirth. During such period working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits. 3. Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labour should be prohibited and punishable by law.”

44) 사회권규약 제11조의 원문은 다음과 같다. “1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and

1
2
3
4
5
6

지하기 위한 조치 및 사회복지지원서비스를 제공하며, 제12조⁴⁵⁾에 근거하여 질병을 예방하고 보건시설, 제품 및 서비스를 향상시킬 수 있는 조치를 채택해야 한다. 또한, 국가는 사회적 소외계층에 대한 사회보장을 제공하기 위한 제도를 강구해야 하는데, 이러한 제도의 예로 소농을 위한 작물 또는 자연재해 보험, 비공식경제 부문에서의 자영업자를 위한 생활보호를 들 수 있다. 그러나, 사회권규약상 다른 권리의 실현을 위한 조치의 채택이 그 자체로 사회보장제도의 수립을 위한 보완 역할을 하지는 않는다.⁴⁶⁾

to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent. 2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed: (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources; (b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.”

⁴⁵⁾ 사회권규약 제12조의 원문은 다음과 같다. “1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. 2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; (b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; (c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; (d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.”

⁴⁶⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 28.

4. 사회권규약 당사국의 의무

우선 일반적인 법적 의무를 살펴보면, 사회권규약은 권리의 점진적 실현(progressive realization)을 예정하고, 한정된 가용자원으로 인한 제약을 인정하고 있지만, 이와 동시에 국가에 대해 즉각적인 효과(immediate effect)를 갖는 다양한 의무를 부과하고 있다. 사회보장권과 관련한 즉각적 의무로서, 국가는 일체의 차별 없이 권리가 행사될 것을 보장하고(제2조 제2항⁴⁷⁾), 양성 간 동등한 권리를 보장하며(제3조⁴⁸⁾), 적정한 생활수준의 보장(제11조 제1항⁴⁹⁾) 및 건강권(제12조⁵⁰⁾)의 완전한 실현을 위한 적절한 조치를 취할 의무를 진다.⁵¹⁾

사회권위원회는 사회보장권의 실현이 국가에 상당한 재정상 영향을 미치는 것을 인정하고 있으나, 인간존엄을 위해 사회보장이 근본적으로 중요하다는 점과 국가가 사회보장권을 법적으로 인정하고 있다는

⁴⁷⁾ 사회권규약 제2조 제2항의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

⁴⁸⁾ 사회권규약 제3조의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant.”

⁴⁹⁾ 사회권규약 제11조 제1항의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.”

⁵⁰⁾ 사회권규약 제12조의 원문은 다음과 같다. “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.”

⁵¹⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 40.

1
2
3
4
5
6

점은 법 및 정책상 사회보장권에 적절한 우선순위가 주어져야 한다는 것을 의미하는 것으로 보고 있다. 국가는 사회보장권의 완전한 이행을 위한 국가전략을 개발해야 하고, 국가 수준에서 적절한 재정 및 기타 자원을 할당해야 한다. 그리고 필요 시 국가는 사회권규약 제2조 제1항⁵²⁾에 따라 국제협력 및 기술적 지원을 활용할 수 있어야 한다.⁵³⁾

사회보장권과 관련하여 취해진 퇴보적 조치(retrogressive measures)는 사회권규약상 금지되는 것으로 강한 추정(strong presumption)을 받게 된다. 만약 의도적으로 퇴보적 조치가 취해지게 되면, 해당 국가는 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도의 완전한 이용이라는 맥락에서, 이 조치가 모든 대안을 최대한 신중히 고려한 이후 취해졌고, 사회권규약의 모든 권리를 전체적으로 고려할 때 정당화된다는 점을 입증할 책임을 부담한다. 사회권위원회는 ① 퇴보적 조치에 대한 합리적인 정당화 사유가 있고, ② 대안이 종합적으로 검토되었고, ③ 제안된 조치와 대안을 검토하는 과정에서 해당 조치로 영향을 받는 집단의 진정한 참여가 있었으며, ④ 조치가 직접적 또는 간접적으로 차별적이었고, ⑤ 조치가 사회보장권의 실현에 지속적인 영향을 미치거나, 기 취득한 사회보장권에 불합리한 영향을 미치거나, 개인 또는 집단이 사회보장을 위한 최소한의 필수 수준에 접근하는 것을 허용하지 않는지 여부, ⑥ 조치가 국가 차원에서 독립적으로 검토되었는지 여부 등에 대해 주의 깊게 살펴볼 것이다.⁵⁴⁾

⁵²⁾ 사회권규약 제2조 제1항의 원문은 다음과 같다. "Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures."

⁵³⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 41.

상기 일반적인 의무 외에 다른 인권과 마찬가지로 사회보장권도 당사국에 세 가지 유형의 의무, 즉 존중 의무(obligation to respect), 보호 의무(obligation to protect) 및 실현 의무(obligation to fulfil)를 부과한다.⁵⁵⁾ 우선, 존중 의무는 국가가 사회보장권의 향유를 직접적 또는 간접적으로 방해하는 것을 삼갈 것을 요청한다. 이러한 의무에는 특히 적절한 사회보장의 동등한 접근을 허용하지 않거나 제약하는 것과 같은 국가 실행 또는 활동을 취하는 것, 사회보장을 위한 자구행위(self-help) 또는 관례적이거나 전통적인 방식에 자의적이거나 불합리하게 개입하는 것, 사회보장을 제공하기 위해 개인 또는 법인이 설립한 기관에 자의적이거나 불합리하게 개입하는 것 등을 자제할 것이 포함된다.⁵⁶⁾

다음으로, 보호 의무는 국가로 하여금 제3자가 사회보장권의 향유를 방해하는 것을 방지할 것을 요청한다. 제3자에는 개인, 단체, 기업, 또는 기타 대상뿐만 아니라 각 대상의 권한하에 행위 하는 대리인(agents)도 포함된다. 보호 의무에는 특히 제3자 또는 타인에 의해 운영되는 사회보장제도에 대한 동등한 접근을 제3자가 방해하고 불합리한 자격요건을 부과하는 것, 사회보장권과 합치하는 자구행위 또는 관례적이거나 전통적인 방식에 자의적이거나 불합리하게 개입하는 것, 근로자 또는 다른 수혜자를 위해 법률상 요구되는 기여분을 사회보장제도에 납부하지 않는 것 등을 방지하는 것과 같이 효과적이고 필요한 입법 및 기타 조치를 채택하는 것을 포함한다.⁵⁷⁾

각출에 기반한 사회보장제도인지와 상관 없이, 해당 제도가 제3자에

⁵⁴⁾ *Ibid.*, para. 42.

⁵⁵⁾ *Ibid.*, para. 43.

⁵⁶⁾ *Ibid.*, para. 44.

⁵⁷⁾ *Ibid.*, para. 45.

1
2
3
4
5
6

의해 운영되거나 통제되는 경우, 국가는 국가의 사회보장제도를 관리하고, 사인이 사회보장의 평등, 적절성, 적당한 비용, 접근성 측면을 훼손하지 못하도록 할 책임을 진다. 사회보장에 대한 이러한 자의적 남용을 방지하기 위해 효과적인 규율체계가 수립되어야 하는 바, 이에 는 기본법, 독립적 모니터링, 진정한 공공참여, 불이행에 대한 벌칙 부과 등이 포함된다.⁵⁸⁾

마지막으로, 실현 의무는 국가가 사회보장권의 완전한 실현을 위해 필요한 조치를 채택할 의무를 의미한다. 실현 의무는 세부적으로 촉진(facilitate), 장려(promote) 및 제공(provide) 의무로 분류된다.⁵⁹⁾ 우선 촉진 의무는 국가로 하여금 개인 및 사회공동체가 사회보장권을 향유할 수 있도록 지원하기 위한 적극적 조치(positive measures)를 취할 것을 요청한다. 촉진 의무는 특히 국가의 정치 및 법제도에서(가급적 입법상 이행을 통하여) 사회보장권을 충분히 인정하는 것, 사회보장권을 실현하기 위해 국가의 사회보장전략 및 실행계획을 채택하는 것, 사회보장제도가 모든 사람을 위해 적절하고 접근가능하며 사회적 위험 및 사고를 보상할 것을 보장할 의무를 포함한다.⁶⁰⁾

장려 의무는 국가로 하여금 특히 지방이나 빈곤한 도시지역, 또는 소수언어집단이나 기타 소수집단에 사회보장제도에 대한 접근과 관련된 적절한 교육 및 공공인식이 있을 것을 보장하기 위한 조치를 취할 것을 요구한다.⁶¹⁾

나아가, 개인이나 집단이 기존의 사회보장제도 내에서 임의로 처분할 수 있는 수단으로 사회보장권을 스스로 실현할 수 없고, 그 이유가

⁵⁸⁾ *Ibid.*, para. 46.

⁵⁹⁾ *Ibid.*, para. 47.

⁶⁰⁾ *Ibid.*, para. 48.

⁶¹⁾ *Ibid.*, para. 49.

자신들의 통제를 벗어나는 것으로 합리적으로 여겨질 경우, 국가는 사회보장권을 제공할 의무를 부담한다. 국가는 비각출 제도나 다른 사회지원조치를 수립하여 개인이나 집단이 스스로 보호하기 위한 기여를 충분히 할 수 없는 경우에 지원을 제공해야 한다. 특히 사회보장제도가 비상시, 예를 들어 자연재해, 무력충돌, 흉작 등 전후에 대응할 수 있도록 특별한 주의가 요청된다.⁶²⁾

사회보장을 위한 재정이 한정되어 있다고 하더라도, 사회보장제도가 사회적으로 혜택을 받지 못하고 소외된 집단에 대한 보호를 포함하는 것이 중요하다. 이러한 대상자에 대한 사회보장을 일반 사회보장제도 내에 편입하는 것이 궁극적으로 필요하나, 저비용 대안을 개발하여 사회보장에 대한 접근이 어려운 집단에게 즉각적인 지원을 하는 것이 가능할 수 있다. 향후 비공식경제 부문에 포함된 자들과 달리 사회보장에 대한 접근이 어려운 자들을 사회보장제도 내로 점진적으로 포함하는 정책과 법체계가 채택될 수 있을 것이다.⁶³⁾

사회권위원회는 사회권규약하에서 모든 당사국은 ‘각 권리의 최소 필요수준을 충족시킬 것을 보장하는 최소핵심 의무’를 가진다고 해석하였는바,⁶⁴⁾ 사회권규약의 당사국은 적어도 동 규약에 명시된 각 권리의 최소필수수준의 충족을 보장할 핵심적 의무를 진다. 사회보장권과 관련하여 국가는 다음의 의무를 부담한다.⁶⁵⁾

⁶²⁾ *Ibid.*, para. 50.

⁶³⁾ *Ibid.*, para. 51.

⁶⁴⁾ CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Fifth Session, 1990), UN Doc. E/1991/23, annex III, para. 10.

⁶⁵⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 59.

1
2
3
4
5
6

- 모든 개인 및 가족에게 최소필수수준의 혜택을 제공하는 사회보장제도와의 접근을 보장하여, 적어도 필수 의료서비스, 기본 주거지, 식수 및 위생시설, 식량, 가장 기본적인 교육을 제공받을 수 있어야 한다. 국가가 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도 내에서 모든 위험과 사고에 대해 이러한 최소수준을 제공할 수 없는 경우, 사회권위원회는 국가가 광범위한 절차의 협의를 거쳐 핵심 유형의 사회적 위험과 사고를 선택할 것을 권고한다.
- 사회보장제도에 대한 접근권이 비차별적으로 보장되고, 특히 사회적으로 혜택을 받지 못하고 소외된 개인 및 집단에 대한 접근이 보장되어야 한다.
- 기존의 사회보장제도를 존중하고 불합리한 방해보부터 이를 보호한다.
- 국가 사회보장전략 및 실행계획을 채택하고 이행한다.
- 사회보장제도, 특히 사회적으로 혜택을 받지 못하고 소외된 개인 및 집단을 보호하는 제도를 이행하기 위한 목표단계를 취한다.
- 사회보장권의 실현 정도를 모니터링한다.

이 경우 사회보장권을 이행하는 조치를 취하지 않은 것을 자원의 부족으로 정당화할 수 없으며, 국가는 가용자원의 한계 안에서 사회권의 향유를 최대한 가능하게 할 수 있는 조치를 마련하고 시행할 의무가 있다.⁶⁶⁾ 만약 국가가 최소핵심 의무를 충족하지 못한 것을 가용자원의 제약으로 귀속시킬 수 있기 위해서는, 이러한 최소 의무를 우선순위로 충족시킬 노력의 일환으로 자국의 처분 내에 있는 모든 자원을 이용하기 위한 모든 노력을 다하였다는 점을 입증하여야 한다.⁶⁷⁾

⁶⁶⁾ CESCR, An Evaluation of the Obligation to 'Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' under an Optional Protocol to the Covenant, UN Doc. E/C.12/2007/1 (10 May 2007), para. 4.

⁶⁷⁾ *Ibid.*, para. 60.

5. 사회보장권의 위반 문제

당사국이 사회권규약상 일반 및 특별의무의 준수를 입증하기 위해서는 국가의 가용자원이 허용하는 최대한도 내에서 사회보장권의 실현을 위해 필요한 조치를 취하였고, 사회보장권이 차별 없이 향유되고 양성간 동등하게 적용되는 것이 보장된다는 점(사회권규약 제2조 및 제3조)을 보여줘야 한다. 국가가 이러한 조치를 취하기 위해 신의성실하게(in good faith) 행동하지 않으면, 국제법상 사회권규약의 위반이 존재하게 된다.⁶⁸⁾

당사국이 조치를 취할 의무를 준수하였는지 여부를 판단하기 위해, 사회권위원회는 그 이행이 합리적(reasonable)이거나 관련 권리의 달성과 관련하여 비례적(proportionate)인지 여부, 인권 및 민주주의 원칙을 따르는지 여부, 그리고 모니터링과 책임에 대한 적절한 체계를 갖추고 있는지 여부 등을 검토한다.⁶⁹⁾

작위(acts of commission)에 의한 사회보장권의 위반은 국가나 국가의 불충분한 통제하에 있는 기타 기관들의 직접적인 행동으로 야기되며, 다음의 경우들이 포함된다. 예를 들어, 사회보장권의 핵심 의무에 모순되는 퇴보적 조치를 의도적으로 채택, 사회보장권의 지속적인 향유를 위해 필요한 법규를 공식적으로 폐지하거나 중지, 제3자에 의해 채택된 사회보장권에 배치되는 조치를 적극적으로 지원, 사회적으로 혜택을 받지 못하거나 소외된 계층에 대한 사회지원혜택을 거주지에 따라 차별적인 요건으로 적용, 또는 여성 및 특정 개인이나 단체의 권리를 적극적으로 부인하는 것 등이 작위에 의한 사회보장권의 위반에 해당된다.⁷⁰⁾

⁶⁸⁾ *Ibid.*, para. 62.

⁶⁹⁾ *Ibid.*, para. 63.

⁷⁰⁾ CESCR, General Comment No. 19, para. 64.

부작위(acts of omission)에 의한 사회보장권의 위반은 국가가 사회 보장권의 실현을 위한 충분하고 적절한 조치를 취하지 않을 때 발생한다. 부작위에 의한 사회보장권의 위반 예로, 모든 사람의 사회보장권의 완전한 실현을 위해 적절한 조치를 강구하지 않는 경우, 사회보장권의 이행을 위해 입안된 관련 법규나 정책을 실행하지 않는 경우, 국가연금 제도의 재정안정성을 보장하지 않는 경우, 사회보장권에 명백히 부합하지 않는 법률을 개정하거나 폐지하지 않는 경우, 사회보장권의 위반을 방지하기 위해 개인이나 단체의 활동을 규제하지 않는 경우, 사회권 규약에서 보장된 권리의 즉각적 실현을 허용하기 위한 목적으로 국가가 장애요인을 즉시 제거해야 할 의무가 있으나 이를 이행하지 않는 경우, 사회보장권의 핵심의무를 다하지 않는 경우, 국가가 다른 국가, 국제기구 또는 다국적 기업 등과 양자 또는 다자협정을 체결할 때 사회권규약상 의무를 고려하지 않는 경우 등이 해당한다.⁷¹⁾

III. 북한의 사회보장권 이행 분석과 평가

상기 제II장에서 북한이 사회권규약의 당사국으로서 지켜야 할 의무 사항을 사회권위원회의 일반논평 제19호를 중심으로 분석하였다. 제III장에서는 북한의 사회보장권 이행을 법제도적 측면과 실태적 측면으로 구분하여 평가하고, 이를 바탕으로 북한의 사회보장권 위반과 그 개선 문제 등을 분석한다.

⁷¹⁾ *Ibid.*, para. 65.

1. 사회보장권 측면에서의 북한 사회보장제도 평가

북한은 사회주의체제로서 모든 사람들이 근로에 종사하는 것을 전제로 제도가 구성되어 있다. 즉, 노동에 기초하여 분배가 실현되는데, 북한의 사회주의노동법에서도 이러한 점을 구체적으로 명시하고 있다. 동법 제37조는 “로동의 량과 질에 따라 분배받는 것은 사회주의경제법칙”이라고 규정하여, 노동에 따른 급여의 원칙을 정하고 있다. 다만, 이는 노동을 반드시 하고 있어야 분배받는다는 것을 의미하지는 않고, 노동이 불가능한 상황이 되었다고 하더라도 과거 근로자로서 일하였다는 점이 분배의 근거가 된다.⁷²⁾ 나아가, 북한의 사회주의경제체제에서는 현금이 아닌 현물 배급제에 기반하고 있다. 즉, 노동을 기초로 국가에서 직접 제공하는 자원은 현금이 아닌 현물이고, 노동을 하지 못하는 상황에서도 현물로 제공되는 식량, 주택, 의료, 교육 등 기본생활에 필요한 자원이 분배된다.⁷³⁾

상기의 기본적인 분배가 기초생활을 보장하는 성격을 지닌다면, 사회적 위험은 사회보험과 사회보장이라는 두 가지 제도로 대응된다. 북한 헌법은 무상치료, 노동능력 상실자와 무의탁 노인 및 아동의 물질적 방조를 받을 권리가 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다고 규정하고 있다(제72조).⁷⁴⁾ 그리고, 2008년 사회보장법 제정을 비롯하여, 헌법상 사회보장 규정을 시행하기 위한 여러 분야별 하위법규를 제정하여 시행하고 있는 바, 사회권위원회가 제시하고 있는 사회보장의 아홉 가지 범주에 대한 관련 법규가 아래 <표>와 같이 마련되어

⁷²⁾ 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』 (세종: 한국보건사회연구원, 2016), p. 117.

⁷³⁾ 위의 책, p. 118.

⁷⁴⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 268.

있다.⁷⁵⁾ 특히 무상치료(인민보건법 제10조, 제11조), 무상보육(어린이 보육교양법 제5조, 제12조), 무상교육(교육법 제12조, 보통교육법 제9조, 제13조, 고등교육법 제10조)을 법규에 명시하고 있다.⁷⁶⁾

표 6-1 ▶ 북한의 사회보장 관련 법규⁷⁷⁾

사회보장 범주	기본법	특별법
건강관리	사회보장법	공중위생법, 식품위생법, 전염병예방법
질병		인민보건법, 의료법, 의약품관리법
고령		연로자보호법
실업		사회보험법, 사회주의노동법, 노동보호법
산업재해		
가족 및 아동 지원		어린이보육교양법, 아동권리보장법, 여성권리보장법
모성		장애자보호법
장애		
유족 및 고아		사회보험법

상기와 같이 북한에는 법제도적으로 사회보장제도가 구비되어 있다는 점을 알 수 있으나, 실제에 있어 일반주민에 대한 북한의 사회보장제도는 유명무실하다고 평가되고 있다.⁷⁸⁾ 이러한 상황은 1990년 중반 북한이 경제난을 겪은 이후 지속되고 있다. 이러한 측면에서 북한의 사회보장제도는 명목상 구비되어 있다고 하더라도 실질적으로 일반 북한주민이 이용가능한 상황이라고 볼 수 있으며, 적절한 생활수준을 누릴 것을 의미하는 적정성도 충족하기 매우 어렵다고 볼 수 있다.

⁷⁵⁾ 위의 책, pp. 268~269.

⁷⁶⁾ 위의 책, p. 268.

⁷⁷⁾ 위의 책, p. 269.

⁷⁸⁾ 위의 책.

나아가, 북한은 1972년 사회주의헌법 제정 시 세금제도 폐지를 규정(제33조)하고 1974년 공식적으로 세금제도를 폐지하였으나, 실제에 있어서는 여러 가지 명목으로 비용을 징수하고 있다. 북한 근로자는 월 보수액의 1%를, 기업소와 협동단체는 월판매수입금에 따라 계산된 생활비의 7%를 사회보험료로 납부해야 한다(국가예산수입법 제47조). 이 외에 납부금 명목으로 여러 비용을 납부하여야 하고, 국가납부질서를 위반한 경우에는 1년 이하의 노동단련형에 처해진다(형법 제110조). 이러한 비용 납부는 사실상 조세에 해당하는 것으로, 경제적 궁핍에 처한 일반 북한주민의 생활을 보다 어렵게 하여, 결과적으로 사회보장제도의 접근성을 충족하지 못하는 것으로 평가된다.⁷⁹⁾

2. 북한의 사회보장권 이행 실태 평가

북한에 이른바 고난의 행군 시기 식량난이 시작하기 이전인 1990년대 초반 이전까지 북한의 식량배급은 비교적 원활히 작동되었으나, 1990년대 초반부터 식량배급구조에 문제가 생겨 1990년대 이후 배급이 시행되었던 지역에서 실제로 받았던 배급량은 규정된 양에 비해 적었으며, 고난의 행군 시기부터는 배급이 제대로 이루어지지 않은 점이 확인되고 있다.⁸⁰⁾ 고난의 행군 시기 이후 국가배급제가 제대로 작동하지 못하게 되면서, 일부 기업소의 경우 생산 활동을 통해 얻은 돈으로 식량을 구입하여 노동자에게 분배하기도 하였고, 혹은 기업소의 주된 업무 외에 부업수행을 통해 얻은 이익금으로 식량을 구하여 노동자에게 배분하기도 하였다. 즉, 배급의 주체가 국가에서 기업으로

⁷⁹⁾ 위의 책, p. 270.

⁸⁰⁾ 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』, pp. 120, 124~125.

1
2
3
4
5
6

이전하는 양상을 보여 왔다.⁸¹⁾

이에 따라, 대부분의 북한주민은 시장에 자신의 생활을 의존하게 되는 이른바 시장화가 급속히 진행되었으며,⁸²⁾ 이러한 시장화 현상은 기본적인 식량 외에 식생활과 관련된 재화나 의복 등의 생산과 유통에도 나타난 바, 고난의 행군 시기 이전에 국영상점을 통해 공급되던 것이 이 시기 이후에는 배급제가 제대로 작동하지 않아 대부분의 북한주민들은 장마당을 통해 이를 구입할 수밖에 없는 상황이다.⁸³⁾

2017년 12월 ‘북한의 인권상황에 관한 유엔 북한인권특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 북한인권특별보고관)’이 북한 방문 이후 발표한 성명서에 따르면, 식량 공급이 가장 필요한 평양 외 지역에서는 배급제가 사실상 운영되지 않고, 일반주민들은 급여 없이 노동을 제공하는 것이 당연시되고 있다. 이 때문에 주민들의 생활은 가장 기본적인 생필품 등을 확보하기 위한 생존의 연속이라고 평가하였다.⁸⁴⁾

북한의 심각한 식량문제는 UN의 보고서를 통해서도 확인되고 있다. 북한의 식량난이 가뭄, 홍수, 혹독한 추위 등의 자연재해, 농업 인프라 부족, 필수적인 농업자원에 기인하는 점도 있으나,⁸⁵⁾ 무엇보다도 북한의

⁸¹⁾ 위의 책, p. 128.

⁸²⁾ 위의 책, p. 131.

⁸³⁾ 위의 책, pp. 132~134, 140~142.

⁸⁴⁾ UN OHCHR, “Press Statement by the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” (14 December 2017) <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22540&LangID=E>> (검색일: 2017.12.17.).

⁸⁵⁾ UN General Assembly, Compilation Prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with Paragraph 15(b) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 and Paragraph 5 of the Annex to Council Resolution 16/21: Democratic

선군정책(military first policy)이 이러한 식량난을 심화시켰다고 분석하고 있다.⁸⁶⁾ 2007년 북한인권특별보고관은 북한의 선군정치가 국가자원을 고갈시키고 재원이 지도계층과 군사화에 편중되는 결과를 초래한다고 지적하며, 북한이 군비지출을 인간개발(human development) 분야로 전환하고 국가자원을 인권보호 및 인간안보(human security)에 할당할 것을 권고한 바 있다.⁸⁷⁾ 또한, 식량문제 외에 북한의 식수, 위생 수준과 사회기반시설, 그리고 이와 관련된 북한정책의 실행이 오랜 기간 악화된 점이 확인되고 있다.⁸⁸⁾ 이러한 식량난을 비롯한 사회전반의 상황은 아동, 산모, 노인 등 취약계층이 가장 영향을 많이 받게 되기 때문에⁸⁹⁾ 이러한 취약계층에 대한 지원프로그램을 특별히 강화하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.⁹⁰⁾

한편, 북한은 2009년 살림집법을 제정하여 살림집의 건설, 배정, 이용, 관리 등을 전반적으로 규정하고 있다.⁹¹⁾ 동 법은 구체적으로 살림집의 배정원칙, 다른 세대와의 동거절차, 살림집 교환절차 등을 규정

People's Republic of Korea, A/HRC/WG.6/19/PRK/2 (24 February 2014), paras. 48~50; UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Report of the Secretary-General 2015, A/70/393 (25 September 2015), para. 23.

⁸⁶⁾ UN General Assembly, Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, para. 52.

⁸⁷⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Note by the Secretary-General, A/62/264 (15 August 2007), paras. 9, 58.

⁸⁸⁾ *Ibid.*, para. 54.

⁸⁹⁾ UN General Assembly, Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, para. 21.

⁹⁰⁾ *Ibid.*, para. 22.

⁹¹⁾ 북한은 제2기 국가별 정례인권검토에서 제출한 국가보고서에서 살림집법(the Law on Dwelling Houses)의 제정을 보고하였다. UN General Assembly, National Report submitted in accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21, Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/WG.6/19/PRK/1 (30 January 2014), para. 16.

1
2
3
4
5
6

하고 이를 위반한 경우에 적용되는 제재규정도 포함하고 있다.⁹²⁾ 동법의 기본적인 목적은 주민들에게 안정되고 문화적인 생활조건을 보장하는 것(제1조)으로⁹³⁾ 일견 기본적 주거의 제공과 관련된 사회보장권의 내용을 이행하는 것으로 보일 수 있다. 그러나, 북한이 제출한 제2기 국가별 정례인권검토 보고서(Universal Periodic Review, UPR)에서도 확인할 수 있는 바와 같이 새로 공급된 주거는 대체로 평양지역에 집중되어 있으며,⁹⁴⁾ 동법은 북한에서 비공식적으로 이루어지는 살림집 이용권 거래 등 비사회주의 현상을 규제하여 북한주민의 거주 이전의 자유를 제한하는 것이다. 즉, 동법의 제정은 북한주민의 인권 보호 및 증진의 목적보다는 사회통제를 보다 강화하는 측면이 강하며,⁹⁵⁾ 북한 당국은 북한주민 간 차별적 주거 공급을 하고 있는 것으로 평가될 수 있다.

이러한 북한의 심각한 상황은 비단 식량이나 주거 문제에 국한되지 않으며, 연로연금, 산재연금, 사회서비스, 의료보장 등 사회전반에 걸쳐 나타난다. 먼저, 연로연금 및 보조금과 관련하여, 북한 사회보장법은 사회보장연금과 보조금을 규정하고 있고(제17조~제23조), 북한 연로자보호법은 노인의 연로연금과 보조금을 규정하고 있다(제14조). 연로연금과 보조금을 수령하기 위해서는 노동연한을 마쳤거나 노동을 하고 있어야 하며, 나이는 남자 60세, 여자 55세 이상이어야 한다(연로

92) 북한의 살림집법에 대한 상세한 내용은 다음의 논문 참조, 이은정, “북한 살림집법에 대한 고찰,” 『법학논총』, 제20권 제3호 (2013).

93) 위의 글, p. 350.

94) UN General Assembly, National Report submitted in accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21, para. 66.

95) 이규창, “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가,” 『북한인권 문제에 관한 국제법과 정책』 (국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술회의, 2014.6.17.), p. 70.

자보호법 제2조).⁹⁶⁾ 1990년대 중반 고난의 시기 이전에는 많지는 않아도 생활이 가능할 정도의 연로연금이 지급되었다. 그러나 고난의 시기 이후 연로연금 지급 규정은 사문화되어, 실제로 지급되지 않는 경우가 많고, 지급이 되더라도 금액이 미미하여 고령자의 생활에 도움이 되지 않아 수령을 포기하기도 한다.⁹⁷⁾

북한의 노인시설과 관련하여, 이용시설은 설치되어 있지 않은 것으로 보이고, 생활시설의 경우 시·군에 1개소 정도가 존재하지만 부양가족이 전혀 없고 혼자 생활이 불가능한 소수의 노인들이 입소하는 것으로 파악된다. 북한은 노인에 대한 가족부양이 계속 강조되고 있어서 노인생활시설은 과거부터 활성화되지 않았으며, 시설의 수준도 매우 낙후되어 있는 것으로 보인다.⁹⁸⁾

북한법은 산재연금 및 보조금에 대해서도 규정하고 있는 바, 북한 헌법은 불구로 노동능력을 상실한 사람은 물질적 방조를 받을 권리를 가지며, 이 권리는 사회보장제에 의하여 보장된다고 규정하고 있고(제 72조), 사회보장법도 병 또는 신체장애로 노동능력을 상실한 사람을 사회보장 대상에 포함시키고 있다(제2조). 사회주의노동법은 산업재해연금 및 보조금, 유가족연금을 규정하고 있다. 구체적으로, 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 상실한 근로자들에게는 일시적인 보조금이 지급되며, 그 기간이 6개월을 초과하는 경우에는 노동능력상실연금이 지급되고(제73조), 근로자가 사망한 경우에는 유가족에게 유가족연금이 지급된다(제77조).⁹⁹⁾ 이러한 규정대로 산업재해를 당한 경우 일정액의 금전과 식량이 사회보장 명목으로 지급되는 경우들

⁹⁶⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 271.

⁹⁷⁾ 위의 책, pp. 271~272.

⁹⁸⁾ 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』, p. 173.

⁹⁹⁾ 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』, p. 275.

이 있는데, 지급되는 금액으로는 생활유지가 불가능하고, 산재연금과 보조금이 지급되는 경우보다 지급되지 않는 경우가 보다 많으며, 산업 재해를 당한 경우에도 본인이 치료비를 부담해야 하는 상황인 것으로 보인다.¹⁰⁰⁾ 또한, 산재연금 또는 보조금을 지급받기 위해서는 병원에서 진단서를 발급받아야 하고, 수혜자격 연장을 위해 6개월이나 1년마다 진단을 받아야 하는데, 이 과정에서 부패현상이 발생하여 의사에게 뇌물을 지급하지 않으면 사회보장 대상자로 선정될 수 없다.¹⁰¹⁾

북한은 여성들의 경제활동을 적극적으로 장려하면서 아동보육을 가정에서 공적 서비스로 전환하였다. 이에 따라 기업소와 각 지역 내에 탁아소와 유치원이 설립·운영되었으며, 여성이 노동에 종사하는 경우 정해진 연령에 이른 아동들에게 아동보육이 제공되었다. 특히 김일성 시기에는 여성의 노동과 일자리 창출이 강조되었고, 노동에 종사하는 여성의 경우 배급량도 더 많았으므로 다수의 여성들이 일을 하였다. 따라서 보육을 사회적으로 책임져야 할 필요성이 대두되었고, 이에 따라 탁아소도 기혼 여성 노동자의 증가에 따라 다수 설립된 점이 확인되고 있다.¹⁰²⁾ 한편, 여성이 아동을 양육하여 전업주부가 되는 경우 탁아소보다는 직접 양육을 택하고, 유치원의 경우 교육의 일환으로 대부분이 아동을 보낸다는 진술이 확인되었다. 다만, 고난의 행군 이후 북한의 경제난은 탁아소와 유치원의 운영에도 어려움을 가져왔다. 기본적인 식량은 우선 제공되었으나 비품 등의 공급이 원활하지 않아 이를 학부모가 부담하게 하였고, 이로 인해 보육시설을 이용하지 않는 경우도 발생하였다.¹⁰³⁾ 고난의 행군 시기 이후에도 탁아소와 유치원은

¹⁰⁰⁾ 위의 책, pp. 275~276.

¹⁰¹⁾ 위의 책, p. 276.

¹⁰²⁾ 이철수 외, 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』, p. 168.

¹⁰³⁾ 위의 책, p. 169.

운영되고 있으나, 실질적으로 무상교육이 이루어졌던 과거와 달리 현재에는 식사와 수업준비물, 기타 비품 등을 아동 측이 담당하고 있다.¹⁰⁴⁾ 결과적으로 보육시설 등이 마련되어 있는 것으로 보이기는 하나, 식량이나 비품 등을 부모가 제공해야 하는 상황이어서 아이들에게 양질의 교육서비스가 제공되고 있다고 볼 수 없을 것이다.

북한의 장애인시설은 도시지역에서 벗어난 도서·벽지에 가까운 지역에 일부 설치되어 있는 것으로 파악되며, 비정기적으로 장애인들을 시설로 강제 이송하는 조치가 있다는 증언이 있었다. 그리고 후천적 장애를 갖게 된 영예군인은 제대 후에도 영예군인으로 구성된 공장에 취업할 수 있게 하여 일자리 배정에 있어 국가적 차원의 배려가 있었다는 점이 확인되고 있으나 그 규모가 크지 않고 해마다 지원 수준도 다른 것으로 보인다.¹⁰⁵⁾ 이러한 장애인이나 영예군인을 위한 생산시설은 이들의 생계로 지원이 직접적으로 연결되지 않아 경제적 생활에 도움이 되지 못하고 있는 것으로 보인다.

다음으로 북한의 의료보장에 대해 살펴보면, 북한의 보건의료제도의 기본 특징은 모든 주민에 대한 무상치료제, 의사담당구역제, 고려의학과 신의학의 병행, 예방의학의 강조, 대중의 보건사업 참여라는 기본 원칙하에서 시행된다. 대부분의 재원을 북한당국의 예산으로 조달하여 공공의료기관을 통해 의료서비스를 제공한다는 것이다. 이러한 기본 내용은 사회보험법, 내각결정 제203호 ‘무상치료제도를 실시할 데 관하여’, 인민보건법, 의료법 등 관련 법령에 규정되어 있다.¹⁰⁶⁾ 특히 급여 범위와 수준에 대해 살펴보면, 사회보험법 제107조는 의료지원 차원의 급여로서 진찰료, 약재·치료재료 비용, 처치·수술 및 기타 의료비

¹⁰⁴⁾ 위의 책, p. 170.

¹⁰⁵⁾ 위의 책, p. 173.

¹⁰⁶⁾ 위의 책, p. 176.

1
2
3
4
5
6

용, 입원료, 요양소·휴양소 수용비용 등을 지급한다고 규정하고, 일부 사항에 대해서는 별도의 비용을 징수하고 있다. ‘무상치료제도를 실시할 데 대하여’는 입원환자에 대한 무상치료, 외래치료 및 예방기관의 무상치료를 규정하고 있고, 의사 처방에 의한 약값은 유상이나 사회보험, 사회보장, 이재민·전재민에 대해서는 무상으로 제공한다는 점을 명시하였다. 인민보건법은 환자 약품, 진단·검사, 치료, 수술, 왕진, 입원, 식사, 요양의료, 해산방조, 예방 의료에 대한 급여 보장, 상병수당, 급여항목과 기간 제한, 기타 의료서비스를 규정하고 있고, 의료서비스를 무상으로 공급함에 따라 의료서비스 이용자의 재정적 부담이 거의 없다는 점을 특징으로 하고 있다.¹⁰⁷⁾

그러나 이러한 북한의 의료보장체계가 작동하기 위해서는 무엇보다 상당한 규모의 재정 투입을 전제로 한 의료인력 및 시설, 장비 등 의료 인프라에 대한 지속적인 지원과 의료서비스 제공에 필요한 각종 의약품과 의료소모품 등이 제공되어야 한다. 1990년대 이후 지속된 북한의 열악한 경제상황과 그로 인한 의료 인프라의 노후화와 붕괴로 인해 기존의 의료보장체계와 그 운영 원칙은 크게 후퇴하여, 북한의 무상치료제는 사실상 붕괴되었고, 일부 특권층을 제외한 일반주민들은 장마당에서 직접 필요한 의약품을 구입하여 자가 치료하거나 의료기관에서 의료서비스를 이용하더라도 진단 및 치료에 필요한 의료소모품, 의약품, 입원에 필요한 물품, 환자간병 등을 모두 부담해야 한다.¹⁰⁸⁾ 즉, 북한의 일반주민들은 무상으로 치료를 받는 것은 사실상 기대하기 어려우며, 기본적인 의료서비스를 이용하는 것조차 어려운 실정이다.¹⁰⁹⁾

107) 위의 책, p. 179.

108) 위의 책, p. 183.

109) 위의 책, p. 184.

IV. 결론

사회보장권은 국제법상 기본적 인권으로서 공고하게 인정되고 있다. 사회권위원회는 사회보장권의 내용을 사회적 위험 또는 보호 대상을 기준으로 이혼 개의 주요 부문(건강, 질병, 고령, 실업, 산업재해, 가족 및 아동 지원, 모성, 장애, 유족 및 고아)으로 분류하여 각 부문에 대한 보호 내용을 제시하고 있다. 또한 사회보장권이 제대로 보장되었는지 여부를 판단하기 위해서는 사회보장제도 전반에 적용되어야 할 기본 원칙, 즉 비차별과 양성평등 원칙, 사회보장제도의 가용성, 혜택의 적정성, 접근성도 모두 고려되어야 한다. 이때 당사국이 조치를 취할 의무를 준수하였는지 여부를 판단하기 위해 사회권위원회는 그 이행이 합리적이거나 관련 권리의 달성과 관련하여 비례적인지 여부, 인권 및 민주주의 원칙을 따르는지 여부, 그리고 모니터링과 책임에 대한 적절한 체계를 갖추고 있는지 여부 등을 검토한다.

앞서 분석한 바와 같이 북한은 사회권위원회가 제시하고 있는 사회보장권의 범주와 관련된 기본적 법제도를 갖추고 있다. 그러나 현재 북한주민의 기본생활을 보장하는 국가배급제와 사회보장제는 사실상 유명무실해져 다수 북한주민들의 생활에 전혀 도움이 되지 않고 있고, 평양 등 일부 지역과 특수 계층에 대한 부분을 제외하면 사실상 국가공급능력이 거의 없다고 보는 것이 일반적이다. 법제도적으로는 북한의 사회보장제도가 구비되어 있으나, 현재 북한의 경제난으로 인해 북한의 공급시스템이 작동하는 범위는 매우 한정적이고, 근로를 통한 임금 자체의 의미가 약화되면서 사회보장을 통한 급여는 현실적 의미를 거의 상실한 상태이며, 무상의료를 기본으로 하는 의료공급시스템도 의약품 등의 공급이 원활하지 않아 의료서비스가 제대로 운영되고 있지 않은 상황이다.

1
2
3
4
5
6

이와 같이 평양 등 일부 지역과 특수 계층과 일반주민 간 사회보장이 차별적으로 이루어지고 있다. 이는 사회적으로 혜택을 받지 못하거나 소외된 계층에 대한 사회지원 혜택을 거주지에 따라 차별적으로 적용하는 결과를 초래하여 사회권규약상 보호되는 사회보장권의 위반에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 또한, 사회보장권의 핵심의무로서 “최소 필수 수준의 혜택을 제공하는 사회보장제도에의 접근을 보장하여 적어도 필수 의료서비스, 기본 주거지, 식수 및 위생시설, 식량, 가장 기본적인 교육”이 제공되어야 하나, 북한 일반주민들은 이러한 최소한의 핵심 의무도 보장받지 못하는 상황이라고 할 수 있다. 이는 북한이 사회보장권의 핵심의무를 다하지 않고, 사회보장권의 이행을 위해 입안된 관련 법규나 정책을 실행하지 않은 것에 해당할 뿐만 아니라, 사회보장제도의 재정안정성을 보장하지 않은 것에 해당한다. 북한이 사회권규약상 보장되는 사회보장권을 부작위에 의해 위반한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 북한의 종합적인 상황을 고려할 때, 사회보장제도의 가용성, 지원 내용, 지원 수준, 제도의 접근성, 비차별원칙 준수 등 모든 측면에서 북한의 사회보장제도가 북한주민의 사회보장권을 합리적이고 적절하게 보장하고 있다고 판단되지 않는다. 북한의 사회보장권 이행체계에 사회보장제도의 운영에 대한 어떠한 모니터링과 책임도 제대로 작동하고 있지 않다고 보인다.

북한의 사회보장제도와 이행 실태 간에 현격한 차이를 보이는 이유는 북한의 핵개발로 인한 열악한 경제 상황, 핵·미사일 개발을 포함한 군사력 증강을 통한 선군정치, 자연재해 등의 요인도 있지만, 근본적으로 북한당국이 사회보장권을 존중, 보호 및 실현하고자 하는 의지도 부족한 것으로 파악된다. 사회권규약의 당사국은 가용자원의 한계 안에서 사회권의 향유를 최대한 가능하게 할 수 있는 조치를 마련하고 시행할 의무가 있다. 북한당국은 일반주민의 사회보장권 보호에 우선

순위를 두어 사회보장권 보호를 위한 국내적 자구 노력을 기울일 것이 요청된다. 나아가, 북한의 현 상황과 같이 국가가 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도 내에서 모든 위험과 사고에 대해 이러한 최소수준을 제공할 수 없는 경우, 사회보장권의 보장을 위한 국제적 지원과 협력을 추구해야 할 의무가 발생하는 바, 북한당국은 국제사회의 지원과 협력을 적극적으로 활용하여 북한의 현 상황을 개선하도록 노력하는 것이 필요하다.

1

2

3

4

5

6

참고문헌

1. 단행본

도경옥 외. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.

이철수 외. 『통일 이후 북한지역 사회보장제도: 과도기 이중체제』. 세종: 한국보건사회연구원, 2016.

ILO. *The Strategy of the International Labour Organization, Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems*. Geneva: ILO 2012.

—. *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. Geneva: ILO, 2014.

Jayawickrama, Nihal. *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

2. 논문

이은정. “북한 살림집법에 대한 고찰.” 『법학논총』. 제20권 3호, 2013.

3. UN 문서

UN Doc. A/62/264. 15 August 2007.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/1. 30 January 2014.

UN Doc. A/HRC/WG.6/19/PRK/2. 24 February 2014.

UN Doc. A/70/393. 25 September 2015.

UN Doc. E/1991/23. 14 December 1990.

UN Doc. E/1995/22. 9 December 1994.

UN Doc. E/C.12/2005/4. 11 August 2005.

UN Doc. E/C.12/2007/1. 10 May 2007.

UN Doc. E/C.12/GC19. 4 February 2008.

4. 기타 자료

이규창. “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가.” 『북한인권 문제에 관한 국제법과 정책』. 국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술회의, 2014.6.17.

ILO. Equality of Treatment (Social Security) Convention. 1962. No. 118.

____. Maintenance of Social Security Rights Convention. 1982. No. 157.

____. Social Protection Floors Recommendation. 2012. No. 202.

____. Social Security (Minimum Standards) Convention. 1952. No. 102.

국제노동기구 <www.ilo.org>.

UN OHCHR <www.ohchr.org>.

1

2

3

4

5

6

KINU 통일포럼 시리즈

2015-01	제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책	통일연구원
2015-04	제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05	제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2015-01	2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02	최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03	북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04	북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05	연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2015-05	The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia	Lee Aeliah
2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

통일플러스

2015-01	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01	KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원

2016-02	KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03	KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04	KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030)	박형중 외	16,500원
2015	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원

2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015	Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원

2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신중호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서는 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원

2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017 사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2017~2018	통일연구원

논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

기 타

2015 북한교회소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

●● 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입금일자*	
소 속*		입금자 (신청자와 다를 경우)	
간행물 받을 주소	(우편번호 :)		※도로명 주소 기입必
연락처*	전화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

북한인권정책연구 제6권 2017

사회권의
관점에서 본
북한인권