

정부 예산 통해

인권 실현하기

유엔 인권최고대표 사무소
국제예산협의체

김종서 옮김

2022

* 원저: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/International Budget Partnership, *REALIZING HUMAN RIGHTS THROUGH GOVERNMENT BUDGETS*, HR/PUB/17/3, New York and Geneva, 2017. License: Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO).

* Copyright © 2017 United Nations

* 이 저작은 위 문서의 라이선스 Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO)에 따라
서 번역하여 출판할 수 있는 자료입니다.

* 이 저작은 비공식적 번역이므로 번역에 따른 모든 책임은 옮긴이에게 있습니다.

* 이 출판물에서 채용된 지명들과 자료의 표시는, 어떤 국가, 영토, 도시 또는 지
역이나 그 권한과 관련하여, 또는 그 경계선이나 국경의 설정과 관련하여, 유엔
사무국 측의 어떤 의견의 표명도 암시하지 않습니다.

* 유엔 문서의 기호들은 대문자와 수치의 결합으로 구성됩니다. 그런 수치에 대한
언급은 유엔문서를 참조했음을 가리킵니다.

정부 예산 통해 인권 실현하기

REALIZING HUMAN RIGHTS THROUGH GOVERNMENT BUDGETS

발행일 : 2022년 12월 22일

저 자 : Office of the United Nations High Commissioner
for Human Rights / International Budget Partnership

옮긴이 : 김종서

E-mail: kjsminju@gmail.com

목 차

요기면서	5
서문	7
두문자어 및 축약어	9
서론	10
I. 인권과 공공예산에 대한 규범적 틀	15
II. 예산과정과 인권	34
III. 예산 편성	43
A. 재정 한도(fiscal envelope)	46
1. 정부 세입 및 국가의 국내총생산	48
2. 적자예산 운영 대 국가부채 감축	50
3. 예산 상한 (Budget ceilings)	53
4. 공적개발원조	56
B. 정부 세입	61
1. 법인소득세 및 개인소득세	66
2. 부가가치세 및 영업세	67
3. 재산세	70
4. 사용자부담금	71
5. 채취산업으로부터의 세입	73
6. 비효율적 세입 징수	76
7. 포기된 세입	80
8. 세입 예측에서의 오류들	82
C. 예산 배정	85
1. 배정에서의 비차별	86
2. 비차별과 지리적 불균형	91
3. 비차별 및 배정에서 이용되는 공식들	93

4. 점진적 실현과 배정에서 퇴행금지	95
5. 즉각적 실현을 위한, 적절하고 효과적이며 적합한 배정	100
6. 예산에서 가용자원의 최대한과 경제적 사회적 권리의 우선화	104
IV. 예산 집행(지출)	109
A. 지출에서 비차별	112
B. 과소지출	115
C. 부처 간 및 부처 내에서 지출의 상쇄요소	120
D. 누수	122
E. 낭비적 지출	123
V. 예산 감독과 평가	129
부록	137
부록 I 예산 감시와 분석을 위한 방법론들	137
부록 II 기타 자료들	148
주석	151

오피니언의 말

전국장애인차별철폐연대의 지하철 시위가 계속되고 있다. 이에 대해 정부와 서울시는 시위 예상 지하철역에 대한 무정차통과로 대응하는가 하면, 이들 시위로 인하여 시민들이 겪는 불편함을 강조하여 시민들 사이의 갈라치기를 시도하고 있다. 그러나 막상 시위까지 해 가면서 장애인들이 무엇을 요구하는지는 잘 알려지지 않는다.

지하철 시위장에서 전장연이 요구하고 있는 사항들은 참가자들이 들고 있는 손 팻말을 보면 잘 드러난다. “장애인 예산 OECD국가 최하위그룹”, “장애인 권리예산 권리입법 국민의힘이 책임져라”, “시민 여러분!! 장애인도 시민으로 살게 해 주십시오”, “발달·중증 장애인 24시간 지원”, “특별교통수단 수도권 이동 보장하라” 등이다. 이에 대한 정부여당의 반응은 “그거 다하면 나라 망한다”, “왜 기획재정부만 괴롭히냐?”

요컨대, 전장연의 요구는 중증장애인 등에 대한 제대로 된 지원이 없고, 지하철이나 버스 탑승이 어려워 이동권조차 보장되지 않는 등 장애인은 시민이면서도 시민으로서 살 수가 없다는 것이다. 그 이유는 OECD국가 최하위수준의 예산 부족이니, 충분한 예산을 확보하여 장애인의 권리를 제대로 보장해 달라라는 것이다. 그런 예산이 권리예산이고 그 법적 보증이 권리입법인 것이다. 그리고 이들 팻말에 적혀 있지는 않지만 장애인들이 말하고 있는 것은 그런 예산을 확보하여 장애인들도 시민으로서 당당하게 살아갈 수 있도록 그들의 인권을 보호하고 실현하는 것은 정부의 의무라는 것이다. 그런데 입만 열면 세계 10위권 경제대국그룹에 속한다고 자랑해대는 정부는 인권과 의무에는 눈 감은 채 ‘당장은 어렵다’, ‘현재로서는 힘들다’는 응답으로 일관하고 있는 것이다.

이처럼 인권과 예산이 논란되고 있는 현장을 우리는 21세기의 한국에서 그리 드물지 않게 목도하고 있다. 그리고 이 책에서도 드러나지만 많은 나라에서 비슷한 현상들이 일어났거나 또 일어나고 있다. 이에 대해 유엔은 이미 5년 전에 중요한 문서를 발행하는 것으로 대응했다. 2017년 유엔 인권최고대표 사무소(Office of the United Nations High

Commissioner for Human Rights, OHCHR)는 예산 관련 국제 민간 협의체인 국제예산협의체(International Budget Partnership, IBP)와 공동으로 <정부 예산으로 인권 실현하기>(Realizing Human Rights Through Government Budgets)라는 결코 간단치 않은 주제의 출판물을 간행하여 국제인권법의 맥락에서 인권 실현을 위한 예산의 의미와 예산 편성, 배정 및 집행 등에서 정부의 인권 의무 준수 여부를 다양한 사례들을 통하여 점검한 바 있다. 이 책의 의미에 대하여 유엔은 이렇게 밝히고 있다.

“이 책은 국제인권법상 의무들과 예산 정책 및 과정들 사이의 연관성을 탐색한다. 이 책은 정부 관리들이 예산 배정을 결정하고 계획된 지출을 실행하며 인권 실현에 대한 예산의 영향을 평가할 때 그들의 인권 의무들을 더 잘 이해하도록 민감하게 하려는 것이다. 그리고 이 책은 비정부행위자들에게 예산 과정과 구체적 예산 결정들에 대한 인권의 관계에 관한 정보를 제공하여, 그들이 그 정부에 대한 책임을 더 잘 물을 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이는 가장 가난하고 가장 주변화된 집단들에게 특히 중요한데, 그들은 인권을 실현하기 위하여 부유한 사람들보다 더 정부 프로그램에 의존하기 때문이다.”(UN-iLibrary의 책 소개문)

여기서 보듯이 이 책은 정부 관리들이 그 인권의무들을 더 잘 이행하고 실행할 수 있도록 예산에 민감하도록 하는 한편, 시민사회단체나 인권 옹호자들에게 예산과 인권의 관계에 관한 정보를 제공하여 정부의 인권 책임을 묻기 용이하도록 한다는 이중적 목표를 가지고 있다.

이 번역을 통하여 정부와 시민사회 모두에게 유용한 정보와 자료를 제공한다는 이 책의 목표가 대한민국에서도 달성될 수 있기를 희망한다.

2022. 12. 22.

오킨이 김중서

서문

모든 인간은 존엄과 권리에 있어서 자유롭고 평등하게 태어났다. 세계 인권선언과 국제인권조약들은 모든 인민에 의한 모든 인권의 향유를 어떤 종류의 구분도 없이 보증한다.

국가는 국제인권법상 인권을 존중하고 보호하며 실현할 의무와 그렇게 하기 위하여 필요한 자원들을 이용가능하도록 할 의무를 진다. 국가는 인권에 기초한 정책, 계획, 프로그램 및 예산을 통하여 그들의 인권의무의 실현에 기여한다. 정부의 예산은 가장 중요한 경제정책이며 기획 문서이고, 따라서 인권의 실현을 위한 정부의 노력을 평가할 핵심적인 수단이다.

공공예산과 인권 사이의 밀접한 관계는 국가의 인권의무 준수에 대한 평가를 하는 국제인권기구들에 의하여 인정되어 왔다. 시민사회 행위자들, 풀뿌리조직들, 인권옹호자들 기타의 사람들은 사회적 회계감사, 지출추적, 예산채점표 및 기타 예산평가도구들에 의존하여 인권노력의 중대한 증거를 개발하고 더 나은 인권실현을 위하여 필요한 예산관련조치들이 취해지도록 옹호한다. 이런 방법으로 그들은 미사여구(rhetoric)와 현실 사이의 간극을 좁히고 정부가 그들의 행동에 대해 책임을 지도록 하는 데 도움을 준다.

이 출판물, <정부예산 통해 인권 실현하기>은 국제인권법상 의무들과 예산정책 및 과정 사이의 연결들을 탐사한다. 그것은 정부관리들이 예산배정을 결정하고 계획된 지출을 실행하며 인권 실현에 대한 예산의 영향을 평가할 때 그들의 인권의무를 더 잘 이해하도록 그들을 민감하게 만들려고 한다. 그리하여 그것은 비정부행위자들에게 예산 과정과 구체적인 예산 결정들에 대한 인권의 관계에 관한 정보를 제공하고, 그리하여 그들이 그들의 정부에게 더 잘 책임을 물을 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

우리는 유엔인권최고대표사무소와 국제예산협의체 사이의 공동 노력인 이 출판물을 이들 노력에 대한 약간의 기여로 제시하게 되어 기쁘다. 우

리는 이 출판물이 이 분야의 더 심화된 연구를 위한 참고자료가 되어 국가와 비정부행위자들 모두가 공공예산을 통하여 만인을 위한 모든 인권의 실현을 위한 행동을 하도록 영감을 주기를 희망한다.

자이드 라드 알 후세인	/	유엔인권최고대표
워렌 크라프치	/	국제예산협의체 집행위원장

두문자어 및 축약어

CAT	유엔 고문방지위원회
CEDAW	유엔 여성차별철폐위원회
CERD	유엔 인종차별철폐위원회
CESCR	유엔 경제사회문화적 권리 위원회 (사회권위원회)
CRC	유엔 아동권리 위원회
CRC	아동권리협약
CSO	시민사회단체
ESCR	경제적 사회적 문화적 권리
GDP	국내총생산
HRC	유엔 인권위원회
IBP	국제예산협의체
ICCPR	시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 (시민권규약)
ICESCR	경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약 (사회권 규약)
IFI	국제재정기구
MAR	가용자원의 최대한
MoF	재무부
NGO	비정부단체
OHCHR	유엔 인권최고대표 사무소
SAI	최고 감사 기구

서론

인권은 모든 곳의 모든 사람들에게 적용할 수 있는, 존엄한 삶을 위한 최소한의 요건을 구체화하고 있다. 인권에 의해 보호되는 이들 요구는 무엇보다도 적절한 식량, 건강, 교육, 노동과 피난처를 포함한다. 사람들은 또한 자신의 의견을 자유롭게 말하고 표현할 수 있어야 하며 공적 사무에 참여할 수 있어야 하고 평화적인 결사를 구성하고 두려움 없이 자신의 종교를 실행할 수 있어야 한다. 인권의 비전은 사람들이 혼자서가 아니라 다른 사람들과 함께 삶을 영위할 수 있도록 보장하기 위해—그들이 자신의 가족과 함께 할 수 있고 공동의 목표를 성취하기 위해 다른 사람들과 결사하며, 자신이 선택한 정부를 위해 투표할 수 있고 잘못이 저질러질 때에는 사법에 접근할 수 있도록 보장하기 위해—한 사회가 어떻게 조직되어야 하는지에 대한 이미지들을 구체화하고 있다.

인권법은 이런 보편적인 비전을 사람들의 일상 생활과 정부의 일상적 작동을 지도할 구체적인 원칙들과 “규칙들”로 해석하려고 한다. 인권법은 사람들이 인권을 실현하는 한 사회에서 무엇을 기대할 수 있어야 하는지 (권리의 내용)뿐만 아니라 정부가 이들 권리를 실현하는 것을 돕기 위해 무엇을 해야 하고 무엇을 하지 말아야 하는지도 정한다. 후자는 정부의 인권의무이다.

매일매일을 기준으로 정부는 충분히 사려깊은 정책, 계획, 제도 및 예산—그 약속을 효과적으로 하는 예산—을 개발하고 실행함으로써, 그리고 실제로 그들이 사람들의 권리를 실현하는데 성공적이었는지를 결정하기 위하여 그것들을 평가함으로써, 그들의 인권의무를 실현한다.

예산은 정부의 가장 중요한 경제적 정책문서이다. 세심하게 개발되고 실행되고 평가되는 예산은 모든 권리 실현에 핵심적인 것이다. 단 세 가지 예만 들어보자.

- 사람들이 사법에 접근할 수 있기 위해서는 훌륭하게 작동하는 사법 체계가 필수적이다. 그런 체계는 사람들에게 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(시민권규약, 1966) 제9조에서 보장하는 적시의 공정

한 재판을 보증하기 위하여, 충분한 수의 고도로 능력 있는 법관들과 범죄로 기소된 사람들을 위한 피고인측 변호인들에게 비용을 지불하기 위한 자금을 필요로 한다.

- 사람들이 존엄하게 살고 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약, 1966) 제12조에서 보장하는 건강권을 향유할 수 있기 위해서는 품위 있는 공중위생이 필요하다. 위생체계는 직접 정부에 의한 것이든 효과적이고 적절한 가격의 사적 공급체계를 통한 것이든 인프라에 대한 투자와 정기적 관리를 필요로 한다.
- 교육을 받을 권리(사회권규약 제13조 및 아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약, 1989) 제28조)는 노동할 권리를 실현하고 그럼으로써 자신과 가족의 생계를 지원할 사람들의 능력뿐만 아니라 정보에 접근하고 그 나라의 공민적 생활에 참여할 권리에도 근본적이다. 교육은 충분한 수의 잘 구축되고 시설을 갖춘 교실뿐만 아니라 그에 상응하여 적절한 보수를 받는 유능하고 동기부여가 된 교사들의 핵심그룹들도 필요로 한다.

정부예산과 인권의 밀접한 관계는 사회권위원회와 아동권리위원회 등 유엔 기구들은 물론 특별보고관들과 독립전문가들에 의하여 점점 더 인정되어 왔다. 최근에는 인권최고대표사무소가 그 직원들에게 인권최고대표사무소가 진작할 임무를 갖는 인권의무와 공공예산의 관계에 대한 이해를 고양하기 위한 훈련과 지원을 제공해 왔다. 인권최고대표사무소 현장사무소들은 이 활동무대에서 정부 및 시민사회와의 공동작업을 추구해 왔다.

정부가 사람들의 권리를 효과적으로 실현하기 위하여 그 예산을 사용하려면, 정부는 그 나라의 헌법과 법률, 그리고 그 정부가 비준한 지역인권조약 및 국제인권조약들의 인권보장들에 대한 예산의 관계를 이해할 필요가 있다. 정부는 세입을 징수하고 예산을 배정, 지출 및 감사하는 방법으로 어떻게 그들의 인권의무를 충족할 수 있는지를 상세하고 구체적인 용어로 이해해야 한다.

마찬가지로 사람들이 자신의 정부에게 인권실현에 대한 책임을 묻고자 한다면 그들 역시 예산에 관하여 알아야 한다. 이는 특히 여성, 아동, 장애인, 선주민 및 소수자집단 등 주변화되고 배제된 집단들에게 타당한데, 그것은 예산이 그들의 복지에 불균형적인 영향을 미치기 때문이다. 수업

료나 재생산보건의료접근비용 등 정부의 세입확보계획은, 그것이 너무 높을 경우에는, 권리 실현에 필수적인 기본적 서비스에 접근하는 데 극복할 수 없는 장애물이 될 수 있다. 주변화된 집단들은 종종 한 나라의 최빈민들이기 때문에, 그들은 또한 식량보조금, 노동기획 또는 법률구조 등 정부프로그램에 더 의존적이기도 하지만, 연구결과에 따르면 정부의 자원들은 종종 가장 가난한(needy) 사람들이 아니라 덜 가난한 사람들에게 혜택을 주는 프로그램들에 불균형적으로 기울어져 있다.

<정부예산 통해 인권 실현하기>는 정부 관리들뿐만 아니라 시민사회 속의 개인들과 인권최고대표사무소가 지난 10년 동안 인권과 공공예산에 관하여 깨우쳐온 것의 일부를 공유하고자 설계되었다. 그 출판물의 한 목표는, 정부 관리들이 세입확보계획을 개발, 실행하고 예산의 배정에 관하여 결정하며 계획된 지출을 실행하고 권리 실현에 대한 예산의 영향을 평가할 때, 그들의 인권의무에 의해 더 잘 인도될 수 있도록 하는 것이다. 두 번째 목표는 사람들이 권리 실현에 대하여 정부에 책임을 더 잘 물을 수 있도록 시민사회에 예산과정과 구체적 예산 결정들에 대한 인권의 관계에 관한 정보를 제공하는 것이다.

<정부예산 통해 인권 실현하기>는 인권법과 공공예산의 많은 교차점들을 논의한다. 지역 및 국내적 기준들을 위해서도 유사한 틀이 개발될 수 있지만, 이 책은 오로지 국제인권법에만 초점을 맞춘다. 실제로 정부는 이들 각 수준의 의무들에 대한 책임이 있고 따라서 그들 스스로 공공예산과 관련된 국내적 및 지역적 인권의무에 대해서도 유사한 분석을 철저히 고심해야 한다.

출판물 도처에, 본문에서 다룬 점들에 관하여 예시를 하거나 상세히 설명하기 위하여 사례연구 요약이나 다양한 기관들의 판정들이 포함된 글상자들이 삽입되어 있다. 대부분의 사례연구들은 시민사회에 의하여 수행된 작업의 결과들이며 많은 것들은 사람들의 권리를 실현하기 위한 정부의 노력을 묘사하고 있다.

출판물 전체를 통하여 크게 강조되고 있는 것은 예산에 대한 경제 사회적 권리의 함의들이다. 이는 인권법의 관점에서 정부의 예산을 평가하는, 최근까지 행해진 대부분의 작업(또는 심리된 법원 사건들)이 교육, 건강, 식량, 물, 위생 및 노동에 대한 권리 등의 문제들에 초점을 맞춰왔기 때

문이다. 그러나 출판물이 명확히 하고 있듯이, 정부예산은 모든 권리의 실현을 위하여 필수적이고, 인권이란 틀은 모든 권리와 관련되는 예산의 편성과 집행에 대한 소중한 지침을 제공한다.

그러므로 이 출판물 전체를 통해 “인권 관련” 배정 또는 지출이 언급된다. 물론 정부 배정과 지출은 권리의 실현을 위한 필수조건이므로, 안정되고 원활한 사회를 확보하기 위한 것이라면, 거의 대부분의 정부 배정과 지출은 인권과 관련된 것이라고 주장할 수도 있다. 그러나 그 용어를 그렇게 폭넓게 이해하게 될 경우, “인권 관련” 배정 및 지출을 다른 배정 및 지출과 분리하는 엄격한 경계선을 긋는 것이 어려울 때도 있지만 일정한 유형의 지출은 더 직접적으로 사람들의 권리 실현에 공헌한다는 점을 인정하지 못하게 될 것이다. 이 출판물에서는 “인권 관련” 배정과 지출에 대한 언급들은 후자[더 직접적으로 권리 실현에 공헌하는 경우—웁긴이]를 가리키는 것이다. 정부예산 내에 반영된 우선순위들이 인권관점에서 적절한지 여부 또는 자금들이 정부의 인권의무와 부합하여 지출되는지 여부는 이 출판물 후반부에 살펴보게 될 별도의 문제들이다.

<정부예산 통해 인권 실현하기>는 다음의 장들을 포함하고 있다.

I. 인권과 공공예산에 대한 규범적 틀

제I장은 정부의 예산 과정 및 예산의 내용을 평가할 국제인권법적 틀을 제시한다.

II. 예산과정과 인권

제II장은 정부예산이 개발, 실행 및 평가되는 과정과, 그 실현이 건설한 과정의 핵심이 되는 두 가지 권리들, 즉 정보에 대한 접근권과 공적 사무에 참여할 사람들의 권리를 논의한다.

III. 예산 편성

제III장은 예산 편성의 세 가지 핵심 측면들을 반영하는 세 절로 나누어진다.

A. 재정한도(fiscal envelope)

B. 정부 세입

C. 예산 배정

IV. 예산 집행(지출)

제IV장은 배정 뿐만 아니라 지출을 살펴보는 것의 중요성을 강조하고, 예산 지출과정에서 인권 문제가 종종 발생하는 다섯 영역들을 조명한다.

V. 예산 감시 및 평가

제V장은 최고감사기구(SAI)의 역할에 관하여 이야기하고 또한 정부가 공중의 자금을 징수하고 지출하는 방법에 대하여 책임지도록 하는 데에서 입법부 및 기타 기구들은 물론 시민사회의 중요성을 강조한다.

부록 I은 예산을 감시하고 분석하는 방법론들의 목록과 인권 감시 및 분석을 위하여 그것들의 가능한 용도를 제공한다.

부록 II는 인권과 정부예산에 관한 유용한 자료들의 목록을 제공한다.

I. 인권과 공공예산에 대한 규범적 틀

예산 **과정**에 대한 인권의 관계는 비교적 간단하다(straightforward). 그 과정을 규율하는 가장 중요한 기준들은 다음과 같다.

- 시민권규약 제25조에 의하여 보장되는, 공적 사무의 수행에 참여할 사람들의 권리
- 시민권규약 제19조에 의해 보장되는, 정보에 대한 접근의 권리
- 정부가 인권을 실현하는—또는 실현하지 못하는— 그 행동에 대해 그 인민들에게 책임을 지는, 책임성의 원리

이들 기준은 예산 과정에 대해 중요한 함의를 가진다. 무엇보다도 **첫째**, 정부는 예산 과정에서 정보와 참여에 대한 사람들의 권리가 존중되고 실현되도록 보장해야 한다. 달리 말하면 사람들은 공공예산에 관한 정보에 접근할 수 있어야 하고 예산의 편성, 실행 및 평가에 관한 결정들에 완전히 참여할 수 있어야 한다. **둘째**, 책무성(accountability)의 원칙은 정부가 그것이 공공예산을 조달하고 지출하는 방법과 사람들의 삶에 미치는 예산의 영향에 대하여 책임을 질 것으로 기대되어야 한다는 것을 의미한다. 예산 과정의 다양한 단계들에서 그리고 무엇보다도 특히 감사/평가 단계에서 정부가 책임을 지도록 하기 위한 공식적 과정들과 제도들이 이미 마련되어 있다.

예산의 **내용**—어떤 자금을, 그리고 무엇을 위하여 조달하고 지출할 것인가—을 지도하는 국제인권기준들은 예산과정을 규율하는 기준들보다 더 복잡하다. 이 장의 나머지 절들은 국제인권기준이 공공예산의 내용에 관하여 무엇을 말하는지를 개괄적으로 윤곽을 보여주고, <정부예산을 통한 인권 실현>의 나머지 장들은 이들 절에서 명언된 광범위한 명령들에 관하여 더욱 상세한 내용을 제공한다.

모든 인권의 실현은 자원을 요구한다

정부의 예산들을 고려할 때 종종 해 왔던 시민적 정치적 권리들과 경제적 사회적 문화적 권리들 사이의 구분은 유용한 것이 아니다. 역사적으로 보면, 시민적 정치적 권리들은 정부가 해서는 **안 되는** 것에 관한 것—따라서 자원을 요구하지 않는 것—으로 묘사되어 왔던 반면에, 경제적 사회적 문화적 권리들은 정부가 **해야 하는** 것에 관한 것이다—경제적 사회적 문화적 권리와 관련된 모든 의무들은 자원 의존적이라는 가정에 입각해 있다. 양자는 모두 잘못된 가정들이다. 현실은 **모든** 인권의 완전한 실현은 정도는 다르더라도 국가에 의한 자원의 이용을 요구한다는 것이다. 인권을 누릴 자격들(human rights entitlements) 중에는 오로지 자원의 동원을 포함하는 국가정책들을 통해서만 실현될 수 있는 것들이 있지만, 모든 권리의 실현은 적어도 그 실현을 위하여 적극적으로 헌신하는, 작동하는 국가를 전제로 한다. 모든 국가는 광범위한 인권의무를 이행하기 위하여 필요한, **기구들**(법원, 입법기구, 국가인권기구들 등), **정책들** 및 **프로그램들**(방위군을 위한 기초교육 또는 훈련의 일반적 계획 등), **서비스**(무상법률구조, 주요보건의료), **인프라스트럭처**(적절한 구급시설, 학교, 여가 공간), **인력**(행정 및 기술 직원), **절차와 체계**(공정한 재판, 출생신고, 전염병에 대한 면역) 등의 네트워크를 창설, 실행 및 유지하기 위하여 자원을 배정할 필요가 있다.

인권의 정부예산과의 관계를 고려할 때 인권을 “범주화”하는 더 유용한 방법은 구체적 권리의 실현에 대한 자원의 집중도와 그 실현을 위하여 필요한 자원의 양을 살펴보는 것이다. 그 권리—또는 권리의 측면들—를 실현하기 위하여 예산자원이 필수적인가, 그리고 그렇다면 실현은 많은 자원을 요구하는가 아니면 약간의 자원만 요구하는가?

소극적 의무와 적극적 의무

인권은 다양한 종류의 의무를 수반한다. 시민권규약 당사국은 그 규약에 있는 권리들을 즉각적으로 “존중하고 보장해야” 한다. 경제적 사회적 문화적 권리 위원회는 인권을 “존중하고 보호하며 실현할” 국가의 의무라

는 측면에서 사회권규약의 준수를 분석한다. 후자의 분류체계(taxonomy)는 사회권위원회가 사회권규약의 실행을 감시하는데 대한 그 생각과 접근을 구축하는 데 도움을 주었다. 그러나 예산 분석의 목적을 위해서는 그러한 분류체계들은 어떤 의무들이 자원의 제약을 받는지 그리고 어떤 것은 그렇지 않은지를 반드시 드러내지는 못한다. 인권을 “존중할” 의무—예컨대 대기, 물 또는 토지 오염을 삼가할¹⁾—은 잠재적으로 국가에 대하여 중요한 예산상 및 규제상의 함의를 가질 수 있다.

현재의 목적을 위해서는 더 간단한 개념적 구분이 더 유용할 수 있다. 즉 “소극적” 의무와 “적극적” 의무의 구분이 그것이다. 일부 인권의무들은 정부가 한 사람이 자신의 권리에 대한 현재의 향유 또는 그 권리를 향유할 능력에 대하여 간섭하지 **않을** 의무로 묘사되고 있다. 이들 의무는 “소극적 의무”로 생각될 수 있다. 국가는 주로 직간접적으로 자신의 권리에 대한 한 개인의 현재 향유를 방해하거나 개입할 조치를 취하는 것을 삼감으로써 그 의무들을 존중한다. 소극적 의무의 사례로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 시민권규약 제6조에 의해 보장되는 생명권과 관련하여, 정부는 자의적으로 사람의 생명을 박탈해서는 안 된다. 예컨대 유엔인권위원회(HRC)는 “제(1)조의 세 번째 문장에 의해 명시적으로 요구되는, 자의적인 생명 박탈로부터의 보호는 지고의 중요성을 가진다. ... 국가당국에 의한 생명의 박탈은 극도로 중대한 문제이다.”라고 말했다(제6조(생명권)에 관한 일반논평 제6호(1982), 3항).
- 사회권규약 제11조에 의해 보장되는 적절한 식량에 대한 권리와 관련하여, 유엔 사회권위원회는 “적절한 식량에 대한 기존의 접근을 **존중할** 의무는 당사국이 그런 접근을 금지하는 결과를 낳는 모든 조치들을 취하지 않을 것을 요구한다”고 말했다(적절한 식량에 대한 권리에 관한 일반논평 제12호(1995), 15항).

다른 인권의무들은 “적극적 의무”, 즉 정부에게 한 사람의 권리 향유를 허용하거나 보전할 무엇인가를 극대화하고 달성하고 전달 또는 확보하도록 요구하는 의무로 묘사될 수 있다. 국가는 주로 인권의 어떤 측면이

실현되지 않고 있고, 그 실현을 위한 조건을 창출하기 위하여 일정한 종류의 행동이 취해지지 않는 한 실현되지 않게 될, 그런 현상(the status quo)을 바꾸기 위한 행동을 취함으로써, 이들 의무를 존중한다. 달리 말하자면, 적극적 의무는 정부가 그 권리의 향유를 가능하게 하는 필수적인 제도, 재화 및 서비스를 제공하지 않는 한, 한 사람이 자신의 권리를 완전히 향유할 수 없는 경우의 의무이다. 적극적 의무의 사례들로는 다음과 같은 것이 있다.

- 생명권과 관련하여 인권위원회는 “이 권리의 보호는 국가가 적극적 조치를 취할 것을 요구한다. 이런 관련 속에서... 당사국은, 특히 영양실조와 전염병을 제거하기 위한 조치를 채택함으로써, 영아 사망을 줄이고 기대수명을 증대시키기 위하여 가능한 모든 조치를 취하는 것이 바람직할 것이다.”라고 말했다(일반논평 제6호(1982), 5항).
- 적절한 식량에 대한 권리와 관련하여, 사회권위원회는 “국가는 [사회권규약의] 제11조 2항에 규정된 것처럼, 자연재해나 기타 재해시에조차도 굶주림을 완화하고 경감하기 위하여 필요한 조치를 취할 핵심적 의무를 가진다”고 말했다(일반논평 제12호(1995), 6항).

소극적 의무들은 정부로 하여금 무엇인가를 하는 것을 그만 두도록 요구하기 때문에, 일반적으로 정부는 그런 의무를 이행하기 위하여 자원이 필요하다 하더라도 거의 지출하지 않는다. 반면에 적극적 의무는 정부로 하여금 한 사람의 권리 향유를 위하여 필요한 조치—정책, 계획 및 프로그램들을 개발, 실행 및 감시하는 것—를 취할 것을 요구하기 때문에, 공공예산은 정부의 적극적 의무 이행과 필수적으로 관련되어 있다. 이 출판물의 많은 부분은 적극적 의무와 관련된 상황들을 다루고 있다.

적극적 의무와 공공예산

때때로 어떤 조약의 규정들은, 그리고 관련 조약기구들에 의해 만들어지는 일반논평이나 일반 권고들에 포함된 항들은 더욱 자주 명시적으로 또는 묵시적으로 자원—예산으로부터 나오는 자금—이 구체적 권리의 실현

을 향해야 할 필요를 말한다. 여기 자원이 **명시적으로** 언급되는 세 가지 사례들이 있다.

- 유엔 여성차별철폐위원회의 여성과 건강에 관한 일반논평 제24호(1999) 30항은 “당사국은 여성의 건강이 그들의 다양한 건강 요구들을 고려하여, 전체 건강 예산 중 남성들의 건강에 대한 몫에 상응하는 몫을 받도록 보충하기 위하여 적절한 예산상의, 인적 및 행정적 자원을 배정해야 한다”고 말한다.
- 자신의 자유를 박탈당한 사람들의 인간적 대우에 관한 인권위원회의 일반논평 제21호(1993) 4항은, “자신의 자유를 박탈당한 모든 사람들을 인간다움(humanity)으로, 그리고 그들의 존엄에 대한 존중으로 대우하는 것은 근본적이고 보편적으로 적용될 수 있는 규칙이다. 따라서 하나의 최저한으로서 이 규칙의 적용은 당사국의 물질적 가용자원에 좌우될 수는 없다.”고 말한다.
- 아동의 권리의 신장과 보호에서 독립적 국가인권기구들의 역할에 관한 아동권리위원회의 일반논평 제2호(2002) 11항은, “위원회는 이것이 매우 민감한 문제라는 점과 당사국들이 다양한 수준의 경제적 자원을 가지고 기능을 하고 있다는 점을 인정하지만, 위원회는 협약 제4조에 비추어 국가인권기구들의 작동을 위하여 합리적인 재정적 공급을 하는 것이 국가의 의무라고 믿는다.”고 말한다.

또한 자원은 그런 문서들에서 **묵시적**일 수도 있다—자원들이 언급되지 않을 수도 있지만 자원의 적용이 없이는 권고가 이행될 수 없다는 점에서 묵시적이라는 의미이다. 다음은 있을 수 있는 여러 사례들 중 두 가지이다.

- 고문 기타 잔인하고 비인간적이거나 모욕적인 대우나 처벌 방지 협약 당사국의 제2조 이행에 관한 유엔 고문방지위원회의 일반논평 제2호(2008) 24항은 다음과 같다. “고문과 학대가 자행될 것 같은 맥락에서 고용차별을 철폐하고 진행 중인 감수성 증대 훈련을 행하는 것 역시 그런 침해를 방지하고 여성과 소수자들에 대한 존중의 문화를

형성하는 데 핵심이다.”

- 집시에 대한 차별에 관한 유엔 인종차별철폐위원회의 일반권고 제27호(2000) 32항은 다음과 같다. 위원회는 당사국이 “...집시유목집단(Roma nomadic groups) 또는 유랑민들(Travellers)에게 그들의 이동식 주택들을 위하여 모든 필요한 설비를 갖춘 야영장소를 제공하기 위하여 적절하다고 생각되는 필요한 조치들을 취할 것”을 권고한다.

위의 글상자는 적절한 권리들은 가용자원과 관계없이 즉각적으로 실현되어야 한다고 조약과 조약기구가 말하는 상황을 논의하는 반면, 때로는 구체적 권리를 실현할 정부의 의무가 자원의 이용가능성을 조건으로 하기도 한다. 사회권규약의 대부분 적극적인 의무들이 이런 성격을 갖고 있다는 것은 잘 알려져 있지만, 그런 상황은 사회권규약에서 명시된 권리들에 국한되지는 않으며, 다른 협약들이 관련된 경우에도 발생한다. 여기 이런 유형의 관계가 다양한 조약기구들에 의해 어떻게 언급되고 있는지를 보여주는 세 가지 사례들이 있다.

적절한 주거권: 강제추방에 관한 사회권위원회의 일반논평 제7호(1997) 16항은 다음과 같다. “추방은 개인들이 무주택이 되거나 다른 인권의 침해에 취약하게 되도록 하는 결과를 낳아서 안 된다. 영향을 받는 사람들이 스스로를 부양할 수 없는 경우에는 당사국은, 가용자원을 최대한 이용하여, 사정에 따라 적절한 대체주거, 재정착 또는 생산적 토지에 대한 접근이 이용가능하도록 보장하기 위한, 모든 적절한 조치를 취해야 한다.”

적극적 의무, 즉각적 이행과 예산

정부에 지워지는 적극적 의무가 무조건적 이행의 대상인 경우에, 즉 구체적 조약과 조약기구에 따르면 문제의 권리들은 즉각적으로 그리고 자원에 대한 제한과 관계없이 실현되어야 할 때에는(예컨대 시민권규약상 시민적 정치적 권리의 경우처럼), 위원회들은 정부에게 문제의 권리의 완전한 실현에 “적절한”(appropriate) 모든 조치들(예산

상 조치를 포함하여)을 채택하도록 요구해 왔다. 특정한 조치의 적합성이 구체적 맥락에 따라 결정되어야 하지만, 모든 경우에 적절한 조치들은 그 권리의 실현에 “효과적인”(effective) 것이어야 한다. 또한 그 조치들은 그 권리를 실현하기에 “적합한”(adequate) 것이어야 한다. 이러한 언어를 사용하고 있는 몇 가지 예를 들어보면 다음과 같다.

- 시민권규약 제25조와 공공사무에 대한 참여 및 투표권에 관한 인권위원회의 일반논평 제25호(57호)(1996) 11항: “국가는 투표의 자격이 있는 모든 사람들이 그 권리를 행사할 수 있도록 보장하기 위한 효과적인(effective) 조치들을 취해야 한다.”
- 시민권규약 제19조 의견 및 표현의 자유에 관한 인권위원회의 일반논평 제34호(2011) 40항: “위원회는 ‘현대적 매스미디어의 발전 때문에, 모든 사람의 표현의 자유권에 개입하게 될, 미디어에 대한 그런 통제를 방지하기 위하여 효과적인(effective) 조치들이 필요하다’는 일반논평 제10호에서의 판단을 되풀이한다. 국가는 미디어를 독점적으로 통제해서는 안 되며 미디어의 다원성을 촉진해야 한다. 따라서 당사국은 규약에 따라, 정보원과 견해의 다양성에 해로울 수 있는 독점적 상황에서 사적으로 통제되는 미디어 집단에 의한 부당한 미디어 지배 또는 집중을 방지하기 위하여 적절한(appropriate) 조치를 취해야 한다.”
- 법원 및 재판소 앞에서의 평등과 공정한 재판을 받을 권리에 관한 인권위원회의 일반논평 제32호(2007) 19항: “법관의 독립을 보장하기 위하여, 법관의 임기, 독립, 안전, 적합한 보수, 근무조건, 연금 및 퇴직연령 등 법관들의 지위는 법률에 의하여 적절하게(adequately) 확보되어야 한다.”

정부의 예산에 대해 이들 기준이 갖는 함의는 다음과 같다.

- “적절한”(Appropriate) 배정과 지출은 구체적 권리를 실현하기(예컨대 건강서비스의 이용가능성과 접근가능성을 보장하는 것)에

잘 어울리고(well suited) 그 권리와 관련하여 사람들이 분명히 말해왔던 요구들에 대응하는 것이어야 하며 불필요하거나 낭비적이지 않은 것들이다.

- 정책, 계획 및 프로그램들뿐만 아니라 상응하는 예산들이 문제의 권리를 가장 잘 실현하도록 세심하게 설계되고 실행된다면, 정부는 인권을 실현하기 위하여 “효과적인” 방식으로 그 예산을 이용하게 될 것이다. 예컨대 프로그램의 선택은 증거에 근거를 두어야 하는데, 이는 프로그램들이 평가되어야 하고 권리 실현에 긍정적인 영향을 미친다는 점이 증명되어야 한다는 것을 의미한다.
- “적합하다”(Adequate)는 것은 예산이 문제의 권리들을 실현하기에 충분하다는 것을 의미한다. 권리 실현에 필요한 프로그램들을 위한 예산은 (그 프로그램들의 적절하게 설계되었다는 것을 전제로 할 때) 부처, 부서 및 기관들(ministries, departments and agencies[MDAs])이 그 프로그램들을 실행하기 위하여 필요한 자원을 가지고 있는 정도의 규모여야 한다. 이는 구체적 부처(ministries), 부서(departments) 및 기관들(agencies)(MDAs)의 예산의 적합성 뿐만 아니라 잠재적으로는 정부의 예산 전체와도 관계를 갖는다. 예산 전체가 권리의 실현이 가능하도록 하기에 적합한 것이어야 한다.

인권위원회의 일반논평 제32호(2007) 27항: “심리의 공정성의 중요한 측면은 그 신속성이다....사건의 복잡성이나 당사자의 행태에 의해 정당화될 수 없는 민사소송에서의 지체는 공정한 재판의 원리를 손상시킨다. ...그런 지체가 자원의 부족과 만성적인 과소재정에 의하여 야기되는 경우에는, 그만큼 가급적 추가적 예산 자원이 사법(administration of justice)을 위하여 배정되어야 한다.”

여성차별철폐위원회의 일반논평 제24호(1999) 17항: “권리를 실현할 의무는 당사국에게 가용자원이 허용하는 최대한까지, 여성들이 보전에 대한 그 권리를 실현하도록 보장하기 위하여 적절한 입법, 사법, 행정, 예

산, 경제적 및 기타 조치들을 취할 의무를 부과한다.”

어떤 권리의 실현이 가용자원을 조건으로 할 것으로 예상될 수 있는 상황들이 있지만, 관련 조약기구들은 그렇지 않다는 점을 명확히 해 왔다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 중요한 두 조약기구의 사례는 다음과 같다.

- 달성가능한 최고 수준의 건강의 권리에 관한 사회권위원회의 일반논평 제14호(2000) 47항: “...자원제약으로 인하여 국가가 그 규약상의 의무들을 완전히 이행할 수 없게 되면, 그 국가는 그럼에도 불구하고 우선순위의 문제로서 위에서 개괄된 의무들을 충족시키기 위하여 국가가 처분할 수 있는 모든 가용자원을 이용하기 위하여 모든 노력을 다했다고 정당화할 책임을 진다. 그러나 당사국은 어떤 상황에서도 그것이 무엇이든, 위의 43항에서 언급한 손상될 수 없는 핵심의무들의 불이행을 정당화할 수는 없다는 점이 강조되어야 한다.”(일반적으로 조약기구들은 권리와 관련된 “핵심의무들”의 완수는, 가용자원을 조건으로 하는 것이 아니라고 여겨왔다.)
- 개인의 자유와 안전에 관한 시민권규약 제9조에 관한 인권위원회의 일반논평 제35호(2014) 37항: “3항의 첫 번째 문장에서 표현된 두 번째 요건은 구금된 사람이 상당한 기간 내에 재판을 받거나 석방될 권리를 가진다는 것이다. ... 사건을 재판에 회부할 때 발생하는 어떤 지체도 그 상당성은 각 사건의 상황에 따라 평가되어야 한다. ... 수사의 완료에 대한 장애물들은 추가적인 시간을 정당화할 수는 있지만, 직원부족의 일반적 상황이나 예산상 제약은 정당화사유가 아니다.”

적극적 의무와 “조치를 취하기”

다양한 조약들이 당사국에게 조약상의 권리를 완전히 실현하기 위하여 “조치를 취할 것”을 요구한다. 특히 중요한 두 가지 그런 규정들은 다음과 같다.

- 사회권규약 제2.1조: “각 당사국은 ... 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, ... 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 ... 취한다.”
- 시민권규약 제2.2조: “각 당사국은 ...이 규약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 법률 또는 기타 조치를 취하기 위하여 ... 필요한 조치를 ... 취한다.”

다음은 “조치를 취할”(take steps) 의무와 관련하여 인식해야 할 중요한 차원들이다.

- 이 언어를 사용하는 모든 조약기구들은 정부가 **즉각적으로**—그런 조치들이 입법의 변화, 정책 및 계획의 개발이나 예산 배정을 포함하든 그렇지 않든—“조치를 취할” 것을 요구한다.
- 권리를 실현하기 위한 조치를 취하지 않는 것을 정당화하는 어떤 변명—경제적, 정치적, 제도적, 문화적 등등—도 인정되지 않는다. 예컨대 인권위원회는 규약 당사국에 부과되는 일반적인 법적 의무의 성격에 관한 일반논평 제31호(2004) 14항에서 이렇게 말하고 있다. “규약상 권리를 실현하기 위한 조치를 취할 제2조 2항의 요건은 무조건적이며 즉각적인 효력을 가진다. 이 의무를 이행하지 않는 것은 그 국가내의 정치적, 사회적, 문화적 또는 경제적 고려들에 대한 언급으로 정당화될 수 없다.”
- 취해지는 조치들은 문제의 권리들을 실현하기에 “적절한” 것이어야 한다. 조약기구들은 반복해서 이 단어를 사용하고 있는데, 그 단어가 관련된 권리를 실현하기에 “효과적”이면서 동시에 “적합한” 것이라는 의미이다(위의 서술 참조). 사회권위원회 역시 이렇게 말했다. “그런 조치들은 규약상 인정된 의무들을 충족하기 위하여 신중하고, 구체적이며 그 대상이 가능한 한 명확하게 겨냥되어야 한다.”(일반논평 제3호(1990) 2항).
- **어떤 권리에 관하여 또는 권리의 어떤 측면들에 관하여** 조치를 취하지 않는 것에 대한 변명은 인정되지 않지만, 조약들과 조약기구들은 취해진 조치의 유형들 또는 취해진 조치의 수는 필연적으로 가용자원

에 의해 제약될 것임을 인정한다. 이것은 대체로 경제적 사회적 문화적 권리에 관하여 타당하고, 그런 사실은 이미 위에서 언급했던 사회권규약 제2.1조뿐만 아니라 다른 조약들에도 반영되어 있다(예컨대 아동권리협약 제4조). 그런 경우에, 정부는 관련된 권리를 실현하는데 제한된 자원을 고려할 수는 있지만, 관련된 조약 및 조약기구들은 동시에 다음과 같은 것을 요구한다.

- 조치들은 문제의 권리의 점진적 실현으로 이어져야 한다.
- 정부는 그 권리들을 실현하기 위하여 가용자원이 허용하는 최대한도까지 이용해야 한다.

이러한 두 가지 규정들은 다음 글상자에서 제시되듯이, 정부의 예산에 대한 중요한 함의를 가진다.

권리의 완전한 실현을 “점진적으로 달성할” 의무

점진적 실현은 두 가지 보충적 의무를 수반한다.

1. 지속적으로 상황을 개선할 의무. 정부는 관련된 권리들의 완전한 실현을 향하여 가능한 한 신속하고 효과적으로 행동해야 한다. 사회권위원회는 경제적 사회적 문화적 권리의 실현에 배정된 자원이 전 지구적 자원 증대에 비례하여 증대할 것이라고 기대한다. (앞에서 말했듯이 다른 한편으로 인권위원회는 정치적 상황도 문화적 경제적 상황들도 시민권규약상 권리들의 완전하고 즉각적인 실현을 하지 못한 데 대한 변명이나 정당화사유로 수용될 수 없다고 확인해 왔다.)
2. 의도적으로 퇴행적인 조치를 취하지 않을 의무. 예컨대 당사국이 다음과 같은 일을 할 경우에, 의도적으로 퇴행적인 조치의 사례들이 된다.
 - 권리의 향유에 직접적으로 또는 부수적으로 부정적인 효과를 가지는 입법 또는 정책을 채택하는 것
 - 관련된 권리들을 실행하는데 투입된 공공지출의 부당한 감축을

행하면서도, 이러한 감축에 의하여 악영향을 받는 사람들을 보호하기 위한 적합한 보상조치들을 취하지 않는 것.

사회권위원회는 교육의 권리에 관한 그 일반논평 제13호(1999) 45항에서 이렇게 말하고 있다. “...어떤 것이든 의도적으로 퇴행적인 조치가 취해지는 경우 당사국은 그 조치들이 모든 대안들에 대한 가장 세심한 고려 이후에 도입되었다는 것과 규약에서 규정된 권리들의 총체성을 고려할 때 그리고 당사국의 가용자원의 최대한의 완전한 이용이라는 맥락에서 완전히 정당화된다는 점을 증명할 책임을 진다.”

사회권위원회는 추가적인 자원을 요구하는 상황이어서, 퇴행적 조치를 채택하거나 사정을 개선하기 위하여 적극적으로 조치를 취하지 못하는 것이 불가피한 상황들이 있다는 점을 인정해 왔다. 그럼에도 불구하고 위원회는 다음과 같이 주장한다.

- “...조절과정, 경제적 불황 또는 기타 요인들 등 그 이유가 무엇이든 심각한 자원제약의 시기에조차도 사회의 취약한 구성원들은 비교적 저비용의 대상 특정 프로그램들의 채택에 의해 보호될 수 있고 또 실제로 보호되어야 한다”(일반논평 제3호 12항)
- 예를 들어, 굶주림으로부터의 보호(식량에 대한 권리), 기본적 보건의료에 대한 접근(건강권) 및 보편적인 무상 기초교육(교육을 받을 권리)과 같이, 국가가 모든 상황에서 보장해야 하는 각 권리의 최소한의 필수적 수준들이 있다.

요컨대 퇴행적인 조치 또는 자원 제약으로 인하여 상황을 지속적으로 개선할 의무를 이행하지 못한 것을 정당화하려는 국가는 다음 사항을 이행해야 한다.

- 국가가 처분권을 가진 모든 자원(국제적 원조를 포함한다)을 이용하기 위하여 모든 노력이 경주되었음을 증명하는 것.
- 우선순위의 문제로서 일정한 최소한의 의무들을 충족하기 위하여 모든 노력이 경주되었음을 증명하는 것.
- 취약집단에 대하여 특별한 관심이 기울여졌고, 특히 국가가 취약집단이 겪을 수도 있는 해로운 결과들을 방지하거나 개선하기 위

한 조치들을 취했다는 것을 증명하는 것.

- 일단 자원 제약이 사라지고 경제가 회복되면 취해졌던 모든 제약 조치들을 철회하고, 인구, 특히 취약집단 인구에 대한 해로운 영향들을 바로잡는 것.

가용자원을 최대한(MAR) 이용할 의무

여러 해에 걸쳐서 사회권위원회는 그 일반논평들(특히 당사국의 의무의 성격에 관한 일반논평 제3호(1990)와 결론적 의견들)을 통해서, 사회권규약상 권리를 실현하기 위하여 “가용자원을 최대한까지”(MAR) 이용할 정부의 의무를 해석하는 방법에 대한 일부 유용한 지침들을 제시하였다. 다음은 정부의 예산에 대하여 직접 또는 잠재적인 관계를 갖고 있는 주요 사항들로서 위원회가 반복해서 언급해 왔던 점들을 간략하게 요약한 것이다.

- 가용자원의 최대한은 정부가 그 나라 내에서 자원을 동원하기 위하여 할 수 있는 최대한을 해야 한다는 것을 의미한다. 예산 세입은 분명히 이 국내적 “자원”에서 핵심 요소일 것이다. 정부는 또한 국제적 원조(경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기에 국내 자원이 부적합한 경우 공적개발원조(ODA)를 포함하게 될 것이다)를 확보하기 위하여 할 수 있는 모든 것을 해야 한다.
- 가용자원의 최대한은 또한 정부가 자원의 이용에 있어서 경제적 사회적 문화적 권리에 적절한 우선순위를 두어야 함을 의미한다. 정부 예산에 대한 함의는 경제적 사회적 문화적 권리 관련 영역에 대한 배정과 지출이 그런 우선순위를 부여받아야 한다는 것이다.
- 정부 지출은 효율적이어야 한다. 낭비적인 지출은 가용자원의 최대한 이용을 하지 못하는 것이다. 이 효율성 기준은 논리적으로 세입 징수에도 적용될 것이다.
- 정부 지출은 또한 효과적이어야 한다. 즉 지출의 영향이 실제로 경제적 사회적 문화적 권리들의 실현에 도움이 되는 것이어야 한다.

다.

- 부패는 가용자원의 비효율적 이용이기 때문에, 부패를 제어하지 못하는 것은 또한 가용자원의 최대 이용을 이행하지 못하는 것이기도 하다. 부패는 종종 예산에서 세입, 배정 및 지출 감시를 통해 발견될 수 있다.
- 경제적 사회적 문화적 권리를 위하여 예산에 배정된 자금은 경제적 사회적 문화적 권리 외의 영역으로 전용되어서는 안 되며, 경제적 사회적 문화적 권리에 배정된 자금은 또한 완전히 지출되어야 한다.
- 정부가 의도적으로 경제적 사회적 문화적 권리에 영향을 미치는 퇴행적인 조치를 채택하는 경우 정부는 그러한 조치를 취하는 것을 피하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용했다는 것을 입증할 책임을 진다.

비차별의 공통(cross-cutting) 의무와 그것의 자원에 대한 관계

비차별의 의무는 공통의 의무이며, 모든 국제인권조약들에서 명백히 인정되고 있다. 그것은 즉각적으로 적용된다. 또한 그것은 무조건적이다. 즉 그 의무의 이행은 자원의 이용가능성에 좌우되지 않는다. 경제적 사회적 문화적 권리에서 비차별에 관한 사회권위원회의 일반논평 제20호(2009)와 비차별에 관한 인권위원회의 일반논평 제18호(1989)에서 구체화된 이 의무의 주요한 속성들은 다음과 같다.

- 당사국은 **직접** 차별(법률, 정책 등에서 명시적으로 고무되거나 허용되는 차별)과 **간접** 차별(법률, 정책 등에 차별이 명시적으로 언급되고 있지는 않지만 법률, 정책 등의 영향이 차별적일 때)—달리 말하자면 **사실상의(de facto) 차별**—을 모두 제거해야 한다.
- 차별을 영속화하는 상황들을 약화하거나 억누르기 위하여, 당사국은 소외집단(neglected groups)에 대한 우대조치를 의미하는 일정한 적극적 조치를 취할 수 있고 일정한 경우에는 그래야 한다.

- 금지되는 차별사유로는 인종, 피부색, 성(sex), 언어, 종교, 정치적 의견 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산 및 출생이 포함되지만 이에 한정되지는 않는다. 사회권위원회는 그런 사유들에는 장애, 연령, 국적, 혼인 및 가족의 지위, 성적 지향 및 성 정체성, 건강상태, 거주 장소, 및 경제적 사회적 상황도 포함된다고 여긴다.
- 국가는 공사 부문 모두에서 차별을 근절할 의무를 진다. 금지된 사유들을 근거로 한 차등적(differential) 대우는 차등화에 대한 정당화사유가 합리적이고 객관적이지 않는 한 차별적이다.

인권 예산짜기와 젠더 예산짜기²⁾

사회권규약 및 시민권규약 제3조는 모두 특히 남녀 사이의 평등, 달리 말하자면 젠더 평등을 확보할 정부의 의무를 다루고 있다. 여성 차별철폐위원회는 이 기본적 의무에 관하여 상세한 세부내용을 제공하고 있다. 정부의 예산이 젠더와 관련하여 비차별적일 것과 성평등을 진작하도록 보장하기 위한 정부들의 발의를 젠더별 예산짜기(gender budgeting) 또는 성인지적 예산짜기(gender-responsive budgeting) [원문에는 gender-responsible budgeting이라고 되어 있으나 오기로 보인다]라고 부른다.

젠더별 예산짜기를 고무하는 데 국제기구 중 최전선에 있었던, 과거의 여성을 위한 유엔 개발기금(United Nations Development Fund for Women, UNIFEM)은 따라서 그것을 이렇게 묘사했다.

“성인지적 예산짜기(GRB)는 성평등의 진작과 여성의 권리 실현에 기여하는 정부 계획수립, 프로그램 입안 및 예산짜기이다. 그것은 부문과 지방의 정부 정책, 계획 및 예산에서 젠더 간극들을 바로잡기 위하여 필요한 개입들을 확인하고 반영하는 것을 수반한다. 성인지적 예산짜기는 또한 세입정책과 국내자원 및 공적개발원조 배정의 성차등적(gender-differentiated) 영향을 분석하는 것을 목표로 한다.

비차별의 의무는 정부의 예산에 대해 수많은 함의들을 가진다. 이러한 함의들은 다음과 같다.

- 세입은 어떤 구체적 집단에 대하여, 이미 언급된 것과 같은 사유들을 근거로 차별을 하지 않는 방식으로 마련되어야 한다.

인권예산짜기는 여성, 아동, 빈민, 소수자, 선주민, 노인, 장애인 및 기타 집단들을 포함하는 모든 사람들에 대하여 정부예산을 통한 비차별과 평등의 진작을 보장하려는 노력을 포괄한다. 그 자체로 젠더 예산작업은 인권예산작업의 일부로 볼 수 있다. 동시에 젠더별 예산 짜기 발의는 수년 동안 진행되어 왔기 때문에, 인권예산짜기는 그들 발의로부터 많은 것을 배울 수 있다. 특히 그 발의들이 강조하고 있는 다음과 같은 점들과 관련하여 그렇다. (1) 다양한 사람들의 집단에 대한 정부예산의 차등적인 영향을 평가하는 것, (2) 예산 수치들을 포함하여 자료들을 세분화하고, 총계 수치들이 중립적으로 보일 수 있는 경우에는 묵시적인(간접) 차별을 발견하기 위하여 자료들을 분석하는 것, 그리고 (3) 예산의 (남성과 여성 간의 평등에 대한) 영향을 평가하기 위하여 성과지표들을 이용하는 것.

- 동시에 일부 젠더별 예산짜기가 항상 사회권규약, 시민권규약 및 여성차별철폐협약의 기준들과 같은 국제인권기준들을 이용하여 그 분석을 틀지우는 것은 아니다. 그런 경우에는, 예컨대 젠더별 예산분석은 교육자원이 젠더와 관련하여 공평하게 배분되고 있다고 인정하지만, 더 심화된 인권분석을 해 보면 그럴지도 모르지만, 그럼에도 불구하고, 정부가 예산 중 부적합한 몫을 교육에 투여하고 있기 때문에, 정부는 모든 사람들—여성들과 남성들—의 교육권을 실현할 그 의무를 충족하지 못하고 있다는 사실이 드러나게 될 어떤 상황을 그려보는 것도 가능하다. 그 결과 젠더별 예산짜기는 인권예산짜기의 경험들에 의거함으로써 그 분석을 심화할 수도 있다.

- 배정과 지출은 동일한 기초들에 대해서는 비차별적이어야 한다.

- 정부는 역사적으로 불이익을 당해온 집단이 사회의 다른 사람들과 평등하게 그 권리를 향유할 수 있도록 하기 위하여 그들에게 혜택을 주는 프로그램들에 추가적인 자금을 배정할 수도 있다.

이 광범위한 점들에 관한 더 상세한 내용들은 관련 사례들과 함께 다음 장들에서 제공된다.

정부의 예산, 인권 침해와 교정(REMEDIATION)

예산은 인권침해와 여러 방식으로 관련된다. 예를 들어보자.

- 어떤 경우에는 예산결정(또는 예산의 누락)이 그 자체로 인권침해를 구성할 수 있다. 가장 명확한 사례들은 국가가 자원을 배정하거나 효과적인 예산상의 조치들을 채택할 무조건적이고 명시적이며 구체적인 적극적 의무를 적절하게 이행하지 못할 때 발견할 수 있다. 차별적인 예산결정은 물론, 명시적으로 퇴행적인 결정들 역시 가용자원의 최대한을 적용하기 위한 조치를 취할 적극적 의무와 관련될 때에는 이런 종류의 상황들의 예가 된다.
- 다른 경우에는, 예산결정이, 침해를 야기하는 일련의 정부행위들 중의 일부일 수가 있다. 예컨대 형편없이 설계되고 실행된 일련의 정책 및 서비스의 일부인, 정책 또는 서비스에 대한 부적절하거나 비효과적인 자금지원은 정부가 그 인권의무의 이행을 하지 못하는 결과를 낳을 수 있다.

조약기구들은 당사국이 인권침해에 대한 효과적인 구제책을 두도록 보장해야 한다는 점을 확립해 왔다. 침해된 의무가 적극적인 것이든 소극적인 것이든 관계없이, 침해의 구제는 일정한 종류의 적극적 행동을 요구할 것이다. 대부분의 경우 그 행동은 오랜 시간에 걸쳐, 권리의 실현을 보장하기 위한 제도적 인프라를 창설하기 위하여, 자원 배정과 함께 공공정책의 설계와 실행을 필요로 할 것이다.

구제를 효과적으로 만들기 위해서 정부는 적절하고 적합하며 효과적인

방법으로 자원을 배정하고 지출하는 등 조치를 취해야 한다. 무엇보다도 먼저 정책, 계획과 예산을 설계하고 실행하기 위해 이용했어야 할 기준은 구체 과정의 설계에도 적용되어야 한다. 예를 들면 다음과 같다.

정부가 도시지역보다 농촌지역에서 보건소에 대한 인구당 자금을 더 적게 제공한다면, 이것은 비차별의무를 이행하지 못하는 것이다. 이 의무는 즉각적인 것이기 때문에, 정부는 인구당 지출이 지리적으로 평등하도록 보장하기 위하여 배정과 지출을 즉각 교정해야 한다.

- 정부가 자금을 너무 적게 제공해서 교도소의 상황이 재소자들에게 비인간적이고 모욕적이라면, 정부는 상황이 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 것이 되도록 보장하기 위하여 적합한 자금을 즉각 제공해야 한다. 피구금자의 권리(시민권규약 제10조가 보장하는)에 적용할 수 있는 의무는 그들 권리를 실현하기 위한 즉각적이고 적절한 조치를 취할 의무이다.
- 정부가 식량보조금을 위한 예산을 삭감한 결과 일부 사람들의 그러한 보조금에 대한 접근이 배제되었다면, 이것은 식량에 대한 권리를 점진적으로 실현할 의무를 이행하지 못한 것이다. 구제는 그 프로그램 (또는 똑같이 효과적인 일부 대안적 프로그램)이 종전의 수혜자들에게 계속 도달하도록 하기 위하여, 정부가 가능한 한 신속하게 그 프로그램을 위한 자금을 회복하는 것을 포함할 것이다.

예산의 내용을 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 다양한 국제인권조약들에 규정된 인권의무들은 정부가 세입을 징수하고 자금을 배정 및 지출하며, 예산을 평가하고 감사하는 방법에 대하여 여러 가지 함의를 가지는 기준들을 분명히 표현한다.
- 국제인권조약들은 소극적 및 적극적 의무를 확립한다. 적극적 의무는 종종 예산자원의 배정을 요구한다.
- 인권조약이 조약상 권리들 또는 권리의 어떤 측면들의 즉각적이고 완전한 실현을 요구하는 경우에는, 예산계약은 이 의무 불이

행에 대한 변명으로 수용될 수 없다.

- 정부는 그들이 당사국인 조약들에서 보장된 모든 인권을 실현하기 위한 즉각적인 조치를 취할 의무를 진다. 취해지는 조치들은 문제되는 권리의 실현을 위하여 적절하고, 적합하며 효과적이어야 한다. 이들 기준은 정부의 예산에 대해 중요한 함의를 갖는다.
- 예산제한이 조약상 권리들의 완전한 실현을 지체할 수 있다고 조약이 인정하는 경우에는, 당사국은 가용자원을 최대한 이용하여 권리들을 점진적으로 실현해야 한다. 이들 기준은 정부가 어떻게 예산을 편성하고 집행하며 감사하는지에 대해 많은 함의를 가진다.
- 비차별의 의무는 모든 국제인권조약들에 공통된 것이며, 그것은 정부가 어떤 집단(들)에 대하여도 예산을 통하여 차별하지 않도록 최대한의 주의를 기울여야 한다는 것을 의미한다.

II. 예산과정과 인권

대부분의 사람들은 정부의 예산을, 많은 숫자들을 포함하는 일련의 문서들(papers)이라고 생각한다. 그것은 사실이지만, 그 이상이다. 실제로 예산서류는 단순히 훨씬 더 큰 어떤 과정에 대한 성문의 기록이다. 그 과정은 적절히 수행된다면 광범위한 토론, 상담, 협상과 투표들을 포함한다. 그것은 제1장 서두에서 제시된 인권 규범들과 원칙들에 의해 지도되어야 한다.

아동들이 공적 사무에 참여할 자신들의 권리를 행사한다³⁾

세계 각국의 수많은 시민사회단체들(CSOs)은 정부의 예산이 아동들을 어떻게 대우하는지를 결정하기 위하여 정부 예산을 감시한다. 이들 단체의 근본적인 우려는 아동들에게 그들의 요구, 수 및 권리 실현이 정당화할 것 보다 더 낮은 우선순위가 부여되고 있다는 것이다.

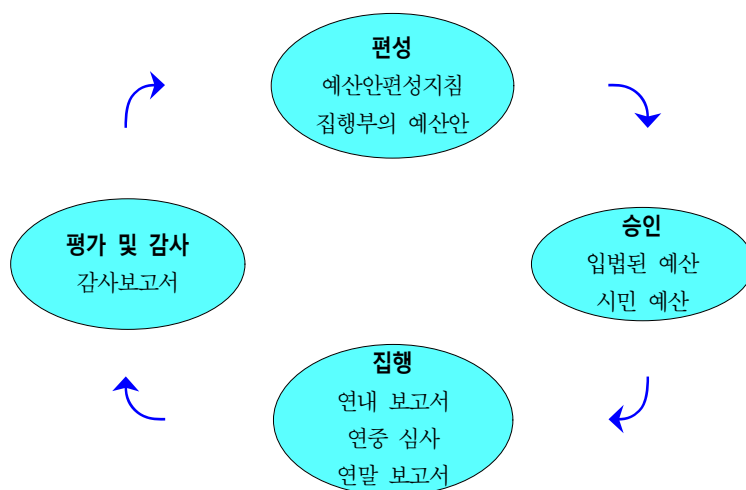
아동들에 대한 예산짜기에 관하여 작업을 하는 단체들은 예를 들면 아동들을 향한 정책과 프로그램들이 적절하게 실행될 수 있도록 보증하기 위하여 적합한 자금이 배정되는지 여부를 분석한다. 그들은 빈민이나 소수민족 등 불리한 지위에 있는 집단 출신의 아동들이 예산에서 공정한 몫을 배정받고 있는지 평가한다. 그들은 또한 배정된 자금이 효율적으로 그리고 적절하게 지출되는지 여부도 평가한다.

수많은 이들 단체는 적극적으로 그들의 작업에 아동들을 참여시킨다. 그들은 정부예산에 관하여 그리고 예산이 아동들의 삶에 어떻게 영향을 미치는지에 관하여 아동들을 교육한다. 많은 단체들은 종종 학교라는 맥락에서, 정부 지출을 감시하는데 아동들을 포함시켜서, 그들이 다음과 같은 문제들을 다루도록 해 왔다. 그 용도로 예산에서 배정되어 있는 교과서들이 구입되었는가? 교과서는 제대로 된 품질과 적절성을 가진 것인가? 정부예산의 기술적 성격에도 불구하고, 아이

들은 예산에 관하여 배우고 예산을 감시하는데 높은 동기를 가지고 있는 경우가 많은데, 그것은 아동들이 자신의 복지와 그 가족의 복지에 대한 예산의 직접적인 관계를 볼 수 있기 때문이다.

예산순환은 4단계—편성, 승인, 집행 및 평가/감사—로 나누어질 수 있다. 이들 각 단계에서는—세계은행, 국제통화기금(IMF), 기타 국제조직들에 의해 인정된 최상의 관행들에 따르면—, 일정한 중요예산문서들이 생산되어야 하고 접근가능하고 시의적절한 방식으로 공중이 이용할 수 있어야 한다. 이들 문서는 사람들이 정부의 우선순위와 계획들에 대하여 더 완전한 감각을 얻을 수 있도록 하기 때문에, 그것은 사람들이 정부에게 책임을 물을 수 있도록 하기 위해서 필수적이다. 사람들이 예산과정에서 의미 있는 발언권을 가지기 위하여 정보를 이용할 수 있도록 할 일정한 기간 내에 그 문서들을 이용할 수 있도록 하지 않는 것은 정보에 대하여 접근할 사람들의 권리를 침해할 뿐만 아니라 공적 사무에 대한 사람들의 참여권을 저해할 수도 있다.

예산순환(그리고 관련된 예산문서들)은 다음과 같이 도식화할 수 있다.



편성 단계에서, 정부의 집행부는 다가오는 회계연도에 대한 그 예산안을 개발한다. 재무부(MoF)(또는 이에 상응하는 부서)가 보통 전체 과정을 책임지고, 예산의 매개변수들(parameters)을 설정하며, 예산을 준비하는 다른 부처들에게 지침을 제공하고, 부처들 및 기타 정부 부서 및 기관들에서 나오는 다양한 요구들을 조정한다. 이 단계에서, 재무부는 두 가지 문서를 생산해야 한다.

공개예산발의

핵심 예산 문서의 이용가능성은 예산과정에 대한 효과적인 시민참여에 필수적이며, 정부는 이들 문서를 공개적으로 이용가능하도록 만들 것이 강하게 권고된다. 국제적 비정부단체인 국제예산협의체(IBP)는 이들 문서 중 얼마나 많은 것들이 공중이 기꺼이 이용할 수 있도록 되어 있는가를 결정함으로써, 100개국에서 예산과정의 공개성을 평가하는 격년제 조사를 담당한다.⁴⁾

- **예산안편성지침(pre-budget statement, PBS)**은 예산의 광범위한 매개변수들에 대한 설명이다. 예산안편성지침은 일반적으로 다음 회계연도 동안 경제가 어떻게 진행될지, 정부는 무엇을 세입으로 유치하려고 하는지 및 그 지출 우선순위는 무엇인지에 관한 재무부의 가정들에 관하여 윤곽을 그린다. 그것은 어떤 것이든 이전 회계연도의 지출에서의 중요한 변화를 강조하고, 재무부가 예견하는 모든 예산 적자 또는 차입금을 논의한다.
- **집행부의 예산안(executive's budget proposal, EBP)**은 입법부에 제출되는 상세한 예산문서이다. 최소한 그것은 예상되는 세수원과 각 세원으로부터 얼마의 금액이 들어올 예정인가에 관한 정보는 물론 각 정부 부처, 부서 또는 기관에 대한 예산들의 일정한 세부사항에 관한 정보를 제공해야 한다.

이들 두 문서는 모두, 재무부의 웹사이트에서든(오늘날 가장 흔한 관행이

다) 재무부에 대한 요청을 통해서든 공중이 쉽게 이용할 수 있어야 한다. 예산안편성지침은 재무부가 예산에서 제안하려는 계획들이 무엇인지에 관한 예고편을 제공하기 때문에, 입법부와 시민사회에 집행부의 예산안이 제안될 때 그들의 의견(input)을 더 잘 준비하기 위한 소요시간(lead time)을 제공한다는 점에서 중요하다.

집행부의 예산안은 사람들이 예산에 반영된 우선순위에 관하여 어떤 것이든 입법부에 의한 표결이 있기 전에 발언권을 가질 수 있도록 충분한 기간 동안 이용할 수 있어야 할 뿐만 아니라 그 내용에 대한 사람들의 이해를 가능하게 하는, 식별가능한 형식으로 제시되어야 한다.

수년 동안 정부의 예산에 관하여 작업을 해 온 시민사회단체들은 특히, 그들 작업의 정기적 부분인 유관부처들(line ministries)(예컨대 보건부, 교육부)과의 만남을 통하여, 예산의 편성에 의견을 제공할 수 있는 경우가 많다. 더욱이 일부 단체들은 집행부의 예산안에 대한 분석을 작성하는데, 이는 정부의 계획과 우선순위에 대한 접근가능하면서 비교적 간단한 요약의 역할을 할 수 있다. 이들 분석은 단지 예산에 관한 전문지식을 갖고 있지 않은 공중이나 시민사회단체들의 구성원을 위해서뿐만 아니라 승인 단계에서 책임을 지지만 집행부의 예산안을 완전히 이해하기 위하여 스스로 적합하게 준비가 되어 있지 않다고 느끼는 의원들을 위해서도 유용하다는 점이 증명되었다.

참여적 예산짜기5)

많은 나라들에서 시정부가 참여적 예산짜기로 알려진 관행을 시작했다. 참여적 예산짜기에서 시민들—맥락에 따라 정도는 다양하지만 모든 경우에 통상의 예산 과정에서보다는 훨씬 더 많다—이 예산 지출을 위한 우선순위 결정에서, 가장 빈번하게는 인프라(자본지출)에 대한 우선순위 결정에서 상당한 발언권을 가진다. 그런 과정은 분명히 공적 사무 수행에 참여할 사람들의 권리를 실현하는 데 있어서, 그리고 인구에 대한 정부의 책무성을 제고하는데 있어서 중요한 진전이다. 동시에 그런 경우의 자금 지출은, 투자 선택이 사람들의 요

구에 의하여 영향을 받기 때문에, 권리 실현에 더 효과적인 가능성이 크다.

승인 단계에서는, 입법부가 집행부의 예산안을 심의한다. 전형적으로는, 대부분의 집중적 심의는 위원회에서 일어난다. 이들 심의 뒤에 입법부는 집행부의 예산안에 대한 수정안을 만들고(법률이 입법부에게 이런 권한을 부여하는 경우에) 예산안에 관하여 투표를 한다. 일단 예산이 입법부에 의해 승인된 후에 비로소 집행부는 예산의 지출을 시작할 수 있다.

예산을 심의하는 역할에서, 그리고 뒤에 그 실행을 평가하는 역할에서, 입법부는 정부에게 책임을 묻는 데 있어서 극히 중요한 역할을 수행한다. 많은 시민사회단체들 역시, 많은 입법부 의원들과 그들의 우려를 논의하고 심지어 예산과 관련된 입법부 청문회에 참여하고 때로는 증언하기도 함으로써, 예산 과정 중 이 단계에 참여한다. 정부와 입법부가 예산과정 중 이 단계에 대한 시민사회의 관여를 촉진하지 않는 것은 참여권의 침해에 해당할 수 있다.

입법부에 의해 승인된 예산은 **제정된 예산**(the enacted budget)이라 부른다. 그것은 지정된 회계연도에 대한 예산의 결정판이기 때문에, 가장 중요한 예산문서이다. 구체적 문제들에 관하여 우려하는 시민사회단체들은 이후의 정부 세입과 지출이 승인된 목적, 자원, 세수금액 및 배정과 일치하도록 그것을 감시하기 위하여 이 제정된 예산에 대한 접근을 원할 것이다.

제정된 예산의 중요성 때문에, 그리고 심지어 명확히 설계된 예산들도 특별한 지식이 없는(uninitiated) 사람이 이해하기는 어렵기 때문에, 근년에는 점점 더 정부가 **시민의 예산**(citizens' budgets)을 공표해오고 있는데, 이는 제정된 예산의 짧고 단순화된, 그리고 더 접근하기 쉬운 형태이다.⁶⁾ 시민의 예산이 통상 구체적 문제들에 관한 정부지출을 감시하기 위하여 필요한 세부사항을 제공하지는 않지만, 그것은 보통의 사람이 예산에 반영된 정부의 우선순위를 대강이라도 알기 위한 매우 중요한 수단이다.

튀니지 정부가 시민들의 예산을 만들어내다

2013년 12월 튀니지의 재무부는 2014 회계연도를 위하여 개발된 예산인, 최초의 시민의 예산을 공표했다. 그 공표는 투명성에 대하여 정부가 더욱 더 헌신한다는 징후였고, 시민의 예산을 개발하는 과정은 정부가 예산과정에서 시민사회와 점점 더 많은 만남을 가짐을 보여주었다.

시민의 예산은 예산투명성에 관한 합동위원회의 시민사회구성원들을 포함하는 공개적이고 포괄적인 과정을 이용하여 개발되었다. 위원회는 그 나라의 약 100 시민사회단체들에 대한 조사를 실시했고, 그 조사결과들은 시민사회의 예산정보요구를 확인하는 데 도움을 주었다. 후자(시민사회의 예산정보요구—오픈인)는 다시, 시민의 예산의 내용을 개발하기 위한 핵심적인 지침을 제공했다.⁷⁾

예산과정의 집행단계 동안에는, 집행부가 예산에서 배정된 자금을 지정된 목적에 따라서 지출한다. 회계연도 전체를 통해서 집행부는 다음의 문서들을 생산해야 한다.

연내 보고서(In-year reports): 이들 보고서는 전형적으로 월별 또는 분기별로 준비되며 예상 세수 중 얼마만한 부분이 징수되었고 배정된 자금 중 얼마나 많은 금액이 지출되었는지에 관한 세부사항을 제공한다. 보고서는 정부가 어떻게 활동하고 있는지를 정부 스스로 알 수 있도록 하기 위해서뿐만 아니라 시민사회가 정부지출에 주목하여 보고서에서 분명해질 수 있는 지출문제들에 관심을 촉구하는 것을 지원하기 위해서도 중요하다.

연중 보고서(Mid-year report): 회계연도 도중에 정부는 집행부의 예산안(또는 제정된 예산)의 계획과 예측들과 관련하여 정부가 어디에 있는지를 평가해야 한다. 연중 보고서는 반년간 연내보고서 이상이다. 이 보고서에서 집행부는 세입, 인플레이션, 차입금 등에 관한 원래 예산안의 근거에 있는 가정들이 여전히 유효한지를 결정하기 위하여, 이들 가정을 들여다본다. 상황이 상당히 변화된 경우에는(예컨대 세입이 예측에 비하여 상당

히 부족한 경우) 예산이 조정될 필요가 있을 것이다. 이것은 정부가 필요한 조정을 하는 지점이다. 특별한 관심 영역에 대한 예산이, 예컨대 세수가 기대보다 적은 데 대응하여 또는 다른 이유들 때문에 삭감될 수도 있기 때문에, 이 보고서를 공중이 이용할 수 있는 가능성은 매우 중요하다.

연말 보고서(Year-end report): 회계연도 말에는 집행부가 그 회계연도에 대한 정부 세입 및 지출에 대한 완전하고 상세한 그림을 제공해야 한다. 이 보고서는 정부가 어떤 것에 자금을 지출했는지를 이해하기 위해서 극히 중요한 뿐 아니라 회계연도의 경과에 따른 세입 및 지출의 변화를 검토하고, 정부의 세입 및 지출의 변화들을 매년 비교할 중요한 수단이기도 하다.

지방정부예산과 인권 과정

지역(subnational) 정부들(주/도는 물론 지방/시)은 종종 그 자체의 예산 과정을 갖고 있다. 인권의무는 국가 또는 중앙정부에 한정되지 않는다. 지역 수준의 정부 역시 예산정보에 대한 사람들의 접근권과 예산과정에 대한 참여권이 효과적으로 실현되도록 보장할 의무를 가진다. 지방 또는 주/도의 예산짜기 및 시민사회예산감시의 많은 사례들이 다음 장과 그에 이어지는 장들에 포함되어 있다.

평가 및 감사 단계는 예산과정에서, 정확성을 위하여, 그리고 예산이 법률의 틀 내에서 편성되고 실행되었음을 확실히 하기 위하여 전년도 예산 기록이 평가되는 단계이다. 감사는 보통 나라마다 이름은 다르지만 흔히 감사관(the Auditor General) 또는 회계원(the Cour des Comptes)이라고 불리는 독립적인 최고감사기구(SAI)에 의해 이루어진다. 최고감사기구는 정부의 연말보고서와 기타 막 종료된 회계연도와 관련된 문서들을 심사한다. **감사보고서**는 예산보고서의 정확성과 예산의 법률준수에 관한 조사결과를 제시한다. 이 보고서는 입법부에 제출되고, 입법부는 그것을 심사하여 최고감사기구가 드러낸 모든 문제들을 교정하는데 도움이 될 조치들을 취해야 한다. 위의 예산순환 도해가 보여주듯이 감사보고서의 조

사결과는 또한 미래의 예산 편성을 틀지우는 데 도움이 되기도 한다.

최고감사기구(SAIs), 정보에 대한 접근과 참여

최고감사기구들은 정부가 세입을 징수하고 예산을 지출하는 방법에 대하여 책임을 지도록 하는 데 중심적인 역할을 수행할 수 있다. 그러나 대부분 나라들에서 그들은 시민사회나 공중들 중 지위가 낮은 사람들—이들 양자는 모두 최고감사기구의 조사결과의 잠재적 영향을 제한한다—과 거의 상호작용을 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 일부 국가에서 최고감사기구들은 공적 생활에서 더 적극적이고 더 세간의 주목을 받는 역할을 하기도 한다. 예컨대 코스타리카에서 회계감사원은 입법자, 미디어, 시민사회단체들 및 공중 일반에게 기술적 의견들을 제공하는 투명성 정책을 시행했다.

흔히 상당히 건조하고 기술적인 보고서들을 다루도록 기자들을 설득하기는 어려운 경우가 많지만, 코스타리카의 기자들은, 회계감사원의 정책이 외부적 감독의 결과들에 관한 1차적 정보에 대한 접근을 제공함으로써 감사보고서에 대한 보도의 질을 개선했다는 점을 인정했다. 감사관의 보고서에 대한 입법부의 심사 역시 책무성의 핵심적 측면이며, 보도에 따르면 회계감사원의 정책은 입법부에 적절한 근거 기록들을 제공함으로써, 감사보고서에 관한 입법부 토론의 질도 제고한 것으로 알려졌다.⁸⁾

예산 과정을 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 정부는 시민사회와 공중이 예산 과정의 모든 단계에서 의미있는 발언권을 가질 수 있도록 할 적절한 장치와 포괄적인 과정들을 수립해야 한다.
- 핵심적 예산 문서들은, 시민사회와 공중이 그 과정에 유용한 기여를 하기 위하여 필요한 정보를 얻을 수 있도록, 시의적절한 방

식으로 공개적으로 이용할 수 있도록 해야 한다.

- 핵심적 예산 정보는, 보통사람들이 예산에 접근할 수 있도록 할 형식으로 그리고 그런 언어를 이용하여 생산되어야 한다.

III. 예산 편성

보통 한 나라의 재무부가 예산 편성에 대한 주요한 책임을 진다. 재무부는 재정한도(A절 참조)에 관하여 결정을 하는데, 이는 정부가 어떤 세원들(B절 참조)로부터 얼마나 되는 세수를 거둘 것을 기대할 수 있는지를 결정하는 것을 포함한다. 재무부는 또한 정부가 얼마나 차입해야 하는지 그리고 어느 정도의 적자를 운영할 수 있고 또 해야 하는지를 결정하기도 한다. 유관 부처들(예컨대 복지, 교육, 수송, 물)과의 협업으로 재무부는 국가예산 중 얼마만한 부분이 여러 부처들에 배정되어야 하는지(C절 참조)뿐만 아니라 국가정부와 지역정부들 간에 얼마나 배정되어야 하는지도 결정한다. 다음은 편성 단계와 관련하여 명심해야 할 특별히 중요한 점들이다.

첫째, 재무부가 그 직무를 기술적이라고 여길 수도 있지만, 실제로 재무부는 핵심적인 인권책임을 진다. 재무부는 전체 예산이 편성되고 이후 제 I장에서 제시된 바와 같은 정부의 인권의무들과 일치하는 방식으로 실행되도록 확실히 할 책임이 있다. 예산—세입, 배정 및 지출—은 정부의 인권의무에 민감하여 그것을 존중하고, 또 권리 실현을 위하여 적절한가? 세입, 배정 및 지출은 인권을 실현하기에 적합하고 효과적인가? 세입, 배정 및 지출은 정부가 그 실현 여부가 자원의 가용성에 좌우되는 권리들 또는 권리의 측면들을 실현하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용하고 있다는 점을 보여주는가? 예산에 따르면, 정부는 권리의 점진적 실현을 위한 조치를 취하고 있는가? 세입, 배정 및 지출은 모두 정부의 비차별 의무에 부합하는가? 이들 질문에 답할 책임을 지는 것은 유관 부처들만이 아니다. 재무부 역시 책임을 진다.

둘째, 정부의 예산은 그 우선순위를 반영한다. 이들 우선순위는 무엇보다도 먼저 정책과 계획들에 구체화되어야 하며, 후자는 적절한 지표들과 기준들(benchmarks)을 포함해야 한다. 그렇다면 예산은 정부가 정책들과 계획들에서 제시했던 것을 실행하는 하나의 수단—매우 중요한 수단이지만—에 불과할 것이다. 정부가 인권을 진전시킬 예산을 갖기 위해서

는, 정책, 계획 및 예산이 모두 같은 방향으로 나아가도록 보장하기 위하여, 권리의 실현을 위하여 적절한 계획과 프로그램을 설계하는 데 관련된 사람들이 예산을 개발하는데 관련된 사람들과 긴밀하게 협력해야 한다.

셋째, 성과예산은 정부의 목적, 계획과 예상되는 결과들을 예산상의 구체적인 자금지원과 연결시키고자 한다. 성과예산의 중심적 목적들 중 하나는 정부가 예산상의 수치들을 현장에서의 구체적 결과들과 더 잘 관련시킬 수 있도록 함으로써 책무성을 제고하는 것이다. 성과예산이 인권적 관점에서 바람직한 것은, 부분적으로는 그것이 이러한 더 큰 책무성을 가능하도록 하기 때문이다. 또한 정부가 단순히 행위의 의무만이 아니라 결과에 대한 의무도 갖기 때문에, 그리고 성과예산은 원하는 결과들을 달성하는 것을 돕는데 있어서 더 효과적인 예산으로 여겨지기 때문에, 성과예산은 바람직하다.

넷째, 정부의 인권 의무 준수에 대한 평가는 이상적으로는 통합된 예산, 달리 말하자면 국내에서 생산되는 모든(국가정부 및 지역정부들의) 세입 뿐만 아니라 국제적인 보조금과 차관을, 모든 관련된 배정 및 지출과 함께 포함하는 예산에 대한 분석을 기반으로 할 것이다. 국가 및 주/지방 정부예산들을 별도로 보는 것이 중요하지만, 또한 정부 세입, 배정 및 지출에 대한 전체적 분석을 감안하는 통합 없이는, 예컨대 정부가 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용하고 있는지에 관한 평가는 불완전할 것이다.

다섯째, 지역정부들은 그 자체 예산을 개발함에 있어서 그들의 세입과 배정이 정부의 인권의무들과 부합하도록 보장해야 한다. 국가정부는 그 편에서 그 수준의 당국이 의무를 이행하고 있다는 점을 확실히 하기 위하여 지역의 예산들을 감시해야 한다. 또한 부가 나라 전체에 걸쳐 불균등하게 배분되는 만큼 사람들이 자신의 권리를 향유할 수 있는 용이성도 달라질 것이다—그들이 교육, 보건서비스 등에 접근할 더 크거나 더 작은 개인적 부를 가지고 있기 때문에, 혹은 그들의 주 또는 지방정부가 권리의 실현에 필수적인 프로그램들을 지원하기 위한 자원을 더 많이 또는 더 적게 갖고 있기 때문이다. 국가정부는 그 나라의 모든 사람들이, 그들이 그 나라의 어디에서 사는지에 관계없이, 평등하게 그리고 어떠한 차별도 없이 그들의 권리를 향유할 수 있도록 보장할 책임을 지며, 예산과

기타 수단을 통하여 전국에 걸쳐 인권의 평등한 향유를 보장하기 위한 조치들을 취해야 한다.

마지막으로, 인권에 부합하는 예산의 개발과 실행에 필수적인 것은 예컨대, 다양한 주들 및 지방들에서 인구, 문자해득능력, 임신 중 사망, 공식 및 비공식 고용, 포장도로의 길이 등과 관련되지만 그것에 한정되지는 않는 적합하고 세분화된(disaggregated) 자료의 이용가능성이다. 정부가 다양한 수준들에서 예산을 개발함에 있어서 전체 인구 중 여성, 아동, 선주민 및 소수집단, 노인, 장애인, 농촌지역 거주민 등 특정 집단들에 대한 예산의 영향에 민감할 수 있도록 하기 위하여, 이러한 자료는 시간에 따른 경향을 보여줄 수 있어야 하고 구체적인 범주들에 의해 세분화될 필요가 있다. 이러 자료는, 정부가 비차별적 방식으로 그 인민들의 권리를 실현하도록 보장하기 위하여 필수적이다.

예산편성에 관한 이 장의 나머지 절들은 다음 내용을 다룬다.

- A. 재정한도
- B. 정부 세입
- C. 예산 배정

A. 재정 한도(fiscal envelope)*1)

제I장의 서두에서 언급되었듯이, 모든 권리의 실현을 위해서는 자원이 필수적이고, 자원 제한(정부의 것이든 개인의 것이든)은 권리의 실현을 방해한다. 어떤 주어진 회계연도에서도, 정부 예산을 통하여 이용할 수 있는 자원은 “재정 한도”에 의하여 한정되는데, 재정한도는 “예산에서 지출과 세입(및 그 결과로 발생하는 적자 또는 잉여)의 총계 수준이다. 흔히 정부는 그 거시경제 정책에 따라서 재정 한도를 설정하는데, 그에 따라 예산 논의는 이 한도 내에서 지출 및 세입의 구성에 초점을 맞추게 될 것이다.”⁹⁾

매년 예산과정을 시작할 때 재정 한도를 설정함에 있어서 정부는 경제 성장률, 상품물가, 잠재적 기부자와의 관계, 차입의 비용 등 많은 요인들을 근거로 하여, 그것이 국내에서(조세, 부담금, 내부차관 등을 통하여) 및 국외에서(외부 차관, 공적개발원조 등을 통하여) 얼마만한 세수를 기대하는지를 예측한다. 이런 맥락에서 정부는 또한 얼마만한 금액을 어떤 광범위한 목적들을 위하여 지출하려고 하는지에 관한 결정도 내린다. 세

* 1840년 2월 6일, 뉴질랜드 북섬 와이탕이에서 당시 무력 충돌이 끊이지 않았던 원주민 마오리 족과 영국 국왕이 체결한 와이탕이 조약(뉴질랜드 창설 조약으로 여겨진다)의 효력을 둘러싸고 뉴질랜드-마오리족 간에 오래동안 분쟁이 계속되어 왔고, 1950년대 초반부터 마오리족은 점점 더 와이탕이 조약을 기반으로 주권에 대한 추가적인 권리를 주장하고 빼앗긴 토지를 되찾으려 시도하였고, 정부는 이에 부응하여 토지 소유권 및 뉴질랜드-마오리 관계를 해석하는 데 있어 조약에 점점 더 중요한 역할을 부여했다. 1975년에는 와이탕이 조약법이 통과되어 조약의 해석을 영구적으로 담당하는 와이탕이 재판소를 설치하고 영국 국왕 또는 그 대리인에 의한 조약 위반을 조사하여 구제 수단을 제안하도록 하였다. 그런데 1994년 뉴질랜드 정부는 장래의 모든 조약을 둘러싼 분쟁해결을 위한 금전 보상에 대한 총액 제한을 두겠다고 발표하면서 마오리족의 거센 저항을 불러왔는데, 이 제안을 가리키는 용어가 ‘fiscal envelope’였다. 그런 배경에 비추어 생각해 보자면 이는 보상은 해 주겠지만 정부가 던져주는 금일봉(envelope)에 만족하라는 취지로 보이기도 하는데, 이것이 유엔문서에서 사용되고 있는 것은 다소 의아하다. 이 책에 나오는 의미상으로는, 기획재정부에서 발표하는 국가재정운용계획에 나오는 ‘재정총량’ 또는 총지출 개념과 유사해 보이기도 하지만, 현재 국내문헌에서 이에 대한 번역을 찾아볼 수는 없어서, 여기에서는 ‘재정 한도’라고 번역하였다.—옮긴이.

입 및 지출을 둘러싼 계산에 핵심적인 것은 예측된 지출이 예측된 세입을 초과하는 경우에 정부가 채무를 부담할 의지가 있고 또 부담할 수 있는지 여부의 문제이다.

재정 한도를 결정하는 일정한 요인들(세계적 상품 물가 또는 국제 재정상황 등)은 단일한 정부의 통제범위를 넘어서는 것이지만, 어떤 요인들은 그렇지 않다. 많은 세입 및 지출 선택들은 정부가 채택하는 거시경제 정책들에 의해 결정된다. 이들 정책은 한 나라의 경제에서 정부의 역할, 바람직한 공공지출 수준, 채무와 적자가 경제뿐만 아니라 구체적인 사회 부문들에 미치는 영향 등과 같은 근본적인 문제들에 관하여 일정한 태도를 취한다.

거시경제정책에 의해 위축되는 주거권

2010년 벨파스트의 퀸스대학은, 벨파스트에서 최근의 무주택자의 증가와 사회적 주택(저소득인구를 위한 주택)에 대한 요구를 인식하고, 이전 몇 년 동안 정부의 주택예산에 대한 분석에 착수했다. 비정부연구자들에 의하여 생산된 연구들과 몇 해에 걸쳐 북아일랜드 예산과 사회개발부의 <북아일랜드 주택통계>를 다른 정부문서와 함께 검토한 후 벨파스트 퀸스대학은 1980년대 동안 영국정부가 공공서비스의 공급에서 사적 부문의 역할을 확장하려는 거시경제적 전략을 채택했다는 사실을 알아냈다. 이와 병행하여 사회적 주택에 대한 접근이, 주택에 대한 접근 확보에 있어서 정부의 중심적 역할에 대한 신념으로부터 주택소유에 대한 강조로 이동했다는 것도 드러났다. 이러한 이동에는 사회적 주택에 대한 투자중단(disinvestment)이 수반되었다. 사회적 주택을 유지하고 건설할 책임은 북아일랜드주택청(NIHE)에서 사적 주택협회들로 이전되었다. 이러한 접근의 한 결과는 사회적 주택 재고의 상당한 감소였다. 2001년 이후 무주택 주민들의 수가 늘어남에 따라서 사회적 주택 대기 목록 역시 매년 늘어났다(2007-2008년에 잠깐 중단되긴 했다). 달리 말하자면 사회적 주택의 공급은 상당한 정도로 그것에 대한 수요를 따라잡지 못했다. 벨파

스트 퀸스대학의 연구는, 이것이 북아일랜드에서 주거권과 관련하여 채택된 조치들의 퇴행적인 영향을 나타낸다고 결론지었다.¹⁰⁾

재정한도를 수립함에 있어서 정부는 단순히 기술적 집행만을 하는 것이 아니며 정부는 많은 정책선택을 수행하게 된다. 정부의 조약상 약속과 함께 이들 선택은 정부의 인권의무들의 영향을 받고 그에 대응하는 것이어야 한다. 달리 말하자면 이들 인권의무는 재정 한도를 설정할 때 포함되는 협상들에 대한 하나의 틀의 역할을 해야 한다.¹¹⁾

이제 이 절은 인권의무와 관련되는 재정한도에 관하여 정부가 하는 네 가지 중요한 결정들을 다룬다. 그 결정들은 다음에 초점을 두고 있다.

1. 정부 세입 및 국가의 국내총생산
2. 예산적자운영 대 국가부채 감축
3. 예산 상한(Budget ceilings)
4. 공적개발원조

1. 정부 세입 및 국가의 국내총생산

정부의 조세정책은 자원 동원의 핵심 수단이며, 이들 자원은 다시 인권관련 영역에 대한 투자를 위해 이용될 수 있다. 그것은 또한 사회 경제적 불평등을 교정하고 국가와 공중 사이의 책무성을 강화하는 데에도 도움이 된다.

조세경제학자들은 종종 한 나라의 국내총생산(GDP) 대비 조세징수율¹²⁾을 정부의 조세징수 노력의 지표로 이용한다. 이 비율은 또한 정부가 권리의 실현을 향한 적합한 자원을 가지고 있도록 보증하는 데 정부의 진지함을 보여주는 지표로 채택될 수도 있다. 조세/GDP 비율이 그 규모의 경제를 가진 나라에 보통 기대되는 것에 비하여 낮다면, 정부는 적합한 자원을 확보하기 위하여 할 수 있는 모든 것을 하지 않고 있다고 주장될 수 있다.

물론 정부는 사적 투자와 성장을 자극하고 사적 행위자들이 서비스 공급

을 위한 계약을 체결하도록 장려하기 위하여 낮은 과세의 거시경제전략을 추구하는 것을 선택할 수도 있다. 그러나 정부가 그런 전략을 추구한다면 그 전략은 권리 실현의 관점에서 정당화되어야 한다. 달리 말하자면, 정부는 단순히 사적 투자와 사적 지출이 공공지출보다 공적 복지의 측면에서 더 많은 것을 전달한다고 믿어서는 안 되며, 정부는 정부의 선택이 정부 세입을 증대시키는 것보다 더 효과적인 인권실현으로 이어졌다는 것을 보여주는 자료를 제공해야 한다.

낮은 세율과 자의적 살해

유엔 사법외적, 즉결처형 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관은 2006년 **과테말라** 파견에 관한 보고서에서, 정부가 사법외적 처형을 적절하게 다루기 위하여 충분한 차원을 가지려 할 경우, 적절한 세율의 중요성을 강조했다. 그는 이렇게 말했다.

“정부관리가 자원의 부족에 관하여 불평을 할 때, 그것은 부분적으로는 편리한 변명의 역할을 한다... 사람들은 과테말라가 1달러도 추가로 지출하지 않고도 살인에 대한 1자릿수 유죄율보다 더 잘 할 수 있다고 상상할 것이다. 그럼에도 불구하고 국립경찰(PNC), 공공부(the Ministerio Público)와 법원에 제공되는 자원들은 한심할 정도로 부적합하여, 그것은 형사사법체계가 얼마나 효과적인지...에 대해 가혹한 상한선이 되고 있다.

“집행부가 ... 자금이 너무 없어서 형사사법체계에 지출할 수가 없는 이유는 입법부, 즉 의회가 예외적으로 낮은 조세를 부과한다는 것이다 ... 국내총생산(GDP) 대비 비율로 보면, 과테말라의 총 조세수입은 GDP의 10퍼센트 후반부를 맴돌았고, 최근의 추산에 따르면 조세수입은 2005년에 GDP의 9.6%에 이르렀다. 지역적 비교를 해 보면 그 조세수입은 벨리즈, 코스타리카, 엘살바도르, 온두라스 또는 니카라과의 조세수입보다 GDP 대비 비율이 더 낮고, 남미 국가들의 조세수입보다는 현저하게 낮다.”¹³⁾

제1장에서 언급되었듯이, 점진적 실현의 의무는 권리 실현에 배정된 자원

이 모든 전체 자원 증대에 비례하여 증대해야 한다는 것을 의미한다. 한 나라의 GDP가 증가될 때, 정부 자신의 자원(세입)을 증가시킬 잠재력 역시 존재한다. 이는 다시 정부에게 권리 관련 영역에 배정할 더 큰 자금을 제공할 수 있다. 정부가 일정한 권리를 즉각적으로 실현하기 위하여 적합한 조치를 취할 의무와 점진적 실현의 의무는 모두, 정부가 GDP 증대에 발맞추어 그 세입을 증대시키는데 진지한 고려를 기울여야 한다는 것을 암시한다.

정부는 권리를 실현하기 위하여 가용할 수 있는 다른 자원, 예컨대 그 나라의 자연자원, 교육된 노동력 등의 자원을 채용할 수도 있기 때문에, 점진적 실현의 의무가 반드시 예산의 증대를 요구하는 것은 아니다. 궁극적 기준은 사람들의 권리 향유가 실현되고 있는지 여부이다. 정부가 공공 예산에서의 증가가 더욱 제한되면 권리에서 더 나은 결과를 가져올 것이라고 가정하는 거시경제전략을 채택한다면, 이 정책으로부터 나오는 실제 결과가 권리의 점진적 실현(또는 정부가 즉각적으로 실현할 의무를 지는 권리들이나 권리의 측면들에 대해서는 그 즉각적인 실현)을 낳는다는 것이 확증될 수 있어야 한다.

2. 적자예산 운영 대 국가부채 감축

정부가 재정한도를 증대시키고 그럼으로써 적어도 단기적으로 그 자원을 극대화하는 한 가지 방법은 예산적자를 운영하는 것인데, 이는 조만간 정부비축분에서, 국내 또는 외부의 자원으로부터의 차입을 통하여, 또는 기타 수단에 의하여 보상되어야 할 것이다. 적자예산을 운영함으로써 이용할 수 있게 되는 추가 자금은 권리 관련 영역에 지정될 수 있고 따라서 그 가용자원을 극대화할 정부의 의무를 충족한다고 주장할 수 있다. 그러나 많은 주류 경제학자들은 통상의 시기에 대부분의 정부들은 적자를 운영하는 것을 피해야 하고, 사실 그 나라의 전체 채무를 감축하기 위하여 노력해야 한다고 주장할 것이다. 경제가 소규모이고/거나 세입이 낮을 때 후자의 접근이 가져오는 하나의 결과는, 권리 실현에 직접적으로(예컨대 교육이나 법원체계에 관하여) 또는 간접적으로(예컨대 도로 기타 인프라에 관하여) 도움이 되는 지출에 심각한 제약이 있다는 것이다.

인권적 관점에서 보면, 추가적 채무를 부담하는 것의 바람직성을 형량할 때 고려해야 할 한 가지 사항은 그 채무의 지속가능성이다. 달리 말하자면 정부는 시간이 흐른 후에 합리적인 조치들로 그 채무를 변제할 수 있는가, 아니면 그 조건이 너무 까다롭고 이자율/서비스 비용이 너무 높아서 변제가 미래 예산에 상당한 부담이 될 것인가—따라서 장기적 측면에서 인권 실현을 위하여 이용할 수 있는 자금을 삭감하는 결과가 될 것인가?

또 하나의 고려는 추가적인 자금이 어떻게 이용될 것인가이다. 그것은 소비라고 여겨지는 재화 및 서비스에 지출될 것인가 아니면 지출은 하나의 투자로 취급될 수 있는가(예컨대 많은 교육 지출이 그럴 수 있듯이)? 채무가 투자로 여겨진다면, 그러면, 그 지속가능성(그러한 투자가 장기적 측면에서 더 큰 세입 또는 더 낮은 지출로 이어질 것이라고 가정할 경우)과 관련하여 다양한 고려들이 등장하게 된다.

다른 많은 복잡한 문제들도 고려될 필요가 있다. 예컨대 무엇이 채무 서비스비용을 결정하는가? 정부정책이 이들 비용을 줄이고 채무를 더 지속가능하게 만들 수 있는가? 통화정책이 이자율에 영향을 주고 국내채무의 비용에도 영향을 미칠 수 있다. 환율정책은 달러 표시 기준(또는 기타 외화표시 기준) 채무를 유지하는 데 필수적일 수 있다.

긴축조치가 종종 주류 경제학에 의하여 정부가 상당한 예산적자를 돌파하거나 채무를 감축하기 위하여, 또는 재정위기가 닥쳐왔을 때, 최상의 선택으로 처방되는 경우가 많다. 예컨대 2008년에 세계는 1930년대 “대공황” 이래 최악의 지구적 경제위기로 여겨진 것을 경험했다. 위기의 진원지는 국내 및 국제적 재정 구조에 반영된 복잡한 체계적 결함들이었다. 많은 정부들이 긴축조치로 대응하였고 공공부문 고용과 사회안전망을 감축했다. 그 결과 개인이 자신의 인권을 행사할 능력과 국가가 그들 권리를 보호할 국가의 의무를 완수할 능력은 감소되었다. 이는 일자리와 사회복지프로그램에 대한 줄어드는 접근뿐만 아니라 식량, 주택, 물, 의료지원 및 기타 기본적 필수품들의 가득성(affordability)이 줄어들어 고통받았던, 여성, 아동, 소수집단, 이주민과 빈민 등 사회에서 가장 취약하고 주변화된 집단들에게 특히 그러했다.

인권 틀(human rights framework)은 정부가 적자나 채무를 다루기 위하

여 채택해야 할 구체적인 정책 조치들을 처방하지는 않는다. 인권 틀이 시사하는 것은 정부가 따르기로 선택하는 어떤 정책이든 그 부정적인 인권영향이 힘들지만 필요한 결정들의 단순히 불행한 부작용으로만 여겨져서는 안 된다는 것이다. 잠재적 인권영향은 정부의 생각 속에서 제일 선두에 있어야 한다.

특별보고관이 식량권을 다루면서 GDP 대비 채무 비율을 지적하다

식량권에 관한 유엔 특별보고관이 2012년 캐나다 파견에 관한 보고서에서 GDP 대비 채무 비율을 다음과 같이 논의했다.¹⁴⁾

“특별보고관은, 보도에 따르면 2012년 연방예산이 식량권의 실현에 대한 합의들이 명시적으로 고려되지도 않은 채, 5년에 걸쳐 총 370억 캐나다 달러의 지출 감축과 더불어 연간 50억 캐나다 달러의 공공지출 감축을 예상하고 있다는 데 우려를 표한다. 캐나다는 산업화된 국가들 중 GDP 대비 적자 비율과 GDP 대비 채무 비율이 가장 낮은 나라들 중 하나이며, 캐나다는 정확히, 강건한 사회적 보호조치를 보증하는 것이 가장 요구되는 경제적 재정적 위기의 시대에 있다. 더욱이 “가용자원의 최대한”은 재정개혁을 통하는 방법을 포함하여 정부에 의해 동원될 수 있는 자원들을 포함한다. 캐나다 정책대안센터에 따르면, 10년 전의 조세체제가 여전히 유효할 경우 2011-2012년 조세수입은 실제 징수된 세입보다 480억 캐나다 달러만큼 많았을 정도로, 2000년 이래 인두세, 영업세 및 법인세의 감축이 컸다. 캐나다의 GDP 대비 조세 비율은 GDP의 31%로 떨어졌고 이제 OECD 국가들 중 하위 3위에 해당한다. 그 결과 캐나다는 그 가장 주변화되고 영향력 없는 사람들의 기본적인 인간적 요구들을 다룰 재정적 여력을 가지고 있다.”

적자와 채무 문제를 다루기 위하여 긴축조치를 도입할 필요가 있을 때에는 정부는 특히 주변화된 주민들과 관련하여 그 조치가 권리에 미치는 영향을 포함하여 그것이 채택한 정책 등을 설명해야 한다. 정부는, 정부가 왜 다른 정책 접근들, 즉 권리 지출에 덜 해로울 수 있는 접근들을 선택하지 않았는지를 설명해야 한다. 그 정책선택이 합리적으로 보이는

경우에는, 정부는 어떤 경우든 정부가 언제 어떻게 인권의 실현에 더 직접적으로 도움이 될 정책들로 되돌아갈 계획을 갖고 있는지를 설명해야 한다. 의사결정과정들은 참여적이어야 하고 의사결정자들은 그 결과에 대해 책임을 져야 한다.

3. 예산 상한 (Budget ceilings)

예산 상한은 대개 예산 편성단계 동안 설정되는 지출에 대한 한도이다. 예산 상한의 근거에 있는 논리는 충분히 단순하지만, 그것은 정부의 인권 의무 불이행의 문제를 낳을 수 있다.

예산 상한은 다음의 경우에 적용될 수 있다.

- 정부의 예산 전체에 적용되어, 예산의 전체규모에 대한 한도를 설정한다.
- 부문별 예산 또는 구체적인 부서들의 예산에 적용되고, 그럼으로써 그들 부서에 의한 지출의 한도를 정한다.
- 예컨대 봉급과 같은 정부 지출의 구체적인 유형들에 적용될 수 있다.

예산 상한은 통상 하나 이상의 이유로 설정되는데, 다음과 같은 것들이다.

- 지나치게 많은 지출이 인플레이션을 촉발하거나 부채질할 것이라는 우려
- 적자 운영과 그럼으로써 전체 채무를 증대시키는 것을 회피하려는 욕구
- 봉급 상한의 경우(“임금총액상한”), 부풀어오른 공공 임금총액을 감축하려는 노력
- 경제에서 지나치게 큰 공공지출의 존재가, 무엇보다도 사적 부문이 자본에 접근하는 것을 더 어렵게 만듦으로써 사적 부문을 질식시킨다는 믿음

예산 상한은 그것이 어떻게 또 어디서 사용되는가에 따라, 특히 엄격한 방식으로 적용될 경우에는, 둔기가 될 수도 있고, 핵심적 부문들에 해를 끼칠 수 있다. 예컨대 어떤 주어진 경제에서 필요 이상으로 낮게 인플레이션을 유지하기 위하여 예산 상한을 이용하는 것은 사람들의 건강이나 교육을 개선하기 위한 노력을 약화시킬 수 있다.

부풀어오른 공공 임금총액은 정부자원을 고갈시키고, 사람들의 인권 실현을 위하여 필수적인 자원을 고갈시킬 수 있다. 그 자체로 그것은 인권의 무 충족에 문제를 야기하는, 비효율적 지출을 구성할 수 있다(E절 참조). 그러나 임금총액상한의 부과는, 그 맥락과 영향에 대한 상당한 숙고 없이 적용될 때에는, 권리 실현을 위하여 정부가 가용자원의 최대한을 이용하지 못하는 결과를 야기할 수도 있다.

공공부문 보수 삭감, 위헌으로 결정되다

2013년 *ATE v. Municipalidad de Salta* 사건에서, **아르헨티나** 최고 법원은 이 나라의 2001년 위기에 따라 정부가 했던 많은 예산 삭감들 중 하나였던 공공부문 보수의 실질적 삭감에 대하여 심리했다. 법원은 점진적 실현의 의무가 그 사건에 적용될 수 있고, 예산 삭감은 위헌성의 “강력한 추정”을 수반하는, 퇴행적 조치였다고 판단했다. 법원은 경제적 위기의 시대에 취해진 조치들은 빈민과 취약민들의 권리들을 보호하는 것을 목표로 해야 한다고 말하는, 국제기술지원조치에 관한 사회권위원회 일반논평 제2호(1990)(9항)를 고려했다. 공공부문 종업원들의 급여 삭감은 사실상 빈민과 취약민들을 해치는 것이라는 이유로, 법원은 급여 삭감이 위헌이라고 결정했다.¹⁵⁾

다음 사건(글상자 참조)은 예산 상한을 설정하는 정부의 결정에서, 국제재정기구들(IFIs), 특히 국제통화기금과 세계은행의 역할을 강조한다. 정부가 일정한 행동과정을 따르도록 하는 권고와 장려를 할 때, 이들 기구는 그들의 권고가 정부의 인권의무와 충돌할 수밖에 없는 가능성을 인지해야 한다. 이들 기구가 실질적인 영향력을 가지고 있고 그들의 권고가

문제되는 결과들로 이어지는 경우, 그들 스스로가 정부의 국제조약상 의무 불이행에 대하여 일정한 정도로 책임을 공유하는 처지에 놓일 수도 있다.

임금총액상한과 교육을 받을 권리

2007년 ActionAid는 말라위, 모잠비크와 시에라리온에서 정부가 실시했던 임금총액상한이 교육에 미치는 영향에 관하여 광범위한 조사에 착수했다. 상한은 매우 높은 학생 대 교사 비율을 낮추기 위하여 필요한 교사들을 채용할 정부의 능력을 저해하는 것이었다. 그 단체는 임금총액상한이 부과된 이유가, 공공부문 인력 예산을 증대시키는 것이 인플레이션을 정부의 국제통화기금과의 차관 협정에서 정해진 목표를 넘도록 할 것이라는 정부의 우려 때문이었다는 것을 알았다. ActionAid 연구 중에는 다양한 인플레이션 비율이 성장과 발전에 미치는 영향에 대한 경제학자들의 여러 가지 평가들에 대한 검토를 포함하는 부분이 있었다. 정부의 교육 정책, 계획 및 예산에 의거하여, ActionAid 역시 2015년까지 학생 대 교사 비율 40:1에 이르기 위하여 2006년과 2015년 사이에 채용되어야 할 교사의 수와, 이것이 정부에 얼마의 비용을 부담시킬 것인지를 추산했다. ActionAid는 그 조사결과를 정부 계획에 있는 예측들과 비교했다.

ActionAid는, 국제통화기금이 임금에 대한 정부 지출에 대한 제약과 함께, 특히 인플레이션과 관련하여 과도하게 규제적인 거시경제정책을 고집함으로써, 지속적인 교사부족에 대하여 부분적으로 책임이 있다고 주장했다. 세 나라 모두에서 임금안의 상한은 불필요하게 낮았고, 너무나 낮아서 정부가 학생 대 교사 비율을 개선하는 데 필요한 교사들을 고용하거나 유치할 수 없도록 했으며, 그럼으로써 각 나라에서 교육의 이용가능성과 질을 위축시켰다.¹⁶⁾

4. 공적개발원조

사회권규약 제2조는 국가들에게 “개별적으로 및 국제적 지원과 협력을 통하여, 특히 경제적 및 기술적 ... 조치를 취할 것”을 요구한다. 사회권 위원회는 “가용자원의 최대한까지”라는 구절이 한 국가 내에 존재하는 자원과 국제적 협력 및 지원을 통하여 국제공동체로부터 이용할 수 있는 자원 모두를 가리킨다고 지적해왔다(일반논평 제3호, 13항). 이것은 부분적으로는 정부가 그 인민의 권리를 실현하기 위하여 추가적인 자원을 필요로 할 경우, 다른 당사국들과 국제공동체는 가능한 한 그러한 자원을 제공하는 것을 도울 의무를 진다는 것을 의미한다.

공적개발원조와 물 및 위생에 대한 권리

- 물과 위생에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관은 유엔총회에 대한 2011년 보고서에서 원조와 관련된 인권의무들을 분석했다.¹⁷⁾
- 가구부담금과 정부지출이 물과 위생에 대한 권리 실현에 불충분한 경우, 국제적 원조가 재정지원에 기여하는 경우가 많다. 점진적 실현의 원칙에 따라 가용자원의 최대한을 채용하기 위하여, 국가들은 필요할 때에는 국제적 지원에 의존할 의무를 진다. 결국, 지원할 지위에 있는 나라들은 인권원칙들과 부합하는 방식으로 지원을 제공할 의무를 가진다(30항).
- 식량과 위생에 배정되는 국제적 원조의 몫은 지난 10년 동안 감소되어 왔는데, 고양된 접근이 가져올 중대한 혜택을 고려하면 그 몫은 자금지원에 있어서 더 높은 우선순위를 받을 가치가 있다(31항).
- 현재의 경제적 분위기에서는, 국제원조에 크게 의존하는 국가들은 기존의 원조 배정 내에서 물과 위생을 위하여 자금제공의 우선순위를 두도록 요구해야 할 것이지만, 자금제공에 상당한 증가가 없더라도 그런 권리들의 실현을 향한 진전을 지속하기 위한 조치들을 채택해야 한다(32항).

- 국제원조는, 원조협정이 국제인권법에 합치하고 원조의 우선순위를 그들의 발전 파트너의 국내적 정책기준들과 일치하도록 보장해야 한다는, 원조의 효과성에 관한 파리 선언(the Paris Declaration on Aid Effectiveness)과 아크라 행동의제들(the Accra Agenda for Action)에서 언급된 원칙들을 준수해야 한다(34항).
- 나아가, 식량과 위생을 위한 자금은 국제적 재정기구들과 기부자들로부터의 차관과 공여를 통하여 동원된다. 이들 행위자들은 이들 자금지원협정에 첨부된 부적절한 용자조건들을 제거하기 위하여 노력해야 한다(35항).

공적개발원조는 수십 년 동안 국제적 협력의 주요한 요소들 중 하나였다. 그것은 발전도상국들이 그 발전 목적을 달성하려는 노력들을 지원하는데 핵심적인 역할을 해 왔다. 그러나 공적개발원조의 예측불가능성과 변동성(volatility)은 특히 재정적 및 기타의 위기 동안에는 주요한 우려로 남아 있다. 더욱이 점점 더 많은 증거들이, 대부분의 원조자금제공이 정부에 직접적으로 제공되는 것이 아니라 대신 시민사회와 비정부단체들을 통하여 최종수령자에게 전달됨을 보여준다. 원조의 예측불가능성과 함께, 개발원조의 지출에 대한 정부의 통제 결여는, 정부가 원조 수령액의 부족분을 처리하기 위하여 정부의 예산을 빈번하게 조정해야 하는 등, 정부의 예산 기획과 지출에 심각한 영향을 미칠 수 있다.¹⁸⁾

공적개발원조의 실행과 관련된 복잡성의 또 다른 예는 기부정부, 수령정부 및 상당히 빈번하게 국제통화기금과 세계은행 등 하나 이상의 지역적 또는 국제적 재정기구 등 전형적으로 관련되는 정부들 및 국제기구들의 수이다. 이들 행위자 각각은 서로 다른 역할을 하며, 각각은 또한 인권의 무의 불이행 문제를 야기하는 상황을 만들어내는 데 기여할 수도 있다. 실제로, 수령정부가 불이행을 피하기 위하여 필요한 정도의 통제를 갖지 못하는 상황들이 있을 수 있다. 기부정부와 국제재정기구들은 모두 이런 가능성을 인지해야 하고 수령정부가 그들의 의무를 이행할 지위에 있도록 보증하기 위하여 최선을 다해야 한다.

다음 시나리오들과 인권실현에 대한 그 영향들은 세심하게 고려되어야 한다.

첫째, 정부가 핵심적인 권리 관련 부문들에 대해 외부의 지원자원에 의존하게 될 때, 이들 부문은 기부자가 그 지원을 계속하지 않기로 결정할 때 상당한 예산 삭감을 겪을 수도 있다. 삭감은 즉각적으로 또는 점진적으로 권리 향유를 달성할 그 의무에 대한 수령정부의 이행 문제를 야기할 수도 있다(C.5절과 C.6절 참조). 그런 상황에서는 기부자들은 정부가 인권의무를 이행하지 못하는 것을 피하기 위하여 수령정부와 함께 노력할 책임을 진다.

둘째, 기부자들이 원조를 전달하는 방법은 수령정부가 그 의무를 이행할 능력에 영향을 줄 수 있다. 원조는 기부자의 지원이 정부 예산과 관련된 재정보고서에 직접 반영되도록 “예산에”(on budget) 계상될 수 있다. 다른 한편으로 원조가 “예산 외에”(off budget) 있을 수도 있고 따라서 정부의 예산이나 재정보고서에 반영되지 않을 수도 있다. 기부자의 자금이 예산 외에 있을 때, 정부가 전체적으로 그리고 구체적 부문들에 얼마를 지출하게 될지를 결정하는 것이 어려워져서, 정부와 시민사회의 감시요원들이 정부의 의무 이행을 평가하는 것도 어려워진다. 예컨대 전체 예산과 부문별 예산에 대한 완전한 수치가 부재하는데, 예산에서 인권에 주어진 우선순위를 결정하는 것(C.6절 참조)이 어떻게 가능하겠는가? 수령정부가 그런 완전한 예산 수치를 개발하려는 바람을 가지고 있을 때조차도, 수령정부는 다양한 프로그램과 프로젝트들을 위하여 다른 자금원으로부터 나오는, 다른 형태의 자금제공을 분석하기 위하여 필요한 기술적 능력을 가질 수는 없다.

공적개발원조가 예산 외에 있는 경우, 정부는 또한 일관된 계획을 통해 개발하고 추구하는데 더욱 어려운 시간을 갖게 된다. 왜냐하면 정부는 대개 예산외 자금을 그 계획에 통합하는 데 필요한 완전한 정보를 갖지 못하기 때문이다. 예산외 자금들은 종종 정부 계획과는 독립적으로 지출되는 경우가 많아서, 중복되거나 기타 낭비적 지출의 가능성도 많다. 그런 낭비적 지출은 자금을 효과적으로 그리고 효율적으로 지출할 의무와 충돌한다(E절 참조). 그것은 자금을 적절하고 효과적으로 사용하지 못하거나(C.5절 참조) 권리 실현이 이 의무에 좌우되는 권리를 실현하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용하지 못하는 결과에 이를 것이다(C.6절 참조).

원조가 예산상에 있는 경우 지원자의 지원은 예산 배정에 반영될 수 있

다. 그런 예산상 지원은 감시요원들이 수령정부에게 책임을 묻는 것을 더 쉽게 만든다. 그러나 예산상 원조가 약속되고 예산 배정에 통합되었지만 그 후에 약속대로 전달되지 않는 경우에는 수령정부가 그 회계연도 내에 그 자금을 완전히 지출할 수 없을지도 모른다. 이는 과소지출로 이어지고, 이는 다시 권리를 실현하기 위한 효과적인 조치를 취할 수령정부의 의무나 사회권규약 제2조에 따른 정부의 의무 이행에 관한 문제를 촉발 시키게 된다(B절 참조).

셋째, 기부정부는 또한 프로젝트 지원, 부문 지원 또는 예산지원 등 다양한 **형태**의 자금제공을 전달할 수도 있다. 그러나 사회권규약 제2조와 관련해서는 각 유형의 원조가 만들어낼 수도 있는 특별한 어려움이 있다. 예를 들어 연구 결과에 따르면, 예컨대 보건영역에서 프로젝트 자금제공의 형태를 띠는 공적개발원조는 그 영역에 지정될 자금을 상당히 증대시키는 데 효과적이지 못한 경우가 많은데, 이는 수령정부들이 꼬리표가 달린 자금을 받을 것이라는 점을 알면서 그들 자신의 자금을 다른 용도로 재지정하기 때문이다.¹⁹⁾ 대안적으로 수령정부는 기부자 지원을 받아서 인권 관련 영역에 대한 그 배정을 증가하기를 원할 수 있지만 다른 영향력 있는 행위자들의 압력은 재무부 측에서 그런 증대를 불허하는 결정을 내리도록 하는데 기여할 수 있다. 수령정부는 이런 상황에서 인권 측면에서 자신의 예산상의 선택들을 정당화할 부담을 지게 되고, 기부자 정부와 기구들은—최소한—그들 자신의 행동들이 인권침해의 위험을 증대시키지는 않도록 보장해야 한다.

다른 자금원, 다른 요구들

2002년에 에이즈, 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 세계기금은 **우간다**에 2002/03 회계연도를 위하여 미화 5200만 달러의 보조금을 제공했다. 보건부는 그 자금을 환영했고, 그것이 당시 그 나라에 퍼지고 있던 HIV/AIDS 전염병 퇴치에 매우 도움이 될 것이라고 느꼈다. 그러나 국제통화기금으로부터 조언에 따라 재무부는 그런 원조는 그에 상응하는 금액이 보건예산의 다른 곳에서 삭감되는 경우에만 수용될

수 있다고 말했다. 재무부의 주장은, 일시적이고 지속가능하지 않은 유입은 경제에 왜곡을 야기할 수도 있으므로, 그 나라에 흘러들어오는 화폐의 양을 통제해야 한다는 것이었다. 이러한 조건은 세계기금에게는 수용할 수 없는 것이었다.²⁰⁾

넷째, 기부자정부가 보건, 교육 및 물 등의 분야에서 원조를 제공하는 많은 나라들에서, 수령정부는 자체 예산 중 작은 부분만을 이들 영역에 지출하면서, 정부지출에서 상당한 부패를 관용할 수도 있다. 그런 부패를 중단시키기 위한 행동을 취하지 않는 것은 자금을 적절하게 지출할 정부의 의무(C.6절 참조) 또는 가용자원의 최대한을 인권실현에 돌릴 의무(D절과 E절 참조)에 직접적으로 반하는 것이다. 수령정부가 부패의 결과 그 인권의무를 충족하지 못하고 있다는 것을 알면서 기부자 정부가 원조 제공을 계속한다면, 그 기부자 정부도 인권침해에 연루될 수 있다.

마찬가지로, 기부자 정부가 보건, 교육 및 물 등의 분야에 지원을 계속할 수도 있지만 수령정부가 자체 예산의 작은 부분만 이 영역에 지출하고 대신 큰 몫은, 인권 보장과는 직접 관련이 덜해 보이는 부문들에 돌리기도 한다. 예컨대 국방 및 안전 지출이 예산의 상당한 부분을 구성하는 반면 사람들 그들의 권리에 더욱 즉각적으로 접근할 수 있도록 할 농촌 개발 등의 영역들에 대한 지출은 매우 제한되는 상황에서는, 정부가 최소한, 이런 일련의 우선순위들이 왜 가용자원의 최대한 이용 의무와 부합하는지를 설명할 수 있어야 한다. 마찬가지로 기부자국가들은 어떻게 그들의 지속된 공여가 그 정부로 하여금 그 의무를 회피할 수 있도록 하지는 않는지를 설명할 수 있어야 한다.

재정 한도를 고려할 때 인권의무에 관하여 기억할 요점들

역사적으로 재무부들은 그들의 책임이 완전한 범위의 인권 실현을 보장하는 것을 포함한다는 것을 이해하지 못했다. 그러나 모든 정부에서 중심적 행위자로서 재무부는 다른 정부 부서들과 마찬가지로, 완전한 범위의 인권을 실현하는 것을 도울 책임이 있다.

정부의 경제정책과 그 예산은 권리의 실현에 핵심적이다. 재무부는 정부의 경제정책과 그 예산의 개발 및 효과적 실행을 보장하는데 있어서 주요한 행위자들이다. 이들 경제정책과 예산 결정은 특히 가장 취약한 주민들의 인권 실현에 직접적인 관계를 가진다. 그러므로 권리의 실현 보장을 도울 그들의 책무에 따라 재무부가 하는 경제정책 선택들과 예산 결정들은 오로지 거시경제적 고려만을 근거로 해서는 안 되며 근본적으로 인권에 의하여 지도되고 영향을 받아야 한다.

재정 한도는 다가오는 수 년 동안 권리 실현을 위하여 정부가 무엇을 할 것이고 또 무엇을 할 수 있을 것인지를 정의하는 데 핵심적이다. 재무부들이 재정한도의 구성 및 규모와 관련하여 내리는 결정들은 모든 권리를 실현하기 위하여 적절하고 효과적이며 적합한 조치들을 취하고, 가용자원의 최대한을 이용하여 경제적 사회적 문화적 권리의 실현을 비차별적 방식으로 점진적으로 달성할 정부의 의무에 의해, 그리고 그 취지에 따라, 지도되어야 한다.

B. 정부 세입

제I장에서 상세히 설명한 인권의무는 정부가 얼마나 되는 세입을 징수할 것인지뿐만 아니라 정부가 의존하는 세입의 유형에 대해서도 중요한 함의를 갖는다. 정부 세입은 전형적으로 광범위한 비조세 세입과 함께 소비, 소득, 재산 기타 유형의 조세로부터 유래된다. 소비세는 부가가치세(VAT)와 영업세, 물품세, 수입품 관세 및 사용자부담금을 포함한다. 소득세는 개인소득 및 사업소득에 대한 조세이며, 사회보장 기타 형태의 급여세(payroll tax)를 포함한다. 비조세 세입의 세원은 공여자로부터의 보조금 또는 차관과 공기업에서 나오는 소득과 기타 세원들 중 자연자원 채취로부터 나오는 소득을 포함한다.

유능하고 책임성 있는 당국에 의하여 실행되는 점진적이고 비차별적인 조세정책은 인권의 실현을 좌우하는 프로그램들을 위한 실질적 세입을 창출할 수 있다. 그런 조세정책을 통한 세입의 공평한 동원은 인권을 실

현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 국가의 의무와 부합할 것이다. 그러나 인권의 관점에서 어느 정도의 과세가 바람직한가 하는 문제에 대하여 단일한 대답은 없다. 유사한 규모와 유사한 경제를 가진 나라들에서 조세 부담을 고려하는 것은 어떤 정부가 적합한 자원을 확보하기 위하여 할 수 있는 모든 것을 하고 있는지에 관한 일정한 지침을 제공할 수는 있지만, 상황은 나라마다 다를 것이다.

많은 권리들에 대한 접근에는 기본적인 수준의 가구소득이 요구되기 때문에, 저소득민의 조세를 일정한 지점을 넘어서 인상하는 것은 물론 권리의 실현을 손상시킬 것이다. 사람들이 정부의 세입징수계획을 통하여 기본적 소득을 박탈당하지 않도록, 정부가 보장하는 것이 중요하다. 나아가 여러 나라들은 핵심적 사회서비스(이는 다시 권리 실현과 직접적인 관계를 갖고 있다)와 관련하여 공공부문과 사적 부문 사이의 책임 배분을 달리 채택해왔다. 세입징수계획에 관한 어떤 정부의 선택들을 평가할 때에는 이런 다양한 고려사항들이 감안되어야 한다.

권리를 실현하기 위하여 적합한 세입을 확보할 의무를 이행하는 데 있어서 정부는 동시에 **평등과 비차별**을 확보할 의무도 준수하도록 보장해야 한다. 세입을 극대화하는 체계는 일정한 집단의 사람들에게 불공정하게 부담을 줄 수 있다. 정부는 다양한 형태의 세입(예컨대, 소득세, 부가가치세, 재산세, 채취산업으로부터의 수수료)이, 종종 젠더, 경제적 지위 및/또는 인종에 따라서 다양한 집단의 사람들에게 서로 다른 영향을 미친다는 사실에 민감해야 한다. 정부는 그 전체 세입과 조세구조(정부가 의존하는 조세의 유형들, 각각의 과세표준 및 세율 등)가, 평등과 비차별을 보장할 정부의 의무를 이행할 수 있도록 하는 것인지를 고려해야 한다. 이런 맥락에서 직접차별과 간접차별 사이의 구분을 염두에 두는 것은 필수적이다.

차별을 다루기 위한 감시의 중요성

남아프리카에서, 의류 및 섬유 등 노동집약적 산업에서는 여성들이 압도적으로 많다. 이들 산업은 1990년대 말 수입관세—많은 나라들에

서 중요한 세입원이다—가 감소되었을 때 심각한 타격을 입었다. 관세를 인하하는 결정을 함에 있어서 여성들에 대하여 차별을 할 의도는 없었다. 그러나 이들 산업의 구조 때문에, 수입품의 유입이 섬유 및 의류 산업에서 대규모의 해고를 낳았고, 이는 다시 여성들에게 불균형적으로 영향을 미쳤다. 따라서 관세 인하의 영향은 차별적이었다.²¹⁾

1980년대에 **인도**의 안드라 프라데쉬 주의 정부는 쌀값을 보조하기 위하여 세입을 늘리고 싶었다. 그 정부는 알콜음료인 아라크의 생산 및 판매를 촉진하여, 아라크 판매에 대한 주의 면허수수료에 의하여 세입을 늘리기로 결정했다. 5년만에 주류면허에서 나오는 세입은 400%까지 증가했다. 언뜻 보기에는, 인권의 측면에서 이것은 식량권을 실현하기 위하여 가용자원을 극대화할 의무를 준수하려는 성공적 노력으로 보였을지도 모른다. 그러나 아라크 이용가능성의 증가는 빈민들 사이에 알코올 남용의 증가로 이어졌고, 이는 빈곤 여성과 아동의 요구를 충족하는 데 사용되었던 가구소득에 부정적인 영향을 미쳤다. 그것은 또한 여성과 아동에 대한 가정 폭력의 증가를 낳기도 했다.²²⁾

여러 집단의 사람들 간에 차별을 할 의도는 없지만, **사실상** 차별을 하는 여러 유형의 세입이 있다.

물론 세입징수계획의 잠재적인 차별적 영향을 고려할 때에는 동시에 정부 지출을 감안하는 것이 중요하다. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 세입 측면에서 불공평한 결과가 될 것을, 그런 지출들이 보상할 수도 있기 때문이다.

대부분의 나라들에서 많은 서비스 공급이 도/주 정부 또는 지방/시 정부의 책임이다. 이들 서비스를 제공함에 있어서 후자는 종종 국가정부로부터의 정액보조금 또는 조건부 보조금에 의존하는 경우가 많다. 이들 정액 또는 조건부 보조금의 규모는 전형적으로 다양한 지역 단위들에서의 인구와 빈곤 수준 등의 요인들을 고려하는 정식을 이용하는 국가정부에 의하여 결정된다. 인권 관점에서 보면 국가 정부와 지역 정부들이 모두 이들 정액 및/또는 조건부 보조금의 인권영향을 감시하는 것이 중요하다.

왜냐하면 이용되는 공식의 외관상 불편부당성에도 불구하고, 지출된 자금 중에서 다양한 지역 정부들이 받는 인구당 몫이 불균형적으로 크거나 작은 경우가 드물지 않기 때문이다(이 문제는 C.3절에서 상세히 논의한다). 또한 모든 수준의 정부가 인권의무를 갖지만 적합한 세입을 징수할 지역 정부의 능력은 종종 그들의 제한된 세입인상권한 때문에 제약된다는 점을 기억하는 것 역시 필요하다. 따라서 지역 정부가 일정한 권리를 더 잘 실현하기 위하여 (과세 등을 통하여) 그 자원을 늘리고자 해도, 그렇게 하는 데 어려움을 겪을 가능성이 크다. 이는, 국가정부가, 인권책임을 이행할 수 있도록 하기 위해 국가정부뿐만 아니라 지역 정부들도 적합한 가용 세입을 가지도록 보장해야 함을 의미한다.

예산과 세입의 맥락에서 꼬리표를 다는 것(earmarking)은 특정한 조세나 일군의 조세로부터 나오는 세입을 구체적 정부활동들이나 광범위한 정부 활동영역들에 배정하는 관행이다. 일반적으로 꼬리표달기는 일정한 범주의 지출을 그에 투여되는 세입원(예컨대 건강프로그램용으로 꼬리표가 붙은 담배세 또는 고속도로 건설을 위한 꼬리표가 붙은 도로통행료)과 연결시킴으로써 그것을 보호하려는 바람으로부터 생겨난다.

세입 배분을 통한 비차별의 확보

브라질에서, 연방정부는 대학교육에 대해, 주는 중등교육에 대해, 그리고 시들은 초등 및 취학전 교육에 대해 주된 책임이 있다. 1988년 브라질 헌법에 따르면 연방정부는 적어도 그것이 징수하는 조세의 18퍼센트를 교육에 적용해야 한다. 주와 시들은 다시 그들이 징수하는 조세의 25%를 교육에 적용해야 한다. 이들 자원은 교육전문가의 급여, 학교시설의 건설과 유지, 장학금, 교과서 및 학교수송 등 광범위한 교육 관련 재화 및 서비스에 적용될 수 있다. 이들 과업에 대한 자금은 교육에 대한 브라질의 헌신을 보여주는 중요한 지표이지만, 동시에 그 나라는 주와 시들 간 상당한 부의 불평등으로 고통받고 있다. 그 결과 일부 주와 시들은 조세로부터 상당한 세입을 끌어낼 수 있는 반면 다른 주들은 훨씬 더 적은 세입을 교육에 돌려야

할 처지에 있게 된다. 주들과 시들 간의 이러한 불평등을 줄이는 것을 돕기 위하여 2007년에 브라질은 예산기금인 FUNDEB을 창설하였고, 더 빈곤한 시들이나 주들조차도 이 기금으로부터, 어디에 사는지 관계없이 그 나라의 모든 학생들에게 교육의 권리를 보장하는 데 필요한 자원을 가지도록 보증하기 위하여 추가적인 자금을 받을 수 있었다. 그리하여 이런 맥락에서 브라질은 비차별의 의무에 사려깊은 방식으로 대응하는 정부의 좋은 본보기를 제공하고 있다.²³⁾

꼬리표달기는 핵심적인 공공서비스에 일정한 수준의 자금제공을 보증하는 데 도움이 될 수 있고 따라서 잠재적으로 구체적 권리의 점진적 실현을 보증하는데 도움이 될 수 있다. 그러나 세입이 인권과 (직접 또는 간접적으로) 관련되지 않은 영역에 대해 꼬리표가 붙는다면, 꼬리표는 그렇지 않다면 권리 관련 프로그램에 우선순위가 배정되어야 할 자금이 비우선적 영역으로 갈 것임을 의미할 수도 있다. 꼬리표 붙은 세입은 공적개발원조로부터 나오는 것이든 국내세원에서 나오는 것이든, 정부의 모든 세입이 그러하듯이, 정부의 인권의무라는 틀 내에서 평가될 필요가 있다. 이하의 절들은 세입의 구체적 형태들과 관련하여 생길 수 있는 일부 인권문제들에 관하여 자세히 다룬다.

1. 법인 및 개인 소득세
2. 부가가치세 및 영업세
3. 재산세
4. 이용자부담금
5. 채취산업 세입

이 절은 다음 사항들의 인권적 함의들에 대한 고려로 끝맺는다.

6. 비효율적 세입징수
7. 포기된 세입
8. 세입 예측에서의 오류들

1. 법인소득세 및 개인소득세

소득세는 개인 또는 기업의 소득에 부과되는 조세이다. 조세의 절대적인 금액은 일반적으로 소득이 증대함에 따라 증가하기 때문에, 소득세는 정부 세입에서 형평성에 관련된 사람들이 선호하는 세입 창출의 형태가 되는 경향이 있다.

법인소득세

법인소득세는 잠재적으로 작은 회사에서 대기업에 이르기까지 광범위한 회사들에 적용된다. 인권적 관점에서 중심적 고려는 정부가 법인소득세로부터 가능한 최대한의 세입을 확보하고 있는지 여부이다. 그렇게 하는 것과 관련된 문제들과 도전들은 다른 요소들 가운데서도 기업의 규모에 따라 달라진다.

한 나라의 기업의 대부분이 비공식 부문에 있을 때 정부는 상당한 세입에 관하여 누락하고 있을 수 있다. 때때로 기업들은 관련 법률과 규정들이 복잡하고 이해하기 어렵다는 이유로 소득세를 신고하고 납부하지 않는다. 그러나 때로는 바로 조세 납부를 피하기 위하여 비공식부문에 남아 있을 수도 있다. 정부가 기업들이 법률을 이해할 수 있도록 하기 위한 충분한 노력을 하지 않고 기업들이 조세를 납부할 동기를 만들어내지 않고 있다면 정부는 권리를 실현하기 위하여 적합한 세입을 확보할 의무와 경제적 사회적 문화적 권리를 진작시키기 위하여 가용자원을 최대한 사용할 의무를 준수하지 못하고 있는 것일 수도 있다. 물론 정부의 노력이 “충분한지” 여부는 부분적으로는 정부의 과세당국의 능력과 자원들 그리고 이들을 강화하려는 정부의 노력에 달려 있다.

대기업들이 납부하는 법인소득세는 잠재적으로 중요한 세입원이다. 그러나 그 잠재력이 실현되는 일은 드물다. 특히 다국적 기업들은 종종 그들의 조세 납부를 최소화할 목적으로 조세회피처, 가격 이전 및 기타 방법들(일부는 합법적이고 일부는 그렇지 않다)을 이용한다. 정부가 과도한 “우회로”(loopholes)를 폐쇄하고 조세 회피를 방지하기 위하여 충분한 노력을 하지 않고 있다면 그것은 인권의무를 준수하지 않고 있는 것이다

(B.7절 참조).

개인소득세

개인소득세에 대한 다양한 접근들이 평등과 비차별의 관점에서 분석되어야 한다. 예컨대 경제학자들은 비례세 또는 “정률”세(각 소득자는 그들 소득의 동일한 비율을 소득세로 납부한다)와 “누진”소득세제(고소득자들이 소득세로 그들의 소득에서 더 큰 몫을 납부하도록, 조세로 납부되는 소득의 비율이 소득이 증가함에 따라서 커진다)를 구분한다.

각 소득자가 자신의 소득 중 동등한 몫을 정률세로 납부하는 점을 고려한다면, 정률세는 왜 평등 및 비차별의 관점에서 수용할 수 없는 것인가 하는 질문이 제기되어 왔다. 인권 관점에서는 개인의 소득은 그가 식량, 건강, 교육, 주거, 적합한 생활 수준 등 자신의 권리를 향유하는 데 필요한 재화 및 서비스에 접근할 수 있도록 하기에 충분해야 한다. 기본적인 향유 수준은 일정한 소득 수준에 좌우된다(나라마다 다를 것이다). 저소득자에 대한 비례소득세는 필요한 식량, 의약품 또는 피난처를 구입할 그들의 능력을 줄이는(cut into) 반면, 고소득자에 대한 동일 세율은 유사한 효과를 거두지 않을 것이다.

납세자의 소득이 증가함에 따라 세율도 커지는 누진소득세는 정부가 예컨대 정률세와 동일한 금액의 세입을 징수할 수 있도록 하면서도 저소득민들이 그 기본적 권리의 향유에 접근하는 것을 더 잘 보호할 수 있도록 한다.

2. 부가가치세 및 영업세

부가가치세와 영업세는, 그 조세가 특정한 재화의 소비에 의하여 정부를 위하여 만들어진다는 점에서 소비세이다. 두 경우 모두 소비자가 조세를 납부한다. 양자 사이의 주요한 차이는 그들이 징수되는 방법이다. 부가가치세는 재화가 생산되고 있을 때 제조업자에 의해서 또는 재화의 판매자에 의하여 정부에 납부된다. 영업세는 판매시점에만 징수된다. 부가가치세는 제조과정 동안의 여러 단계(뿐만 아니라 판매 시점)에서 등록된

기업들에 의하여 납부되기 때문에, 정부로서는 영업세보다는 더 확실한 형태의 세입이다. 부가가치세는 또한 회피와 사기를 허용할 수도 있지만 (주로 부가가치세 체계에 구축되어 있는 제조업자 및 판매자들에 대한 신용과 환급을 통하여), 그 조세를 확보하는 것은 단순히 판매거래 하나에만 좌우되는 것은 아니다.

권리를 실현하기 위하여 적합한 세입을 확보하고 경제적 사회적 문화적 권리 실현을 위하여 가용자원의 최대한을 사용할 정부의 의무는 부가가치세의 문턱, 즉 하나의 기업이 부가가치세 체계의 일부로 등록하기 전에 얼마나 커야 하는지에 관한 결정에 영향을 미쳐야 한다. 정부의 징세 능력을 포함한 일련의 요인들이 이러한 결정에 이르는 데 역할을 하게 된다. 그러나 이와 동일한 문제를 비차별의 관점에서도 살펴보아야 한다.

부가가치세 한도를 적용함에 있어서 차별의 잠재성²⁴⁾

2006년의 한 연구는 우간다에서 부가가치세 등록을 위한 문턱이 연간 5천만 Shs(미화 약 29,000달러)의 총거래액이라고 지적했다. 나아가 등록된 기업들만이 그들이 투입량에 대해 지불했던 부가가치세에 대한 환급을 주장할 수 있었다. 이 규칙은 비공식 기업들은, 도량형 저울, 주스 제조업자, 팝콘제조업자, 땅콩페이스트 제조업자, 파라핀 등 사업을 운영하기 위하여 필요한 항목들에 대해 지불된 부가가치세에 대한 환급을 주장할 수 없도록 배제했다. 연구자들은 여성들이 운영하는 대부분의 기업들은 연간 총거래액이 그 문턱을 밑도는 작은 기업이라는 점을 발견했다. 그 결과는 남성들이 운영하는 사업들보다 여성들이 운영하는 사업들의 더 많은 부분이 문턱 규칙에 의해 부정적으로 영향을 받는 것이었다.

부가가치세는 또한 소비자들에게 잠재적인 인권문제를 불러일으킨다. 가격에 부가가치세가 포함되거나 영업세의 적용을 받는 특정한 재화를 구입하는 모든 개인들이 그들의 소득과 관계없이 동일한 금액의 세금을 납부할 것이다. 저소득민들은 고소득자들이 구입하는 동일 항목에 대해

여, 자신의 소득 중 더 큰 부분을 부가가치세 또는 영업세로 납부한다는 점에서, 이는 부가가치세나 영업세가 저소득민들에게 더 큰 부담을 부과하게 됨을 의미한다. 그런 조세들은 저소득민의 매우 제한된 자원들을 더욱 현저한 방식으로 삭감하게 되고 따라서 주거, 식량, 건강, 교육 등에 대한 권리에 접근할 그들의 능력을 저해하게 된다.

일부 연구는 정부가 빈민들을 보호하면서도 부가가치세를 통한 세입 흐름을 유지하기 위한 가장 효과적인 방법은 부가가치세율을 낮추거나 일정 품목에서 부가가치세를 면제하는 것이 아니라, 빈곤층 가구의 실질 소득을 증대시키는 것을 구체적 목표로 한 보상조치들을 마련하는 것이라고 지적하고 있는 것 같다.²⁵⁾ 이런 접근을 취하든 다른 방법을 취하든 간에 정부가 부가가치세가 핵심적인 세입원이라고 믿는다면, 부가가치세에 의존함으로써 정부가 경제적 지위를 근거로 한 차별을 하고 있지 않다는 점을 확실히 해야 한다.

빈민이 소비세에 의하여 가장 심한 타격을 당한다

브라질의 응용경제연구소는 2000년대 중반에, 다음과 같은 사실을 인정했다.

“최저임금의 2배까지의 월 소득을 가진 가정들은 그들 소득의 53.9%를 조세 납부에 지출한다. 그들은 단지 그들의 조세 납부만을 위하여 1년에 197일을 일해야 한다. 비교해 보면, 최저임금의 30배를 초과하는 월 소득을 가진 가정들은 그들의 소득 중 비례적으로 낮은 비율을 조세로 납부하며(31.7%), 그들의 조세를 납부하기 위하여 1년에 106일을 바쳐야 한다. ... 요컨대 수 년 동안 불변으로 남아 있는 브라질 조세체계의 주요한 특징은 간접세 선호로 인한 막대한 역진성이며, 이는 인구의 가장 빈곤한 계층에게 나쁜 영향을 미친다. 이는 소비에 대한 높은 조세 부담 때문에 일어난다.”

계속해서 응용경제연구소는 여성과 흑인인 브라질사람들이 최저임

금의 2배까지의 월 소득을 가진 사람들 가운데 압도적으로 큰 비율을 구성하고 있으며, 그 결과 이들 두 집단들은 이러한 소비세에 의하여 특히 심대한 타격을 받고 있다고 지적했다.²⁶⁾

2003년 **콜롬비아** 최고법원은, 소비에 대한 조세가 저소득민들에게 야기할 수 있는 난점들을 인정했다. 입법부는 부가가치세를 주요 필수품들에 확대하는 법률을 통과시켰다. 법원은 그것에 많은 문제가 있다고 인정했다. 입법부 안에서 적절한 심의는 없었다. 더욱이 부가가치세는 조세체계의 점진적 설계와는 배치되었고 그것은 기본적인 소비재에 대한 접근이 위협에 처하게 된 빈민들에 대해 부당한 부담을 가했다. 요컨대 부가가치세는 인구 중 가장 불리한 지위에 있는 계층들의 기본적 생계수준(생명, 건강 등과 관련된)에 대한 헌법의 근본적 권리를 위협하는 것이었다.²⁷⁾

3. 재산세

토지 및/또는 토지 위의 건물에 부과되는 재산세는 일반적으로 영업세나 부가가치세보다는 더 공평하는 것으로 여겨지는데, 그 이유는 사람이 더 많은 재산을 소유할수록 더 많은 세금을 내기 때문이다. 나아가 재산을 소유하는 사람들은 일반적으로 더 부유하여, 그 권리의 향유에 대한 접근이 조세 부과로부터 위협을 받을 가능성이 더 적다. 그러나 재산세가 구축되고 운영되는 방식은 그 자체의 인권적 결과를 갖는다. 예를 들어 정부가 잘 사는 사람들에게 불균형적으로 혜택을 주는 조세 면제를 하거나 평가정책에 의존하는 경우, 이것은 조세의 형평성을 잠식할 뿐만 아니라 중요한 세입을 포기함으로써 정부가 권리를 실현하기 위하여 적합한 세입을 확보하고 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원을 최대한 이용하지 못하는 결과를 가져올 수도 있다.

재산은 고정되어 있고 가시적이기 때문에, 그리고 재산세는 일반적으로 자발적 신고에 의존하지 않기 때문에, 사람들의 소득신고 누락 때문에 소득세로부터 적합한 세입을 확보하기 어려운 나라들에서 재산세는 특히 중요한 과세형태일 수 있다. 이에 더하여 지역의, 특히 지방 정부들이 일반적으로 국가보다 그 관할하에서 재산의 가치를 더 잘 평가할 수 있기

때문에 국가정부들은 재산세에 의존하지 않으려는 경향이 있다. 대신 재산세는 지역 정부들에게는 중요한 세입원이 될 수 있는데, 이는 특히 지방정부가 종종 다른 수지맞는 세수 선택권을 거의 갖지 못하기 때문이다.

그러나 재산세가 지역 수준에서 전형적으로 징수—또 지출—되기 때문에 국가적 수준에서 볼 때는 불평등과 차별의 문제가 생겨날 수 있다. 재산의 가치는 보통 한 나라 안에서도 지역마다 다르고 농촌지역과 도시지역이 다르다. 세입원으로서 재산세에 과도하게 의존하는 것—달리 국가 정부에 의하여 제공되는 보충적 자금에 의하여 균형이 잡히지 않는다면—은 한 나라의 일부 지역이 도로나 기타 인프라, 건강과 교육 서비스 등에 지출할 자원이 상당히 더 부족해지는 결과를 초래할 수 있다. 국가 정부가 상당한 자원불균형을 메울 수 있는 조치를 취하지 못하면 그것은 평등과 비차별을 보장할 의무를 충족하지 못할 수 있다.

재산세에 대한 의존은 교육평등을 해친다

미국에서 공교육은 오랫동안 주로 주정부 및 지방정부의 책임이었고, 대부분 지방들에서 교육에 대한 자금제공은 재산세에 크게 의존하고 있다. 높은 재산가치(와 관련된 재산세)를 가진 지역의 학교들은 그에 상응하여 더 큰 세입원으로부터 자금을 제공받기 때문에, 교육에 대한 이런 유형의 자금제공은 불가피하게 지역별로 학교들 간의 상당한 불평등을 초래한다. 연방정부가 한정된 일부 자금을 교육을 위해 제공하지만, 그 자금은 종종 매우 협소하게 용도가 지정되는 경우가 많고 어쨌든 지방의 자금제공의 상당한 불평등을 완화하기에 필요한 것에는 훨씬 못 미친다.²⁸⁾

4. 사용자부담금

사실상 모든 정부들이 정부가 제공하는 구체적 재화와 서비스의 이용에 대한 부담금 징수로부터 일부 세입을 창출한다. 이들 재화와 서비스의 일부는 필수적인 것이 아니지만 일부는 구체적 권리의 향유에 근본적이

다. 이런 맥락에 특히 관련되는 것은 교육(예컨대 수업료), 건강(예컨대 보건소의 서비스 부담금), 물/위생(예컨대 수도세) 그리고 기타 사회적 서비스의 이용과 관련된 부담금들이다. 그것들이 어떻게 구축되고 적용되는지에 따라 그런 사용자부담금은 구체적 집단의 사람들이 이들 기본적 재화 및 서비스에 접근하는 데 부정적으로 영향을 줄 수 있다. 그런 영향들은 보통 빈민과 저소득민들 그리고 여성들이 느끼게 되며 따라서 소득과 젠더를 근거로 한 차별에 관한 문제를 불러일으킨다.

예컨대 사회권규약은 양질의 무상 의무 기초교육을 보증한다. 동시에 많은 나라의 정부들은 직접 수업료의 형태로든 간접적으로 교과서대, 교복비용 등을 통해서든 사용자부담금을 부과한다. 많은 나라들에서 보통 임금이 낮은 교사들은 학생들에게 그들 자신의 “부담금”을 과한다. 이 모든 형태의 사용자부담금(공식적이든 비공식적이든)은 빈곤가정과 저소득 가정에 더 큰 부담을 부과하며, 그럼으로써 그들이 자신의 아이들(또는 자신의 모든 아이들)을 학교에 보내는 것을 꺼리게 만들거나 식량, 보건 및 주거를 줄이도록 강제한다. 어떤 정부기관이 모든 사람에 대한 양질의 교육을 보장하기 위해 필요한 세입을 확보하기 위하여 부담금을 부과할 필요가 있는 경우에는, 이런 부담금이 빈곤아동과 저소득 아동들(여아들을 포함하여)의 교육의 권리에 대한 접근에 나쁜 영향을 주지 않도록 보증하기 위한 조치들이 마련되어야 한다.

건강권은 최소한 성 건강, 재생산 건강, 모성 및 아동 건강, 저렴하고 필수적인 의약품, 필수적인 기초보건, 비상 분만진료, 면역과 전염병 및 풍토병의 예방 및 치료와 관련된 필수적 서비스에 대한 접근을 보장한다.²⁹⁾ 정부들이 이들 서비스에 대한 접근 부담금 체계를 마련할 때에는, 이들 부담금은 빈민들과 저소득민들이 필요한 서비스에 접근하는 것을 꺼리게 만드는 효과를 가질 수 있고 또 전형적으로 그런 효과를 가진다. 어떤 경우에는 부담금이 젠더를 근거로 구체적으로 차별을 하기도 한다.

사용자부담금과 퇴행

사용자부담금은 의도적이든 그렇지 않은 광범위한 권리의 향유에

영향을 미치고, 차별적인 방식으로 영향을 미칠 수도 있다. 사용자부담금은 또한 비역전의 의무를 침해할 수도 있다. 식량권에 관한 특별 보고관은 2010년 **중국** 파견에 관한 보고서에서 이 문제를 다음과 같이 언급했다.³⁰⁾

“지방 수준에서 사용자부담금의 도입—사실상 기본적 서비스 전달의 시장화—은 정확히 안전이 가장 높이 평가되는 깊은 사회적 변동의 시대에, 더 큰 불안정성을 가져왔다. 그리고 가장 가난한 시민들에게 그것은 실질 가처분 소득이 줄어든다는 것을 의미했다. 예컨대 중국의 농촌지역에 사는 가난한 농민들은 그들의 생산물을 의료비를 지불할 현금을 버는데 이용해야 할 수도 있는데, 이는 중국에서 질병을 농촌빈곤의 대표적 원인으로 만든다. 2003년 중국 전국건강조사에 따르면 중국 서부지역의 농촌지역에서 아픈 사람들의 62%가 경제적 어려움 때문에 의료비를 감당할 수 없었고 이것이 질병이 빈곤으로 이어지는 악순환을 촉발시켰으며, 질병 때문에 빈곤해졌거나 질병 때문에 다시 빈곤해진 빈민인구의 비율이 1998년[과] 2003년 사이에 22%에서 33%로 증가했다.”

인권보장이 정부가 보건서비스의 제공을 지지하기 위한 수단으로 사용자부담금을 유지하는 것을 금지하지는 않지만, 정부가 사용자부담금에 의존할 때 정부는 최소한, 빈민과 저소득민은 물론 기타 취약집단의 사람들이 생명을 위협하는 부상과 질병을 다루는 기본적이고 긴급한 서비스에 접근하지 못하도록 하지는 않는 방식으로 그것을 구축해야 한다.

5. 채취산업으로부터의 세입

상당수의 나라들이 일정 정도 국내의 채취산업(석유, 천연가스, 탄광, 고무 등)으로부터 나오는 세입에 의존하고 있다. 그런 산업은 정부로서는 중요한 소득원일 수 있지만, 인권의무의 관점에서 볼 때에는 많은 잠재적 문제가 발생할 수 있다.

첫째, 채취산업에 영향을 미치는 조세구조는 상당히 복잡하여, 나라마다 상당히 다른 경향이 있다. 동시에 한 나라 내에서 사람들의 권리를

실현하는 데 도움이 될 자원을 동원할 정부의 의무는, 자원 채취에 관련된 회사들과의 계약조건들이 그 나라가 그 자원의 채취로부터 얻을 수 있는 최대한의 세입을 수령하도록 보장하는 것이어야 함을 시사한다. 물론 조세 계획의 복잡성 때문에 때로는 정부가 그 가용자원의 최대한 이용 의무를 충족했는지를 보장할 그런 계약과 그 실행을 평가하는 것이 어려울 수 있다.

둘째, 한 나라의 여러 주들, 도 및 지역들 간 자원채취로부터 나오는 세입의 배분 역시 평등 및 비차별과 관련한 문제를 야기할 수 있다. 자원 채취는 전형적으로 한 나라의 한 지역 또는 소수의 지역에서만 일어난다. 그것은 도시 중심으로부터 먼 지역에서 일어나는 경우가 가장 많은데, 그 결과 많은 선주민을 포함하는 농촌인구는 종종 그런 산업과 연관된 환경 손상과 오염으로 불균형적인 고통을 당하는 경우가 많다.

사용료 협정을 통한 최대 세입의 손실³¹⁾

1997년 과테말라에서 채굴법에 가해진 변경의 결과, 탄광기업들은 생산에 관하여 총(감사가 불가능한) 세입 중, 종전의 6% 비율에서 낮춰진, 단 1%의 비율로 사용료를 지불하도록 요구되었다. 이 1% 비율은 그 나라 역사에서 가장 낮은 것이었고 모든 라틴 아메리카에서도 가장 낮았다. 회사의 설립과 가동에 대한 공동체의 명확한 반대에도 불구하고 과테말라에서 Marlin 금광을 운영하는 Goldcorp Inc.는 시파카파와 산 미구엘 익스타후아칸, 산 마르코스에서 2005년에 금과 은을 채굴하기 시작했다. 국제 금가격이 지속해서 상승함에 따라서 (2012년 현재 온스당 1744달러) 탄광은 그 생산량을 늘렸다. 회사가 가동되는 기간 내내 정부는 계속해서 단 1%의 사용료만 받았고 그 결과 수입이, 사용료 비율이 6%를 유지했다면 받을 수 있었을 것보다 상당히 낮은 수준에 머물렀다.

2009년에 Christian Aid는 상실된 세입의 양을 결정하기 위하여 간단한 계산을 했다. 그것은 과테말라가 2006년에서 2008년 사이에 만 미화 2800만 달러를 잃어버렸다고 결론지었다. 그런 손실은 사회

적 지출에 직접적 영향을 미쳤다. 예컨대 2006년에 상실된 세입이 같은 해에 정부에 의하여 건강 인프라에 지출된 것보다 더 많은 액수에 이르렀다.

새로운 일자리 기타 사회적 혜택의 방법으로 거의 환수하지도 못한 채, 탄광사용료로부터 확보할 수 있었을 세입의 양을 감소시킴으로써 과테말라 정부는 인권을 실현하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용하지 못했다.

이런 맥락에서 핵심적인 문제는 그러한 자원들로부터 나오는 세입 중 얼마만한 몫이 채취가 일어나는 주나 도에 돌려져야 하고 나라 전체의 혜택을 위해서 국가예산에는 얼마가 돌려져야 하는가? 하는 것이다. 이 문제에 대한 단일하거나 간단한 답은 없지만, 세입의 배분과 관련된 결정들은 모든 경우에, 평등과 비차별에 대한 관심에 의해 틀지워져야 하고 특히 그 산업과 근접한 거리에서 사는 사람들이 겪는 손상을 고려해야 한다.

국내기업뿐만 아니라 거대한 국제적 기업들, 국제재정기구들 및 은행들은 모두 한 나라에서의 자연자원 채취에 연루될 수 있다. 이들 동일한 기관들은 그 나라가 자연자원 채취로부터 가능한 최대한의 세입을 얻도록, 그리고 인권을 실현하기 위하여 자금이 이용될 수 있도록 그 세입이 그 나라 내에서 공평하게 배분되도록 보장하기 위하여 노력해야 한다.

채취산업에 대한 과세

인권과 채취산업에서의 세입징수 사이의 긴장은 식량권에 관한 유엔 특별보고관의 최근 보고서에서 분명해졌다.³²⁾

“특별보고관은 일부 이해관계자들, 특히 국제통화기금이 **카메룬**이 삼림자원을 포함하는 자연자원 채취에 관한 그 조세를 낮추도록 권고하고 있음에 주목한다. 특별보고관은 이 권고와 전적으로 의견을 달리한다. 이것이 콩고유역의 다른 나라들에서 촉발할 ‘바닥으로의 경쟁’과 그 결과로 나타나는 그 나라에 대한 세입 손실을 논

외로 하더라도, 주요 삼림기업을 유지하기 위하여 조세를 낮출 필요는 없다(Wijmar and Rougier 같은 회사들은 현재 과세수준에도 불구하고 그 나라에서 가동하고 있다). 그런 조치는 기술적인 자격을 덜 갖추고 지속가능한 삼림 채취에 대한 관심도 적으며 지역공동체의 권리에 대한 존중도 덜한 회사들을 유지할 뿐 아니라 서서히 재생될 열대삼림의 벌채를 가속시키는 데 기여할 것이고, 더구나 이런 일이 삼림의 진정한 가치가 더 잘 이해될 때 일어나는 것이다. 사실 콩고유역의 대부분 나라들은 지난 10년 동안 삼림세를 상당히 인상했다. 세계은행은 세율이 회사 총 거래액의 평균 19%에서 안정화되었다고 추산한다.”

6. 비효율적 세입 징수

비효율적 세입 징수는 널리 퍼진 문제로서, 인권을 실현할 적합한 자원이 없다는 많은 정부들의 주장을 약화시키는 문제이다.

조세 세입(통상 전체 정부 세입의 주된 부분을 구성한다)의 징수를 분석하는 한 가지 유용한 방법은 잠재적 조세 수입 수치들, 즉 현재의 조세체계와 법률 하에서 최대한 징수할 수 있는 조세를 정부의 연간 예산 서류나 보고서들에서 제시된 실제 조세 수입을 비교하는 것이다. 수년에 걸쳐 그런 계획된 조세수입과 실제 조세수입사이의 일관된 간극들이 나타나면 그것은 조세 징수에서 비효율성을 보여주는 것일 수 있다.

조세수입에 대한 지속적인 과잉예측, 정부 내의 열악한 조세징수 구조 및 과정 그리고 조세 회피 등 많은 요인들이 이 문제의 원인일 수 있다. 정부가 문제를 교정하기 위하여 무엇을 해야 할 것인지를 결정하기 위해서는 주어진 나라에서 그 정확한 원인들을 분석할 필요가 있을 것이다 (B.8절 참조).

비효율적 조세 징수는 세입 징수를 제고할 정부의 능력 부족 및/또는 불충분한 정치적 의지에 뿌리를 두고 있을 수 있다.

비효율적 조세 징수의 복합적 원인들

조세는 라이베리아의 주된 정부 세입원이지만 조세 회피와 조세 보류는 심각한 도전을 드러낸다. 몇 년간의 전쟁으로부터 아직도 회복중이지만 2011년에도 라이베리아는 여전히 조세법을 집행하고 회피자를 처벌하기 위한 적합한 장치들을 마련하지 못했고, 개인들이나 기업들 모두 납입을 보류하는 것이 흔한 일이다. 이러한 상황은 조세 공무원이 조세를 징수하기 위하여 먼 지역으로 여행을 해야 하고 그 후 몬로비아로 돌아가서 그 돈을 재무부의 통합된 계좌로 예치해야 한다는 사실에 의해 악화되었다. 이 체계는 세입의 조작을 위한 상당한 여지를 제공했다. 또한 예컨대 이웃나라들의 기업들과 공동투자 관계를 맺고 있는 라이베리아의 기업들이 양국 모두에 부과된 조세 전액을 지불하는 것을 회피하려는 책략을 이용할 때에는 상당한 국경을 넘는 조세회피가 있기도 했다.³³⁾

더 큰 정치적 의지와 고양된 능력을 가지면, 정부는 그 조세구조를 바꾸지 않고도 단순히 세입 징수를 제고할 절차들을 마련하기만 해도 그 재정적 입장을 크게 개선할 수 있다.

조세 징수의 효율성 제고에 대한 성공적 접근들

근년에 카메룬 정부는 두알라 항에서의 세입 징수 체계를 전산화했는데 이는 세입 징수를 개선함과 동시에 부패의 기회를 축소시켰다. 그 정부는 또한 그들의 여러 회사들에 관하여 체납금 등 조세납부를 쉽게 추적할 수 있도록 하는, 모든 기업인들에 대한 고유의 식별자 체계도 수립했다. 나아가 2008년 전반부에는 토지의 규모와 그 토지 위의 건물의 높이를 근거로 하여 평가되는 연간 재산세인 토지 부담금을 징수하기 위한 엄격한 조치를 입법했다. 이 전에는 토지 이용료를 납부하는 시민들은 거의 없었다. 이들 다양한 발의들의 결과는 전체 정부 세입이 2008년에 상당히 증대된 것으로 나타났다.³⁴⁾

1990년대 말에 **남아프리카**는 그 조세체계를 전산화하고 조세 징수 과정을 단순화하며 최대의 세입 증대 전망을 제공한 영역들을 확인했다. 그때이래로 남아프리카는 성공적으로 그 세입 징수율을 증대시켰다. 이런 전환의 배후에 있는 이유들은 단순히 기술적인 것이 아니라 문화적인 것이기도 했던 것 같다. 세입 징수를 제고하려는 노력의 일부로서 남아프리카는 사람들과 회사들이 조세를 납부하거나 납부하지 않는 이유들을 살펴봤고 그 조사결과들을 그 전략의 개발에 통합시켰다.³⁵⁾

다소 다른 접근법을 취했던 **탄자니아**는 2003년에 조세체계의 효율성을 증대시킬 방법에 대한 연구를 수행했다. 그 연구에 따라 탄자니아는 부가가치세 등록 문턱을 2000만 TSHs(미화 15,800달러)에서 4000만 TSHs(미화 36,800달러)로 인상했다. 더 상향된 문턱 때문에 부가가치세 납부자 15,320명 중 7,000명이 2004년 7월 1일을 기하여 등록해제되었다. 그 체계에서 소규모 기업들을 제외함으로써 정부는 소규모기업들로부터 징수하는 행정적 어려움에 의한 지장을 덜 받게 되었고 따라서 그 자원을 더 큰 기업들로부터 납부를 더 효과적으로 집행하는데 돌릴 수 있었다. 부가가치세 세입은 2004년 6월 2300억 TSHs(미화 1억 8170만 달러)에서 2006년 6월에는 3360억 TSHs(미화 2억 6540만 달러)로 늘어났다.³⁶⁾

정부(국가 수준의 정부든 지역 수준의 정부든)가 세입 징수를 위한 효율적이고 효과적인 체계를 갖고 있지 못한 상황에서, 그리고 동시에 세입 징수를 개선하기 위하여 위에서 설명한 것과 같이 일치된 노력을 기울이지도 못하는 상황에서는, 정부는 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 그 의무를 이행하지 못하고 있는 것이다.

물론, 비효율적 조세 징수의 문제는 개인들과 회사들이 의도적으로 조세를 회피할 때 악화된다. 조세 회피는 권리의 실현을 위하여 이용될 수 있는 세입을 고질적으로 고갈시킨다. 조세회피의 문제는 특히 빈곤과 불평등이 이미 상당히 높고 조세 기반이 낮은 나라들에서 극심하다.³⁷⁾ 전 세계의 부의 약 8%, 즉 미화 7조 6천억 달러가 현재 조세회피처에 보유

되어 있다.³⁸⁾ 보도에 따르면 전 세계의 정부들이 연간 조세회피로 미화 3조 1천억 달러의 손실을 입고 있고, 이는 보건에 대한 세계 총 지출의 약 절반에 상당하는 금액이다.³⁹⁾ 절대 금액에서는 고소득국가들이 최대의 손실을 보고 있지만, 중저소득 국가들은 이러한 손실에 특히 취약하다.⁴⁰⁾

소규모 기업들과 조세회피

인도에서는 수 년 동안, 비등록 경제활동 또는 심지어 불법적인 경제활동에 종사하는 소기업들과 상당수의 개인 또는 기관들이 조세를 완전히 회피해 왔다. 2011년 연구자들은 지하경제가 등록된(공식) 경제의 60%에서 150%에 상당한다고 추산했다. 그들은 효율적인 조세 행정을 통하여 지하경제로부터 세입이 징수된다면 적어도 50% 이상의 추가적인 조세 세입을 창출할 수 있다고 결론지었다.⁴¹⁾

정부가 이런 유형의 행태를 억제하려는 행동을 취하지 않을 때(따라서 조세가 납부되어야 하는 만큼 납부되도록 보장하지 못할 때) 그 정부는 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무를 이행하지 못하고 있는 것이다.

여러 나라들에서 회사들의 소득이나 비용을 부정확하게 표현하기 위하여 고안되어 더 낮은 조세부담을 가져오게 되는, 회사들 사이의 “허위 송장작성” 문제에 상당한 관심이 기울어져 왔다. 여러 나라들에서 보조금을 받는 초국적 기업들이 그들 사이에 판매되는 재화 및 서비스 가격을 허위로 표시할 때, 이전가격(transfer pricing) 남용이라 부르는 유사한 문제가 존재한다. 개인에 의한 조세회피도 유사한 문제를 보여준다.

열악한 공공지출과 맞물린 비효율적 조세 징수의 결과 빈곤이 발생한다.

라틴아메리카에서 부적합한 세입징수는 열악하게 목표가 정해진 공공지출과 결합하여 빈곤과 불평등이 목표만큼 감축되지 않는 상황

으로 이어졌다. 2010년 보고서에 따르면 라틴아메리카와 유럽의 불평등은 직접세 및 정부 이전의 효과가 고려되기 전에는 매우 유사하다. 그것들이 감안되고 난 후에는 유럽의 불평등은 상당히 저하되는 반면 라틴아메리카의 불평등은 큰 변화 없이 유지된다. 라틴아메리카의 조세문제는 낮은 세율이 아니라, 단순히 많은 조세들이 불법적인 조세 회피 때문에 징수되지 않는다는 사실이다. 직접세의 징수는 간접세 징수와 비교할 때 매우 낮고, 이는 또한 라틴아메리카에서 전체 조세 징수를 비교적 퇴행적으로 만든다. 나아가 조세법령의 면제와 우회로들은 고소득 가구에 유리하다. 유럽에서는 대부분의 조세체계가 누진적이지만, 직접세 징수와 간접세 징수가 거의 동일한 세입금액을 산출한다.⁴²⁾

7. 포기된 세입

권리의 실현을 확보하기 위하여 적합한 자금을 배정하고(c.5절 참조) 그 실현이 가용자원을 조건으로 하는 권리들이나 권리의 측면들을 실현하기 위하여 가용자원의 최대한을 이용할(C.6절 참조) 의무는 단순히 정부가 조세징수가 효율적이고 효과적하도록 보장해야 한다는 것만을 시사하는 것은 아니며 또한 정부가 불필요하게 권리 실현에 돌려질 수 있는 세입을 포기하지 않아야 함을 시사한다.

정부는 그들이 정책의 문제로서 세율을 낮은 수준으로 결정하거나 투자자들에게 조세 감경/면제를 제공할 때 세입을 포기한다. 세율은 모든 납세자들에 대해서 또는 특정 납세자 집단(개인 또는 기업)에 대해서 낮게 설정될 수 있다. 예컨대 광범위한 조세회피를 불러오지 않고도 세율이 더 높을 수 있고, 그럼으로써 정부가 더 많은 세입을 확보할 수 있다면, 세율을 더 높이 설정하지 않는 것은 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원을 최대한 이용하지 못하는 것에 해당하고 즉각적 실현을 요구하는 권리를 실현하기 위하여 필요한 적합한 세입을 확보하지 못하는 결과로 이어질 수 있다. 과테말라에서 채광수수료의 예는 위에서 인용한 바 있다(B.5절 참조).

조세지출은 인권 실현을 위한 적은 세입을 의미한다.

2010-2011년 인도 연합 예산에서 정부는, 중앙정부에 의한 조세지출(조세 우대 또는 조세 특권)만 2009/2010년 전체 조세세입의 85%에 달했고, 그 경향이 커지고 있다고 추산했다.⁴³⁾ 이 정보는 조세지출 중 많은 것, 특히 기업활동과 관련된 것들이 제거된다면 조세세입의 상당한 증가를 위한 잠재력이 있다는 것을 시사하는 것으로 보인다.

또한 정부(국가뿐만 아니라 주 및 지방정부도)는 그 나라나 지방/주에 투자할 유인으로서 회사들에게 조세 우대(또는 조세 면제)를 제공하는 일이 많다. 그렇게 포기되는 세입은 꽤 상당할 수 있다. 그런 유인들은 전형적으로 투자 확보를 위하여 필요한 것으로 여겨진다. 그러나 분석가들은 이런 조세 우대의 필요성에 관하여 의견이 갈리는데, 어떤 분석가들은 많은 경우 정부들은, 그들이 제공하는 양보에서 불필요하게 관대하다고 주장하는데, 그 이유는 더 적은 양보를 하더라도 투자가 일어날 수 있었거나 제공되는 양보로 인한 세입 손실이 투자로부터 유래되는 혜택을 초과하기 때문이라고 한다.⁴⁴⁾ 정부가 불필요하게 관대한 조세우대를 제공하는 경우 경제적 사회적 문화적 권리를 진작하기 위하여 가용자원의 최대한을 사용할 의무를 충족하지 못하는 것이라고 주장될 수 있다.

정부는 또한 수입 재화나 수출품에 대한 더 낮은 관세 또는 무관세를 요구하는 무역협정을 체결하기로 결정할 때에도 세입을 포기한다. 많은 나라들에서 이들 무역조세는 예산의 상당 부분을 차지하며 따라서 그 세입의 손실은 인권 실현에 필요한 재화 및 서비스의 삭감으로 이어질 가능성이 크다.

권리측면에서 무역협정으로부터 나오는 순이익이 긍정적일 것이라는 실질적 증거가 없는데도, 정부가 권리 관련 서비스, 프로그램이나 제도를 위한 예산을 세입 감소 때문에 삭감하는 경우, 정부는 인권을 효과적으로 또는 점진적으로 실현할 그 의무를 충족하지 못하게 될 수 있다. 유사하게 핵심 서비스에서 아무런 삭감이 이루어지지 않는 경우에도 관세로부

터 나오는 세입을 포기함으로써, 정부는 인권을 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용하지 못하게 될 수 있다.

조세 유인에 의하여 창출되는 환상

근년에 미국의 대부분 주들은 캘리포니아의 영화산업을 자기 영역으로 유치하기 위하여 조세 유인을 채택했다. 주입법부의 가정은 한 주에서 영화가 제작될 때, 그곳에 살고 있는 사람들은 영화배우로 고용되고, 지역 식당 및 호텔은 더 많은 영업을 하여 일반적으로 주의 경제가 이득을 볼 것이라는 것이었다. 2013년에 메릴랜드 주 입법부는 그것이 2001년에 처음 채택했던 그런 법률의 혜택에 대한 심사를 요구했다. 메릴랜드 입법서비스부(DLS)에 의해 심사가 수행되었다. 그 기관은, 그 법률은 순액 기준으로 주에게 매년 수백만 달러의 비용을 발생시켰기 때문에 법률이 실효될 수 있도록 해야 한다고 결론 내렸다. 수년에 걸쳐서 매우 많은 주들이 유인을 제공하기 시작했기 때문에, 메릴랜드는 다른 주와 경쟁하기 위하여, 메릴랜드 주의 사람들이 얻는 소득과 영화산업활동에 의해 창출된 조세가 영화산업에 제공된 조세유인보다 훨씬 적은 지점까지, 그것이 제공하던 것을 증가시켜야 했다. 입법서비스부는 주에 끼친 순손실은 조세유인에 돌려진 자금들이 당시 더 많은 일자리를 만들어내고 따라서 주의 사람들에게 더 많은 소득을 만들어주었을, 주의 다른 프로그램들을 위해 이용될 수는 없었다는 사실에 의해 더 커졌다고 강조했다.⁴⁵⁾

8. 세입 예측에서의 오류들

세계은행은 현실적이고 상당히 정확한 세입예측이 연간 예산 과정에서 예상들의 주요한 목적이어야 한다고 조언해왔다. 그러나 세계은행은 세입에 대한 과소추계와 과대추계는 많은 나라들에서 흔한 문제임을 인정하고, 예측 세입은 뜻하지 않게 축소해서 말하거나 과장될 수 있지만, 또한 의도적으로도 그럴 수 있다고 지적한다. 예컨대 발전도상국이나 이행기

국가들의 정부는 세입을 과대추계하는 경향이 많은데 이는 조세행정가들로 하여금 조세 징수업무를 효과적으로 수행하도록 압력을 가하는 데 도움이 될 수 있다. 다른 한편 지역 또는 지방 정부들은 세입을 과소추계하기 쉬운데, 때로는 적자에 대한 혐오 그리고 중앙정부로부터의 이전 증대를 요구할 필요성 등 정치적 및 기타의 이유때문이기도 하다.⁴⁶⁾

인권의 관점에서는 실제 세입이 예상된 것보다 상당히 낮은 또는 높은 수준으로 들어올 때 문제가 발생한다. 과도한 세입에 대한 약한 규제와 함께 세입 예측과 징수에서 투명성의 결여가 있을 경우 세입의 과소추계는 가용자원을 최대한 이용할 정부의 의무와 관련한 문제를 야기할 수 있다. 예컨대 저소득 국가에서 세입 예측에 초점을 맞추고 있는 국제통화기금의 조사보고서(working paper)는 대부분의 저소득 국가들이 더 복잡한 예측 기법을 거의 이용하지 않은 채 추정에 근거하여 1년 예산 추계를 작성한다고 지적한다. 나아가 예측 과정에서 투명성이 결여된 결과 정부 행위자들은 세입을 낮게 예측할 지위에 있다. 이는 전용(diversion)이 감지되지도 않은 채, 들어오는 “과도한” 세입의 전용을 허용하게 된다. 이는 특히 채취산업으로부터의 세입과 관련하여 흔하다.⁴⁷⁾

과도한 세입이 부정한 목적으로 전용되지 않는 경우에조차도 상황은 문제적일 수 있다. 많은 나라들의 재무부들은 과잉세입을 배정하는 데 상당한 재량을 가지고 있다. 일부 나라에서 재무부는 습관적으로 세입을 과소추계하며, 이는 다시 그들에게 자기들 마음대로 상당한 금액의 세입을 배정할 기회를 제공하게 된다. 사회권위원회는 가용자원의 최대한 이용 의무는 정부가 그 예산에서 경제적 사회적 문화적 권리에 우선순위를 두어야 함을 의미한다고 말해왔다. 그러나 그러한 과도한 세입의 규제 방법에서, 정부의 인권의무에 맞추어 이용되도록 지시하는 것은 거의 없다. 과도한 세입의 이용을 규제하는 것은 정부의 예산이 사람들의 인권을 실현하기 위하여 이용되도록 보증하는 과정에서 중요한 단계일 수 있다.

세입의 과대추계는 경제적 사회적 문화적 권리의 점진적 달성의 의무에 대한 정부의 이행에 문제를 가져올 수 있다. 정부가 세입을 과대예측할 때, 정부는 지출을 감축할 필요성에 직면하게 된다. 이는 다시 핵심적인 경제적 사회적 문화적 권리 관련 프로그램에 대한 지출 감축으로 이어질 수 있다. 그 대신에, 과대추계가, 정부가 궁극적으로 권리 실현이

자원의 이용가능성을 조건으로 하는 권리들을 실현하기 위하여 불충분한 자원을 가지는 결과를 초래할 수도 있다. 어떤 경우이든 세입이 과대예측되어 모든 프로그램에 자금을 제공하는 것이 가능하지 않을 경우에는 어떤 프로그램에 자금을 제공할 것인지에 관한 결정들은 인권 우선순위와 원칙들에 의해 지도되어야 한다.

정부 세입을 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 정부가 그 세입을 어떻게 징수할 것인지에 관하여 내리는 결정은 사람들의 권리 향유에 실질적인 영향을 미친다. 인권은 단순히 정부가 그 예산을 어떻게 배정하고 지출하는지를 통해서 실현되는 것이 아니라, 세수와 관련하여 정부가 하는 선택을 통해서 실현된다.
- 자원의 이용가능성을 조건으로 하지 않는 권리들을 완전히 실현하기 위하여 적합한 자원을 배정할 정부의 의무와 경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 정부의 의무는 정부가 경제적 지속가능성에 맞추어 최대의 세입을 거두려고 해야 할 뿐만 아니라, 효율적이고 효과적인 방식으로 세입이 징수되고, 조세회피를 억제하기 위하여 최대의 노력이 경주되며, 조세지출은 건전한 경제적 분석을 근거로 정당화될 수 있도록 보장하기 위하여 정부가 노력해야 한다는 것을 의미한다.
- 비차별은 정부의 세수 계획의 영향이 일정한 집단, 특히 최저소득계층의 집단들에 대하여 부정적인 방식으로, 불균형적 영향을 미치지 않아야 함을 의미한다. 정부는 그것이 징수하는 세입이 다양한 집단에 미치는 영향을 평가하기 위하여 정기적인 조세귀착분석(tax incidence analyses)을 수행해야 한다. 특히 정부는 사용자부담금처럼 역진적 조세가 불균형적으로 가장 가난한 사람들에게 영향을 미친다는 점을 인식하고, 조세체계가 누진적이 되도록 보장하기 위한 조치를 취해야 한다.

C. 예산 배정

정부의 예산에서 배정이란 정부가 정해진 목적을 위하여 지출하기로 예정하고 있는 금액이다. 배정이 예산의 핵심 요소이지만 배정 그 자체만으로도 정부의 인권의무 준수에 대하여 제한적이지만 통찰을 제공한다. 배정의 의미에 관한 더 완전한 그림을 얻기 위해서는 배정 이전에—관련 정책과 계획이 개발되는 동안—어떤 일이 일어나는지 또는 일어나야 하는지를 살펴보는 것이 필수적이다.

정책, 계획과 배정 사이의 “단절”(disconnect)이 있는 경우가 너무 많다. 예컨대 예산은 전형적으로 매년 증대되는 방식으로 늘어난다. 따라서 인권과 비교적 명확한 관계를 갖는 새로운 정책이나 계획이 마련될 때, 그것이 자동적으로 기존의 예산 배정에 수용되지는 않을 것이다. 어떤 부처가 새로운 프로그램을 수용하기 위해서는 통상의 증가분 이상으로 예산이 늘어날 필요가 있다고 인정할 때조차도, 이런 일이 일어나지 않을 수 있다. 하나의 정책이나 계획을 설계하고 실행할 책임이 있는 사람들은 종종 비용 계산에는 관여하지 않는 경우가 많고, 그렇게 하는데 전문지식도 없으며, 그 과정 중 이 단계의 중요성을 이해하지 못할 수 있다. 동시에 비용계산을 하는 사람들은 전형적으로 정책전문가들이 아니며, 따라서 하나의 프로그램에 필요한 모든 요소들을 이해하지는 못할 수가 있다. 그 결과 배정은 새로운 정책이나 계획을 실행하기에 부적합할 수 있다.

배정의 의미를 이해하려면, 또한 배정이 승인된 후에 어떤 일이 일어나는지를 고려하는 것—배정 중 **얼마의 금액이** 지출되었는지 그리고 **어떻게** 지출되었는지를 살펴봄으로써—도 필수적이다. 어떤 배정은 정부의 인권약속과 일치하는 것처럼 보일 수 있지만, 배정된 예산을 지출하는 때에는 여러 가지 일들이 잘못될 수가 있다. 지출은 IV장에서 다루어진다.

지출뿐만 아니라 정책과 계획도 예산 배정에 대한 더 완전한 이해를 감안하고 있다고 하더라도, 배정 자체에 초점을 맞추으로써 인권의무에 대한 정부의 이행에 대한 유용한 통찰을 얻을 수 있다. 다음 절들은 다음과 같은 몇몇 중요한 문제들을 다룬다.

- 첫 3개 절은 의도적이지는 않더라도 그 영향에 의해서, 배정이 차별적일 수 있는 몇 가지 방식들을 탐사한다. 배정에서 비차별을 개관한 후에(C.1절 참조), C.2절은 배정에서 지리적 불균형이라는 흔히 발생하는 문제에 초점을 맞춘다. 그런 불균형들이 어떻게 발생하는가에 대한 더 완전한 이해는 C.3절에서 다루어지는데 여기서는 국가 정부가 지역 정부들에 자금을 배정하는데 이용하는 공식들을 살펴본다.
- C.4절은 배정의 증대를 논의하고 또 퇴행금지의무가 배정에 대해 어떤 의미를 갖는지를 논의함으로써, 점진적 실현과 퇴행금지의 의무를 살펴본다.
- 마지막 2개 절은 일정한 권리를 즉각적으로 실현하기 위하여 “적절하고” “적합하며” “효과적인” 조치를 취할 의무가 배정에 대해서 갖는 중요한 함의와, 정부가 경제적 사회적 문화적 권리에 그 예산에서 “적정한 우선순위”를 두어야 함을 의미하는 가용자원의 최대한 이용 의무에 대한 사회권위원회의 해석(C.6절 참조)을 논의한다.

1. 배정에서의 비차별

배정을 분석하는 것은 정부의 우선순위들에 대한 지표들을 제공하고 어쩌면 차별적 정책들을 드러낼 수도 있다. 인권법은 직접차별과 간접차별을 모두 금지한다. 이를 인정하면, 다음 두 가지 모두를 찾아보는 것이 중요하다. (1) 예산의 개별 항목들에서(인구 수치 등 다른 관련 자료들과 함께 고려할 때), 서로 다른 집단에 대한 상이한 대우가 분명히 드러나는 배정들과, (2) 표면상으로는 공평해 보이지만 다양한 이유로 서로 다른 집단들에 대하여 상이하게 영향을 미치는 배정들.

정부 예산에서 가장 흔한 형태의 차별은 젠더, 인종 및 사회경제적 신분에 근거한 차별들이다. 차별은 다차원적인 경우가 많은데, 이는 예컨대 소수인종이 불균형적으로 가난한 경우가 많고 여성들이 전형적으로 빈민 중 가장 가난한 사람들이라는 등의 이유 때문이다. 이 절과 다른 절에서 제공되는 사례들은 종종 이런 다차원적 차별 유형들을 반영할 것이다. 지리적 불균형과 배정을 위한 공식에 관한 다음 2개 절은 이들 범주와 밀접한 관련이 있지만, 그것들은 그 자체로 복잡하기 때문에 별도의 절에서

다루어진다.

인종(과 빈곤)을 근거로 한 차별

2005년부터 2008년까지 과테말라에서 운영되었던 우유한잔 프로그램(The Glass of Milk Programme)(Vaso de Leche Escolar, or VLE)은 식량불안정의 위험이 높다고 분류된 지역의 학령기 학생들에게 강화우유를 매일 한 잔씩 제공하는 것을 공인된 목적으로 하였다. 실제로 VLE는 국제적 경쟁을 염두에 두고, 전국의 낙농산업을 재활성화하고 농장과 저온유통망은 물론 낙농제품의 상업화와 배분에 대한 투자를 촉진하기 위하여 전국 낙농업 체인(the National Dairy Chain) 및 상공회의소가 발의한 것이었다.⁴⁸⁾ 그 프로그램은 2005년에 시범사업으로 시작되어 5개 도의 35개 시와 수도의 2개 구역에 있는 1108개 학교에 도달했다. 2006년에는 그 프로그램은 그 서비스를 16개 도의 92개 시와 과테말라 시티의 2개 구역으로 확장되어, 3253개 학교에 봉사했다. 그러나 식량 불안정에 매우 취약하다고 분류된 지역들에는 단 9%만이 배분된 반면 위험이 낮다고 여겨지는 도에는 33%가 배분되었다. 전자는 가장 빈곤한 지역이었고 선주민 인구의 비율이 가장 높았다. 전체적으로 보면, 식량 불안정에 대한 취약성이 높거나 매우 높은 것으로 분류된 지역에서는 그 프로그램에 배정된 예산의 37.4%만이 집행된 반면 62.5%의 예산은 취약성이 보통이거나 낮은 것으로 분류된 지역들에서 집행되었다.⁴⁹⁾

건강 상태를 근거로 한 차별

주 노동자를 위한 사회 안전 및 서비스 기구(The Institute for Social Security and Services for State Workers, ISSSTE)는 멕시코에서 공공노동자에게 건강서비스를 제공하고 규율한다. 소노라 주의 공공노동자들은 주 기구(ISSSTESON)가 담당하고 있다. 과거에는 이들 서비스를 규율하는 규칙들에 의하여 이들 노동자들은 당뇨병이나 고혈압

등 일정한 기존의 상태가 있는 경우에는 건강서비스를 거부당했다. 2007년에 멕시코 시민사회단체인 소노라 키우다다나(Sonora Ciudadana)는 그런 노동자 1명의 사건을 법원으로 가져갔고, 건강에 대한 그 노동자의 권리가 불공정하게 거부당하고 있다고 주장했다. ISSSTESON은 과거에 배제되었던 모든 공공노동자를 가입시키는 것은 재정적으로 가능하지 않다고 주장하면서 반박했다. 소노라 키우다다나는 상세한 예산 정보 등 수백 건의 정보공개요구를 제출하면서 정부가 이 목적을 위하여 이용할 수 있는 자금을 가지고 있었다는 사실을 증명하려고 했다. 그 단체는 입수한 정보로부터 다음과 같은 사실을 알게 되었다.

- ISSSTESON이 매년 적자를 보던 동안, 몇몇 공공기관들이 ISSSTESON에 상당한 금액의 자금을 빚지고 있었다. 즉 그 기관들은 그 소속 노동자들을 가입시키기 위하여 그들이 지불해야 할 할당액을 지불하지 않았다.
- 매년 ISSSTESON은 그것이 제공할 수 없는 서비스를 제공하기 위하여 사적 건강기관에 점점 더 많은 금액을 지불하였다. 2002년부터 2009년까지 그것은 재고가 떨어진 의약품들, 그들 자신의 조달과정을 통하여 지불하는 것보다 상당히 더 높은 가격으로, 사설 약국으로부터 구입하는 데 4억 페소(미화 3800만 달러)가 넘는 금액을 지출하기도 했다.
- 전체 주 예산 중에는, ISSSTESON을 위한 증대된 예산을 제공할 여지를 만들기 위하여 삭감할 수 있는 비필수적 지출이 많았다.

법원은 ISSSTESON에게 문제의 노동자에게 건강서비스를 제공하라고 명령했다. 마침내 소노라 키우다다나는 최고법원으로부터 그들이 고용된 시점에 기존의 의학적 상태로 인하여 고통받았던 많은 수의 공공노동자들에게 영향을 미친 판결을 확보하는 데 성공했다.⁵⁰⁾

젠더 및 소득 차별에 대항하기 위한 구제 조치들

1990년대 말 **탄자니아**에서, 정부는 관련된 학교들에게, 그 학교가 수업료를 통해 거둔 금액은 물론 학교가 학교 농장의 산물의 판매와 학부형들의 자발적 기부로부터 거둔 금액까지 매칭보조금을 제공하는 공동체교육기금을 창설했다. 정부는 서로 다른 공동체들 간에 교육에 대한 접근을 평등화하는데 도움을 주기 위하여 그 보조금을 이용했다. 평균소득보다 많은 소득을 가진 가정의 학교들에 대해서는 정부가 획득된 자금의 100%를 매칭보조금으로 제공했고, 평균소득의 학교에 대해서는 획득된 자금의 150%를, 평균 소득 보다 낮은 학교들에 대해서는 획득된 자금의 200%를 제공했다. 이러한 차등제는 가난한 공동체들에 있는 학교들이 수업료를 더 낮게 부과할 수 있도록 했다. 이 특별한 조치는 사회경제적 지위를 근거로 한 교육에 대한 접근에서의 차별이 고착화되는 것을 피했을 뿐만 아니라 가정들이 수업료를 부담할 수 없다는 이유로 학교에서 딸들을 그만두게 하는 경향이 줄어들게 되어, 학교가 젠더 차별을 피하게 하는데도 도움이 되었다.⁵¹⁾

인권법은 국가들에게 역사적 또는 체계적 차별의 지체 효과(lingering effect)를 감소시키거나 가능하다면 제거하는데 도움이 될 특별한 조치를 취할 것을 요구한다. 그런 조치들이 전통적으로 소외되어온 집단들에 대한 더 많은 자원의 배정을 요구할 수 있으므로, 이는 예산에 대하여 상당한 함의를 가진다. 사회권위원회가 분명히 밝혔듯이 이들 목적을 위하여 특별히 설계된 배정들은 역사적 또는 체계적 차별의 효과가 일단 사라진 후에는 중단되어야 하지만, 이런 맥락에서 이루어지는 예산에서 차등적 대우는 차별에 해당하지 않는다.

예산에서 특별 조치들

인도 헌법은 지정(scheduled) 카스트 및 부족들의 보호를 보증한다.

1980년에 인도 기획위원회는 지정카스트를 위한 특별요소계획(Special Component Plan, SCP)을 도입하여, 정부에게 전체 정부 자금 중 구체적 부분을 달리트(Dalits)[인도 카스트에서 최하계급—옴긴이]를 위한 프로그램에 지정하도록 명령했다. 예컨대 달리트가 인구의 16%를 구성하면 적어도 자금과 관련된 혜택의 16%가 그들에게 배정되어야 한다. 2006-2007년에 SCP는 지정카스트하부계획(the Scheduled Caste Sub-Plan, SCSP)로 개칭되었는데, 이 기구는, 달리트의 교육, 사회경제적 발전을 촉진하고 “과거의 누적된 왜곡들을 중립화하기 위한 적극적인 개입주의적 역할”을 수행하는 것을 목표로 했다(국가교육정책 1986).

1995년 기획위원회는 부처와 부서들이 달리트를 위한 프로그램을 위한 자금을 확인하기 위하여 이용하는 하나의 코드인 789를 창설했다. 그러나 2007년에 자금이 요구되는 수준으로 달리트에게 돌려지고 있는지를 결정하는 것이 불가능해지자 전국달리트인권동맹(NCDHR)은, 인도 정부가 왜 그 코드를 사용하지 않고 있는지를 알아내기 위하여 정보권(Right to Information, RTI) 소청을 제기했다. 그 청원에 대한 반응에 만족하지 못한 전국달리트인권동맹은, 미디어를 이용하고, 입법부 의원들을 참여시키며, 항의를 조직한 달리트 공동체의 구성원들을 동원함으로써 정부가 그 코드를 이용하는데 동의하도록 할 충분한 압력을 만들어내는데 성공했다.

전국달리트인권동맹은 코드 789 자금이 2010년 영연방경기대회(Commonwealth Games)에 부적절하게 돌려지고 있음을 발견하였고 정부로부터 그 자금이 대체될 것이라는 약속을 얻어냈다. 이러한 성과에도 불구하고 SCP/SCSP 조치들이 적절히 실행되도록 보장하기 위한 노력은 계속되고 있다. 예컨대 2011년 보고서에 따르면 그 계획은 자금의 만성적 과소배정 때문에 애를 먹었다. 헌법적 보증에도 불구하고 2007-2008년에, 개발자금 중 단 6.1%만이 SCP/SCSP를 통해 전달되었고, 2011/12에는 그 배정이 16.2%가 되었어야 했는데도 전체 지출의 8.84%에 머물렀다.⁵²⁾

2. 비차별과 지리적 불균형

한 나라(주 또는 도시)의 일정한 지역들은 건강, 교육, 사법 및 적정가격의 주택 등 부문에서 다른 지역들과 비교하여 충분한 서비스를 받지 못하는 경우가 많다. 이런 더 열악한 서비스는 전형적으로 정부 예산에서 더 낮은 인구당 배정(및 지출)에 반영되고 있다.

그런 지리적 불균형에 대한 3가지 중요한 이유들은 누수(leakages), 정치권력의 집중화 및 정보의 부족이다.

첫째, 이런 맥락에서 누수는 주로 공공자금 취급에서의 부패를 가리키는데, 그 결과 주어진 목적을 위하여 배정되거나 지출된 자금이 흔히 정부 관리의 개인적 지부를 위해 또는 정치인들에 의한 그 자신의 목적을 위한 용도로 전용된다. 전형적으로는 가난한 지역들을 위해 마련된 자금에서 부유한 지역보다도 훨씬 더 큰 비율의 자금 누수가 생기고, 동시에 가난한 지역에서의 정부 서비스는 종종 정부 자금을 덜 효율적으로 관리하는 경우가 많다. 따라서 배정이 공평하게 이루어지더라도 지출은 그렇지 않을 수 있다.

둘째, 권력을 잡은 사람들은 종종 그들에게 이익이 될 지리적 지역에 예산의 불균형적인 몫을 배정하는 일이 많고, 정치권력은 도시에 집중되는 경우가 많다. 더욱이 이러한 불공평한 배정의 결과로 나타나는 지리적 불균형은 탈집중화에 의해 악화될 수 있다. 도시 지역은 농촌 지역보다 더 많은 세입을 징수하는 경향이 있고 따라서 도시 정부들은 전형적으로 더 많은 세입으로 출발한다. 책임을 수행하기 위한 적절한 자원의 이전이 동시에 이루어지지 않은 채 이루어지는 중앙정부로부터 지방정부로의 책임 이전은 도시지역과 농촌 지역 간의 훨씬 더 큰 불균형이라는 결과로 이어질 수 있다. 어떤 것이든 추가된 책임에 대하여 지방당국이 자원을 제공할 것으로 기대되는 경우가 많을 수 있지만, 그들 당국은 특히 농촌 지역에서는, 전형적으로 매우 한정된 추가적 세입을 창출할 수 있을 뿐이다.

셋째, 정치적 중심은 구체적인 지리적 지역들에 사는 사람들의 권리와 구체적 요구들에 대하여 정보가 별로 없거나 인정하려 들지 않는 경우가 많고, 이들 지역의 빈민들에게 정부 프로그램이 도달하는지 성과를 감시

하지도 않는다. 빈곤지도(poverty map)와 빈곤지역에서의 지출의 효과성에 관한 아무런 자료도 없다면, 과소지원 또는 비효과적인 자금제공의 가능성은 더 커질 것이다. 비대칭정보는, 가난한 지역에 사는 사람들이 그들의 권리를 이해하고 정부에 대해 그들의 권리를 실현하는데 도움이 되어야 할 서비스를 요구하는 것을 한층 더 차단함으로써 불균형을 고착시킨다.⁵³⁾

지리는 사회적 서비스에 대한 접근에 영향을 미친다

식량권에 관한 유엔 특별보고관은 지리가 중국에서 사회적 서비스에 대한 접근을 결정하는 한 요인임을 인정했다.

“농촌·도시 간극이 확대되는 주요한 이유 중 하나는 지방정부들이 그들에게 할당된 모든 과업을 실현하기에는 불충분한 세입을 가진다는 사실에 있다. 교육, 보건 및 노령연금 등 수많은 필수서비스는 지방수준에서 제공되고, 지방정부들은 기본적 건강 및 교육 지출의 80% 이상의 재정을 담당하는 것으로 추산된다. 중앙정부로부터의 보조금 수준은 상당하지만—중앙정부로부터 지방정부로의 재정적 이전(조세 환급 제외)은 2002년 4350억 위안에서 2009년 2조4천억 위안으로 증가했다—의료 및 건강 자원의 배분에서는 높은 불평등이 남아 있다. 농촌 거주자들은 전체 인구의 60%에 가까움에도 불구하고 2005년에 공공건강자원의 25%만이 농촌 거주자들에게 투입되었다고 추산된다.”⁵⁴⁾

배정에 있어서 이러한 지리적 불균형은 비차별의 의무의 관점에서만 문제인 것이 아니라 권리 실현을 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무의 관점에서도 문제이다. 사회권위원회는 가용자원의 최대한 이용은 정부가 그 자금을 효율적으로 사용해야 함을 의미한다고 말해왔다. 동일한 금액의 자금을 과소서비스 지역에 대한 특정한 서비스에 돌리는 것은 그런 자금을 더욱 적합하게 서비스를 받는 지역에 돌리는 것보다 자금을 더 “효율적으로” 사용하는 것일 수 있다. 왜냐하면 예컨대 서비스가 이미 더욱 접근가능한, 서비스가 더 잘되는 지역의 사람들보다 더 많은 사람들이

특정 서비스에 접근하기 위한 여행에 들이는 더 많은 시간을 절약할 수가 있기 때문이다. 이런 결론은 상당히 간단하지만, 그런 경우에 자금을 가장 공평하고 효율적으로 사용하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 그것은 자금을 가장 필요로 하는 지역과 사람들에게 자금이 도달하도록 자금의 대상을 정해야 하는지 여부 및 그 방법의 문제들을 불러일으킨다.

3. 비차별 및 배정에서 이용되는 공식들

관련된 문제이면서 정부 예산에서 평등과 비차별과 관련된 사람들의 관심의 초점이 되는 경우가 많은 것이 국가정부가 지역 단위의 정부들에게 자금을 배분하기 위해 사용하는 공식들(formulas)이다. 이들 자금은 “정액 교부금”(block grants)의 형태를 띌 수 있는데, 지역 정부는 그것을 그 권한의 범위 내에서 스스로 정한 우선순위들에 따라서 이용할 수 있다. 그 자금은 또한 “조건부 교부금”(conditional grants)의 형태를 띌 수도 있는데, 이것은 구체적 목적(예컨대 교육 또는 보건 인프라계획을 위하여)을 위하여 사용되도록 꼬리표가 붙어 있다. 이들 교부금은 지역정부를 위한 세입의 형태이기 때문에 위에서 언급되었다(B절 참조). 그것은 일반적으로 국가정부의 예산에서 배정의 형태를 취한다.

특별보고관이 공식들이 차별을 야기한다고 인정하다

2011년 나미비아 파견에서 물 및 위생에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관은 그 나라에서 그 부문에 배정을 증가시킴으로써 위생을 개선하기 위하여 정부가 기울이고 있는 노력들을 인정했다. 이에도 불구하고 특별보고관은 다음과 같이 판단했다.

“...농촌 위생에 대한 정부 지출은 도시 및 도시근교 지역에 투입된 것보다 훨씬 더 느렸다. ... 가장 주변화된 농촌 지역들, 즉 카방고, 오무사티 및 오티존주파에 우선순위를 부여하기 위한 노력들이 경주되었고, 그 지역들은 과거 몇 년간 더 높은 예산을 배정받았다. 그러나 농촌 위생을 개선하기 위해서는 더욱 전략적이고 일

관된 접근이 필요할 것이다. 예를 들면 위생을 위한 지역평의회에 대한 재정적 지원은 그 지역의 인구와 지리적 규모, 개척지 (settlement areas)의 수, 기존의 인프라, 소득 및 성과 수준에 따라 결정되는 것으로 되어 있다. 그러나 감사원장 사무소에서 나온 감사관들이 수행한 최근의 분석은 지역평의회에 대한 실제 보조금 배정이 위에서 말한 기준들에 따라 결정되지 않는다고 인정했다. 그 연구는 더 나아가 많은 인구, 낮은 소득수준 및 열악한 인프라를 가진 지리적으로 방대한 지역들은 인구가 적지만 소득수준과 인프라는 더 나은 소규모 지역들보다 더 적은 보조금을 받는다는 것을 보여준다.”⁵⁵⁾

그 공식들은 대개 인구와 여러 지역 단위들에서의 빈곤 수준 등 여러 가지 요인들에 근거를 두고 있다. 그것은 중립적이고 인권 고려에 민감한 것처럼 보일 수도 있지만, 그 공식들의 영향은 평등을 진작하고 차별을 피한다는 목표에 역효과를 갖는 것일 수도 있다.

많은 정부들이 이런 종류의 불균형들을 교정하려고 노력했다. 이러한 도전을 탐사하면서 정부들은 “가용자원의 부족을 근거로 한 차등적 대우를 제거하지 못하는 것은 우선순위의 문제로서, 차별을 교정하고 제거하기 위하여 ... 당사국이 처분할 수 있는 모든 자원을 이용하기 위하여 모든 노력이 기울여진 것이 아닌 한, 객관적이고 합리적인 정당화사유가 아니다”라는 사회권위원회의 선언을 명심할 필요가 있다. 그러나 정부들은 차별을 제거하려고 시도할 때 딜레마에 직면할 수 있는데, 그것은 이러한 시도가 전형적으로 현재 인구당 자금을 더 적게 받고 있는 지역들에 더 많은 자원이 배정되거나, 아니면 그 대신 더 유리한 지역들로부터 덜 유리한 지역들로 기존의 자금제공이 재지정되는 것을 요구할 것이기 때문이다. 후자의 조치를 하는 것은 더 유리한 지역들에 있는 사람들과 관련해서 퇴행적 조치에 해당할 수 있기 때문에 문제가 될 수 있다.

파키스탄이 더 큰 형평성을 실현하기 위하여 공식을 수정하다⁵⁶⁾

2009/2010년에 파키스탄에서는, 국가정부 및 도 정부가 더 빈곤하

고 더 인구밀도가 낮은 지역들이 더 큰 몫을 받을 수 있도록 개정된 세입 배정 공식에 합의했다. 인구(82%), 빈곤(10.5%), 세입(5%) 및 역인구밀도(2.7%)를 고려하는 이러한 새 공식에 따라, 이 나라에서 약 56%의 인구가 살고 국가정부 세입의 약 65%를 창출하는 더 부유한 부분인 편잡에는 배정액의 52.74%만 배정되었다.

4. 점진적 실현과 배정에서 퇴행금지

점진적 실현의 의무는 정부가 경제적 사회적 문화적 권리의 영역들에 대해 사람들의 권리의 점진적 실현을 확보하는 방식으로(권리 실현이 자원의 이용가능성을 조건으로 하는 경우) 자금을 배정해야 한다는 것을 의미한다.

적합한 생활수준에 대한 아동의 권리의 점진적 실현

1998년에 **남아프리카**는 아동지원보조금(Child Support Grant, CSG)을 도입했다. 아동지원보조금은 본질적으로, 가장 빈곤한 아동들에게 적합한 생활수준을 확보할 의도를 가진 사회안전급여였다. 최초의 월 급여액은 7세까지의 유자격 아동 1인당 100랜드이었다. 2000년에 남아프리카민주주의연구소(IDASA)와 아동연구소의 두 시민사회 단체들은 1998년 그것이 도입된 이래 인플레이션 때문에 보조금의 가치가 실질적으로 하락했다고 인정했다. 이 증거는 2000년과 2001년에 관련 정부부처의 여러 소위원회들과 입법위원회에서 이용되었다. 보조금은 2001년 7월에 110랜드로 증액되었고 그때부터 2010년까지 매년 인플레이션과 같거나 약간 더 높은 비율로 늘어났다.

시간이 흐름에 따라 시민사회는, 아동지원보조금을 18세까지의 아동과 청소년들에게로 확장하고, 그럼으로써 그들의 권리를 점진적으로 실현하는 것을 잠재적으로 촉진하도록 지원하기 위하여 충분한 공적 자원이 존재한다는 것을 확증하기 위하여 여러 차례 예산분석을 이용했다고 한다. 아동지원보조금에 대한 예산배정은 2001년과

2008년 사이에 24억 랜드(미화 3억 1500만 달러)에서 144억 랜드(미화 18억 9천만 달러)로 늘어났고, 수혜자의 수는 2001년 190만 명에서 2009년 900만 명 이상으로 늘어났는데, 이는 부분적으로 보조금을 시정할 수 있는 아동의 나이가 도입당시 7세에서 2012년 현재 18세로 올라갔기 때문이다.⁵⁷⁾

사회권위원회는 인권의 실현을 조장하는 조건들을 지속적으로 개선할 정부의 의무는 경제적 사회적 문화적 권리의 실현에 배정된 자원이 자원의 전체적 증가에 비례하여 증가해야 한다는 것을 의미한다고 말했다.⁵⁸⁾ 이는 정부의 예산과 관련해서는, 경제적 사회적 권리 관련 영역에 대한 배정(및 지출)이 적어도 전체예산과 같은 비율로 증가해야 한다는 것을 시사한다. 달리 말하자면 전체 정부 예산이 1년에 5% 증가한다면 교육, 건강 및 물 등 핵심적 영역들에 대한 자금제공은 5% 또는 그 이상 늘어나야 한다는 것이다.

예산의 증가는 진지한 기여의 증거이다

2000년과 2010년 사이의 기간에 **남아프리카**는 HIV/AIDS 전염병은 물론 매우 높은 영아 및 산모 사망률 등 광범위한 심각한 건강문제로 고통받았다. 같은 기간 동안 그 나라의 건강예산은 아부자(Abuja) 선언(아프리카에서 정부 예산의 몫으로서 건강을 위한)에서 설정된 15% 목표를 충족하지 못했다. 이러한 부족에도 불구하고 건강은 국가정부 및 도 정부 모두에게 우선순위였음이 확증될 수 있다. 하나의 증거는 그 나라의 전체 통합된(국가 및 도) 예산이 증가함에 따라서, 건강 부문에 대한 배정도 마찬가지로였다는 것이다. 특히 주목할 만한 것은 전체 경제가 위축되었던 두 시기 동안 정부는, 국가 수준에서도 도 수준에서도 그 하강에 맞서기 위하여 예산을 이용했다는 사실이다. 이런 시점에서도 건강예산의 성장은 전체 예산에서의 성장과 보조를 같이 했다. 정부 서비스에 대한 요구가 증대하는 것은 전형적으로 경제적 하강 시점이기 때문에, 이는 매우 중요하다.⁵⁹⁾

물론, 정부가 하나의 권리를 점진적으로 실현하고 있는지를 평가하는 데에는 통상 예산뿐만 아니라 일련의 복잡한 요인들을 분석하는 일이 수반된다.⁶⁰⁾ 브라질의 시민사회단체인 사회경제연구소(Instituto de Estudos Socioeconômicos, INESC)는 권리를 실현하려는 목표들(정책과 계획들에 명시되는)을 정부가 설정하고 권리 실현을 평가할 지표를 확인하는 것의 중요성을 지적했다.⁶¹⁾ 그런 과정에서 정부 예산의 역할과 중심성은 단순히 나라에 따라 달라질 뿐 아니라 한 나라 내에서도 상황에 따라 달라질 것이다. 어떤 영역에서 특정한 권리의 진전에 도움이 되어야 할 정부예산이 증가한다고 해서 자동적으로 그 권리의 더 큰 실현으로 이어지는 것은 아닐 것이다.

예산 증가는 퇴행과 병행한다

벨파스트 퀸스대학이 수행한 2010년 연구(A절 참조)는 주택임대보다 주택 소유를 선호한 영국정부뿐만 아니라 사회적 주택의 건설과 유지에서 공-사 협의체들에 의한 하나의 정책개발을 상세히 설명했다. 이러한 정책 변화 뒤에, 2003년부터 2008년까지(한 해의 예외가 있지만) 북아일랜드에서는, 주택과 공동체 편의시설에 대한 자금제공이 증가했다. 그러나 같은 기간 동안 주택상황의 결핍을 보여주는 두 가지 중요한 지표들—사회적 주택 대기자 목록과 “주택 스트레스”를 받고 있는(무주택자가 될 위험에 있는) 가구의 수—도 증가했다. 달리 말하면 사회적 주택에 대한 지출 증가에도 불구하고 북아일랜드 정부는 주거권과 관련하여 점진적 달성의 의무의 이행에 이르는 결과를 성취하지는 못했다.⁶²⁾

사회권위원회는 또한 퇴행적 조치를 피할 정부의 의무는, 경제적 사회적 문화적 권리를 실행하는데 투입된 공공지출의 부당한 감축이, 그 감축에 의해 영향을 받을 수도 있는 사람들을 보호하는 것을 목표로 한 적절한 보상조치들 없이 이루어져서는 안 된다는 것을 의미한다고 말했다. 이는, 일단 도입된 후에는 하나의 프로그램이나 예산 항목은 감축되거나 제거될 수 없다는 뜻이 아니다. 사실 어떤 프로그램에 대한 요구는 끝날

수 있고 그런 상황에서는 그 예산을 삭감한다고 해서 퇴행에 해당하지는 않을 것이다. 그러나 퇴행금지의 의무는 정부 편에서 배정의 감축(특히 반복적 지출과 관련된 배정의 감축)은 일반적으로 일정한 사람들의 권리 향유를 축소시킨다는 점에 대한 인식을 요구하는 것이다. 그런 상황에서 정부가 배정 감축에 의해 생겨하는 어떤 부정적 결과이든 그것에 대해 보상할 대안 프로그램이나 조치를 도입하지 않는다면, 그것은 퇴행을 피할 의무를 이행하지 못하는 것이 될 것이다.

예산 감축을 정당화할 필요성

2007년에 인도의 마하라슈트라 주의 지방정부는 많은 시민사회단체들과 함께 그 주 안에 있는 저소득 부족지역인 멜가트의 임신 여성들과 아동들을 위한 건강서비스를 개선할 목적을 가진 건강 상담 프로그램을 시작했다. 2년 후 그 프로그램에 대한 독립적 평가는, 그 프로그램이 외래 및 왕진 서비스를 받는 환자의 13% 증가 등 건강 서비스의 질적 및 양적 개선을 가능하게 하면서도 지출 증가는 5% 미만이었다고 결론내렸다. 그 평가는 또한 위탁시설, 구급차 서비스 및 심각한 영양실조에 걸린 아기들에 대한 식품의 질에서의 개선도 인정했다. 이러한 결과에도 불구하고 당국은 2010년 초에 어떤 설명도 없이 그 프로그램을 종료시켰다. 시민사회단체는 핵심적 보건 영역에 대한 배정예산의 과소사용, 그 프로그램에 배정된 자금의 불충분함, 그리고 다른 지구와 비교할 때 멜가트에서 건강지출의 낮은 수준을 원용하면서, 뭄바이 고등법원의 개입을 구했다. 2010년 12월에 고등법원은 증거를 검토하기 위한 심리를 열었고 그 프로그램의 지속을 명령했다.⁶³⁾

경제 위축의 상황에서 정부가 필요한 예산 삭감을 할 때에는, 최우선적으로 가장 취약한 사람들이 보호되도록 보장하기 위하여 신중을 기해야 한다.⁶⁴⁾

예산 감축이 가장 취약한 사람들에게 가장 심한 타격을 준다

2010년에 **아일랜드 공화국**의 건강예산은 8억 유로 즉 5% 삭감되었고 2011년에는 7억 4600만 유로 (5%), 그리고 2012년에는 5억 4300만 유로 즉 약 4%만큼 삭감되었다. 저소득집단에 속하는 가구의 10%만이 사적 의료보험을 가지고 있는 반면 고소득가구의 55%가 그렇다. 정부지원의 보건서비스가 예산 긴축에 대응하여 삭감됨에 따라 정부제공 서비스에 더 의존하는 사람들은 더 심하게 타격을 받을 가능성이 크다. 따라서 퇴행적 조치는 동시에 차별적일 수 있고 실제 차별적인 경우가 많다. 아일랜드에서 이미 양질의 보건서비스에 접근하는데 어려움을 겪고 있는 유랑자 공동체, 비호신청자 및 장애인 등 취약집단은 가장 심한 타격을 받았을 것 같다.⁶⁵⁾

포르투갈은 감축을 할 때 신중한 조치를 취하는 정부의 사례를 제공해 준다.

퇴행을 피하기 위하여 신중을 기하는 것

포르투갈 헌법은 사회보장에 대한 보편적 권리를 포함하고 있다. 여러 해 동안 정부는 모든 가정에 가족 중 아동의 수를 근거로 한 정률 급여인 가족수당을 제공했다. 공식적으로 고용된 사람들에게 대한 급여는 고용주 및 노동자들이 납부한 기부체계로부터 나왔다. 이전의 자금원에 기여한 적이 없거나 그렇게 했음에도 자격조건을 갖지 못한 사람들에게 대한 급여는 일반 조세로부터 나오는 자금들에 의해 포섭되었다. 아동과 청소년들은 그들의 상황에 관계없이 아동급여를 받을 자격이 있었다.

1997년에 부분적으로는, 실업, 저고용 및 인구구성 변화의 결과로 사회보장체계에 대한 기부금 감소로 인한 재정 긴축에 직면하여, 정부는 그 프로그램을 수정할 필요가 있고, 더 많은 아이들이 있는 더 가난한 가정에 우선순위를 두기로 결정하였다. 가정들은 자원 계층

(resource brackets)으로 분류되었다. 가족의 자원이 증대함에 따라 급여의 금액은 감소했다. 높은 자원계층에 속하는 일부 가족들은 더 이상 급여를 받을 자격이 없었다. 정부는 이런 접근이 퇴행적이라고 생각하지 않았다. 정부는 그것을 더 긴축된 예산에 비추어 필요한 조치라고 보았다. 차등제는 사람들이 권리를 실현하는데 필요한 소득을 계속해서 가지도록 보장하려고 했고 정부는 가장 취약한 사람들에 우선순위를 두었다.⁶⁶⁾

5. 즉각적 실현을 위한, 적절하고 효과적이며 적합한 배정

II장에서 논의되었듯이 정부가 즉각 실현할 의무를 가지고, 그것에 관해서는 경제적 고려들이 비실현에 대한 변명이 될 수 없는, 많은 권리들, 특히 시민권규약에서 명시된 권리들이 있다. 정부는 관련된 조약기구가 “효과적”이고 “적합한” 조치들이라고 해석해 온 “적절한” 조치를 즉각 취할 의무를 진다. 정부가 할 수 있는 핵심적 조치는 물론 공공예산이다.

효과적이지도 적합하지도 않은 배정⁶⁷⁾

시민권규약 제10조는 “자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다”고 보증한다. 이에 도 불구하고 2013년 3월 보고서에서 **콩고민주공화국**의 유엔 공동인권사무소는 이 권리가 어떻게 효과적으로 실현되지도 적합하게 실현되지도 않고 있는지를 설명했다. 그 증거는 정부의 예산에 관한 상세한 내용을 포함했다.

“첫째, ...근년에 교도소 체계에 관한 정부의 예산정책은 결함이 있고 일관성도 없는 듯하다. ... 2009, 2010 및 2011년 국가예산을 정립하는 재정법에서 교도소서비스에 배정된 부분에 대한 조사는, 11개의 중앙교도소와 3개의 구금캠프만이 정기적인 예산을 받는다는 것을 보여준다. 그러므로 지구, 도시 및 준주의 교도소들은 물론 교도소나 기타 구금캠프의 부속시설들은 어떤 예산 배정도 받지

못하며 최상의 시나리오에 따르더라도 간헐적으로만 국가(중앙 또는 도 수준의)로부터 자금을 받는 것으로 보인다...

“둘째, 교도소 예산은 교도소 인구에 따라 결정되어야 한다. 그러나 2009년과 2011년 사이에 더 높은 예산을 받은 마칼라 교도소를 제외하고는 주 예산에서 언급된 중앙교도소들은, 교도소마다 상당히 달라지는 평균 교도소 인구에 관계없이, 모두 피구금자의 식비로 동일한 금액을 받았다. 그 결과 피구금자 500명의 수용능력을 가지고 있고 실제로는 2012년 10월 1일 기준으로 1505명이 넘는 교도소 인구를 갖고 있던 부카부 중앙교도소는, 음반다카 및 마타디 중앙교도소가 150명의 피구금자 수용능력을 가지고 있고 실제로는 2012년 10월 1일에 457명의 교도소 인구를 갖고 있었음에도 불구하고, 이들 교도소와 정확히 동일한 금액의 구금자 식비 예산을 받았다. 따라서 실제로 피구금자의 식비는 이용가능한 자원에 따라 배정되고 인구에 따라 배정되지는 않는다. 그러므로 이런 예산이 재소자들의 식사 요건을 충족하기에 불충분하다는 것은 놀랍지 않다.”

적절한 조치들에는, 조치들과 관련 예산배정, 즉 문제의 권리들을 실현하기 위하여 잘 설계되고, 공적 자원에 대한 예견가능한 제한을 고려할 때 낭비적이지 않은 예산배정이 포함된다.

공판 전 구금의 비용

시민권규약 제14조는 형사범죄로 기소된 사람들에게 부당한 지체 없이 재판에 회부될 권리를 보증한다. 많은 나라들의 현실은 그런 재판이 시작될 때까지 수개월 또는 수년이 걸릴 수도 있다. 임시적으로는 기소된 사람들의 대부분은 종종 끔찍한 조건에서, 부적합한 음식과 열악한 위생조건에서, 공판 전 구금에 처해지지만, 동시에 그 사람의 가족은 그 사람이 노동력의 한 구성원으로서 벌고 있던 모든 소득을 상실했다.

최근까지도 공판을 기다리는 사람들의 대규모 구금의 비용, 즉 가

죽에 대한 비용은 물론 정부에 대한 비용에 대한 상세한 연구는 거의 없었다. 인권옹호자들은 오랫동안 공판을 기다리며 감옥에 있는 많은 사람들은 사회에 어떤 위협도 제기하지 않으며 그들의 법정 심리 전에 가석방으로 석방되더라도 도주할 가능성도 없을 것이라고 주장해 왔다. 최근에 이루어진 연구들은 또 다른 문제를 제기했다. 수많은 사람들에게 대한 공판 전 구금은 인권적 관점에서뿐만 아니라 예산상의 관점에서도 “적절한” 조치인가? 사회 전체에서 사람들은 개인적 안전의 권리를 가지며 구금된 사람들은 자유권과 유죄가 증명되기 전까지 무죄로 추정될 권리를 가진다. 정부는 그러한 권리들을 실현하기 위하여 적절하게 자금을 지출해야 한다. 사회 전체에 대해 어떤 위협도 제기하지 않을 사람들을 공판 전 구금상태에 두기 위하여 대규모의 자금을 지출하는 것은, 비용이 덜 드는 대안들이 존재할 때에는, 인권적 관점에서는 물론 예산적인 관점에서도 “적절한” 결정이 아니다.⁶⁸⁾

권리가 즉각적으로 실현되어야 할 때, 인권위원회 일반논평 제31호(2004)는 경제적 고려는 비실현에 대한 변명이 될 수 없다고 강조한다. 이는 경제적 위기가 이들 권리의 실현을 위협하는 예산 배정이나 지출에서의 감축으로 이어져서는 안 된다는 것을 의미한다.

경제적 위기와 생명권

1996-1997년 겨울에 불가리아는 심각한 경제위기에 직면했다. 약 80명의 아이들이 수용되어 있던, 정신적 육체적 장애를 가진 사람들을 위한 주르코보의 집은 지방정부 예산을 통해 자금을 받았다. 그 예산은 위기의 결과 심각하게 감축되었고 지방당국은 그 집이 거기서 살고 있는 아이들을 위한 적합한 식량, 난방과 의료를 확보하는데 필요한 자금을 제공해줄 수 없었다. 지방의 시장이 그 집의 책임자와 결합하여 국가정부의 여러 부처들에 대하여 반복해서 요구를 했지만, 아무런 답변도 듣지 못했다. 그 겨울이 끝날 때 즈음에 시설에 수용

된 15명의 아이들이 적합한 음식의 부족과, 그 집이 적합한 난방과 세면 및 침구와 의복을 제공할 수 없었던 결과 생겨난 비위생적 조건들로 인하여 사망했다.

사망한 아이들을 대신하여 한 사건이 유럽인권재판소에 제기되었고, 재판소는 문제가 존재한다는 고지를 받은 정부 관리가 그 권한의 범위 내에서 시설에 지원을 제공하기 위한 필요한 조치를 취하지 않았을 때, 국가는 생명권을 보호하는 유럽인권협약 제2조를 침해한 것이라고 판결했다. 재판소는 그 시설의 조건들은 국가가 대응할 수 없었을 어떤 갑작스런 불가항력적 사건으로 인한 것이 아니라 오히려 고위 정부관리가 정보를 가지고 있던 국가적 위기의 일부였다고 판시했다.⁶⁹⁾

I장에서도 언급되었듯이 권리를 즉각적으로 실현할 의무는 단순히 시민적 정치적 권리에만 국한되지 않는다. 사회권위원회는 그 일반논평 제3호 (1990)에서 모든 사람이 규약상의 각 권리의 최소한의 필수적 수준의 즉각적인 향유를, 차별없이 보증받는다라고 명확하게 실시했다. 예컨대 식량권과 관련해서는 최소한의 핵심의무는 아무도 굶주림을 당하지 않도록 보장하는 것이다. 정부가 이 최소한의 핵심의무를 이행할 수 없는 경우 그것은 우선순위의 문제로서 이 수준에 도달하기 위하여 모든 노력을 기울였음을 입증할 수 있어야 한다.

인도 최고법원과 식량권 — 즉각적 실현

그 결정의 근거를 국제조약규정이 아니라 **인도 헌법**에서 구하긴 했지만, 인도 최고법원은 식량권과 관련된 한 사건에서 경제적 사회적 권리를, 즉각적 실현을 요구하는 것으로 취급했다. 생명권은 인도 헌법에서 근본적 권리로 명시되어 있고 따라서 즉각적 이행을 요구한다. 2001년 제기된 식량권 침해를 문제삼은 한 사건에서 최고법원은 식량은 생명을 위하여 필요하고 따라서 식량권은 생명권의 일부이며 즉각적 실현이 되어야 한다고 판시했다. 몇 년에 걸친 과정에서

법원은 정부에게 그 식량 보충 프로그램을 개선하고 확대할 것을 지시하고, 정부에게 이런 목적을 위한 충분한 자금을 배정하라고 명령하는 여러 차례의 임시명령을 발했다. 2001년 이래 최고법원은 법원의 명령이 이행되는지를 확실히 하기 위하여 정부의 지출을 포함하여 정부의 행동을 밀접하게 감시해 왔다.⁷⁰⁾

6. 예산에서 가용자원의 최대한과 경제적 사회적 권리의 우선화

사회권위원회는 가용자원을 최대한 이용할 의무는 한 나라의 예산에서 경제적 사회적 문화적 권리 관련 계획, 프로그램 및 프로젝트에 “적정한 우선순위”가 부여되어야 함을 의미한다는 점을 명확히 해 왔다. 물론 정부가 직면하는 도전들 중 하나는 “적정한 우선순위”(due priority)가 무엇을 의미하는지를 해석하는 것이다.

- 비핵심적 영역들을 우선화하는 것은 권리 관련 영역들에 “적정한 우선순위”를 부여할 의무에 합치하지 않을 것임은 명백하다. 그러나 많은 부문들이 어떤 권리의 실현을 직접적으로 뒷받침하지는 않지만 일 자리를 제공하거나 인권의 실현에 필수적일 수 있는 필요한 인프라(도로 등)를 개발함으로써 간접적으로 그렇게 할 수는 있기 때문에 “비핵심적”임을 정의하는 것은 간단하지 않다. 권리와 관련된 상황에 영향을 미치는 복수의 요인들을 이해하고 그에 따라 예산을 평가하는 것이 중요하다. 이는 언뜻 보기에는 인권을 충분하게 우선화하지 않는 예산으로 이어질지도 모른다. 예컨대 지방정부가 교육이나 보건 서비스를 전달할 능력이 관련 예산을 관리할 능력의 부족으로 방해받는다고 생각할 수 있고, 따라서 3년 동안 그 행정직원들의 훈련을 허용하기 위하여 자원을 배정할 수도 있다. 이 경우 행정에 재정을 제공할 비교적 높은 우선순위를 두는 것은 인권실현을 향하여 추동된 대단히 중요한 전략 내에서는 전적으로 적절한 것일 수 있다.⁷¹⁾
- “적정한 우선순위”는 예산의 구체적 몫이나 백분율이 구체적 부분으로 가야한다는 의미는 아니며 “적정한 우선순위”에 대한 평가를 하는

것은 맥락에 특화되어야 한다(context specific). 때로는 국가 헌법, 법률이나 정책 자체가 특정 부문들에 대한 지출을 위한 기준을 제공하기도 한다.

국가헌법의 기준을 충족하지 못하는 것

인도네시아 헌법은 예산의 20%가 교육에 배정되어야 한다고 규정한다. 정부가 이 기준에 달하지 못하는 것이 그 나라의 헌법재판소로 가는 사건의 대상이 되었다. 그 소청은 2008년 예산의 15.6%만이 그렇게 배정되었다는 것이었다. 헌법재판소는 2008년에 정부가 20%의 지표에 도달할 의무가 있다고 판시했다.⁷²⁾

- “적정한 우선순위”를 평가함에 있어서 구체적 부문에 대한 배정을 유사한 상황에 있는 나라들에서 동일한 부문에 대한 배정과 비교하는 것이 유용할 수 있다. 때로는 정부가 경제적 사회적 문화적 권리와 관련된 부문들에 “적정한 우선순위”를 부여하고 있는지 평가하기 위하여 지역적 또는 국제적 지침을 참조하는 것조차도 유용할 수 있다.

경제적 사회적 문화적 권리에 “적정한 우선순위”를 부여하지 않는 것

2009년 현재 **과테말라**의 사회적 지출—건강, 교육, 주거, 물 및 위생, 그리고 사회보장과 사회서비스 등 복지에 배정된 지출—에 대한 배정은 라틴 아메리카와 카리브해에서 가장 낮았다(2008년 GDP의 7.7%). 이 낮은 수준의 사회적 지출은 이 나라에서 상당한 수준의 빈곤, 박탈 및 불평등을 다룰 국가의 능력을 심각하게 제한했다.⁷³⁾

- 정부가 경제적 사회적 문화적 권리에 “적정한 우선순위”를 부여하고 있는지를 정부(그리고 시민사회)가 평가할 수 있도록 하기 위하여, 예산 범주들은 배정이 어떤 의도를 가지고 있는 것인지를 명확히 해야 한다. 많은 사례들에서 정부가 그 예산에서 일정한 품목들에 할당하

는 광범위하거나 모호한 명칭 때문에 그런 평가를 내리기 어려울 수 있다.

광범위하고 모호한 예산 명칭은 부적절한 지출로 이어질 수 있다

캄보디아 정부는 수년에 걸쳐 점점 더 많은 금액의 예산을 표면적으로는 비상사태 또는 예견하지 못한 지출을 위한 것으로 보이는, “예비적 비용”과 “기타 비용”에 배정해 왔다. 이들 예산은 2005년 미화 3600만 달러에서 2009년 1억 4500만 달러로 증가했다. 이 기간 동안 재무부는 이들 총액 중 미화 1억 5200만 달러를 지출했다(반면 건강에 대한 지출은 고작 미화 2620만 달러에 불과했다). 동시에 그런 “예비적 비용”과 관련된 총 110개의 하위명령들 중에서, 자연재해 피해자들을 위한 것 하나와 적십자를 위한 두 가지 등 단 5개만이 실제 비상사태 또는 예견할 수 없는 사건들 등에 쓰여진 것으로 볼 수 있었다고 보도되었다.⁷⁴⁾

- 예산에서 경제적 사회적 문화적 권리를 우선화하는 것은 단순히 이들 권리의 실현에 가장 중요한 영향을 미치는 업무를 하는 부처들이 예산에서 우선시되어야 할 뿐만 아니라 이들 동일 부처의 예산들도 그 자체가 인권의 우선순위를 반영해야 한다는 것을 의미한다. 예컨대 보건부의 경우 사회권위원회의 일반논평 제14호(2000)에 따르면, 그 예산은 3차 진료보다는 기초적 및 예방적 진료를 우선화해야 하고, 일반적으로 행정적 또는 비핵심적 항목보다는 직접 서비스를 우선해야 한다. 배정이 정반대로 되는 경우가 너무나 흔하다. 교육의 영역에서도 마찬가지로 많은데, 인권 기준(사회권위원회 일반논평 제13호(1999))이 기초교육을 더 우선시해야 한다고 정부에게 지시하고 있음에도 불구하고 2차 또는 3차 교육이 기초교육보다 더 많은 자금을 배정받는다.

건강예산 내의 우선순위 고려하기

터키에서 일군의 비정부단체들이 2009년 예산을 분석하면서 다음과 같이 말했다.

“우리는 건강에 관한 공적 지출의 구성이 상당히 문제라고 생각한다. ... GDP에서 건강에 관한 공적 지출이 차지하는 몫이 2009년에 5%인데, 그 중 3.35%와 1.65%가 SGK[터키의 보편적 보건기획]와 보건부에 의해 각각, 의약품과 치료서비스에 지출되고 있다. 여러 국장들(DGs) 간에 이루어진 보건부의 예산배정 차트로부터 추적해 볼 때 지출의 71%가 치료서비스 국장에 의해 이루어지고 29%는 기초보건서비스 및 기타 서비스 국장에 의해 이루어진다. 그러므로 우리는, 1.65%의 3분의 1만이, 즉 GDP의 0.5%만이 예방적 보건서비스에 관한 공적 지출에 배정되는 반면 4.5%는 약품과 치료서비스에 대한 지출을 구성한다고 판단한다.”⁷⁵⁾

예산 배정을 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 정부의 정책, 프로그램 및 계획들은 그 인권의무를 반영해야 하고, 인권의 실현을 가장 잘 확보하기 위한 방식으로 개발되고 실행되어야 한다. 정책, 프로그램 및 계획을 실행하는 과정에서 핵심 조치는, 정부예산의 배정이 그런 정책, 프로그램 및 계획을 실현하는 데 필요한 자원에 대한 철저하고 현실적인 분석에 근거를 두도록 보장하는 것이다.
- 그 실현이 즉각적이어야 하고, 자원 제한이 그 권리를 완전히 실현하기 위한 충분한 자금을 배정 및 지출하지 않은데 대한 유효한 근거가 되지 못하는, 일부 권리들이 있다.
- 사회권위원회는 정부가 그들의 정책, 프로그램 및 계획에서 경제적 사회적 문화적 권리의 실현에 “적정한 우선순위”를 부여해야 하고, 그 우선순위는 정부의 예산 배정에도 반영되어야 한다고 말해 왔다. 위원회는 “적정한 우선순위”를 평가하기 위하여 몇 가지 다양한 계산법을 이용한다.

- 경제적 사회적 문화적 권리와 관련된 프로그램 및 프로젝트들에 대한 예산 배정의 감축은 통상 그에 상응하여 사람들의 권리 향유에 부정적 영향을 주는 관련 재화 및 서비스의 감축으로 이어진다. 그런 상황에서 정부는 사람들의 권리가 배정의 감소 결과 해쳐지지 않을 것이고 해쳐지지도 않고 있다는 것을 보장하는 대안적 계획과 프로그램을 마련해 두고 있다는 것을 확증할 수 있어야 한다.
- 정부는 다양한 집단들에 대한 예산 배정의 영향을 평가하고, 정부가 그것이 자금을 배정하는 방식에 있어서 비차별(직접 및 간접적인)의 의무를 충족하고 있다는 점을 보장하기 위하여 정기적인 수혜귀착분석(benefit incidence analyses)을 수행해야 한다.

IV. 예산 집행(지출)

입법부가 예산을 승인한 후에, 부처, 부서 및 기관들의 형태를 띠는 집행부는 예산을 집행 또는 실행하는 데 책임을 진다. 정부의 지출은 여러 가지 방식으로 인권의무의 준수에 관하여 배정보다 더 많은 것을 드러낸다. 정책과 계획들은 잘 설계될 수 있고, 예산에서 배정이 정확하게 이들 정책과 계획을 실현하는 비용을 반영할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 가장 잘 만들어진 계획들도 자금을 지출할 때가 오면 여전히 잘못될(go awry) 수 있다. 적절한 지출 없이는 건실한 정책과 계획들도 실현되지 못할 것이다.

정부 지출과 관련하여 종종 발생하는 일부 구체적 문제들에 대하여 인권의무들이 갖는 함의에 초점을 맞추기 전에 정부의 지출과 이들 의무에 관하여 몇 가지 개괄적인 점들을 다루는 것은 그럴만한 가치가 있다.

첫째, 증가된 정부 세입이 반드시 증가된 지출을 의미하지는 않는다. 재정난도에 관한 III.A.1절은, 인권과 관련된 목적들을 위한 공공지출에 추가적 자원들을 이용할 수 있도록 하기 위하여, 정부의 세입증대가 GDP 증대에 따라 이루어지는 것이 바람직함을 논의했다. 그러나 정부는 경제가 강하고 세입이 증대되는 추세에 있을 때에도 지출을 상당히 늘리지는 않고, 대신 경제와 세입이 느린 비율로 성장하거나 심지어 위축될 때에 경기조정적(countercyclical) 지출을 감안할 수 있도록, 추가된 세입의 일정 몫을 “비상대비”(rainy-day) 자금으로 남겨두기로 선택할 수도 있다. 일부 인권 지출의 성격은, 권리 실현이 자원의 이용가능성을 조건으로 하지 않는 경우에는, 경제적 사회적 문화적 권리를 점진적으로 실현할 의무와 함께 이들 영역에 대한 지속가능한 지원의 필요성을 시사한다. 그런 비상자금은 권리 실현의 지속가능성을 확보하기 위한 괜찮은 방법일 수 있다.

둘째, 지역 정부들은 종종 교육, 건강 또는 물의 영역들에서 서비스를 제공하는 것과 같은 일정한 정부기능에 대한 1차적 책임을 지며, 따라서 관련된 대부분의 지출을 행한다. 위와 비슷한 맥락에서 모든 수준의 정부

가 예산을 **지출하는** 방법으로 정부의 인권의무를 이행하는 데 책임을 진다. 이는 지역정부가 국가정부로부터 구체적 기능을 위한 자금제공을 받든 그렇지 않은 지역정부에도 타당하다. 이번에는 지역 수준의 정부들이 정부의 인권의무에 따라 그들의 예산을 집행하도록 보장하기 위하여 국가정부가 지역 정부의 예산을 감독할 책임을 진다.

셋째, 경제적인 관점에서 “효율적”이라고 여겨질 수 있는 것이 인권의 관점에서는 받아들이기 수 없는 것일 수 있다는 것을 명심하는 것이 중요하다. 사회권위원회는 가용자원을 최대한 이용할 의무가 그 정부가 그 지출에서 효율적이어야 함을 의미하는 것이라고 해석해 왔고, 이하의 대부분 절들은 지출이 효율적이거나 비효율적일 수 있는 여러 방식들을 논의하게 된다. 경제학자들 역시 “효율적”이라는 단어를 사용하기 때문에, 인권 정책, 기획, 조사 및 옹호에서 그 용어를 사용하는 것의 의미를 더 잘 이해하도록 하기 위하여 그 용어를 약간 분석할(unpack) 필요가 있다. 이 점에서 핵심적 구분은 “운영상 효율성”(operational efficiency)과 “배정상 효율성”(allocative efficiency) 사이에 이루어져야 한다.

운영상 효율성은 지출된 자원으로부터 가장 많은 것을 얻어내는 것에 초점을 둔다. 많은 시민사회의 예산작업이 운영상 효율성에 맞춰져 있다. 자금이 형편없는 조달 절차를 통해 낭비되었는가? 서비스 전달 지점으로 가는 동안 자금이 누수가 있었는가?

반면 배정상 효율성은 여러 활동들 사이에 자원의 배정을 살펴보고 그 배정이 가용자금을 가장 효율적으로 이용하고 있는지 여부를 묻는다. 우리는 그 자원 배분으로부터 우리가 얻을 수 있는 최대한을 얻는가, 아니면 대안적 배분이 우리에게 더 많은 것을 줄 것인가? 배정상 효율성은 예를 들어 예산이 기본적 서비스에 대한 접근을 증대시킬 의도를 가진 정책들을 실행하는 데 도움이 되도록 잘 설계되었는지 여부를 평가하는 데에서 고려할 매우 중요한 것일 수 있지만, 다른 각도에서 볼 때에는 인권에 문제적일 수도 있다. 예컨대 인구가 도처에 흩어져 있는 농촌지역에 학교를 건설하는 것은 교육을 지리적으로 100명의 아이들에게 더 접근가능한 것으로 만들 수 있지만, 같은 학교를 도시에 건설하는 것은 1000명의 아이들에게 접근가능성을 더 높일 수 있을 것이다. 운영상 효율성은 학교를 도시에 건설하는 것에 찬성하겠지만 인권법은 단순히 농

촌아동들에게 교육을 접근 가능한 것으로 만드는 데 비용이 더 든다는 이유만으로 그들을 뒤처지게 버려두는 것을 금지한다.

마지막으로, 정부 지출 중 상당한 몫들이 예산외의 것으로(as off budget) 취급될 수 있다. 예산 외로 다루어질 때 공적개발원조와 관련된 문제들은 III.A.4절에서 언급되었다. 그러나 공적개발원조로부터 나오는 것 외에도 예산외 지출의 원천들이 있다. 이들에는 무엇보다도 사회보장 및 연금 기금, 국내 자연자원 채취로부터 나오는 소득원 그리고 공기업에 의해 제공되는 자원들이 포함될 수 있다. 그런 기금을 예산 외로 취급하는 데에는 타당한 이유들이 있을 수 있지만 정부의 인권의무 이행과 관련해서는 잠재적인 위험도 있다. 지출이 예산과정 바깥에서, 종종 투명하지 않은 방식으로 발생하는 경우, 지출을 감시하고 통제할 정부의 능력은 상당히 손상될 수 있다. 정부(그리고 시민사회감시자들)가 무엇이 어디에 지출되고 있는지를 아는 것, 그리고 여러 원천에서 나오는 정부지출이, 다 같이 보면 정부의 인권의무와 합치하도록 보장하는 것은 어려울 수 있다. 그러한 예산 외의 지출이 제한된다면, 정부로서는 이들 의무를 이행하기가 더 쉬워질 가능성이 크다.

흔히 많은 문제들이 정부가 자금을 지출할 때 발생한다. 다음 절들은 이들 문제의 일부가 갖는 인권적 함의에 초점을 둔다. 첫 번째 절(A절)은 정부 지출에서 비차별을 살펴본다. 남은 절들에서 다루어지는 문제들은 정부의 인권의무, 가장 중요하게는 경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무 이행에 대한 함의를 갖는 것들이다. 그런 문제들은 다음 절들에서 다루어진다.

B. 과소지출

C. 부처 간 및 부처 내에서 지출의 상쇄요소들

D. 누수

E. 낭비적 지출.

A. 지출에서 비차별

배정이 평등 및 비차별의 의무에 합치하는 경우에도 그런 배정의 지출이 문제투성이일 수 있다.

I장에서 언급되었듯이, 비차별은 모든 국제인권조약들에 포함되어 있고 모든 권리에 적용되는 즉각적이고 공통적인(cross-cutting) 의무이다. 따라서 모든 권리와 관련된 지출은 이 의무를 준수해야 한다.

차별적 지출에 의해 위협받는 표현의 자유

라틴아메리카 국가들을 포함한 많은 나라들에서 정부는 서로 다른 형태의 마스크 홍보비에 상당한 금액의 자금을 지출한다. 정부는 예컨대 건강이나 안전과 관련된 중요한 문제들에 관하여 사람들에게 알리기 위하여, 일정한 행태를 장려하기 위하여(예컨대 투표하러 나가도록) 또는 사람들에게 그들이 자격을 가질 수 있는 정부프로그램을 알리기 위하여 홍보를 이용할 수 있다. 많은 나라들에서 이런 유형의 정보홍보로부터 나오는 소득은 다양한 마스크의 운영소득 중 상당 부분을 구성한다. 마스크에 대한 이런 유형의 재정적 지원은 표현의 자유를 촉진하는 중요한 수단일 수 있지만, 관련된 자금제공이 부적절하게 일정한 마스크를 그들의 정치적 관점을 이유로 징별하기 위하여 이용된 경우도 빈번했다. 미주기구(OAS)는 이 문제에 관하여 이렇게 보고했다.

“정부 광고세입을 받을 본래적 권리는 존재하지 않는다. 표현의 자유의 근본적 권리가 침해되는 것은 오로지 국가가 광고세입을 차별적인 방식으로 배정하는 경우뿐이다. 국가는 모든 마스크에 대해 광고세입을 거부할 수 있지만 차별적 기준을 근거로 하여 특정 마스크에만 홍보소득을 거부할 수는 없다. 국가가 정보원이 미치는 인구의 비율, 주파수 강도, 기타 유사한 요인들을 근거로 광고 수여에 대한 결정을 할 수는 있지만, 공식적 행동의 보도, 공직자에 대한 비판, 관리들의 재정적 기여자를 해칠 수 있는 보도를 근거로

홍보 수여나 중단을 결정하는 것은 표현의 자유권 행사를 이유로 마스크를 징벌하는 것에 해당한다. 정부 광고는 마스크의 활동에 매우 중심적인 것이어서 그 거부는 벌금이나 징역형만 큼이나 큰 악영향을 미치게 될 수 있다. 광고 수입에 대한 그들의 희망은 공식적 홍보의 유리한 배정에 달려있기 때문에, 마스크 정보원들은 최종적인 홍보 결정권자에게 유리한 보도를 만들어내도록 타협적 이 되고 효과적으로 강제될 것이다.”⁷⁶⁾

지출에 있어서의 차별의 이유는, 배정이 표면상 차별적이지 않은 경우에도, 잠재적으로 많을 수 있다. 때로는 자금을 지출할 책임이 있는 사람들이 의식적으로 선호하는 집단이나 지역에 그 자금들을 돌린다. 이는 더 취약한 집단들에 대한 차별을 야기할 수 있는데, 그것은 그들이 강력한 정치적 후원자를 가질 가능성이 적기 때문이다.

정부 예산과 사립학교

아르헨티나의 부에노스 아이레스 시는 그 교육예산의 상당 부분을 사립학교에 대한 보조금에 지출했다. 2005-2010년의 기간 동안 정부는 그런 보조금을 위해 지출되는 금액을 6억 550만 달러(미화 약 2억1000만 달러)에서 9억 1880만 달러(미화 약 2억 3450만 달러)로 늘렸다. 이에 더하여 이들 보조금으로 지출되는 예산의 비율이 예산법에서 배정된 비율보다 더 높았다. 2005년에 사립학교에 대한 지출은 교육예산의 15.4%를, 2010년에는 17.8%를 기록했다. 2011년에 시민사회단체인 평등과 정의를 위한 시민연합(Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, ACIJ)은 그 도시의 다른 지역들에 있는 사립학교들 간 자원의 배분에 관하여 보도했고, 보조금 배분이 가장 부유한 학생들과 가장 가난한 학생들 사이의 교육 불평등의 심화에 기여했다고 결론내렸다. 정부는, 매우 높은 수업료를 부과하고 따라서 가장 부유한 학생들만 다닐 수 있는 많은 학교들에 보조금을 제공했다. 나아가 보조금을 받는 사립학교의 대다수는, 학생의 다수가 사립기관에 다니고 공립학교조차도 더 많은 공간과 더 나은 교육조건을 가지

고 있는, 도시의 가장 부유한 지역에 위치했다. 달리 말하자면 정부는 교육자금을 지출하는 방식을 통해 양질의 교육에 대한 평등한 접근을 확보하는데 실패하고 있었다.⁷⁷⁾

현금 이전 프로그램을 둘러싼 차별 문제

2011년 보고서에 따르면 브라질, 인도, 멕시코, 나이지리아 및 터키 등 중위소득 국가들에서 공공예산의 상당비율이 조건부의 현금 이전에 배정되고 있다. 이들 빈곤감축 프로그램들은 저소득가정에 현금보조금을 직접 교부하여, 그들이 자녀의 건강과 교육에 투자할 수 있도록 한다. 여성들은 대개 아이들을 위한 이들 보조금의 수령자들이지만 그들은 건강 및 교육 서비스를 요구할 때 공직자들의 젠더 차별에 직면하는 경우가 빈번하다. 예컨대 “기회”(Oportunidades)로 알려진, **멕시코**의 조건부현금이체(Transferencias en Efectivo Condicionadas, TEC) 프로그램의 경우 2006년과 2009년 사이에 8366건의 비행사례가 보고되었고 그 중 39%는 건강 부문에서 발생한 권한 남용을 이유로 한 것이었다. **아르헨티나**에서는 5000건의 성적, 신체적 및 정신적 괴롭힘 또는 폭력이 2002년과 2008년 사이에 “세대주”(Jefas de Hogar) 프로그램의 실행과 관련하여 보고되었다. 예컨대 여성들은 정치적 시위에 출석하거나 건강 및 교육 혜택과 교환으로 사유재산을 청소하는 등, 프로그램의 범위를 벗어난 무급 활동에 참가하도록 강요되었다.⁷⁸⁾

인권과 극빈에 관한 유엔 독립전문가가 그런 현금 이체 프로그램(cash transfer programmes, CTPs)에 관하여 말한 바에 따르면 다음과 같다.

“책무성과 구제장치 없는 현금이체프로그램은 권원과 권리라는 관점에서 이해되기 어렵고 오히려 정치적 행위자들에 의해 조작될 수 있는 상하관계(clientelism)의 도구로 보일 가능성이 크다. ...평등과 비차별의 원칙은 ... 국가가 불리한 지위에 있고 주변화된 개인들

과 집단들에게 우선순위를 부여할 것을 요구한다. 국가는 대상 선정 과정과 자격기준이 공정하고 효과적이며 투명하도록 보장해야 하고 그들이 차별로부터 보호되도록 보장해야 한다. 현금이체프로그램은 사회의 어떤 개인이나 집단에 대해서도 더 심한 낙인찍기나 사회적 배제를 야기해서는 안 된다.”⁷⁹⁾

B. 과소지출

배정된 자금의 과소지출은 많은 나라들에서 흔히 나타나는 문제이다. 배정된 자금의 과소지출은, 상황에 따라서는, 정부가 그 인권의무를 적절하게 이행하지 못하는 결과에 해당할 수 있다.

- **평등 및 비차별:** 배정이 아무런 차별적 의도를 보이지 않는 경우에도조차도 과소지출은 의도적이든 그렇지 않은 영향에 있어서 차별적일 수 있다. 예컨대 다수인종 거주지역에 배정된 자금은 완전히 지출되는데 반하여 소수인종 인구가 많은 지역들에 할당된 배정은 과소지출될 수 있다. 도시지역에 배정된 자금들은 지출되는 반면 농촌지역에 할당된 자금은 회계연도가 끝날 때까지 과소지출된 채 남아 있을 수 있다. 전체 예산이 동시에 과소지출될 수도 있는데, 이 때 서비스가 충분하지 못한 지역들이 추가적인 투자를 요구하면 남아있는 자금으로부터 많은 혜택을 볼 수 있다.
- **“적합한” 지출:** 정부가 어떤 권리를 즉각적으로 실현할 의무가 있는 경우, 그리고 자원 제약이 그렇게 하지 못하는 것에 대한 변명이 되지 못하는 경우에는, 그 권리들을 실현하기 위하여 무엇이 배정되었는지뿐만 아니라 무엇이 지출되는지도 살펴보는 것이 중요하다. 완전히 지출된다면 배정이 적합했을 경우에는, 지출이 부적합한 것일 수 있다.
- **점진적 실현/퇴행 금지:** 정부의 예산과 권리의 점진적 실현 사이의 관계를 평가하는 것은 단순히 정부의 예산뿐만 아니라 광범위한 요인

들에 대한 고려를 수반한다. 그럼에도 불구하고 배정을 고려하는 것이 중요하듯이 지출을 고려하는 것도 중요하다. 왜냐하면 예산에서 배정은 증가를 보이지만(따라서 정부가 외관상 점진적 실현의 의무를 준수하고 있는 것으로 보임), 배정된 자금의 과소지출은 전년에 비하여 특정 부문이나 프로그램에 대하여 지출된 것의 사실상의 감소를 야기할 수도 있기 때문이다.

- **가용자원의 최대한 이용:** 사회권위원회는 경제적 사회적 문화적 권리와 관련된 영역들에 배정된 자금이 완전히 지출되어야 한다고 말해왔다. 그렇게 하지 못하는 것은 가용자원을 최대한 이용할 정부의 의무를 준수하지 못하는 것에 해당한다. 가용자원의 최대한 이용은 또한 자금이 효율적으로 그리고 효과적으로 지출되어야 함을 의미하는 것으로 해석되어 왔고, 자금이 급속히, 무계획적인 방식으로 지출될 때에는 그렇지 못할 것이다. 가용자원의 최대한 이용 의무의 잠재적 불이행은 다음 페이지에서 묘사되는 상황들 중 일부에서는 분명히 드러난다.

과소지출이 생길 수 있는 이유들은 여러 가지다.

첫째, 과소지출은 배정된 자금을 완전히 지출할 부처, 부서 또는 기관의 능력 부족의 결과일 수 있다. 이는 특히 지역 정부 수준에서 나타나는 문제일 수 있다.

과소지출 문제의 교정

나이지리아의 공공조달법과 2007년 회계책임법은 자원의 신중한 이용을 증가시키고 주요 프로젝트 실행에서 가성비(value for money)를 획득하기 위한 개혁 노력의 일부였다. 그러나 처음에 법률이 실행되었을 때 많은 공무원들은 수요 평가에서 조달 기획과 실행에 이르는, 그들에게 요구되는 상세한 내용(their detailed requirements)을 알지 못했고 따라서 여러 부처, 부서 및 기관들은 일련의 의도하지 않은 실수들을 저질렀다. 법률은 조달과정이 끝난 후에 조달 담당 부

처, 부서 및 기관들의 “이의 없음”(No Objection) 증명을 받기 위하여 과정 기록(시민사회단체 보고서와 경쟁회사로부터의 소청 등)을 공공조달국(the Bureau for Public Procurement, BPP)에 송부하도록 요구했다. 그때에야 비로소 이긴 서비스제공자에게 계약이 수여될 수 있었다. 공공조달국이 그 과정에서 오류를 발견하면, 증명은 철회되고 과정은 처음부터 다시 시작해야 했다. 이는 종종 회계연도가 끝나기 전에 계약을 체결하지 못하는 결과를 야기했고—따라서 과소지출을 야기했다. 과소지출의 또 다른 이유는 계약이 체결된 후라도 경쟁 회사들이 법원에 불공정 대우를 이유로 이의를 제기할 수 있는 옵션이었다. 그런 이의제기가 진행 중인 프로젝트를 중단시키면 관련된 자금은 지출되지 않았다. 또한 더 이상 그들이 선호하는 공급자에게 계약을 수여할 수 없는 일부 공무원들이 단순히 한 프로젝트가 실행되지 않은 채로 남도록 허용했다는 보고도 있었다.

자연 문제와 실행되지 않은 채 남은 프로젝트의 문제를 교정하기 위하여, 2010년에 공공조달국은 부처, 부서 및 기관들에게 자격 있는 조달공무원을 임명하도록 명령했고 그들을 위하여 훈련 회기를 조직했다. 2011년 예산 이후로 공공조달국은 또한 증명을 요구하는 프로젝트의 문턱을 10억 나이라(미화 625만 달러)로 올렸고, 이는 실행 전에 증명을 요구할 프로젝트의 수를 크게 줄였다. 공공조달국은 또한 조달과정을 감시하고 어떤 우려든 생길 경우에는 공공조달국 또는 기타 반부패기구에게 보고하도록 몇몇 시민사회단체들을 훈련시키고 인증하기도 했다.⁸⁰⁾

둘째, 과소지출은 정부 서비스나 혜택 이용의 낮은 수준 때문에 생길 수도 있는데, 이는 일련의 장애물들이 자격 있는 개인들이 그것에 접근하는 것을 방해하거나 차단하기 때문이다. 이러한 장애물에는 부적합한 정부 대응으로 인한 특정 프로그램에 관한 인식 부족, 특히 매우 가난한 사람들에게 대해서는 금지효과를 가질 수 있는 서비스 접근 비용, 그리고 복잡하고 공식적인 절차 및/또는 읽고 쓸 줄 모르는 사람들(이들은 원래 서비스의 목적이 되는 사람들인 경우가 많다)에게 실질적 어려움을 안겨주는

신청 형식이 포함된다.

프로그램의 복잡성과 빈약한 행정이 과소지출을 낳는다

2006년에 시행된 **인도**의 전국농촌고용보장법(NREGA)이 각 농촌 가구에게 매년 최소한 100일의 유급노동을 보증한 것은 중요하다. 그러나 그 계획의 첫 두 해 동안은 등록된 사람들 중 절반만이 노동을 신청했고 그 중 10%만이 완전한 100일의 노동을 제공받았다. 그 프로그램에는 초창기의 많은 문제들이 있었고, 그 결과 다른 무엇보다도 프로젝트가 시의적절한 방식으로 확인되지 않았고 기록들이 보존되지 못했다. 등록에 관심이 있는 사람들을 확인하기 위하여 필요한 호별 방문 조사는 행해지지 않은 경우가 많았다. 신청 절차가 분명하게 설명되지 않은 경우도 많았고 그 절차 자체도 상당히 성가신 것이었다. 더욱이 일부 주에서는 그 프로그램에 신청하는 데 비용이 부과되었다. 문맹인 사람들은 은행이든 우체국이든 급여를 수령하기 위하여 필요한 계정을 개설하는데 어려움을 겪었다. 일자리 신분증은 시의적절한 방식으로 발급되지 않는 경우가 많았고 많은 경우 사람의 사진이 신분증에 첨부되지도 않았다. 급여는 정시에 지급되지 않는 경우가 많았고 많은 경우 최저임금조차 제공되지 않았다. 고충처리체계는 수립되지 않은 경우가 많았다.⁸¹⁾

셋째, 과소지출은 또한 부처, 부서 및 기관들 내에서 정치적 의지의 명백한 결여로 인한 것일 수도 있다. 이는 다른 문제, 즉 관련 부처, 부서 및 기관들에 승인된 자금의 전달이 지연되고 그 결과 자금이 회계연도 말까지 완전히 지출되지 못하는 것의 원인들 중의 하나일 수 있다. 전형적으로는, 다음 해의 배정에서 삭감을 피하기 위해서는 자금이 한 회계연도 내에 완전히 지출되어야 하기 때문에, 자금의 이전 지연은 또한 부처, 부서 및 기관들이 늦게 도착한 자금을 부적합하게 계획된 방식으로 프로그램이나 프로젝트에 쏟아붓도록 조장하기도 한다.

과소지출은 남아프리카와 브라질에서 인권을 저해한다

여러해동안 **남아프리카** 정부는 그 나라에서 HIV/AIDS의 급속한 확산에도 불구하고 HIV/AIDS의 모자간 전염에 대처하기 위한 프로그램 수립하는 데 저항했다. 정부가 제시한 주된 이유는 예방 프로그램이 “이미 한정된 건강예산”에 “압박”을 가할 것이라는 점이었다. HIV/AIDS에 감염된 사람들이 이끄는 변호단체인 치료행동캠페인(The Treatment Action Campaign, TAC)은 그런 프로그램의 비용에 관한 증거를 제시하고, 정부가 그것을 감당할 수 있다고 주장하면서 정부를 법원에 제소했다. 이에 대응하여 정부는 그 프로그램의 완전한 공개에는 미화 3330만 달러가 들 것이라고 말했다. 치료행동캠페인은 공개적으로 이용할 수 있는 예산정보를 이용하여 2000년에 도의 건강부처들이 실제로 그들의 예산을 미화 약 6310만 달러만큼 과소지출했다고 지적했다. 2001년 12월 고등법원은 치료행동캠페인에 승소판결을 하면서, 그 예산 증거로부터 전국적인 모자간 감염 프로그램의 비용은 감당할 수 있는 정도였음이 명백하다고 설시했다. 그 후 정부는 그런 프로그램을 수립했다.⁸²⁾

사회적 영역들에서의 과소지출과 다른 지출을 우선시하는 정부의 선택 사이의 상호관계(C.6절 참조)는 한 회계연도동안 승인된 예산자금의 방출(release)을 철회하는 칙령을 통해 정부의 주요 잉여금을 **브라질** 연방정부가 증대시킨 것이 잘 보여준다. 2008년에 임시조치 435 및 450은 “자금의 방출이 철회되어 그 자금이 연말까지 지출되지 않았다면” 정부가 사회적 영역들에 배정된 자금을 채무변제를 위하여 이용할 수 있도록 허용했다.⁸³⁾ 사회적 영역에 대한 의도적인 과소지출을 통하여 채무변제를 우선시한 정부의 조치는 가용자원을 최대한 이용할 정부의 의무 이행에 관하여 중대한 문제를 제기한다.

C. 부처 간 및 부처 내에서 지출의 상쇄요소

한 회계연도가 진행되는 동안 집행부에 의해 제안되고 입법부에 의해 승인된 배정은 때로는 재무부에 의해, 때로는 관련 부처 내에서 수정될 수 있다. 그런 경우 하나의 부처, 부서 또는 기관이나 프로그램에 배정된 자금은 사실상 다른 곳에 의해 지출된다. 이런 유형의 재배정(및 지출)은 인권 문제를 제기할 수 있다. 사회권위원회는 경제적 사회적 권리를 위해 배정된 자금은 그 권리들에 지출되어야 한다고 말해 왔다.

교육으로부터 자금의 전용

2010년 부에노스 아이레스 시(아르헨티나)의 재무부는 원래 학교 인프라에 배정되었던 4100만 달러(미화 약 1000만 달러)를 도로조명 개선과 도로 수리 등에 이용되도록 환경 및 공적 공간부로 전용하는 결의를 채택했다. 당시에 가장 가난한 지역에서 공간 부족, 과밀 및 장애인의 접근가능성 결여 등 인프라와 관련하여 시의 학교들에는 많은 문제들이 있었다. 평등과 정의를 위한 시민연합(ACU)은 조직된 공립학교 학부모단체의 지원을 받아서, 법원에 자원 전용에 대한 이의를 제기했다. ACU와 학부모단체는 그 결의가 전용에 의해 영향을 받는 학생들의 교육을 받을 권리를 침해했고, 정부는 교육을 받을 권리를 준수하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 그 의무를 충족하지 못했다고 주장했다. 그것은 또한 “교육에 배정된 예산 항목들은 다른 목적으로 전용될 수 없다”고 규정하고 있는 부에노스 아이레스 헌법 제25조도 위반하고 있었다. 법원은 법원 심리를 명령했고, 심리 과정에서 정부는 자금을 교육부로 되돌려주는 새로운 결의를 막 채택했다고 확인했다. 며칠 후 정부는 법원 심리와 같은 날 발해진 새로운 결의를 법원에 제출했다.⁸⁴⁾

때로는 국가법과 규정들이 그런 재배정과 지출이 언제 어떻게 합법적으로 일어날 수 있는지를 결정한다. 그러나 그런 법률과 규정들은 어떤 재

배정도 정부의 인권의무에 부합하도록 보장해야 하지만, 전형적으로는 그렇지 않다.

구체적 법규정이 없는 경우에는 재무부나 관련 부서 공무원의 재량으로 재배정이 이루어지는 경우가 많다. 자금은 가난한 사람들에게 혜택을 주는 프로그램들로부터 멀어질 수 있고 실제로 그렇게 돌려지는 경우가 많다. 또한 재무부가 회계연도 진행 과정동안 들어오는 자금을 지출하는 데 상당한 재량을 부여받는 경우에도 문제가 발생할 수 있다. 재무부가 먼저 가용자금을 인권적 우선순위가 아닌 영역들로 돌릴 수도 있지만, 인권 관련 영역들에 지출되어야 할 자금이 결코 실현되지 않거나 회계연도 후반에 지출되기도 한다(그 결과 앞서 논의한 대로 과소지출이 발생한다).

따라서 정부 예산에서 최초의 배정들은 상당히 “인권 친화적”일 수 있지만 연도가 진행되는 동안 건강, 교육 또는 사법 등 부문들은 그 자금이 회계연도 중 너무 늦게 그 부문에 도착하기 때문에 과소지출되는 일이 발생할 수 있다. 이런 시나리오의 한 경우(permutation)는, 자금이 시의적절하게 하나의 부처, 부서 또는 기관에 전달되지만 그 후 부처, 부서 또는 기관 **내에서** 인권 관련 배정으로부터 비우선적 프로그램으로 전용되는 경우이다(예컨대 기초교육을 위하여 배정된 자금이 3차 수준 교육으로 전용되는 경우). 이 또한 자금이 배정되었기 때문에, 그것은 “가용자원”인데도, 정부는 그것을 비우선순위 영역에 전용함으로써 가용자원을 최대한 이용할 그 의무를 이행하지 못한 결과가 될 것이다.

자금 전용 감시에서의 문제제기들

남아프리카에서 공공지출 추적 조사와 수혜귀착분석을 이용한 2009년의 심층 연구는 교육에 배정된 자금의 상당 부분이 학습자들 자신에게 혜택을 주기보다는 Gauteng 교육부내의 행정기구들에 의해 차지되었다고 결론내렸다. 실제로 학습자들에게 도달했던 자금들조차도 덜 가난한 사람들에게 불균형적으로 혜택을 주었다.⁸⁵⁾

인도에서는, 지정카스트하부계획(SCSP) 이면의 논리는 독점적 지원을 위하여 자금을 지정카스트에게 직접 제공한다는 것이다. 그러나

2009년 보고서에 따르면 행정부는 SCSP를 “가분치—달리트에게 직접 혜택을 주는 자금”과 “비가분치—일반 복지 또는 달리트 역시 혜택을 받게 될 개발에 지출되는 자금”으로 나누었다. 이렇게 한 이유는 정부의 30개가 넘는 부서들이, 그들이 하는 일(예컨대 도로와 인프라를 건설하고 유지하는 것)은 주어진 영역에 살고 있는 모든 사람들에게 영향을 주기 때문에, 인구의 여러 집단들 간에 혜택을 나눌 수 없다고 말했다는 것이었다. 실제로 1995년까지는 어떤 자금코드도 할당되지 않았기 때문에, 그 자금이 어디에 배정되었는지를 추적하는 것은 거의 불가능했다.⁸⁶⁾

D. 누수

많은 사회적 부문 서비스 전달이 국가정부로부터 오는 관련 자금의 일부 또는 전부를 가지고 주 또는 지방 수준에서 일어나는 경우가 많다. 많은 나라들에서는, “누수”라는 중대한 문제들이 있고 그 결과 전체든 일부든 국가 수준에서부터 “연쇄적으로 아래로” 보내지는 자금이 서비스 제공자나 의도된 수혜자들에게 도달하지 못하게 된다. 또한 자금이 한 수준의 정부로부터 다른 수준의 정부로 전해지는 과정이 없는 경우에도 특정 부처, 부서 또는 기관 내에서 누수가 발생할 수도 있다. 어느 경우든, 이런 유형의 누수 또는 부패는 모든 적절한 예산상의 조치를 취할 의무와 관련하여, 그리고 더욱 분명하게는 가용자원을 최대한 이용할 경제적 사회적 문화적 권리 관련 의무와 관련하여 문제를 발생시킨다. 왜냐하면 그 자금들은 인권 관련 프로그램을 위해 배정되었지만 그렇게 지정된 목적을 위하여 지출되지 않기 때문이다.

지출에서 누수의 문제는 이미 존재하고 있던 배정상의 차별을 악화시킬 수 있다. 예컨대 도시의(통상 더 부유한) 지역들이 농촌의(통상 더 가난한) 지역들보다 더 많은 1인당 배정을 받는 일이 흔하다. 동시에 일부 연구자들은 국가수준으로부터 나오는 자금의 누수는 자금이 도시지역보다 농촌지역을 향하는 경우에 더 크다고 결론내렸다.⁸⁷⁾

교육을 받을 권리에 영향을 미치는 누수 추적

민주적 발전 센터에 의한 가나의 30개 지구의 균일할당 보조금에 대한 2010년 연구는 지구(districts)에서 학교로 가는 이전에서 상당한 누수를 발견했다. “예를 들면 2008/2009 학년도 동안, 수석 교사의 60%가 넘는 사람들이 그들의 학교가 받을 자격이 있는 균일 보조금 전액을 받지 못했다고 보고했다. 학교 수준에서 누수에 관한 조사결과는 정부가 교육부문에서 수행한 2007년 공공지출추적조사(PETS)⁸⁸⁾와 같은 내용이었다. 2007년 공공지출추적조사 역시 교육자금이 행정직원의 여행경비 등 그 프로그램에 의해 재가되지 않은 지출들을 위해 사용되고 있었다고 인정했던 것이다.”⁸⁹⁾

E. 낭비적 지출

지출은 여러 가지 방식으로 낭비적일 수 있는데, 예를 들면 다음과 같을 때이다.

- 지출이 의도된 목적을 위해 사용되지 않을 때
- 정부가 재화 및 서비스를 위하여 필요 이상을 지불할 때
- 적절한 생각 없이 그리고 합의된 우선순위에 따르지 않고 회계연도 말에 급하게 지출이 이루어질 때
- 기본적인 배정이 믿을만한 증거에 근거를 두고 있지 않을 때
- 지출이 다른 지출과 중복될 때

이런 점들에 관하여 상세히 설명해보면 다음과 같다.

첫째, 가용자원의 상당한 금액이 사회적 부문들이나 사법 부문에 배정되기 때문에, 정부가 “인권친화적”인 예산을 갖고 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 일단 예산을 면밀하게 검토해 보면 자원이 실제로 의약품 구매, 교사 훈련 또는 법률구조프로그램 지원을 위해 지출되고 있는 것이

아니라 부처, 부서 또는 기관의 직원을 위하여 비싼 자동차를 구입하거나 재화 및 서비스에 대하여 부풀려진 가격을 지불하기 위한 것인 경우가 드물지 않다.

탄자니아에서 낭비적 지출의 제거

탄자니아의 시민사회단체인 시키카(Sikika)는 그 나라에서 건강 부문을 위해 이용할 수 있는 매우 한정된 공적 자금이 현명하게 지출되고 있지 않다고 우려했다. 그것은 스스로 건강예산에서 건강서비스를 제공하는데 “불필요”하거나 비핵심적 지출이라고 믿는 것을 추적했다. 일부 문제될 만한 지출을 확인했던 이전의 감사보고서에 의거하여, 시키카는 여행, 위크샵, 체류비 및 비싼 차량에 초점을 두었고 그 후 2008-2010의 기간에 대한 탄자니아 정부의 재정보고서를 분석했다. 그 결과 시키카는 비핵심적이라고 확인했던 몇몇 지출 사례를 발견했다. 시키카는 그 조사결과를 정부 고위관리에게 가져갔고, 그 결과 수상실은 그런 낭비적 지출이 감축되어야 한다는 지침을 발했다. 시키카는 또한 정부에게 그런 지출을 삼가도록 할 압력을 만들어 내기 위한 노력의 일환으로, 입법부와 매스컴도 접촉했다.

시키카의 주장과 노력은 일부 주목할 만한 성과를 거두었다. 예컨대 교육 및 직업훈련부는 종종 값비싼 호텔에서 개최되었던 훈련에 관한 지출을 2310억 실링(TSH)(미화 1억7200만 달러)에서 110억 실링(미화 800만 달러)으로 감축했다. 그러나 수당(사무소 외에서 보낸 날들에 대하여 공무원에게 지불되는 것)은 2008/2009년 1710억 실링(미화 1억 2750만 달러)에서 2010/2011년에 2690억 실링(미화 1억 9800만 달러)으로 늘어났고, 부처, 부서 또는 기관들 사이에 큰 차이가 있었다. 법무부장관실 역시 그 여행 예산을 2008/2009년 330억 실링(미화 2460만 달러)에서 2010/2011년에 18억 실링(미화 130만 달러)으로 감축했다.⁹⁰⁾

둘째, 정부 지출의 상당한 부분은 보통 정부가 필요로 하는 재화 및 서비스의 외부 공급자들에게로 간다. 이들 서비스를 확보하기 위해서 정부는 사기업들이 한 입찰을 분석하여 선택된 공급자들에게 계약을 수여해야 한다. 정부는 가능한 한 가장 낮은 가격으로 최상의 품질의 재화 및 서비스를 획득해야 하지만, 때로는 정부가 필요한 이상을 지불하거나 조악한 품질의 재화를 구입하곤 한다. 그런 경우에 정부는 가용자원을 최대한 이용할 의무를 이행하지 못하고 있는 것이다.

필수적 재화에 대하여 지나치게 많이 지불하는 것

1990년대에 **필리핀** 정부는 교육 부문에서, 관리들이 무자격 입찰자들에게 과도한 가격의 계약을 수여하고, 공급자들이 그 계약을 존중하지 않으며, 일부 사업자들이 조악한 품질의 재화를 제공하는 등 심각한 부패문제에 직면했다. 2003년 새 정부가 취임하면서 시민사회 단체와 협력하여 교과서 조달사업을 감시했다. 그 프로젝트는 조달절차를 조사했고 공급자의 인쇄기들을 검사했으며 교과서의 전달 및 배분을 감시했다. 그 프로젝트는 정부가 그 책들에 대하여 필요한 것보다 거의 2배를 지불하고 있었다고 결론지었다. 그것은 또한 결함이 있는 많은 교과서들이 공급되고 있었고 학교에 전달될 때가 된 책들의 약 60%만이 실제로 도착했다고 판단했다. 이 프로젝트에 이어서 행해진 개혁에 따라 필리핀에서 교과서 공급은 상당히 개선되었다.⁹¹⁾

2009 회계연도에 대한 보고서에서 **멕시코** 최고감사기구(ASF)는 사회보장이 없는 사람들에게 건강 서비스를 제공하는 the Seguro Popular (SP) 프로그램에서 일부 제도적 약점을 지적했다. 대부분의 비행들은 연방정부로부터 주로 전달되는 SP 자금과 관련하여, 주 수준에서 발생하고 있었다. ASF는 지출과 관련된 근거기록의 결여와 지정된 이외의 목적을 위한 자금 이용을 모두 확인했다. 이들 문제는 주에 전달된 총액의 거의 10%에 영향을 주는 것이었다. 의약품 구입은 특별한 문제였다. 특히 주들은 의약품을 참조가격을 상회하는 값(그 가격의 500%가 넘는 경우도 있었다)으로 구매하고 있었고, 공식

목록에 포함되어 있지 않거나 의약품의 실제 가격을 보여주는 기록이 없는 의약품을 구매하고 있었다. ASF는 또한 2010년 3월 현재 주들이 여전히 전년도분으로 전달된 자금의 3분의 1 이상을 지출하지 않았다는 점도 발견했다.⁹²⁾

셋째, 어떤 부처, 부서 또는 기관이 회계연도의 후반부까지 그 자금을 수령하지 못하는 경우에는, 그것을 잃지 않기 위하여 또는 다음 해에 더 낮게 배정될 위험을 부담하지 않기 위하여, 그 자금을 빨리 지출해야 한다고 느낄 수 있다.

넷째, 지출이 수요에 대한 믿을 만한 증거를 근거로 하여 배정되지 않는다면 그 지출은 낭비적일 수 있고, 그 결과 일부 영역들에서는 자금이 불충분하고 다른 일부 영역에서는 지출되지 않을 수 있다.

수요에 대한 증거에 따라 배정되지 않은 자금

2011년에 인도의 시민사회단체인 PAC-India는 여성들에게 보건소와 병원에서 출산하도록 장려하기 위한 유인으로서 지급되는 직물보자기, 기저귀, 비누, 밀가루 등등의 18개 필수항목들이 든 가방인 “Madilu kit”과 관련된 그 연구를 공표했다. 그 가방의 주된 목적은 카르나타카 주에서 산모 및 영아 사망률을 낮추기 위하여 안전한 출산을 촉진하는 것이었다. PAC-India는 조산원에 종종 마닐라 키트가 떨어진다고 밝혔다. 외관상의 이유는 키트를 위한 예산 배정이 불충분하다는 것이었다. PAC-India는 예산 제공이 각각의 조산원의 출산율 등의 증거에 근거를 두지 않고 있었다는 점을 알았다. 대신 예산은 임의로 배정되었고, 그 결과 조산원에서의 부족을 야기했던 것이다.⁹³⁾

다섯째, 한 정부의 여러 부분들이 그들의 지출을 함께 계획하거나 협력하지 않을 수 있고, 이는 중복되거나 아니면 낭비적인 지출을 야기할 수 있다.

낭비와 유권자발전기금

많은 나라들에서 유권자발전기금(CDFs)은 지방 인프라 프로젝트를 위하여 중앙정부로부터 선거구민들에게 직접 자금을 전달한다. 통제의 정도와 지방 시민들이 기금에 참여하는 정도는 나라마다 다르지만, 의회 의원들은 일반적으로 기금의 배분과 적용에 대하여 실질적인 통제권을 갖고 있다. 그들의 의도에도 불구하고 유권자발전기금은 서비스 전달과 발전에 기여할 정부의 능력에, 특히 지방정부수준에서, 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

예컨대 케냐의 비평가들은 유권자발전기금 프로젝트들이 종종 정치적 요인들에 의해 추동되며 가장 필요한 사람들을 대상으로 하지 않거나 모든 공동체 구성원들에게 도달하지 않는다고 주장해 왔다. 유권자발전기금이 집행부의 예산을 감시할 입법자들의 관심을 손상시키기 때문에, 정부가 더 효율적이고 효과적이 되도록 도움이 되어야 할, 집행부에 대한 기존의 입법부 감독은 위축된다. 더욱이 유권자발전기금 자금을 위하여 선택된 프로젝트는 지방적 우선순위와 계획과는 일치하지 않으며, 그 결과 자금이 중복되거나 우선순위에 들지 않는 프로젝트에 지출되는 결과를 발생시킨다. 유권자발전기금 자금제 공은 또한 지방당국에 추가적 행정부담을 과하여, 그들은 자기 자신의 프로젝트와 유권자발전기금의 지원을 받는 프로젝트를 모두 감독해야 한다. 나아가 인프라를 위해 지출된 유권자발전기금 자금은 직원을 확보하기 위한 관련 자금을 포함하고 있지 않다. 예컨대 유권자발전기금 자금에 의해 건설되는 진료소나 학교에 대하여, 지방자금이 직원을 채용하고 그 건물을 유지하는데 전용되거나 아니면 진료소 및 학교들이 사용되지 않고 남게 될 것이다.⁹⁴⁾

예산 지출을 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 정부는 자금이 사람들의 권리를 실현하기 위하여 효과적인 방식으로 이용되고 있도록 보장하기 위하여 그 지출의 영향을 면밀히 감시해야 한다.
- 정부는 또한 자금들이 비차별적 방식으로 지출되고 그 자금의 영향이 권리 향유에 대한 사람들의 평등한 접근을 제고하도록 보장하기 위하여 지출의 영향을 정기적으로 평가해야 한다.
- 정부는 또한, 예산을 지출하는 방법에 있어서 모든 권리를 실현하기 위한 적절한 조치를 취할 의무와 권리 실현이 자원의 이용 가능성을 조건으로 하는 권리들을 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무를 준수하도록 보장하기 위하여 최선을 다해야 한다. 특히 정부는 인권 관련 영역들에 배정된 자금들이 그들 영역에서 완전히 지출되도록, 낭비적 방식으로 지출되지 않도록, 그리고 불법적으로 전용되지도 않도록 보장해야 한다.
- 인권과 관련된 배정의 지속적인 과소지출 또는 그런 배정자금을 비인권 관련 영역에 지출하는 것은 정부의 이들 의무 이행 실패를 구성할 것이다. 이들 배정의 낭비적 지출이나 그런 자금의 불법적 전용은 마찬가지로 정부가 인권의무를 이행하지 못한 것이다.

V. 예산 감독과 평가

책무성은 근본적인 인권원칙이다. 정부는 그들의 행동에 대하여 사람들에게 책임져야 한다. 예산 감독과 평가를 위한 기구들과 절차들은, 사람들의 인권에 관한 예산의 영향에 대한 정부의 의미있는 책무성을 보증하는 방식으로 개발되고 실행되고 지원되어야 한다.

정부는 **행위**와 **결과** 모두에 대해 의무를 가진다. **행위** 의무에 따라 정부의 예산은 인권을 진작하도록 설계되어야 하고 그에 따라 집행되어야 한다(비차별적 방식으로, 적절한 경우에는 가용자원을 최대한 이용하여 등등). 정부의 재정보고서는 일반적으로 징수되는 수입과 수행된 지출에 관한 정보를 포함하며 이들을 원래의 예산에서의 예측들과 비교한다. 그런 재정보고서들은 정부가 이런 행위의무를 얼마나 잘 이행했는지를 평가하는 데 유용할 것이다.

동시에 적합한 재정보고서가 정부에 의해 준비되지 않는다면, 정부의 행위의무에 대한 적절한 감독과 평가는 거의 가능하지 않다. 일부 나라들에서 정부(국가 수준에서든, 더 흔하게는 지역수준에서든)는 지출에 관한 보고서를 개발하지 않고, 공표하지 않는 경우는 더 흔하다. 그런 공식적 자료와 보고서가 없는 경우에, 정부의 인권의무 준수를 평가하는 것은 불가능하지는 않더라도 상당히 어렵다.

마찬가지로 예산과 재정보고서의 함의들을 완전히 이해 할 수 있도록 하기 위하여 정부가 적합한 통계나 기타 자료를 수집하거나 이용할 수 있도록 하지 않을 때, 정부는 충분히(fully) 책임을 지는데 실패하고 있는 것이다.

또한 정부는 **결과** 의무도 진다. 정부가 인권을 진전시킬 의도를 가진 예산을 설계하고 집행하며 모든 관련 재정보고서와 통계를 이용가능하도록 만드는 것으로는 충분하지 않다. 추가로 예산의 **영향**이 사람들의 인권의 더 큰 실현으로 나타나야 한다. 달리 말하면 예산은 권리를 실현하는 데 효과적이어야 한다. 잘 설계되고 실행된 예산은 궁극적 목표가 아니다. 오히려 그것은 이 궁극적인 목표를 위한 수단일 뿐이다.

이하의 지면들은 이들 의무를 충족하는 데 대하여 정부에게 책임을 묻는 데 있어서 광범위한 행위자들의 역할을 논의한다.

감독 기구와 장치들

정부의 예산과 예산이 권리 향유에 미치는 영향에 대한 필수적 감독과 평가를 제공하거나 제공해야 하는 많은 제도들과 장치들이 있다. 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 최고감사기구(SAI)
- 입법부
- 법원
- 국가인권기구
- 시민사회단체

최고감사기구(SAI)는 정부 예산에 대한 감독 및 평가 책임을 지는 주요 기구이다. 최고감사기구의 정확한 과업은 그 나라의 헌법과 법률에 의해 그것에 부여되는 권한에 따라 나라마다 달라지지만, 현재 어떤 나라도 정부의 예산과 지출이 그 나라의 인권의무에 따르도록 보장하라고 명시적으로 지시하는 명령을 내리는 곳은 없다. 그러나 최고감사기구들은 예산이 그 나라의 법률들에 따라 개발될 것을 보장할 의무를 지며, 그 법률들은 그 나라의 인권의무를 포함하고 있다.

전통적으로 최고감사기구들은 정부의 낭비, 부패와 남용을 억제하는 데 초점을 두어 왔다. 최고감사기구가 밝혀낼 수 있는 그런 사례들은 예컨대 지출에 있어서의 차별이나 인권 진작을 위하여 가용자원을 최대한 이용하는 데 실패했다는 유용한 증거일 수 있다. 그러나 일반적으로 최고감사기구들은 이들과 같은 관행들의 인권영향을 확인하도록 요구받지는 않는다. 그럼에도 불구하고 최고감사기구의 과업과 역할들은 진화하고 있다. 점점 더 많은 최고감사기구들이 하나의 정책이 얼마나 효율적으로 그리고 효과적으로 실행되는지를 살펴보는, 성과(또는 가성비) 감사를 하고 있다. 최고감사기구가 효과성을 살펴볼 때, 그것은 정부가 외관상 하나

이상의 인권의 실현을 향하여 마련된 정책을 얼마나 잘 실행했는지, 그리고 따라서 그것이 얼마나 멀리 그 결과의 의무를 이행했는지를 평가할 수 있다. 더 장기적으로는 최고감사기구들은 정부의 인권의무 준수를 평가할 명시적인 과업을 가져야 한다.

입법부는 최초에 집행부의 예산을 승인할 책임뿐만 아니라 전형적으로는 연말 보고서와 최고감사기구의 보고서를 심사할 책임을 진다. 두 가지 역할 모두에서 입법자들은 인권 실현에 도움을 줄 그들의 의무에 민감해야 한다. 예컨대 최고감사기구의 보고서를 심사할 때 최고감사기구가 아직 인권의 측면에서 그 보고서를 틀지우지 않고 있다면, 입법자들은 최고감사기구의 조사결과들의 인권적 함의에 관하여 질문해야 하고, 기존의 보고서가 핵심적인 인권 관심사에 관하여 적절한 정보를 제공하지 않는 경우에는 추가적인 분석을 요구해야 한다.

법원들은 사람들의 권리가 존중되고 정부(다양한 수준의)가 그들의 권리를 실현할 그 법적 의무를 준수하고 있도록 보증하는데 있어서 극히 중요한 역할을 한다. 상황은 나라에 따라 다르지만, 점점 더 법원은 인권이 국가헌법에 이해 보장되고 있긴 아니면 국제조약상 의무의 결과로 보증되든, 그들이 인권에 영향을 미치는 예산 문제에서 일정한 역할을 가짐을 인정하고 있다. 법원들은 정부의 인권의무 이행에 관하여 빈번하게 판결한다. 권리가 침해당했을 때 사람들이 이용할 수 있는 가장 중요한 구제장치로서, 예산에서 정부가 그 인권의무를 준수하도록 보장하는 법원의 역할은 중심적이다.

정부의 자금에 의해 운영되는 경우가 많지만 정부로부터 독립적으로 활동할 것으로 예정되는 **국가인권기구들(NHRIs)** 역시 잠재적으로 중요한 역할을 한다. 국가인권기구들은 최고감사기구가 그 보고서를 산출하기를 기다릴 필요가 없이, 정부의 예산(또는 구체적인 예산의 영역들)이 인권 실현에 얼마나 잘 도움을 주는지를 평가하기 위한 기구 자체의 조사와 분석을 개시할 수 있다. 실제로 여러 점에서 국가인권기구들은 그런 분석을 떠맡기에 최적의 지위에 있다. 그들은 통상 연중 다양한 소청을 접수

하며 이는 그들에게 사람들의 권리에 대한 정부의 영향에 관하여 독특한 이점(vantage point)을 제공할 수 있다. 그들은 또한 시민사회단체들은 이용할 수 없는 정부 정보에 접근할 수 있는 경우가 많다. 그 결과 국가인권기구들은 정부가 그 인권의무 이행에 실패한 것으로 보이는 상황에서 정부 예산의 역할에 대한 평가에 착수하기에 시민사회단체들보다 더 나은 지위에 있을 수 있다. 그런 보고서들은 구체적 소청이나 사건에 대한 대응으로 만들어지거나 연례보고서의 일부로서 착수될 수 있다.

시민사회단체들(CSOs)은 전형적으로, 정부 예산을 감시하고 분석하기 위한 광범위한 도구와 방법론들을 이용하여 그들이나 다른 사람들이 수행한 연구에서 자신들의 옹호 쟁점들의 근거를 찾는다. 시민사회단체가 사용하는 도구와 방법론의 선택은, 그것이 다루는 정부의 수준 및 그 단체 자신의 능력과 함께, 그것이 수행하는 작업의 유형과 그 단체의 관심사에 좌우된다. 일부 방법론과 도구들은 예산을 정식화하고 그것에 관하여 보고하며 예산을 감사할 책임이 있는 정부의 사람들에게는 익숙한 것일 것이다. 이들에는 수혜 및 조세 귀착 분석들과 함께 사회경제적 분석들과 부문별 분석이 포함된다.

그럼에도 불구하고 폴뿌리 수준에서 활동하는 많은 단체들은 그들이 작업을 하고 있는 공동체들에게 적절하고 접근가능성도 있는 더 단순한 도구들을 이용한다. 그런 단체들은 공동체 사람들의 일상생활에 영향을 미치는 예산에 관하여 공동체를 교육하는데 관여하는 경우가 상당히 많다.

배정과 지출을 감시하는 시민사회

네팔 물 및 위생 이용자 연합(FEDWASUN)은 네팔 농촌의 가구들과 이용자 단체들에 뿌리를 두고 있는 네트워크이다. FEDWASUN은 이용자 네트워크들이 얼마나 많은 돈이 지출되고 있고 그 지출이 어떻게 물과 위생 프로그램으로 되는지를 추적할 수 있도록, 그들에게 정부지출결정에 관한 기본적 정보를 제공했다. 그들의 감시를 통하여 그 단체들은 세 군데의 원거리 지역이 그 해 물과 위생을 위하여 아

무런 예산 배정도 받지 못했다는 것과, 학교 화장실에 대한 배정이 없었고 그에 따라 4분의 1 이상의 학교에 위생시설이 없다는 것을 알았다. 이용자들은 공청회에서 그들의 조사결과에 관하여 말했고 FEDWASUN은 그들을 위하여 정부에 로비를 했다. 이 과정이 있은 뒤에 지방정부는 세 지역에 자금을 배정했고, 그 지구 교육청은 모든 학교에 화장실을 제공하겠다고 약속했다.⁹⁵⁾

지금은 흔해진 하나의 방법은 사회적 감사(social audit)인데, 이는 단체들과 공동체들이 지방정부지출에 관심이 있을 때 일반적으로 이용된다.

위생에 대한 권리 실현을 돕기 위하여 사회적 감사 이용하기

남아프리카 헌법은 모든 사람에게 깨끗한 위생시설에 접근할 권리를 보증한다. 케이프타운 시에서 적어도 50만 명 이상이 여전히 그런 시설에 접근하지 못하고 있다. 2013년 4월 시민사회단체인 사회정의동맹(SJC)과 시 외곽의 비공식 정착촌인 카예리차 거주자들은 시정부에 의하여 공동체에 제공된 화학적 화장실에 관한 사회적 감사를 수행했다. 사회적 감사의 일부로서 SJC와 그 자원봉사자들은 카예리차의 모든 화장실의 수를 셸고 이 수치를 그곳에 얼마나 많은 화장실이 있어야 하는지에 대한 시의 기록과 비교했다. 그들은 화장실의 청소와 관리에 관하여 수백 명의 현지거주자들과 인터뷰를 했다. SJC는 화장실의 54%가 사용할 수 없었고, 화장실을 청소할 계약상 의무는 지켜지지 않고 있었다는 것을 발견했다. 일부 사례에서는 10개에서 26개에 이르는 가정들이 하나의 화장실을 공동으로 사용하고 있었다. 시가 그 계약자에게 임시 화장실을 제공하고 관리하기 위하여 1억 2600만 란드(미화 1300만 달러)를 지불했다는 점을 고려하면, 깨끗한 위생시설에 대한 거주자의 접근권을 효과적으로 보증하지도 못한 채 거액의 공적 자금만 지출되었던 것이다.⁹⁶⁾

일부 상황에서 정부와 시민사회는 정부 지출의 질과 영향을 감시하고 분

석하기 위하여 공동으로 일하기도 한다. 현재 시민사회에 의해 주로 이용되는 일부 방법들 역시—그 방법이 정부에 의해 단독으로 채택되든 아니면 시민사회와 협력하여 채택되든— 정부에 유용한 통찰과 정보를 제공할 수 있다.⁹⁷⁾

국제적 및 지역적 인권기구와 장치들

국제적 및 지역적 인권기구와 장치들은 인권 실현을 돕는데 있어서 예산의 역할에 관하여 점점 더 큰 흥미와 관심을 보여왔다. 이 출판물의 구체적 초점은 국제인권법과 그에 상응하는 기구들 및 장치들에 있지만, 지역 기구들 자체도 정부의 예산을 더 면밀하게 살펴보기 시작하고 있다. 표현의 자유를 위한 미주기구 특별보고관의 연례보고서 발췌본(A절 참조)은 그런 관심의 한 예이다.

일부 국제기구들은 예산 문제를 면밀히 고려하고 있다. 최근 두 개의 서로 다른 조약기구들이 국가보고서에 관한 그들의 결론적 의견에서 했던 논평들의 예는 다음의 내용을 포함하고 있다.

아동권리위원회로부터의 발췌:⁹⁸⁾

“17. 2007년에 “아동의 권리를 위한 자원들—국가의 책임”에 관한 총토론의 날에 비추어, 그리고 협약 제2,3,4 및 6조를 강조하면서, 위원회는 당사국에 다음을 권고한다:

- (a) 예산 전체를 통하여 아동을 위한 자원의 배정과 이용에 대한 추적체계를 실행함으로써, 국가의 예산을 정교화하는 데 아동-권리 접근을 이용할 것. 당사국은 또한 어떤 부문에 대한 투자들이 어떻게 “아동의 최선의 이익들”에 이바지할 수 있는지에 관한 영향평가를 위하여 이 추적체계를 이용하여, 그런 투자가 소녀와 소년에 각각 미치는 차등적 영향이 측정되도록 보장해야 한다.
- (b) 아동의 권리와 관련된 지표들에서의 불균형을 점진적으로 교정하기 위하여, 예산 요구에 대한 포괄적인 평가를 수행하고 투명한 배정을 수립할 것.
- (c) 공적 대화, 특히 아동과의, 그리고 지방당국의 적절한 책임을 위한 공적 대화를 통하여 투명하고 참여적인 예산짜기를 보장할 것

(d) 적극적인 사회적 조치를 요구할 수도 있는, 불리한 지위에 있거나 취약한 상황에 있는 아이들을 위한 전략적 예산 항목들을 정의할 것, 그리고 그런 예산 항목들이 경제적 위기, 자연재해 또는 기타 비상사태...의 상황에서도 보호되도록 보장할 것.”

경제적 사회적 문화적 권리 위원회로부터의 발췌:99)

“11: 위원회는 특히 규약(제2조 1항)에서 인정된 권리들의 완전한 실현을 점진적으로 달성하는 데 당사국에 의한 가용자원의 최대한 이용에 관한 정보의 결여에 대해 우려한다. 위원회는 당사국의 의무의 성격에 관한 위원회의 일반논평 제3호(1990)와 규약 선택의정서에 따라 “가용자원의 최대한”까지 조치를 취할 의무에 관한 위원회의 2007년 성명을 고려하여, 규약에서 인정된 권리들의 완전한 실현을 점진적으로 달성하는 데 가용자원의 최대한이 이용되었는지를 평가하기 위하여, 취해진 조치들의 영향과 다양한 영역의 규약 실행을 위하여 이루어진 예산 배정의 영향을 당사국이 정기적으로 평가할 것을 권고한다.”

정부의 예산에 대한 관심은 조약기구를 훨씬 넘어서 확장되고 있다. 예산 문제는 유엔 인권이사회(Human Rights Council)의 보편적 정례검토(Universal Periodic Reviews)에서 고려될 수 있을 것이다. 몇몇 유엔 특별보고관들은 그들의 국가별 과업에서 정부의 예산에 관한 질문을 하기 시작했다. 이 보고서 다른 곳에는 사법외적, 즉결 및 자의적 처형에 관한 특별보고관, 물 및 위생의 권리에 관한 특별보고관, 그리고 식량권에 관한 특별보고관의 사례들이 포함되어 있다.

시민사회단체들 자신도 조약기구에 대한 국가의 정례보고서들에 대한 자신들의 “그림자 보고서”에서 예산 문제에 관하여 질문을 제기하고 특별보고관들과 그 문제를 논의하고 있다.

아동권리위원회에 제출한 인도에 관한 시민사회 그림자보고서 발췌¹⁰⁰⁾

“지난 십사 이래 인도 정부에 의한 아동을 위한 예산(BFC)의 인정을 향하여 취해진 중요한 진전이 있었다. ... 그러나 아동을 위한

자원의 증가는 통합 정부의 전체 예산의 증가에 비례하지 않는다. 2013-2014년에 통합예산 총액은 전년도보다 11.7%만큼 증가했지만 그에 상응하여 아동을 위하여 배정된 증가는 8.7%에 그쳤다.

“아동에 관한 배정과 지출에서 지속적인 상승이 있었다. 2000-01년에 2.39%였고 2006-07년에는 체계적으로 5% 이상까지 올라갔으며, 그 때 이래 총 예산의 약 5% 정도에 머물러 왔는데, 그것은 분명히 상당히 낮은 수치이다. 그러나 아동권리센터(HAQ: Centre for Child Rights)의 아동을 위한 예산 분석은 중앙정부예산에서 아동을 위한 예산 배정의 몫은 2007-08년과 2011-12년 사이에 5.08%에서 5.09%로 매우 미미하게 증가되었음을 보여준다. 그리고 아동에 대한 지출의 몫은 2007-08년과 2009-10년 사이에 4.28%에서 4.11%로 하락하여, 아동의 권리 실행을 위하여 배정된 빈약한 자금조차도 과소이용되었음을 반영하고 있다.”

예산 감독과 평가를 고려할 때 인권의무에 관하여 기억해야 할 요점들

- 입법부와 국가인권기구는 정부 예산이 정부의 인권의무에 부합하는 방식으로 개발되고 실행되었는지를 확실히 하기 위하여 정부의 예산을 심사할 자원과 권한을 제공받아야 한다.
- 최고감사기구는 정부예산에 대한 연례평가에 다음과 같은 정부의 인권의무 준수에 대한 평가를 포함하도록 장려되어야 한다:
 - 자금을 징수하고 비차별적인 방식으로 지출할 의무
 - 그 실현이 자원의 이용가능성을 조건으로 하지 않는 권리들을 실현하기 위하여 적합한 자원을 이용할 수 있도록 할 의무
 - 가용자원을 최대한 이용하여 나머지 권리들의 실현을 점진적으로 달성할 의무

국제인권기구들과 장치들에 대한 보고서들은 정부의 예산에 관한, 그리고 그 예산을 정식화하고 집행하는 방식을 통하여 그 의무를 준수하려는 정부의 노력에 관한 적절한 정보를 포함해야 한다.

부록

부록 I 예산 감시와 분석을 위한 방법론들

방법론	방법론에 대한 간단한 설명	인권 감시와 분석에서 이용 가능성
I. 정부의 예산과 재정보고서에서 수치 분석하기		
예산에 대한 사회경제적 분석	예산이 상이한 범주(계급, 젠더, 인종 등)에 속하는 사람들에게 어떻게 영향을 미치는지 또는 미칠 것인지를 평가한다. 세입에 대하여 할 수도 있고(예컨대, 소득세가 상이한 계급의 사람들에게 어떻게 영향을 미치는가? 영업세가 젠더에 따라 사람들에게 어떻게 영향을 미치는가?) 아니면 배정과 지출에 대하여 할 수도 있다(예컨대, 구체적인 정부 지출의 유형으로부터 누가 더 많은 혜택을 얻는가 또 그 이유는 무엇인가?).	범주에 따라 세입 창출 또는 지출에서 차별을 확인하는데 유용하다. 예를 들면 그것은 건강 자금이 도시 지역에 사는 사람들에게 불균형적으로 혜택을 주고 있다는 것, 소녀들은 소년들보다 교육자금으로부터 혜택을 덜 받고 있다는 것 또는 저소득집단이 조세 중 불균형한 몫을 납입하고 있다는 것을 보여줄 수 있다.
예산의 부문별 분석	예산의 구체적 부분들, 예컨대 건강에 영향을 미치는 배정들을 살펴본다. 그것은 건강 지출의 구성을 분석할 수도 있고(예컨대, 얼마나 많은 금액이 기초보건서비스와 반대되는 병원들로 가고 있는지, 얼마나 많은 금액이 약품과 반대되는 급여로 들어가고 있는지) 또는 건강에 배정되거나 지출되는 금액을 경제/사	구체적 부문들(예컨대 건강, 관광, 사법, 교육, 정책, 군대 등)에 투여되는 예산의 몫들을 비교하는 부문별 분석은 경제나 사회의 어떤 부문들이 정부에 의하여 우선시되고 있는지에 대한 통찰을 제공할 수 있다. 구체적인 부문 예산(예컨대 교육)의 분석은 교육 예산에서 우선순위가 정부의 의무, 예를 들어 무상 기초교

	회의 다른 부분들(교육 또는 안전 등)과 비교할 수도 있다. 부문별 분석은 또한 정부가 의존하고 있는 세입의 유형들(예컨대 소득세, 영업세 또는 소비세, 국영기업으로부터의 세입, 석유나 금속 등 자연자원으로부터의 세입)을 조사함으로써, 세입을 분석할 수도 있다.	육을 우선시할 의무와 합치하는지를 평가하는데 도움을 줄 수 있다. 다른 한편으로, 세입분석은 저소득집단에 불균형적으로 영향을 미치는 경향이 있는 영업세, 또는 이들 동일한 집단을 위하여 필요한 배려에 접근하는 데 장애가 되는 경우가 많은, 필수 서비스(보건 등)를 위한 사용자부담금에 대한 정부의 의존성을 강조할 수 있다.
예산의 요약	요약은 정도의 차이는 있지만 예산 안내 및 <<시민의 예산>>과 중첩될 수 있다(이하 II절 참조). 그러나 예산의 요약에서 강조되는 것은 해당 연도의 예산에서 내용과 우선순위를 설명하는 것이다. 그것은 행정부의 예산이 공표된 직후에 그 예산을 입법자들, 기타 관심있는 집단이나 공중 일반에게 설명하기 위하여, 시민사회단체들에 의해 만들어지는 경우가 많다.	예산의 요약들은 예산 전체에 관한 사람들의 의식을 제고하기 위해서든 또는 입법자들에게 예컨대 예산의 구체적 항목들이나 영역들이 정부의 인권의무를 준수하기 위하여 어떻게 수정될 필요가 있는지를 강조하기 위해서든, 중요한 교육적 도구이다.
월별, 분기별, 연중 및 연말 예산 보고서 분석	정부가 회계연도 도중에 그리고 회계연도 말에 작성하는 재정보고서들은 정부가 실제로 얼마나 많은 세입을 징수할 수 있었는지와 그것이 실제로 얼마나 지출되었는지에 대한 본질적 통찰을 제공한다. 이들 보고서를 분석하는 것은	정부가 무엇을 배정하는지뿐만 아니라 정부가 실제로 무엇을 지출하는지도 고려하는 것은 항상 중요하다. 예컨대 예산의 배정으로부터 정부가 어떤 구체적 정책을 비차별적 방식으로 추구하고 있는지가 드러날 수 있지만 지출은 그

	<p>예측이 실제와 어떻게 비교되는지에 관한 극히 중요한 정보를 제공한다. 예측과 실제 간의 상당한 불일치는 예컨대 정부 기획의 적합성, 서비스를 전달할 정부의 능력 또는 구체적인 영역들에 자금을 지출할 정부의 정치적 의지에 관한 의문들을 불러일으킨다.</p>	<p>와는 다른 그림을 그릴지도 모른다. 즉 인권에 민감한 영역에 대한 배정은 매년 증가하고 있을 수 있지만 동시에 지출은 균일하게 유지되거나 감소되고 있을 수도 있다(따라서 퇴행에 관한 문제를 불러일으킨다). 연중 보고서들은 세입이 예측 이상으로 들어온다고 나타낼 수 있지만 그 후의 재정보고서들은 이에 따라 인권 측면에서 우선순위가 아닌 영역들에 대한 증대된 배정을 보여줄지도 모른다.</p>
<p>비용산출 (Costing)</p>	<p>비용산출은 제화 및/또는 서비스의 비용을 추산하는 과정이다. 정부가 새로운 정책을 실행하기를 원하거나 새로운 프로그램 또는 프로젝트를 도입할 때, 그 정책, 프로그램 또는 프로젝트를 위하여 예산을 얼마나 세워야 하는지를 결정할 필요가 있다. 시민사회단체 역시 그들이 예컨대 정부가 새로운 프로그램을 실행하도록 제안할 계획이고 그것에는 얼마의 비용이 들 것인지를 말할 수 있기를 원하는 경우 비용산출 연습에 착수한다.</p>	<p>인권 관련 영역에서 정부의 프로그램이 인권적 관점에서 부적합하고, 따라서 정부가 기존의 프로그램을 수정하거나 정부가 그 인권의무를 더 잘 준수할 수 있도록 할 새로운 프로그램을 도입하고 싶어 하는 경우, 정부는 그것이 얼마나 비용이 들지를 계산할 필요가 있을 것이다. 마찬가지로, 시민사회단체가 정부가 그 정책이나 프로그램을 좀 더 인권 합치적으로 변경할 필요가 있다고 믿는 경우, 그들은 그것이 정부에게 얼마나 비용을 발생시킬지에 대한 추산을 할 수 있고, 심지어 그 돈을 예산 어디에서 찾을 수 있는지를 제안할 수도 있다.</p>

II. 예산을 더욱 접근가능하고 사람들의 우선순위를 반영하도록 만들기		
예산에 대한 안내	안내서들은 일반적으로 정부의 예산과 예산 과정의 구조 및/또는 내용에 대한 간단한 설명이다. 그런 안내는 시민 사회단체들에 의해서도 개발되지만, 정부가 만들 경우에도 안내서가 “시민의 예산”이라고 명명될 수도 있다.	예산에 대한 안내서는 정부 사무에 대하여 참여할 사람들의 권리를 촉진하는 필수적인 교육적 도구이다.
공개 예산 청문회/빈곤 청문회	이들 공개 청문회는 시민사회에 의해 시작될 때는 종종 대안 예산 또는 인민의 예산(이하 참조)으로 이어지는 과정의 한 요소인 경우가 많다. 그것은 일반적으로 광범위한 공적 문제들로부터, 특히 정부 예산에서 다루어져야 하는 빈곤과 관련된 문제들을 끌어내도록 설계된다. 정부에 의해 시작될 때에는 그것은 통상 “참여적 예산” 과정이라 부른다.	이들 청문회는 다소간, 사람들의 인권과 그들 인권이 정부 예산에 어떻게 반영되어야 하는지에 대한 고려사항들의 영향을 받을 수 있다.
대안 예산 또는 인민의 예산	“대안 예산”은 통상 정부 예산에 구현되어야 할 우선순위를 제안하거나, 구체적 집단(들)의 요구에 적합하게 대응하는 정부의 예산이라면 어떻게 보일지를 반영하기 위하여 시민사회단체에 의해 개발된다. 통상 참여적 과정을 통하여 개발되는 대안 예산은 많은 예산 수치를 포함하기 보다는 오히려 정부 예산에 구현되어야 할 구체적 공동체의	어떤 대안 예산(또는 인민의 예산)은 인권친화적인 예산은 어떻게 보일지를 제안하거나 반영하기 위하여 이용될 수 있다. 더 간단한, 대안예산은 인권적 우선순위를 반영하는 예산을 위하여 우선순위를 제안할 수도 있다. 더 완전하게 다듬어진 대안 예산에서는, 예산에 무엇이 포함되어야 하는지 그리고 정부의 세입 흐름과 배정에서 무엇에 우선순

	<p>우선순위 목록을 제시한다. 그것은 더 정교하고 구조화된 것이며, 제안된 예산 수치들을 구체화하고 있다. 그것은 정부의 예산에 대한 <<완전한>> 대안일 수도 있고 혹은 예산 중 그 집단이나 공동체의 구체적 관심사인 구체적 부분들(예컨대 교육, 주거 또는 건강 예산)에 한정될 수도 있다.</p>	<p>위가 주어져야 하는지에 대한 안내로서 인권기준을 이용하여 수치들이 개발될 수 있다.</p>
<p>III. 정부의 예산에서 지출 추적하기</p>		
<p>공공지출추적조사(PETS)</p>	<p>공공지출추적조사는 그 출발점부터 궁극적 목표점(대개 서비스 전달 지점)까지 자원의 흐름을 추적한다. 공공지출추적조사는 공공 자금들이 예컨대 국가에서 지역 수준으로 나아갈 때 그 자금들의 전용을 강조하는 데 유용하다.</p>	<p>공공지출추적조사는 인권 준수를 평가함에 있어서 여러 가지 용도를 가질 수 있다. 핵심적 인권원칙은 책무성인데, 공공지출추적조사에 의해 수집된 정보는 책무성 장치의 존재 또는 약점을 기록하는데 중요할 수 있다. 사회권규약상 경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 정부의 의무는 무엇보다도 정부가 자금을 효율적으로 이용해야 한다는 것, 그리고 권리 관련 프로그램들에 배정된 모든 자금들은 그 프로그램에 완전히 지출되어야 한다는 것을 의미한다.</p>
	<p>공공지출추적조사의 토대를 형성하는 조사들은 재정적 흐름을 넘어서는 주제들에 관한 정보를 수집하고 따라서 자금</p>	<p>따라서 공공지출추적조사에 의해 드러나는 전용이나 비효율들은 정부의 인권의무 준수에 관한 중요한 증거들이다.</p>

	의 사용에서 효율성, 서비스의 질, 책무성 장치 등을 평가하는 데에도 유용하다.	
지출에 대한 공동체 기반의 감시와 평가	정부 지출에 대한 공동체의 감시와 평가는, 구체적 프로그램들이나 프로젝트들을 위해 배정된 자금이 그것들에 지출되도록(그리고 다른 곳에 지출되지 않도록) 보장하고 또 그 자금이 효율적으로 지출되도록(예컨대 교과서를 위한 돈은 적절하고 합리적인 가격의 질 좋은 교과서에 지출되도록) 보장하기 위하여, 지역 수준에서 실행되고 있는 정부 프로그램들과 프로젝트들을 추적하는데 공동체를 관여시킨다.	지출에 대한 공동체 감시는 정부가 공공 자금의 실제 지출을 통하여 그 인권의무를 완수하고 있는지 아닌지에 대한, 그리고 그 자금들이 효과적이고 효율적인 방식으로 사용되고 있다(위의 공공지출추적조사 참조)는 증거를 제공할 수 있다.
조달 입찰 및 낙찰 감시	정부예산의 상당 부분은 재화 및 서비스(예컨대 약품, 교과서, 건축자재)의 공급자들에게 지불된다. 이들 재화 및 서비스의 공급을 위한 계약은 정부가 개시하는 입찰절차에 대하여 응찰한 입찰을 근거로 하여 수여된다. 조달 입찰 및 낙찰을 감시하는 단체들은 정부가 비용효과적 방식으로 계약을 수여했는지를 결정하기 위하여, 응찰 제안의 기술적 요건들을 평가하고 낙찰 내용을 그 요건들 및 다른 입찰들과 비교한다.	조달 입찰과 낙찰을 감시하는 것은 정부가 공공자금을 효율적 방식으로 지출함으로써, 권리 실현을 위하여 적절하게 예산을 짜고 경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 그 의무를 준수하고 있는지에 대한 소중한 증거를 제공할 수 있다.

조달 재화 및 서비스의 전달 감시	조달 입찰 및 낙찰 감시에 보충적인 절차는 낙찰을 받은 계약자가 약속된 재화 및 서비스를 전달할 것과 그런 재화 및 서비스가 약속된 양과 질의 것일 것을 보장하는 절차이다. 이런 방법론은 일반적으로 위에서 논의된 것보다 더 참여적이며, 전형적으로는 영향을 받는 공동체의 구성원들(예컨대 교과서 제공 계약의 감시에서 학교아동들)을 참여시키게 된다. 감시자들은 문제되는 재화(또는 서비스)의 전달시점에 참관하고, 약속된 수량이 전달되는지를 확인하기 위하여 수를 세고, 적합한 품질을 보장하기 위하여 현장 검증을 한다.	또한 이 지출추적 방법론은 전달되는 재화 및 서비스의 양과 질을 측정함으로써 정부가 그 예산이 권리실현을 위하여 적절하도록 보장할 의무뿐만 아니라 경제적 사회적 문화적 권리를 실현하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무도 준수하고 있는지에 대한 증거를 제공할 수 있다.
IV. 감사 이용하기		
감사 감시와 감사 보고서 평가의 경향들	한 나라의 최고감사기구(예컨대 감사원)는 보고서에 기재된 지출이 실제로 이루어졌고 관련 법률과 규정에 따라 이루어졌음을 보장하기 위하여, 정부의 예산과 관련 재정보고서를 분석한다. 외부 단체 및 기구들은 최고감사기구의 연례보고서를 감시하는데, 이 보고서는 정부의 재정 관리에서 오류들, 사기 및 기타 결함들을 지적하는, 정부 지출에 관한 중요한 정보를 포함하고 있을 수 있다.	감사보고서 감시는 정부 재정 관리의 일반적 신뢰성에 대한, 따라서 정부의 인권의무 이행을 평가하기 위하여 그 보고서들에 의존하는 것의 성공가능성에 대한 통찰을 제공한다. 나아가 최고감사기구는 매년 정부의 계정 중 일부만을 분석하지만, 최근에는 교육, 교도소, 사법, 건강 등과 인권과 구체적 관련성을 가진 부처 또는 부서들을 감사했음지도 모른다. 그런 모든 정보는 정부가 그 다양한 의무를 이행하는지를 밝혀줄 수 있다.

사회적 감사	<p>사회적 감사는 정부 부처나 사무소의 활동이 평가되는 절차이다. 그 주된 초점은 공공 자금이 의도된 목적을 위하여 사용되었는지, 특히 저소득집단에 영향을 미치는 프로그램들과 프로젝트들을 위하여 사용되었는지에 있다. 사회적 감사는 일반적으로 관련된 정부 자금의 이용 또는 오용에 관하여, 개개 사람들과 공동체들(프로젝트나 프로그램의 수령자 또는 수혜자라고 보도된 사람들)로부터 증거를 수집한다. 그것은 사기와 부패를 드러내고, 정부예산과 기록에 관한 의식을 창출하는데 소중한 도구이다. 사회적 감사들은 공동체와 정부관리들을 함께 참여시키는 공청회를 포함하기 때문에, 그것은 중요한 책무성 장치의 역할을 한다.</p>	<p>사회적 감사들은 정부 사무에 참여할 사람들의 권리를 진작하기 위한 중요한 도구이며, 정부관리들이 그 인권의무를 충족하지 못할 경우 그들에게 책임을 묻기 위한 장치이다. 그것은 또한 인권 관련 프로젝트나 프로그램을 위하여 마련된 자금이 실제로 효율적이고 효과적인 방식으로 의도된 목적을 위하여 사용되었는지 여부를 결정하는 데에도 유용하다. 그렇게 사용되지 않았다면, 이는 정부가 권리를 실현하기 위하여 그 예산을 효과적으로 사용할 의무 또는 이들 권리를 진작하기 위하여 가용자원을 최대한 이용할 의무를 이행하지 못했다는 증거가 될 것이다(위의 공공지출 추적조사 참조).</p>
독립적 감사 조사	<p>사회적 감사에 더하여, 때로는 외부 행위자들이 정부 지출에 대한 다른 형태의 독립적 감사에 착수할 경우도 있다. 사용되는 절차는 다양하다. 일부는 정부의 재정보고서들을 송장 등 다른 재정보고서들과 비교하는 것을 포함하고 있다는 점에서 최고감사기구의 감사와 상당히 유사하다. 다른 것들은 송장은 보지</p>	<p>독립적 감사는 공식적 감사와 마찬가지로 인권문제에 관한 증거를 창출한다는 동일한 목적에 이바지할 수 있다.</p>

	않지만 광범위한 정부의 재정 보고서들과 기타 문서들은 물론 정부 자신의 감사를 살펴 보고, 이들을 예산과 비교하기도 한다.	
	그런 감사들의 복잡성과 관련 정부 문서에 대한 접근할 필요성 때문에, 현재까지 이들 감사는 일반적으로 구체적 부처, 부서, 프로그램 또는 프로젝트들을 살펴보는 데 상당히 집중되어 왔다. 때로는 정부와 외부행위자들이 합동감사로 협력하기도 했다.	
V. 정부 예산의 영향 평가하기		
시민보고카드 (CRC)	시민보고카드는 공공 서비스의 질, 적합성 및 효율성에 대한 이용자 만족을 평가하기 위하여 설계된 조사들에 근거를 두고 있다. 조사 형식은 서비스의 주요 문제 영역들을 알고 있는, 서비스 이용자와 서비스 공급자들로 구성된 소규모 핵심 집단들에서의 논의로부터 나온다. 그 후 그 형식은 더 큰 임의의 이용자 집단과의 인터뷰에 사용되고, 그 결과들은 “보고카드”로 집계된다. 시민보고카드의 “등급들”(grades)은 다시 이용자들에게 보고되고 개선을 위한 압력이 매스컴 보도와 시민사회 옹호를 통해 서비스 공급자들에게 가해진다.	“결과의 의무”는 정부가 인권을 진작하기 위하여 설계된 방식으로 자금을 배정하고 지출할 것뿐만 아니라, 그렇게 함에 있어서 그 지출이 효과적인 것도 요구한다. 따라서 정부 지출의 영향을 평가하는 것은 정부의 의무 이행을 평가하는데 핵심적이다. 인권은 사람들이 구체적 서비스(예컨대 교육, 건강, 주택)에 접근할 것과 그들 서비스가 적당한 가격이고 접근가능하며 좋은 품질을 가질 것을 요구한다. 이렇게 말하고 보면, 시민보고카드가 어떻게 정부의 결과 의무 이행을 평가하기 위하여 중요한 자료를 제공할 수 있는지가 너무 분명하다.

공동체 채점 카드(CSC)	공동체채점카드는 사회적 감사, 공동체 감시 및 시민보고 카드가 혼합된 것이다. 공동체의 대표자들이 대상 집단들 속에서 함께 모여서 특정 서비스 전달을 평가하기 위한 채점카드를 개발한다. 카드는 시민보고카드 조사들보다 덜 광범위하고, 집단 자체가 조사를 작성하며, 따라서 참여자의 수도 더 적다. 채점카드와 더 작은 집단이라는 덜 엄격한 성격은 더 빠른 결과를 가능하게 한다. 서비스 전달자들과 유사한 토론들이 개최되어, 그들 스스로 점수를 매기라는 요구를 받는다. 서비스 전달 문제에 관한 공동체와 서비스 전달자들 사이의 토론을 가능하게 하는 공개 회의가 개최된다(사회적 감사에서처럼).	공동체채점카드는 시민보고카드와 유사한 방식으로 이용될 수 있다.
조세귀착분석	조세귀착분석은 어떤 집단이 궁극적으로 조세에 의하여 가장 크게 영향을 받는지를 결정하기 위하여 구체적 조세들을 조사한다. 조세귀착분석은 상당히 복잡하고 따라서 일반적으로는 시민사회단체보다는 정부기관들과 학문적 기구 또는 연구기관들에 의해 시도된다.	정부들은 인권의 실현을 방해하는 것이 아니라 진작하는 방식으로 세입을 징수할 의무가 있다. 부가가치세 등 일정한 조세는 퇴행적이다. 즉 가난한 사람들이 그들의 소득 중 불균형적으로 큰 몫을 부가가치세로 납부한다. 조세귀착분석은 정부가 이용하는 구체적 조세가 그 영향에 있어서 차별적인지를 확인하는데 도움이 될 수 있다.

수해귀착분석 (BIA)	수해귀착분석은 어떤 집단들이 궁극적으로 구체적 정책, 프로그램 또는 지출로부터 수해를 얻을 것인지를 결정하기 위하여 그런 정책, 프로그램 또는 지출을 분석한다. 조세 귀착분석에서와 마찬가지로, 수해귀착분석도 상당히 복잡하여, 전형적으로는 정부기관, 학문적 기구나 연구기관들에 의해 행해진다.	정부가 인권을 실현하기 위하여 설계되는 방식으로 공공자금을 배정하고 지출하는 것이 바람직하긴 하지만, 충분하지는 않다. 그 결과의 의무에 따라 정부 지출의 효과는 권리가 실제로 실현되는 것이어야 한다. 수해귀착분석은 그런 지출의 예상(likely) 수해자들이 의도된 수해자들과 동일할 것인지를 확인하는 데 도움이 될 것이다.
-----------------	--	---

부록 II 기타 자료들

인권과 정부의 예산 - 일반

Fundar-Center for Analysis and Research, International Budget Project, and International Human Rights Internship Program. Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights. Mexico City and Washington, D.C., 2004. Available from: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf>

Shultz, Jim. "Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights." Mexico City, Ford Foundation and FUNDAR-Center for Analysis and Research, 2002. Available from: www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

정부의 예산과 경제적 사회적 문화적(ESC) 권리 - 일반

Blyberg, Ann, and Helena Hofbauer. Article 2 & Governments' Budgets. Washington, D.C., International Budget Partnership (IBP), 2014. Available from: <http://internationalbudget.org/publications/escarticle2/>

정부의 예산과 경제적 사회적 문화적(ESC) 권리 - 식량권

Blyberg, Ann, and Frank Mischler. Budget Work to Advance the Right to Food: "Many a Slip...". Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2009. Available from: www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/129287/

정부의 예산과 경제적 사회적 문화적(ESC) 권리 - 물 및 위생에 대한 권리

de Albuquerque, Caterina. Financing, Budgeting and Budget Tracking for the Realisation of the Human Rights to Water and Sanitation. Realising the Rights to Water and Sanitation: A Handbook, 3, Financing. 155

Portugal, United Nations Special Rapporteur on the rights to water and sanitation, 2014. Available from: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book3_Finance.pdf

정부의 예산과 경제적 사회적 문화적(ESC) 권리 - 교육을 받을 권리

International Budget Project, and International Human Rights Internship Program. Reading the Books: Governments' Budgets and the Right to Education. Washington, D.C., 2010. Available from: www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/

IHRIP_IBP_Right_to_Education_and_Government_Budgets_2010.pdf

정부의 예산과 여성의 권리

Elson, Diane. Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. New York, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2006. Available from: https://www.un.org/ruleoflaw/files/MonitoringGovernmentBudgetsComplianceCEDAW_eng.pdf

정부의 예산과 아동의 권리

Save the Children, and HAQ: Centre for Child Rights. Budget for Children Analysis: A Beginner's Guide. Kathmandu, Nepal, 2010. Available from: www.haqrc.org/publications/toolkit-budget-analysis

Streak, Judith. Monitoring Government Budgets to Advance Child Rights: A Guide for NGOs. Cape Town, Institute for Democracy in South Africa, 2003. Available from: www.csoforum.info/wp-content/uploads/2011/04/ACERWC-3rd-CSO-Forum-Monitoring-Government-Budgets-to-Advance-Child-Rights-Presentation.pdf

참여적 예산짜기

Shah, Anwar, ed. Participatory Budgeting. Washington, D.C., World Bank, 2007. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

거시경제 정책과 인권

Balakrishnan, Radhika. Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights. New Brunswick, N.J., Rutgers Center for Women's Global Leadership, 2005. Available from: www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/19-whymes-withhumanrights-pdf/file

Caliari, Aldo, and others. "Bringing Human Rights to Bear in Times of Crisis: A Human Rights Analysis of Government Responses to the Economic Crisis: Submission to the High-Level Segment of 13th session of the United Nations Human Rights Council on the Global Economic and Financial Crises, March 2010". Available from: www.cesr.org/downloads/HRResponsestoEconCrisis_Final.pdf

예산 감시와 분석

Friedman, Joel. A Guide to Tax Work for NGOs. Washington, D.C., International Budget Project, 2006. Available from: <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-tax-work-for-ngos/>

Ramkumar, Vivek. Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to

Monitoring Government Expenditures. Washington, D.C., International Budget Project, 2008. Available from: <http://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/>

Shapiro, Isaac, ed. A Guide to Budget Work for NGOs. Washington, D.C., International Budget Project, 2001. Available from: <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/>

주석

- 1) 사회권규약 제12조; 달성 가능한 최고 수준의 건강에 관한 사회권위원회 일반 논평 제14호(2000) 34항 참고.
- 2) 젠더 예산짜기에 관한 더 많은 정보는 Diane Elson, <여성의 권리를 위한 예산 짜기: 여성차별철폐협약 준수를 위한 정부예산 감시>*Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW* (New York, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2006 참고. 또한 <http://gender-financing.unwomen.org/en> 도 참고.
- 3) 아동 중심의 예산짜기에 관한 더 많은 정보는, Save the Children and HAQ: Center for Child Rights, <아동을 위한 예산 분석: 초심자 안내>*Budget for Children Analysis: A Beginners' Guide* (Kathmandu, Nepal, 2010) 참고.
- 4) 이 조사의 결과 및 조사 사실들과 이용된 방법론에 관한 상세한 정보는 다음 사이트에서 이용할 수 있다. <http://international-budget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/>.
- 5) 참여적 예산짜기에 관한 더 많은 정보는 Anwar Shah (ed.), <참여적 예산짜기> *Participatory Budgeting* (Washington, D.C., World Bank, 2007)(출처: <http://site.resources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>); B. Wampler, “참여적 예산짜기 안내”(A Guide to Participatory Budgeting)(출처: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>) 참고.
- 6) International Budget Partnership (IBP), <단순화의 힘: 시민들의 예산 개발을 위한 정부 안내>*The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets* (Washington, D.C., 2012), 출처: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>.
- 7) 튀니지의 시민의 예산은 다음 사이트에서 이용할 수 있다(아랍어): <http://internationalbudget.org/blog/2014/02/05/tunisia-citizens-budget-one-more-step-toward-the-open-budget/>.
- 8) 최고감사기구, 투명성, 참여 및 책무성에 관한 더 많은 정보는 Aráanzazu Guillaán Montero, Renzo Lavin, and Carolina Cornejo, <최고감사기구가 시민 사회와 논쟁할 때: 라틴 아메리카의 투명성 참여 및 책무성 발의로부터의 교훈 탐색>*When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring Lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative*, U4 Practice Insight, 5, 2013 참고.
- 9) www.internationalbudget.org/themes/ESC/BUDGETGLOSSARY.pdf 참고.
- 10) Mira Dutschke and others, <북아일랜드에서 사회적 주택을 위한 예산짜기: 인

권 분석>*Budgeting for Social Housing in Northern Ireland: A Human Rights Analysis* (Belfast: Queen's University Belfast School of Law, 2010).

- 11) Isabel Ortiz, Jingqing Chai, and Matthew Cummins, “재정 공간 확인하기: 184개국에서 아동과 빈곤가구를 위한 사회경제적 발전을 위한 선택들”(Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries), UNICEF Social and Economic Policy Working Paper (December 2011). 출처: www.unicef.org/socialpolicy/index_60136.html.
- 12) 한 국가의 국내총생산(GDP)은 주어진 기간, 대개 한 회계연도 동안에 한 나라 안에서 생산된, 공식적으로 인정된 모든 최종 재화 및 서비스의 시장가격을 가리킨다.
- 13) 사법외적, 즉결 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관의 보고서 (A/HRC/4/20/Add.2), 59항 및 61항.
- 14) 식량권에 관한 특별보고관의 보고서 (A/HRC/22/50/ Add.1), 40항.
- 15) Gustavo Maurino and Ezequiel Nino, “2001-2003 위기 이후 10년간 경제적 사회적 권리와 아르헨티나 최고법원”(Economic and social rights and the Supreme Court of Argentina in the decade following the 2001 - 2003 crisis), in Aoife Nolan, ed. <지구적 재정위기 이후 경제적 사회적 권리>*Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014), p. 330.
- 16) Akanksha A. Marphatia and others, <모순에 대처하기: 국제통화기금, 임금상한법안 및 교사들의 경우>*Confronting the Contradictions: The IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers* (Johannesburg, ActionAid International, 2007).
- 17) 안전한 식수 및 위생의 인권에 관한 특별보고관의 보고서: 사무총장 보고서 (A/66/255), 30-35항.
- 18) 예컨대, OECD 개발지원위원회(DAC)는 2009년 공적개발원조의 단 3.2%만이 직접적 예산지원의 형태를 띠었다고 인정했다. 공적개발원조와 정부예산에 관한 더 깊은 토론에 대해서는 UNDP, <인간의 회복탄력성을 향하여: 경제적 불확실성의 시대에 지속가능한 새천년개발목표의 진전>*Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty* (New York, 2011), pp. 146 - 174.
- 19) 더 많은 정보는 D. Stuckler, S. Basu and M. McKee, “국제통화기금과 원조 배제”(International Monetary Fund and aid displacement), *International Journal of Health Services*, vol. 41, No. 1 (2011), pp. 67 - 76.
- 20) Charles Wendo, “우간다 건강지출 동결 고집하다”(Uganda stands firm on health spending freeze), *The Lancet*, vol. 360, No. 9348 (7 December 2002), p. 1847.

- 21) Caren Grown, “젠더평등 옹호자들이 과세에 관하여 알아야 하는 것”(What Gender Equality Advocates Should Know about Taxation)” (예비원고, September 28, 2005), pp. 17 - 18. 출처: <http://gender-financing.unwomen.org/~media/files/un%20women/grb/resources/what%20gender%20equality%20advocates%20should%20know%20about%20taxation.pdf>.
- 22) Elson (2006), p. 72.
- 23) Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, <다름의 보장> *Garantir a Diversidade* (Brasília: UNESCO, 2010), p. 169. 출처: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>.
- 24) Elson (2006), p. 90.
- 25) Jeffrey Owens, “부가가치세 체계의 성과 개선은 경제적 위기의 맥락에서 우선 사항이다”(Improving performance of VAT systems is a priority in the context of the economic crisis), *World Commerce Review*, Sept. 2011, p. 8. 출처: www.worldcommercereview.com/publications/article_pdf/468.
- 26) Instituto de Estudos Socioeconômicos, “예산과 권리: 인권의 관점에서 예산분석 방법 개발하기”(Budget and Rights: Developing a Budget Analysis Method from the Perspective of Human Rights), Discussion Paper No. 157, November 2009, pp. 8 - 10. 출처: www.inesc.org.br/library/technical-notes/NT.%20157%20-%20%20Bud-get%20and%20rights.pdf.
- 27) 콜롬비아 헌법재판소, Decision C-776/03. 출처: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm.
- 28) Joshua Berry, “재산세와 공교육 자금지원: 체계에서의 불평등”(Property Taxes & Public Education Funding: Inequality in the System)(2011). 출처: http://florida.academia.edu/JoshuaBerry/Papers/947704/Property_Taxes_and_Public_Education_Funding_Inequality_in_the_System.
- 29) 사회권위원회 일반논평 제14호(2000).
- 30) 식량권에 관한 특별보고관의 보고서 (A/HRC/19/59/ Add.1), 15항.
- 31) Claire Kumar, <빈민 해치기: 라틴아메리카에서 탄산음료 과세 개혁> *Undermining the Poor: Mineral Taxation Reforms in Latin America*, (London: Christian Aid, 2009), p. 18. 출처: www.christianaid.org.uk/images/undermining-the-poor.pdf.
- 32) 식량권에 관한 특별보고관의 보고서 (A/HRC/22/50/ Add.2), p. 16.
- 33) Samwah Fallah, “상처에서 다시 시작하기”(Re-starting from scratch), *D+C: Development and Cooperation*. No. 6 (2011), pp. 242 - 243. 출처: <https://www.dandc.eu/en/article/re-starting-liberias-tax-system-scratch> [원문에는 www.dandc.eu/articles/195832/index.en.shtml라고 되어 있으나 오류임].
- 34) Dynamique Citoyenne Coordination Nationale, <2008 예산: “완성점”에 대한

- 예상들은 그저 신기루였나?>2008 Budget: Were Expectations of the “Completion Point” Just a Mirage? (Yaoundée, BASC/Caritas Cameroun, 2008), pp. 15 - 16; 그리고 Olivier Nkouna와의 교신, September 2011.
- 35) Steven Friedman, “그들에게 메시지 보내기: 남아프리카에서 문화, 조세 징수 및 지배구조”(Sending them a message: Culture, tax collection, and governance in South Africa), Centre for Policy Studies, Johannesburg, *Policies: Issues and Actors*, vol. 16, No. 3 (July 2003).
- 36) International Finance Corporation, <초소형 기업 및 소형 기업을 위한 조세체계 설계하기: 실무자를 위한 안내> *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners* (December 2007), p. 46.
- 37) 일부 연구들은 발전도상국에서 불법적 자본도피로 상실되는 금액을 GDP의 6-9%로 본다. 비교해 보면 이들 나라에서 총 조세 수입은 평균적으로 GDP의 13%에 불과하다. 노르웨이 외무부, <조세회피처와 발전: 상태, 분석 및 조치들> *Tax Havens and Development: Status, Analyses and Measures* (Oslo, Government Publications, 2009), p. 64.
- 38) Gabriel Zucman, <은폐된 국부: 조세회피처의 재앙> *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).
- 39) Richard Murphy, “조세 남용의 비용: 전 세계적인 조세회피 비용에 관한 브리핑 문서”(The Cost of Tax Abuse: A Briefing Paper on the Cost of Tax Evasion Worldwide) (Tax Justice Network, November 2011). 출처: www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- 40) 위와 같음.
- 41) Adrija Bose, “검은 돈 없이도, 인도는 9조 달러 경제일 수 있다”(Without black money, India can be \$9tn economy), *First Post*, September 5, 2011. 출처: www.firstpost.com/economy/without-black-money-india-can-be-9-tn-economy-74539.html.
- 42) Inter-American Dialogue, SÍNTESIS 3, Junio 2010. 출처(스페인어): http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf.
- 43) 2011-12 인도 통합예산, 표 12, p. 35. 출처: <http://indiabudget.nic.in/ub2011-12/statrevfor/annex12.pdf>.
- 44) Alexander Klemm, “영업세 유인들의 원인, 혜택 및 위험”(Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives). IMF Working Paper WP/09/21 (Washington, D.C., 2009). 출처: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf.
- 45) Ann Blyberg, “영화 보조금은 진짜 허망한 계획이다”(Film Subsidies are the

- Real House of Cards)” (Maryland Center on Economic Policy, December 10, 2014). 출처: www.mdecon.org/film-subsidies-are-the-real-house-of-cards/.
- 46) 더 많은 정보는 Anwar Shar (ed.), <지방 예산짜기> *Local Budgeting* (Washington, D.C., World Bank, 2007). 출처: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf>.
- 47) Stephan Danninger, Marco Cangiano and Annette Kyobi, “저소득 국가들로부터의 세입 예측 경험의 정치경제학”(The Political Economy of Revenue-Forecasting Experience from Low-Income Countries). IMF Working Paper WP/05/2 (Washington, D.C., IMF, 2005). 출처: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0502.pdf.
- 48) 식량부 부장관의 문서 (Vice Ministerio de Alimentación), VISAN, MAGA, 2006.
- 49) Ann Blyberg and Frank Mischler, <식량권을 진작하기 위한 예산 작업: 허점 투성이 ...> *Budget Work to Advance the Right to Food: “Many a Slip ...”* (Rome: Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), 2009), p. 59.
- 50) Ann Blyberg and Helena Hofbauer, “비차별: 건강 상태를 근거로 한 차별적 지출들”(Non-discrimination: Discriminatory Expenditures Based on Health Status), in <제2조와 정부 예산> *Article 2 and Governments’ Budgets* (Washington, D.C., IBP, 2014). 출처: <http://internationalbudget.org/publications/escrarticle2/>.
- 51) Elson (2006), p. 97.
- 52) Vimala Ramachandran and Sapna Goel, “인도에서 가장 박탈당한 사람들을 위한 자금 추적하기: 달리트의 인권을 위한 전국캠페인, ‘캠페인 789’ 이야기”(Tracking Funds for India’s Most Deprived: The Story of the National Campaign for Dalit Human Rights ‘Campaign 789’), International Business Partnership Study No. 6, August 2011. 출처: <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story-of-the-national-campaign-for-dalits-human-rights-campaign-789/>.
- 53) Alizeh Bhojani (ed.), <내게 돈을 보여달라: 정부 예산을 통해 경제적 사회적 문화적 권리 달성하기> *Show Me the Money: Achieving Economic, Social, and Cultural Rights through Government Budgets*, University of Washington, Henry M. Jackson School of International Studies, Task Force Report 2011, pp. 196 - 198.
- 54) A/HRC/19/59/Add.1, p. 6.
- 55) 안전한 식수 및 위생에 관한 특별보고관의 보고서 (A/HRC/21/42/Add.3), p. 18.

- 56) Anatol Lieven, <파키스탄: 힘든 나라> *Pakistan: A Hard Country* (New York: Public Affairs, 2011), p. 260.
- 57) Neil Overy, “남아프리카: 시민사회가 가난한 아이들의 삶을 개선하기 위하여 예산 분석과 옹호를 이용하다”(South Africa: Civil Society Uses Budget Analysis and Advocacy to Improve the Lives of Poor Children) (Washington, D.C., IBP, June 19, 2010). 출처: <http://internationalbudget.org/?l=&s=child+support+grant>.
- 58) 이 논의는 배경뿐만 아니라 지출에도 관련된다.
- 59) Saranne Durham and Len Verwey, “우리 돈은 어디로 가는가? 남아프리카 건 강예산에서 우선순위와 진전”(Where Does Our Money Go? Priority and Progress in the South African Health Budget), *IBP E-Newsletter*, No. 55, July-August 2010. 출처: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/newsletter55.pdf>.
- 60) 예컨대 광범위한 사회경제적 지표를 이용하는 방법을 통하는 등 점진적 실현 을 평가하는 방법에 대한 더 나은 이해를 발전시키려는 시도인, Kate Tissington, “1994년 이래 남아프리카에서 주택 정책과 발전 검토”(A Review of Housing Policy and Development in South Africa since 1994) (남아프리카 사회경제적 권리 연구소 (SERI), 2010) 참조. 경제사회적권리센터 역시 경제적 사회적 문화적 권리 감시를 위한 일련의 도구를 개발해 오고 있다. www.cesr.org/section.php?id=179 참고.
- 61) Instituto de Estudos Socioeconômicos (2009), p. 12.
- 62) M. Dutschke and others (2010), p. 33.
- 63) Prashant Raymus, “인도에서, 예산분석이 지방의 여성과 아동을 위한 건강 보 호를 위하여 고등법원 사건에 정보를 제공하다”(In India Budget Analysis Informs a High Court Case to Protect Local Health for Women and Children), *IBP E-Newsletter*, No. 58, January - February 2011. 출처: <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter-no-58-english/>.
- 64) 사회권위원회 일반논평 제3호 (1990).
- 65) Luke Holland, <켈트의 호랑이에 의해 큰 상처를 입다: 아일랜드의 경제적 붕 괴 속의 인권> *Mauled by the Celtic Tiger: Human Rights in Ireland's Economic Meltdown* (Madrid: Center for Economic and Social Rights, 2012), p. 20. 출처: www.cesr.org/downloads/cesr.ireland.briefing.12.02.2012.pdf.
- 66) Virgíia Brá Gomes와의 이메일 통신, 2012.
- 67) 콩고민주공화국의 구금센터에서의 죽음들에 관한 유엔 합동인권사무소 (MONUSCO-OHCHR)의 보고서 (March 2013), pp. 17 - 18. 출처: <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/UNJHRO%20-%20Report%20on%20death%20in%20detention%20-%20March%202013%20-%20ENGLISH%20TR>

ANSLATION.pdf.

- 68) 다양한 대안들의 재정적 및 예산상의 의미에 대한 연구들의 예로는 다음과 같은 것이 있다. Open Society Justice Initiative, <공판 전 구금의 사회경제적 영향> *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention* (New York: Open Society Foundations, 2011). 출처: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf와 Roger Bowles and Mark Cohen, “공판 전 구금: 비용-수익 접근”(Pre-Trial Detention: A Cost-Benefit Approach). 출처: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice_20081124d_0.pdf.
- 69) “Nencheva v Bulgaria 사건에서, 유럽법원은 장애아동보호기관에서의 죽음들에 대해 국가 책임을 인정하다”(In *Nencheva v Bulgaria*, European Court Finds State Responsible for Deaths in Institutions for Children with Disabilities”, International Justice Center, June 25, 2013. 출처: www.ijrcenter.org/2013/06/25/in-nencheva-v-bulgaria-european-court-finds-state-responsible-for-deaths-in-institution-for-children-with-disabilities/.
- 70) 더 많은 정보는 Ann Blyberg and Frank Mischler (2009), pp. 82 - 88 참고.
- 71) 그러나 그런 간접적 영향의 경우에도, 정부는 그 결정들이 왜 그리고 어떻게 권리의 향유를 진작할 것인지를 설명할 수 있어야 한다.
- 72) “소식: 교육 부문에 대해 연간 예산의 20%”(The News: 20 percent Annual Budget for Education Sector), *Indonesian Law Update: Legal Notes*, August 2008. 출처: www.dahanarekan.com/DR_LAnotes.htm.
- 73) Center for Economic and Social Rights and Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, <권리 또는 특권? 과테말라의 건강, 교육 및 식량에 대한 재정적 지원> *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala* (Guatemala/Spain, 2009), p. 78. 출처: <http://cesr.org/downloads/Derechos%20o%20Privilegios%20Final.pdf>.
- 74) NGO Forum on Cambodia, “2005-2009 예산법 실행에서 예방적 비용 및 기타 비용의 분석”(Analysis of Precautionary Expense and Other Expenses in Budget Law Implementation 2005 - 2009) (November 2009).
- 75) 의원들에 대한 공개 편지, 대국민의회(Grand National Assembly), Turkey(March 2010), p.5. 출처: http://kahip.org/site_media/docs/milletvekili_mektup_2010_en.pdf.
- 76) 미주기구, 표현의 자유를 위한 특별보고관의 연례보고서 (2003), p. 180. 출처: www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=139&IID=1.
- 77) Asociació Civil por la Igualdad y la Justicia, “부에노스 아이레스 시의 사립 학교에 대한 국가 보조금(Subsidios Estatales a Escuelas de Gestión Privada en la Ciudad de Buenos Aires) (Buenos Aires, 2011). 출처: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/Subsidio-a-privadas-web.pdf>.

- 78) Chris Gruenberg, “공공전화선이 개발도상국에서 현금보조금프로그램을 개선하다”(Public Telephone Lines Improve Cash Subsidies Programs in Developing Countries), *IBP E-Newsletter*, No. 59, March - April 2011. 출처: <http://internationalbudget.org/newsletters/newsletter59/>.
- 79) 인권과 극도의 빈곤 문제에 관한 독립전문가의 보고서 (A/HRC/11/9).
- 80) 시민사회입법옹호센터(CISLAC)의 Kolawola Banwo와의 이메일 통신을 근거로 하여 개발된 상황 설명, Nigeria, in September 2011.
- 81) “전국농촌고용보장법: 인민의 법, 혁명적 조치와 위대한 희망”(NREGA: A People’s Act, a Revolutionary Step and a Great Hope) (전국농촌고용보장법의 실행에 대한 성과감사에 관한 회계감사원장의 보고서[Performance Audit Report No. XXXX11, 2008]를 근거로, 식량권 캠페인(the Right to Food Campaign)이 작성한 보고서). 출처: www.righttofoodindia.org/data/nre-ga-a-people-s-act-a%20revolutionary-step.pdf.
- 82) Neil Overy, “위기에 맞서서: 치료행동캠페인이 예산 옹호와 소송으로 정부의 무기력과 싸우다”(In the Face of Crisis: The Treatment Action Campaign Fights Government Inertia with Budget Advocacy and Litigation), *IBP Study No. 7* (2011). 출처: <http://internationalbudget.org/publications/in-the-face-of-crisis-the-treatment-action-campaign-fights-government-inertia-with-budget-advocacy-and-litigation/>.
- 83) Instituto de Estudos Socioeconômicos (2009), p. 11.
- 84) the Asociació Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires가 제공한 사건 (February 2012).
- 85) Centre for Applied Legal Studies, <고텅에서 교육에 대한 공공지출의 수혜귀착분석>Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in Gauteng (2009). 또한 예산감시방법론들에 대한 설명은 부록 I도 참고.
- 86) IBP, “인도: 달리트에게 발전의 공평한 몫을 주기 위한 예산 추적”(India: Budget Tracking to Give Dalits a Fair Share of Development) (2011), p. 2. 출처: <http://internationalbudget.org/publications/tracking-funds-for-indias-most-deprived-the-story-of-the-national-campaign-for-dalits-human-rights-campaign-789/>. 1995년에 코드 789가 할당되었고 기획위원회는 인도정부(GOI)의 모든 부서들과 주정부들에게 이 코드를 이용하라고 요청했다. 그러나 그들이 코드를 이행해야 할 명시된 시한이 없었기 때문에, 그 코드는 상당 기간 동안은 대체로 문서로만 남아 있었다. 일단 정부가 그 코드를 이행하기 시작한 이후로는, 오용과 부패가 등장했다. 2010년 8월 31일, 인도내무부방관은 의회 본회의장에서 다음과 같은 놀라운 진술을 했다. “나의 직관적 견해로는, 영연방경기대회 인프라에 SCSP 가운데 67억 8천만 루피(미화 1억 4410만 달러)를 사용하는 것은 잘못된 것 같다.”
- 87) Branco Milanovic, “수평적 형평과 최대 빈곤 감축 사이의 갈등, 어떻게 지역

- 들에 대해 자금을 가장 잘 배분할 것인가: 경험적 분석”(Conflict Between Horizontal Equity and Maximum Poverty Reduction, How Best to Allocate Funds to Regions: An Empirical Analysis), (Asian Development Bank, 2001), p. 2. 출처: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.4499&rep=rep1&type=pdf>.
- 88) 예산감시방법론에 관해서는 부록 I 참고.
- 89) Samuel Zan Akologo and Jason Lakin, <현명하게 지출하기: 가나의 예산개혁 행동계획> *Spending Wisely: A Budget Reform Action Plan for Ghana* (Accra: Ghana Aid Effectiveness Forum and SEND Ghana, December 2010), p. 23. 출처: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Spending-Wisely-A-Budget-Reform-Action-Plan-for-Ghana.pdf>.
- 90) 불필요한 지출: 지출에 다시 집중하려는 정부 발의에 관한 논평(Unnecessary Expenditures: A Brief on the Government's Initiative to Refocus Expenditures), vol. 2, July 2010. 출처: www.policyforum-tz.org/files/Unnecessaryexpenditure.pdf.
- 91) Vivek Ramkumar, <우리 돈, 우리 책임: 정부 지출 감시를 위한 시민들의 안내서> *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures* (Washington, D.C.: IBP, 2008), pp. 58 - 62.
- 92) Fundar - Centro de Análisis e Investigación가 제공한 사건 (January 2012).
- 93) Meena Nair and others, <지배구조 개선, 참여적 방법: 방갈로르의 도시 빈민을 위한 모성건강서비스에 대한 시범 연구> *Improving Governance the Participatory Way: A Pilot Study of Maternal Health Services for Urban Poor in Bangalore* (Bangalore: Public Affairs Centre, 2012). 출처: <http://pacindia.org/wp-content/uploads/2016/08/Improving-Governance-the-participatory-way.pdf>.
- 94) Albert van Zyl, “유권자발전기금에 무엇이 잘못되었나?”(What is Wrong with the Constituency Development Funds?), *IBP Budget Brief*, Year 03, No. 10, 2010. 출처: <http://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id2644.html>.
- 95) Water Aid, <네팔에서 물 및 위생을 위한 예산 옹호: 시민사회단체들을 위한 입문> *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organisations*, Kathmandu, Nepal (2010), p. 6.
- 96) 이 사건에 관하여 더 많은 사실은 <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Social-Justice-Coalition-Report-of-the-Khayelitsha-Mshengu-Toilet-Social-Audit.pdf> 참고.
- 97) 더 많은 정보는 Vivek Ramkumar (2008) 참고.
- 98) 모로코의 3차 및 4차 통합 정례보고서에 관한 아동권리위원회의 결론적 의견, CRC/C/MAR/CO/3-4 (14 October 2014).

- 99) 알바니아의 2차 및 3차 통합 정례보고서에 관한 사회권위원회의 결론적 의견, E/C.12/ALB/CO/2-3 (18 December 2013).
- 100) HAQ: Centre for Child Rights, <인도: CRC 20 BS Collective가 제출한 유엔 아동권리협약에 관한 3차 및 4차 통합 보고서에 대한 그림자보고서>*India: Shadow Report to the Third and Fourth Combined Report on the UN Convention on the Rights of the Child Submitted by CRC 20 BS Collective*, New Delhi, 2011, pp. 19-20. 출처: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/Ind/INT_CRC_ICO_Ind_15709_E.pdf.