
경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회
42번째 회기
2009년 5월 4일-22일, 제네바
안건항목 3

일반논평 20

경제적, 사회적, 문화적 권리에서의 차별 금지 (경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 제2항)

I. 도입과 기본 전제들

1. 차별로 인해 매우 많은 세계 인구가 경제적, 사회적, 문화적 권리를 충족하는데 어려움을 겪는다. 경제성장은 그 자체로서 지속가능한 발전으로 이어지지 않았고, 개인과 집단들은 계속해서 사회경제적 불평등에 직면하는데, 여기에는 견고하게 자리 잡은 역사적, 현대적 형태의 차별이 원인이 된 경우가 많다.
2. 차별금지과 평등은 국제인권법의 기본적 구성요소이며 경제적, 사회적, 문화적 권리를 행사하고 향유하기 위해 필수적이다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 규약) 제2조 제2항에 따르면, 각 당사국은 “규약에 공표된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떤 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장” 할 의무가 있다.
3. 차별금지과 평등의 원칙은 규약 전반에 걸쳐 인정된다. 서문에서는 “모든 사람의 평등하고 양도할 수 없는 권리”를 강조하고, 규약에서는 다양한 규약 상의 권리들, 예를 들어 일, 정당하고 양호한 노동조건, 노동조합의 자유, 사회보장, 적절한 생활수준, 건강, 교육, 문화생활에의 참여 등에 대한 권리가 “모든 사람”의 권리라고 명시적으로 인정하고 있다.
4. 또 어떤 권리들에 대해서는 규약이 차별금지과 평등의 원칙을 명시적으로 언급

하고 있다. 제3조는 규약 상 권리를 남녀가 동등하게 누릴 수 있도록 국가가 보장할 것을 요구하고, 제7조는 “동일가치노동에 동일 임금을 받을 권리”와 직장에서 “동등한 승진 기회를 가질 권리”를 포함하고 있다. 제10조에서는 출산 전후로 합리적 기간 동안 산모가 특별한 보호를 받아야 하며 어린이와 청소년을 위한 특별보호와 지원에 있어 차별이 없어야 한다고 명시하고 있다. 제13조는 “모두가 의무무상 초등교육을 받을 수 있어야 한다”고 보며 “고등교육은 모두가 동등하게 접근할 수 있도록 마련되어야 한다”고 규정하고 있다.

5. 유엔헌장 서문, 제1조 제3항과 제55조, 세계인권선언 제2조 제1항은 경제적, 사회적, 문화적 권리 향유에서의 차별을 금지한다. 인종차별, 여성에 대한 차별과, 난민, 무국적자, 아동, 이주노동자와 그 가족, 장애인의 권리에 관한 국제조약들은 경제적, 사회적, 문화적 권리의 행사를 포함하고 있고¹⁾, 한편으로 다른 조약들은 고용, 교육과 같이 특정 분야에서의 차별 철폐를 요구한다.²⁾ 본 규약과 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약에 평등과 차별금지에 관한 조항이 공통으로 있을 뿐만 아니라, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 제26조는 법 앞에서 그리고 법에 의한 평등하고 효과적인 보호를 별도로 보장하고 있다.³⁾

6. 지금까지의 일반논평들을 보면 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회는 주거, 식량, 교육, 건강, 물, 저작자의 권리, 노동, 사회보장과 관련된 규약 상의 특정 권리에 대해 차별금지의 원칙을 적용하였다⁴⁾. 나아가, 일반논평 16에서는 규약 제3조에 따라 여성과 남성이 규약에 제시된 모든 권리들을 평등하게 누리도록 보장할 국가의 의무에 초점을 맞추고 있고, 일반논평 5, 6은 각각 장애인과 노인의 권리에 관심을 기울이고 있다.⁵⁾ 본 일반논평은 규약 제2조 제2항에 대한 위원회의 해석을 명확하게 밝히는 것을 목표로 한다. 여기에는 국가 의무의 범위(제II장), 차별금지사유(제III장), 국내적 이행(제IV장)이 포함된다.

1) 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 난민의 지위에 관한 협약, 무국적자의 지위에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 장애인의 권리에 관한 협약 참조

2) ILO 협약 제111호 고용 및 직업상의 차별에 관한 협약 (1958), UNESCO 교육에서의 차별 방지를 위한 협약 참조

3) 차별금지에 관한 인권위원회의 일반논평 18 (1989) 참조

4) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평 4 (1991): 적절한 주거에 대한 권리; 일반논평 7 (1997): 적절한 주거에 관한 권리; 강제퇴거 (제11조 제1항); 일반논평 12 (1999): 적절한 식량에 대한 권리; 일반논평 13 (1999): 교육에 대한 권리 (제13조); 일반논평 14 (2000): 도달가능한 최고 수준의 건강을 누릴 권리 (제12조); 일반논평 15 (2002): 물에 대한 권리 (제11조, 제12조); 일반논평 17 (2005): 어떠한 과학적, 문학적, 예술적 작품의 저작자로서 도덕적 물질적 이익을 보장받음으로써 혜택을 누릴 권리 (제15조 제1(c)항); 일반논평 18 (2005): 노동권 (제6조); 일반논평 19 (2008): 사회보장의 권리

5) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평 5 (1994): 장애인; 일반논평 6 (1995): 노인의 경제적, 사회적, 문화적 권리

II. 국가 의무의 범위

7. 규약에서 차별금지에는 즉각적인 효력이 있고 전체를 관통하는 의무이다. 제2조 제2항은 규약에 마련된 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리 행사에서 차별금지를 보장할 것을 당사국에게 요구하는데, 이 조항은 이런 권리들과의 연관 안에서만 적용될 수 있다. 주의할 것은, 차별은 직접적 또는 간접적으로 차별금지사유에 근거하여 이루어지면서 규약 상 권리에 대한 평등한 인정, 향유, 행사를 무효화하거나 훼손하는 의도 또는 효과가 있는, 모든 종류의 구별, 배제, 제한, 선호, 기타 차별적 대우로 구성된다는 점이다⁶⁾. 차별은 또한 차별 선동과 괴롭힘을 포함한다.

8. 당사국은 규약 상의 권리들이 어떠한 종류의 차별도 없이 행사될 수 있도록 “보장” 하기 위해 차별을 공식적, 실질적으로 철폐해야 한다.⁷⁾

(a) **공식적 차별:** 공식적 차별을 철폐하기 위해서는 국가의 헌법, 법률, 정책 문서에서 금지된 사유를 근거로 차별하지 않도록 해야 한다. 예를 들어 법에서 혼인 상태를 이유로 여성에 대한 동등한 사회보장급여를 거부해서는 안 된다.

(b) **실질적 차별:** 단순히 공식적 차별에 대처하는 것으로는 제2조 제2항이 구상하고 정의하고 있는 실질적 평등을 보장할 수 없다.⁸⁾ 규약 상의 권리를 효과적으로 향유할 수 있는지 여부는, 종종 개인이 차별금지사유에 해당하는 집단에 소속되어 있는지에 따라 영향을 받는다. 실제로 차별을 철폐하기 위해서는 비슷한 상황에 있는 개인들에 대한 공식적인 처우를 단순 비교할 것이 아니라, 역사적 또는 지속적 편견으로 고통 받는 집단에게 충분한 관심을 기울여야 한다. 따라서 당사국은 실질적 또는 사실상의 차별을 발생, 존속시키는 조건과 태도를 예방, 약화, 제거하기 위해 필요한 조치를 즉각 취해야 한다. 예를 들어 모든 사람이 적절한 주거, 물, 위생시설에 평등하게 접근할 수 있도록 보장함으로써, 여성과 여자 아이, 농촌지역과 비공식 주거지 거주민에 대한 차별을 극복하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

9. 실질적 차별을 철폐하기 위해서, 당사국은 차별을 존속시키는 상황을 약화시키고 억제하기 위한 특별조치를 취할 의무가 있을 수 있고, 어떤 경우에는 그런 의무를 가지고 있다. 이러한 조치는 그 조치가 사실상의 차별을 해소하기 위한 합리적, 객관적, 비례적 수단이고, 실질적 평등이 지속가능한 수준으로 달성될 때 중지된다

6) 비슷한 정의를 보려면, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제1조; 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 제1조; 장애인의 권리에 관한 협약 2조를 참조. 인권위원회도 일반논평 18, 6번 및 7번 문단에서 비슷한 해석을 하고 있다. 인권위원회는 이전 논평에서 비슷한 입장을 취했다.

7) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평 16 (2005): 남녀가 동등하게 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리를 향유할 권리 (제3조)

8) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평 16 참조

는 범위에서 정당성을 가진다. 그러나 예외적으로 이런 적극적 조치가 영구적으로 지속되어야 할 때가 있는데, 언어적 소수자를 위한 통역 서비스, 감각 장애인의 의료시설 접근을 위한 합리적 편의제공 등이 그것이다.

10. 직접적 형태와 간접적 형태의 차등적 대우 모두, 규약 제2조 제2항에 따른 차별에 해당할 수 있다.

(a) **직접 차별**은 한 개인이 차별금지사유와 관련된 이유로 유사한 상황에 있는 다른 개인보다 덜 우호적인 대우를 받았을 때 발생한다. 예를 들어, 교육 또는 문화기관에서의 고용이나 노동조합 가입이 지원자나 피고용인의 정치적 의견에 따라 이루어지는 경우가 있다. 비교할 만한 유사 상황이 없는 경우에는 (예를 들어 임신 중인 여성의 경우) 차별금지사유에 근거한 유해 행위 또는 부작위도 직접 차별에 해당한다.

(b) **간접 차별**은 법, 정책, 관행들이 겉으로는 중립적으로 보이지만 차별금지사유에 따라 규약 상의 권리 행사에서 불균등한 영향이 나타나는 경우를 말한다. 예를 들어, 학교 입학에 출생등록증명서를 요구할 때, 그러한 증명서를 가지고 있지 않거나 발급이 거부된 소수민족이나 무국적자를 차별하게 될 수 있다.

사적 영역

11. 차별은 가족, 직장, 그 밖의 사회 영역에서 자주 접하게 된다. 예를 들어 민간주택 부분의 행위자(예를 들어, 사유지주, 신용제공자, 공공주택 공급자)가 민족, 혼인 상태, 장애, 또는 성적 지향을 이유로 주택이나 주택담보대출(모기지)을 직, 간접적으로 거절할 수 있고, 어떤 가족들은 여자 아이를 학교에 보내지 않을 수도 있다. 따라서 당사국은 사적 영역에 있는 개인과 단체가 금지된 사유를 근거로 차별하지 않도록, 입법을 포함한 조치를 취해야 한다.

구조적 차별

12. 어떤 집단에 대한 차별은 만연하고 끈질기고 사회적 행위와 조직에 깊게 뿌리박혀 있으며, 그러면서도 아예 문제로 다루어지지 않거나 간접 차별의 형태로 존재하는 경우가 흔하다는 것을 위원회는 통상적으로 확인하였다. 이러한 구조적 차별은, 공적 또는 사적 영역에서의 법규, 정책, 관행이나 지배적인 문화적 태도가 한 집단에는 상대적 불이익을, 다른 집단에는 특권을 만들어 내는 경우로 이해될 수 있다.

차등적 대우가 허용되는 범위

13. 금지사유를 이유로 한 차등적 대우는, 이를 정당화하는 합리적이고 객관적인 근거가 있지 않은 이상 차별로 간주될 것이다. 이 판단을 위해, 해당 조치나 부작위의 목적과 결과가 정당한지, 규약 상 권리의 성격과 부합하는지, 오로지 민주 사회의 전반적 복지 증진을 목적으로 하는지 등을 평가한다. 나아가, 이루고자 하는 목적과, 해당 조치 또는 부작위와, 그 결과 사이에 분명하고 합리적인 비례성 관계가 성립해야만 한다. 차별에 대응하고 철폐하기 위해 이를 우선순위에 두고 당사국의 처분능력 아래에 있는 모든 자원을 사용하려고 온갖 노력을 다하지 않은 이상, 가용자원의 부족 때문에 차등적 대우를 철폐하지 못한다는 것은 합리적이고 객관적인 정당화가 될 수 없다.

14. 국제법에 의하면, 제2조 제2항의 의무, 즉 규약에 명시된 권리들이 차별 없이 행사되도록 보장해야 한다는 의무를 이행하기 위해 신의성실에 따라 행동하지 않는 경우 규약 위반에 해당한다. 또 당사국의 직접적 행위나 부작위를 통해 규약 상의 권리가 침해될 수 있으며, 이런 일은 국가 또는 지방 단위에서 당사국의 기관이나 위탁 기관을 통해 일어날 수 있다. 또한 당사국은 국제협력이나 원조에서 차별적인 관행을 보이지 않아야 하며 자국의 관할 아래 있는 모든 행위자들도 마찬가지로 행동하도록 조치를 취해야 한다.

III. 차별금지사유

15. 제2조 제2항은 차별금지사유를 “인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분”으로 나열하고 있다. “기타의 신분”을 포함시킨 것은 위의 목록이 완전한 것이 아니며 다른 사유들이 이 범주에 포함될 수 있다는 것을 보여준다. “기타의 신분”에 포함되는 명시적인 사유와 몇 가지 묵시적인 사유에 대해 아래에서 논한다. 이 장에서 제시하는 차등적 대우의 예들은 단지 설명을 위한 것이지 관련 금지사유에 포함될 수 있는 모든 차별적 대우를 제시하려는 것이 아니며, 그러한 차등적 대우가 모든 상황에서 차별로 간주될 것이라고 판단하는 것도 아니다.

집단의 구성원

16. 어떤 개인에게 하나 또는 그 이상의 금지사유에 해당하는 특징이 있는지 결정할 때, 반대할만한 정당한 근거가 존재하지 않는 한, 당사자 스스로가 동일시하는 것에 따라야 한다. 차별금지사유에 해당하는 집단과의 관련이 있거나(예. 장애아동의 부모), 그런 집단에 소속되어 있다고 타인들이 인식하는 경우(예. 유사한 피부색

을 가지고 있거나, 특정 집단의 권리를 지지하거나, 혹은 과거에 집단 구성원이었던 사람)도 집단 구성원에 포함된다.

복합 차별⁹⁾

17. 어떤 개인이나 집단은 하나 이상의 금지사유를 이유로 한 차별에 직면하는데, 예를 들면 여성이면서 민족적 또는 종교적 소수자에 속하는 경우이다. 이런 중첩된 차별은 개인들에게 독특하고 특유한 영향을 미치며, 특별히 고려하고 구제책을 마련할 가치가 있다.

A. 명시적 사유들

18. 위원회는 특히 원주민과 소수민족에 대해서 광범위한 규약 상의 권리에 걸쳐 공식적, 실질적 차별이 발생한다는 점에 일관되게 우려를 표명해왔다.

“인종과 피부색”

19. 개인의 민족적 출신을 포함하는 “인종과 피부색”을 이유로 한 차별은, 이 규약을 비롯해 인종차별 철폐를 위한 국제협약 등 다른 조약들에서 금지되고 있다. 규약이나 본 일반논평에서 “인종”이라는 용어를 사용하는 것이, 서로 다른 인종이 존재한다고 단정 지으려는 이론들을 받아들인다는 뜻은 아니다.¹⁰⁾

성별

20. 규약은 여성과 남성이 경제적, 사회적, 문화적 권리를 누릴 동등한 권리를 보장한다.¹¹⁾ 규약이 채택된 후 차별금지사유로서 “성별”의 의미가 상당히 진화하여, 이제는 단순히 생리학적 특성뿐만 아니라 사회적으로 구성되는 성별에 따른 고정관념, 편견, 성역할 기대 등, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 평등한 실현을 방해하는 것들을 포함하고 있다. 따라서 임신할 수도 있다는 이유로 여성을 고용하지 않거나, 여성은 남성만큼 많은 시간을 투자해서 일하려 하지 않을 것이라는 등의 고정관념에 입각해 여성을 하위 직급이나 시간제 업무에 배치하는 것은 차별에 해당한다. 남성에게 출산·육아휴가를 주지 않는 것도 남성에 대한 차별에 해당할 수

9) 교차차별(intersectional discrimination)에 대해서는 본 논평 27번 문단을 참조.

10) 더반 검토 회의(Durban Review Conference)의 성과문서 6번 문단 참조: “모든 인민들과 개인들은 다양성이 풍부한 하나의 인류 가족을 구성하며, 모든 인간은 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 태어났음을 재확인하며; 그리고 소위 구별되는 인종이 존재한다고 단정지으려하는 이론과 함께 인종 우월성에 대한 어떠한 학설도 강력하게 거부한다.”

11) 본 조약 제3항과 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평 16 참조.

있다.

언어

21. 언어나 지역적 방언을 이유로 한 차별은 민족적 또는 인종적 출신을 이유로 불평등하게 대우하는 것과 긴밀하게 연관되어 있는 경우가 많다. 언어의 장벽으로 인해, 규약 제15조에서 보장하는 문화생활에 참여할 권리를 포함해 규약 상의 여러 권리를 누리는 것이 저해될 수 있다. 따라서 예컨대 공공 서비스와 재화에 관한 정보가 소수자가 사용하는 언어로도 최대한 제공되어야 하며, 당사국은 고용 및 교육과 관련된 모든 언어 요건이 합리적이고 객관적인 기준에 기초하여 마련되도록 보장하여야 한다.

종교

22. 이 차별금지사유는 개인이 선택한 종교나 믿음을 고백하는 것(어떤 종교나 믿음을 고백하지 않는 것을 포함)을 포괄하며, 여기서 고백은 예배, 의식, 관습, 교육에서 공적 또는 사적으로 표현될 수 있다.¹²⁾ 예를 들면, 종교적 소수자에 속하는 사람들이 종교를 이유로 대학, 고용, 의료 서비스에 평등하게 접근하지 못하는 경우 차별이 발생한다.

정치적 또는 기타의 의견

23. 정치적 또는 기타 의견은 종종 차별적 대우의 근거가 되며, 견해를 밝히는 것, 의견을 기반으로 하는 단체나 노조 혹은 정당에 소속되는 것뿐만 아니라 어떤 의견을 가지거나 가지지 않는 것 모두를 포함한다. 예를 들어, 식량보조 제도를 이용하기 위해 특정 정당에 대한 충성을 표현해야 한다는 조건이 있어서는 안 된다.

민족적 또는 사회적 출신

24. “민족적 출신”이란 개인의 국가(State), 민족(nation), 또는 출신지역을 지칭한다. 이러한 개인적 상황이 이유가 되어, 개인이나 집단이 규약 상의 권리를 행사할 때 공적 영역과 사적 영역 모두에서 구조적 차별에 직면할 수 있다. “사회적 출신”이란 개인에게 상속되는 사회적 신분을 말하는데, 여기에 대해서는 “재산” 상태, “출생”에 따른 혈통 차별, “사회경제적 신분” 등에 대해서 논의할 때 더욱 자세히 다룬다.¹³⁾

12) 1981년 11월 25일 유엔총회에서 결의안 36/55로 공포된 “종교나 믿음에 근거한 모든 형태의 불관용과 차별 철폐에 관한 유엔총회 선언” 참조.

13) 본 일반논평 25번, 26번, 35번 문단 참조.

재산

25. 차별금지사유로서의 재산 상태는 광범위한 개념으로서, 부동산(예. 토지의 소유나 점유)과 동산(예. 지적재산, 재화와 가재, 수입), 또는 그것의 결핍을 포함한다. 수도 서비스에 대한 접근, 강제 퇴거로부터의 보호와 같은 규약 상의 권리들이 비공식 주거지에 살고 있다는 것과 같은 개인의 토지 점유 상태를 조건으로 달라져서는 안 된다고 위원회가 이전에 논평한 바 있다.¹⁴⁾

출생

26. 출생에 근거한 차별은 금지되며, 규약 제10조 제3항은, 예를 들어 어린이와 청소년을 위한 특별 조치가 “부모의 상태를 이유로 한 어떤 차별도 없이” 취해져야 한다고 구체적으로 말하고 있다. 따라서 혼인 외 관계에서 태어났거나, 무국적 부모로부터 태어났거나, 입양된 사람들, 또는 이들과 가족을 구성한 사람들에게 대해 구별을 두어서는 안 된다. 출생에 따른 금지사유에는 혈통, 특히 카스트와 그와 유사한 세습신분 구조에 기반을 둔 경우도 포함된다.¹⁵⁾ 예를 들어 당사국은 혈통기반 공동체의 구성원에 대해 행해지는 차별적 관행들을 예방하고 금지하고 철폐하기 위해 조치를 취해야 하며, 혈통에 따라 우열을 가르는 관념이 확산되지 않도록 해야 한다.

B. 기타의 신분¹⁶⁾

27. 차별의 본질은 맥락에 따라 다르고 시간에 따라 진화한다. 따라서 합리적이고 객관적으로 정당화 될 수 없으며 제2조 제2항이 명시적으로 인정한 사유에 비견할 만한 성질을 가지고 있는 다른 형태의 차등적 대우들을 포착하기 위해, “기타의 신분”이라는 사유에 대해 유연하게 접근해야 한다. 일반적으로 추가 사유로서 인정되는 것은, 과거로부터 지금까지 주변화로 고통 받아 온 취약한 사회적 집단의 경험을 반영할 때이다. 위원회의 일반논평과 최종견해에서 다양한 기타 사유들을 인정했고 이에 대해서는 아래에 더 상세히 나와 있다. 하지만 이 목록이 모든 것을 포괄하는 것은 아니다. 이 외에 가능한 금지사유로서, 수감상태나 비자발적 정신치료기관 수용을 이유로 개인의 법적 능력을 부정하는 것, 또는 예컨대 성별과 장애를 이유로 사회 서비스 이용이 거부되는 경우와 같이 두 가지 차별금지사유가 교차하는 것이 포함될 수 있다.

14) 각각 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평 15와 일반논평 4 참조.

15) 이와 관련하여 국가 의무에 관한 포괄적인 개관을 보고 싶다면 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 위원회가 제1조 제1항의 혈통에 관해 발표한 일반논평 29(2002)을 참조.

16) 본 일반논평 15번 문단 참조.

장애

28. 일반논평 5에서 위원회는 장애인¹⁷⁾에 대한 차별을 “경제적, 사회적, 문화적 권리의 인정, 향유, 행사를 무효화하거나 훼손하는 결과를 낳는, 장애를 이유로 한 모든 구별, 배제, 제한이나 선호, 또는 합리적 편의제공의 거부”로 정의했다.¹⁸⁾ 합리적 편의제공의 거부는 국내 입법에서 장애 차별의 한 형태로 금지되어야 한다.¹⁹⁾ 당사국은 교육권을 부정하는 것, 공공 의료시설과 직장 등의 공공장소²⁰⁾나 사적 장소에서 합리적 편의제공을 거부하는 것과 같은 차별에 대응해야 한다. 예를 들어 어떤 공간이 휠체어가 접근할 수 없게 설계되고 건축되면 결과적으로 휠체어 이용자의 노동권을 침해하게 될 것이다.

나이

29. 나이는 여러 맥락에서 차별금지사유이다. 위원회는 고령 실업자가 구직활동을 할 때나 전문훈련 또는 재훈련을 받으려 할 때 겪는 차별과, 노인 빈곤층이 거주 장소로 인해 보편적 노령연금을 불평등하게 받는 차별에 대해 대응할 필요성을 강조해왔다.²¹⁾ 청소년과 관련해서는, 성과 생식에 관한 건강 정보와 서비스를 동등하게 받지 못하는 경우 차별에 해당한다.

국적

30. 국적 때문에 규약 상의 권리들을 누릴 수 없어서는 안 된다.²²⁾ 예를 들면 체류 자격을 갖추지 못한 상태에 있는 아동을 포함하여 자국 내의 모든 아동은, 교육을 받고 적절한 식량과 저렴한 의료 서비스를 이용할 권리를 가진다. 규약 상의 권리들은 법적 지위와 서류 상태에 상관없이, 난민, 망명자, 무국적자, 이주노동자, 국제 인신매매 피해자 등 비국민을 포함한 모든 사람에게 적용된다.²³⁾

17) 장애인의 정의는 장애인의 권리에 관한 협약 제1조 참조: “장애인이란, 장기간의 육체적, 정신적, 지적, 또는 감각적 손상을 가진 사람으로, 다른 사람들과 동등한 위치에서 완전하고 효과적으로 사회에 참여하려 할 때 이러한 손상이 다양한 장애물과의 상호작용 안에서 방해가 될 수 있는 경우를 포함한다.”

18) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평5, 15번 문단 참조.

19) 장애인의 권리에 관한 협약 제2조 참조: “‘합리적 편의제공’이란, 장애인이 모든 인권과 기본적 자유를 다른 사람들과 똑같이 향유하고 행사하도록 보장하기 위해, 특정한 사안에서 필요할 때, 불균형적이거나 과도한 부담을 지우지 않는, 필요하고 적절한 수정과 조정을 의미한다.”

20) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평5, 22번 문단 참조.

21) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평6 추가 참조.

22) 이 문단은 “개발도상국은, 인권과 국가 경제상황을 적절히 고려하여, 이 규약에서 인정되는 경제적 권리를 비국민에 대해 어느 정도 범위로 보장할 것인지 결정할 수 있다”라고 한 규약 제2조 제3항의 적용을 해치지 않는다.

23) 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 위원회의 비국민에 대한 일반논평 30 역시 참조.

혼인과 가족 상태

31. 혼인과 가족 상태는 개인마다 다를 수 있다. 왜냐하면, 기혼 또는 비혼, 특정한 법제도 아래에서의 혼인, 사실혼 관계 또는 사실혼 관계이나 법적으로 인정되지 않는 경우, 이혼 또는 사별, 확대가족 또는 친척들과 살거나, 자녀와 피부양자 또는 특정 수의 아동에 대해 다른 종류의 책임을 지는 등 다양한 경우가 있기 때문이다. 사회보장급여에서 결혼여부를 이유로 한 차등적 대우가 있다면 합리적이고 객관적인 기준에 의해 정당화되어야 한다. 가족 상태 때문에 규약이 보호하는 권리를 행사하지 못하거나, 권리를 행사하려면 배우자의 동의, 혹은 친척의 동의나 보증이 있어야만 해서 차별이 발생하는 경우도 있다.

성적 지향과 성별 정체성

32. 제2조 제2항에서 인정되는 “기타의 신분”은 성적 지향을 포함한다.²⁴⁾ 당사국은 개인의 성적 지향 때문에 유족연금에 대한 권리와 같은 규약 상의 권리를 실현하는 데 어려움을 겪지 않도록 보장해야 한다. 또한 성별 정체성도 차별금지사유의 하나로 인정된다. 예를 들어, 트랜스젠더, 트랜스섹슈얼, 인터섹스는 학교나 직장에서 괴롭힘을 당하는 등 심각한 인권 침해에 자주 직면한다.²⁵⁾

건강 상태

33. 건강 상태는 개인의 신체적 또는 정신적 건강을 말한다.²⁶⁾ 당사국은 개인의 실제 혹은 인지된 건강 상태 때문에 규약 상의 권리를 실현하는 데 어려움을 겪지 않도록 보장해야 한다. 국가는 개인의 건강 상태와 관련지어 인권을 제한하면서 종종 공중보건의 보호를 그 근거로 언급한다. 하지만 이러한 제한들은 많은 경우 차별적인데, 예를 들어 교육, 고용, 의료, 여행, 사회보장, 주거, 망명에 접근하는 데 HIV 감염 상태를 차등대우의 근거로 사용하는 경우가 그렇다.²⁷⁾ 또한 정신질환, 한센병과 같은 질병, 산과적 누공을 겪는 여성 등과 같은 건강 상태는 개인이 규약 상의 권리를 완전히 향유할 능력을 종종 저해하는데, 당사국은 이런 건강 상태를 이유로 개인에 대해 널리 퍼져있는 낙인에 대응하는 조치를 취해야 한다. 건강 상태를 이유로 건강 보험 이용을 거부하면서 합리적이고 객관적 기준으로 정당화하지 못한다면 이는 차별에 해당할 것이다.

24) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평14와 15 참조.

25) 이에 대한 정의는 성적 지향과 성별 정체성에 관련된 국제인권법의 적용에 관한 요그야카르타 원칙 참조.

26) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평 14의 12(b), 18, 28, 29번 문단.

27) HIV/AIDS에 관한 공동유엔프로그램(UNAIDS)과 인권고등판무관실에서 발간한 가이드라인(2006), “HIV/AIDS와 인권에 관한 국제가이드라인, 2006년 통합판” 참조. 가이드라인을 보려면, http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/JC1252-InternGuidelines_en.pdf.

거주 장소

34. 현재나 과거의 거주 장소, 예를 들어 거주지나 등록지가 도시 혹은 시골인지, 공식적 혹은 비공식 주거지인지, 국내 난민상태에 있는지 혹은 유목민적 생활방식으로 살고 있는지 등에 따라서 규약의 권리 행사가 조건적으로 허용되거나 또는 그
에 의해 결정되어서는 안 된다. 예를 들어, 1차, 2차, 완화 의료시설들이 질과 이용
가능성 면에서 균등하게 분포되도록 하는 등, 지역 간 격차가 실질적으로 철폐되어
야 한다.

경제적, 사회적 상황

35. 개인과 집단이 사회 내에서 특정한 경제적 또는 사회적 집단이나 계층에 속한
다는 사실로 인해 자의적으로 대우받아서 안 된다. 빈곤에 처하거나 홈리스가 되
었을 때, 이런 개인의 사회경제적 상황으로 인해 차별, 낙인, 부정적 고정관념을
광범위하게 겪을 수 있고, 이로 인해 공공장소에서의 접근이 거부되거나 평등하게 접
근하지 못하게 될 뿐만 아니라, 다른 사람과 동일한 질의 교육 및 의료 서비스 이
용이 거부되거나 평등하게 이용하지 못하게 될 수 있다.

IV. 국내적 이행

36. 차별적 행위를 하지 않는 것과 함께, 당사국은 규약 상의 권리 행사에서의 차
별을 철폐하기 위해 구체적이고 의도적이며 목표가 분명한 조치를 취해야 한다. 하
나 또는 그 이상의 금지사유로 구별될 수 있는 개인과 집단은 이러한 조치를 선택
하는 의사결정과정에서 참여할 권리를 보장받아야 한다. 당사국은 선택된 조치들이
실제로 효과적인지 주기적으로 점검해야 한다.

입법

37. 차별에 대응하기 위해 입법조치를 채택하는 것은 제2조 제2항을 준수하기 위
해 필수불가결하다. 따라서 당사국은 경제적, 사회적, 문화적 권리 분야에서 차별
을 금지하는 구체적 입법조치를 채택하도록 권장된다. 이러한 법은 공식적 차별과
실질적 차별 폐지를 목적으로 하며, 공적 행위자와 사적 행위자에게 의무를 부여하
고, 위에서 다룬 금지사유들을 포괄해야 한다. 다른 법들도 주기적으로 재검토되어
야 하고, 필요하다면, 규약 상의 권리를 행사하고 향유하는 것과 관련해, 공식적이
든 실질적이든 차별을 하거나 차별에 이르게 하지 않도록 개정되어야 한다.

정책, 계획과 전략

38. 당사국은 규약 상의 권리 영역에서 공적 행위자와 사적 행위자에 의해 일어나는 공식적 차별과 실질적 차별 모두에 대응하기 위해 전략, 정책, 행동계획을 세우고 이행해야 한다. 이와 같은 정책, 계획, 전략에서는 금지사유들로 구별되는 모든 집단을 다루어야 하며, 당사국은 다른 가능한 조치들 중에서도 평등을 빠르게 달성하기 위해 임시특별조치를 채택하도록 권장된다. 예산 분배나 경제성장 촉진조치와 같은 경제 정책에서는 규약 상의 권리가 차별 없이 효과적으로 향유되도록 보장해야 할 필요성에 주의를 기울여야 한다. 공적기관과 사적기관은 차별금지를 다루는 행동계획을 수립해야 하고, 국가는 공무원에 대해 인권교육 및 훈련프로그램을 실시하고 이러한 훈련이 판사와 법관 임명 후보자들에게 제공되도록 해야 한다. 평등과 차별금지 원칙에 대한 교육은, 금지사유에 기반을 두고 우월함과 열등함을 따지는 관념을 일소하고 사회 내 다양한 집단들 사이의 대화와 관용을 촉진한다는 방향성을 가지고, 공식적, 비공식적으로 이루어지는 포괄적이고 다문화적인 교육 안에 통합되어야 한다. 당사국은 또한 새로운 주변집단이 생겨나지 않도록 적절한 예방조치를 취해야 한다.

구조적 차별의 철폐

39. 당사국은 실재하는 구조적 차별과 분리를 철폐하기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다. 대개 이러한 차별을 해결하기 위해서는, 임시특별조치를 포함하여 다양한 범위의 법, 정책, 프로그램을 포함하는 포괄적인 접근이 필요할 것이다. 당사국은 구조적 차별을 겪는 개인과 집단에 대한 공적 행위자와 사적 행위자들의 태도 및 행동 변화를 독려하기 위해 인센티브 사용을 고려하거나, 또는 준수하지 않는 행위자를 벌해야 한다. 구조적 차별에 대한 인식을 제고하기 위한 공적 리더십 및 프로그램과, 차별 선동을 금지하는 엄격한 조치를 채택하는 것도 종종 필요하다. 구조적 차별을 철폐하기 위해 전통적으로 무관심 속에 있었던 집단에게 더 많은 자원을 쏟아야 하는 경우가 자주 있을 것이다. 특정 집단에 대한 지속적인 혐오를 고려할 때, 공직자와 기타 실무자들이 법과 정책을 이행하도록 특별히 주의를 기울여야 할 것이다.

구제책과 책임

40. 경제적, 사회적, 문화적 권리 분야에서 차별 때문에 생기는 개인적, 구조적 피해에 효과적으로 대응하는 절차와 기관이 국가적 입법, 전략, 정책, 계획을 통해 마련되어야 한다. 차별 혐의를 다루는 기관은 관례상 법원과 재판소, 행정당국, 국가인권기구 또는 감독관 제도(옴부즈퍼슨)를 포함하며, 누구나 차별 없이 이런 기관

들을 이용할 수 있어야 한다. 이 기관들은 신속하고 공정하게 독립적으로 진정을 조사하고 판결을 내려야 하며, 사적 행위자에 의한 행위나 부작위를 포함하여 제2조 제2항에 관련된 침해주장을 다뤄야 한다. 쟁점이 되는 사실이나 사건에 대한 정보를 해당 당국이나 다른 피고인이, 완전히 또는 일부분 독점적으로 가지고 있는 경우, 입증책임은 해당 당국이나 다른 피고인에게 있다고 간주되어야 한다. 이 기관들은 보상, 배상, 복구, 복권, 재발금지약속, 공개적 사과와 같은 효과적인 구제책을 제공할 수 있는 권한을 부여받아야 하며, 당사국은 이러한 조치들이 효과적으로 이행되도록 보장해야 한다. 국내법이 보장하는 평등과 차별금지는, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 완전한 보호를 촉진하고 증진시키는 방식으로 이들 기관에서 해석되어야 한다.²⁸⁾

감시, 지표, 기준

41. 당사국은 규약의 제2조 제2항을 준수하기 위해 취해진 조치들에 대해 그 이행을 효과적으로 감시해야 할 의무가 있다. 감시에서는 차별철폐를 위해 취해진 조치와 성취된 결과를 모두 평가해야 한다. 국가적 전략, 정책, 계획에서 차별금지사유별로 적절한 지표와 기준을 사용해야 한다.²⁹⁾

번역한 사람들: 국제인권소식“통”, 인권운동사랑방(미류, 석진, 원우)

번역 마친 날: 2011년 11월 20일

28) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평3과 9 참조. 또한 규약 당사국의 보고서에 대한 최종권고안들에서 나타나는 위원회의 관행 참조.

29) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 일반논평13, 14, 15, 17, 19와 새로운 보고 가이드라인(E/C/12/2008/2) 참조.