기업과 인권을 연결하기

Bridging Business and Human Rights

기초 보고서 제1호

Foundational paper No. 1

규제자이자 구매자로서의 국가

The State as regulator and customer

장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여

Towards rights-based care and support for persons with disabilities

UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

KOICA Koddi

이 보고서에 관하여

이 보고서는 **장애포괄적 인적지원 제공의 평등과 품질(EQUIP) 프로젝트 기초 보고서 시리즈**의 다섯 편의 기초 보고서 중 하나이다(상자 1 참조).

EQUIP 프로젝트는 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 대상으로 하며, 이는 영리 기업뿐만 아니라 시민사회 또는 자선단체, 국영 기관, 국제기구, 국경 간 네트워크, 또는 이들의 조합에 해당하는 단체를 포함한다.

다섯 편의 EQUIP 기초 보고서는 종합적으로, 돌봄 및 지원 서비스 제공자가 개별적으로 그리고 부문 차원에서 활용하여 인권 존중을 핵심에 둔 돌봄 및 서비스 제공의 전환을 이루어낼 수 있는 강력한 도구 모음을 제공한다.

이 기초 보고서들은 또한 변화를 위한 로비 활동에 관여하는 다른 행위자들이나 서비스 제공의 질에 개인적인 관심을 가진 이들, 특히 장애인 당사자와 그 가족 및 대표자, 그리고 노동조합 및 옹호 단체와 같이 돌봄 및 지원 서비스 제공 부문에 다양한 방식으로 관여하는 기타 이해관계자에게도 유용한 참고 자료를 제공한다.

EQUIP 프로젝트는 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 이니셔티브로, 한국국제협력단(KOICA)과 한국장애인개발원(KODDI)의 지원을 받아 진행된다.

상자 1:

EQUIP 프로젝트 기초 보고서 시리즈

이 기초 보고서 시리즈에는 소개 글과 다섯 편의 기초 보고서가 포함되며, 함께 읽을 때 더 큰 도움이 된다:

기초 보고서 시리즈 소개: 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글

기초 보고서 제1호: 규제자이자 구매자로서의 국가

기초 보고서 제2호: 이용자 주체성과 돌봄 및 지원 서비스의 민주화

기초 보고서 제3호: 돌봄 및 지원 서비스 제공자의 비즈니스 모델과 인권 위험

기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제

기초 보고서 제5호: 돌봄 및 지원 분야를 위한 "스마트 믹스" 조치

본 번역본은 공식 번역이 아닙니다. 원문(영문)과 번역문 간에 불일치가 있을 경우, 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 웹사이트에 게재된 영문 원문이 우선합니다.

원문 경로: OHCHR 홈페이지 > Documents > Tools and Resources > Equality and Quality in Disability-Inclusive Human Support Provision (EQUIP): Foundational Papers and Checklist

핵심 요지

하나: 국가는 사람 돌봄 및 지원 서비스 부문을 형성하는 데 지대한 역할을 하며, 국가의 선택은 장애인에게 중대한 인권적 결과를 초래한다.

둘: 규제는 돌봄 및 지원 서비스에서 무엇이 허용되는지를 규정하고 국가의 우선순위를 나타낸다.

셋: 유엔 이행원칙은 인권이 존중되도록 하기 위해 국가와 기업 간의 관계에 초점을 맞춘다.

넷: 국가는 돌봄 및 지원 서비스에서 시장 참여자이자 규제자로서의 역할을 동시에 수행하며, 이는 혼란, 이해상충, 인권 영향의 위험을 초래한다.

다섯: 민간 제공자 또는 이용자에 대한 공공 자원 배분은 강력한 정책 수단이며, 사람 돌봄 및 지원 부문에 관한 국가의 가치와 우선순위를 드러내는 표현이다.

하나: 국가는 사람 돌봄 및 지원 서비스 부문을 형성하는 데 지대한 역할을 하며, 국가의 선택은 장애인에게 중대한 인권적 결과를 초래한다.

EQUIP 소개 글에서 언급되었듯이,[1] 국제인권법상 국가는 자국의 영토 및/또는 관할권 내에서 기업을 포함한 제3자에 의한 인권 침해로부터 보호해야 한다. 이는 국가가 어떠한 침해든 예방, 조사, 처벌, 구제해야 함을 의미한다. 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGP)상 인권을 보호할 국가의 의무는 장애인권리협약(CRPD)을 포함한 국제인권법상 국가의 기존 의무가 기업 활동과 관련하여 어떻게 이해되어야 하는지를 반영한다.

정책 설계, 공공 투자, 조달 결정, 기준 설정 및 집행을 통해 국가는 어떠한 유형의 서비스가 장려되고 확대되거나 단계적으로 폐지되는지를 결정한다. 국가가 이러한 시장 형성 역할을 행사하는 방식은 장애인에게 중대한 인권적 결과를 초래한다(상자 2 및 3 참조).

상자 2:

국가는 장애인을 위한 사람 돌봄 및 지원 서비스 부문에 어떻게 참여하고 영향을 미치는가?

국가는 다음을 통해 **시장 참여자**로서 행동한다.

- 서비스의 **직접 제공자로서 행동**;
- 제3자로부터 서비스를 **계약 및 위탁**;
- 제3자에게 **재정 지원 제공**(보조금 및 운영 보조금의 형태로);
- **장애인에게 직접 재정 지원**을 제공하여, 이를 서비스 및 장비 비용 지불에 사용할 수 있도록 함;
- **민관** 협력을 통한 업무 수행(예: 서비스 및 필수 인프라의 설계, 개발, 운영, 유지관리를 위해);
- **기준의 설정 및 집행**(예: 서비스 제공자 및 시설에 대한 인허가, 점검, 그리고 민원 처리 체계를 통해).

이 외에도 다양한 국가 기능은 서비스 시장, 그리고 서비스가 제공되는 법적·정책적·재정적 맥락을 다음을 통해 형성할 수 있다.

- **공공조달** 규정(예: 참여 자격 기준이 일부 시장 행위자를 다른 행위자보다 우대하는 경우);
- 사람 돌봄 및 지원 서비스 제공을 위한 **예산 편성**;
- 권리 기반 서비스 제공, 그리고 그 결과로서 사람들의 선택을 형성하거나 제약하는 **규제 설계 및 이행**(예: 진입 요건이나 규제 접근 방식을 통해);
- **데이터 수집 및 관리**(예: 생생한 경험 및 고객 만족도, 또는 서비스 제공 효율성과 관련된 지표를 우선시하는 것); 그리고
- 국가 우선순위에 관한 강력한 신호를 보낼 수 있고, 예컨대 "의존" 서사에서 장애인의 존엄성, 자율성, 선택을 강조하는 서사로 전환하는 등 문화적 변화를 이끄는 데 흔히 결정적인, **리더십 및 담론 형성**.

상자 3:

국가의 조치 및 정책이 인권 향유에 영향을 미치는 방식의 예시[2]

예시 1: 사람 돌봄 및 지원에 관한 정책을 이행함에 있어, X국은 특정 서비스를 민간 소유 기업 행위자에게 아웃소싱하는 방식에 의존한다. 입찰을 평가하고 낙찰 기업에 계약을 배분함에 있어, 그리고 계약 관계의 성과를 평가함에 있어, 운영의 효율성이 핵심 고려사항이다.

질문: 이 상황이 초래할 수 있는 잠재적 인권 영향은 무엇인가?

답: 사람들의 존엄성, 자율성, 생생한 경험보다 효율성과 비용 대비 가치를 지나치게 강조하는 것은 비용 절감 행태를 조장할 수 있으며, 이는 사람들이 CRPD에 따라 보장받는 권리를 향유할 수 있는 능력에 부정적 영향을 미친다.3 비용 압박은 혁신을 억제할 뿐만 아니라, CRPD, 그리고 자립적으로 생활하고 지역사회에 포함될 권리, 어디서 어떻게(그리고 누구와) 살 것인지 선택하고 결정할 권리, 타인과 동등한 기초 위에서 사회에 참여할 권리, 그리고 그 밖의 인권 향유에 반하는 업무 방식을 조장할 수 있다. 비용 절감 행태는 건강에 대한 권리, 그리고 폭력이나 착취로부터 보호받을 권리와 같은 다른 권리의 향유에도 명백한 함의를 갖는다.

예시 2: X국의 사람 돌봄 및 지원에 관한 연간 예산 배분은 특정 진단 조건을 전문으로 하는 시설의 입소율을 기준으로 결정된다. X국의 재무부 장관은 다음 정부 예산에서 이 방법론을 재검토할 이유가 없다고 본다.

질문: 이 상황이 초래할 수 있는 잠재적 인권 영향은 무엇인가?

답: 전통적이고 온정주의적이며 하향식인 시설 중심 접근이 구조적으로 고착화될 위험이 있으며, 이는 시설수용과 격리를 강화하고 주체성과 선택을 도외시하는 대신, CRPD의 원칙과 요건에 더 잘 부합하는 지역사회 기반의 포용적이고 참여적인 이니셔티브에 대한 재정 지원 축소를 대가로 한다.4 예를 들어 성과 기반의 비용 대비 가치 검토의 일환으로 사람들로부터 직접 의견을 들을 기회가 상실되며, 이는 사람들이 자신에게 영향을 미치는 의사결정에 참여할 권리를 향유할 수 있는 능력에 영향을 미친다.

예시 3: **최**근 CRPD 이행 진전 상황에 대한 검토에 따라, X국은 민간이 운영하는 사람 돌봄 및 지원 제공자에 대한 인허가 체계를 전면 개편하기로 결정했다.

질문: 이 상황이 초래할 수 있는 잠재적 인권 영향은 무엇인가?

답: 이는 돌봄 및 지원을 필요로 하는 사람들에게 규제 및 환경 체계의 설계와 운영, 그 근본적 논리와 기준, 성과 추적 및 성공 측정을 위한 핵심 지표를 포함하여 의미 있는 발언권이 주어진다면, 보다 포용적이고 인권을 존중하는 제도적 구조와 기업 행태를 향한 중요한 진전이 될 수 있다. 규제 체계가 더 다양한 지역사회 기반 이니셔티브의 발전을 촉진할 수 있는 정도가 핵심적으로 중요할 것인데, 이는 이용자 주체성 및 서비스의 민주화에 근본적이기 때문이다. 규제 문제는 이 보고서의 제2부에서 더 자세히 논의된다.[5]

둘: 규제는 돌봄 및 지원 서비스에서 무엇이 허용되는지를 규정하고 국가의 우선순위를 나타낸다.

잘 설계되고, 투명하며, 인권을 존중하는 규제는 변혁적일 수 있다.[6] 이러한 규제는 책임 있고 윤리적인 시장 행위자가 번성할 수 있는 여건을 조성하는 동시에, 부실하거나 유해한 관행을 식별, 시정, 또는 퇴출시키는 효과적인 체계를 확립한다. 더 구조적인 차원에서, 규제는 낡고 신뢰를 잃은 비즈니스 모델로부터 사람들의 인권을 이행하고 보호하는 데 더 잘 부합하는, 보다 다양하고 포용적이며 역량을 강화하는 모델로의 전환을 뒷받침할 수 있다(상자 4 참조).



상자 4:

사람 돌봄 및 지원 서비스 부문 내에서 가장 중요한 규제 수단은 무엇인가?

- **인허가 및 인증:** 인허가 제도는 거버넌스, 인력 배치, 안전에 관한 최소 요건을 규정할 수 있다.
- **질적 기준 및 서비스 정의:** 정의는 개별화된 계획 수립, 이용자의 선택과 통제, 접근성, 책무성 체계 등 권리 기반 돌봄 및 지원의 특성을 명확히 규정해야 하며, 지원의 연속성, 인력 교육, 사생활 및 자율성 존중과 같은 측정 가능한 질적 지표를 명시해야 한다. 이러한 정의는 또한 지원 노동자를 위한 공정한 임금, 양질의 근로 조건, 적절한 교육을 포함한 최소 노동 기준을 확립해야 한다. 이러한 기준들은 함께 작용하여 실제로 좋은 서비스가 어떠한 모습인지를 규정하고, 준수를 위한 공통의 기준선을 마련한다.
- **점검 및 감사:** 준수 여부 점검은 통상적으로 유효한 인허가를 유지하기 위한 핵심 요건이다. 이는 정기적 또는 사전 통보 없는 방문의 형태를 취할 수 있으며, 물리적 자산 및 인프라에 대한 점검뿐만 아니라 면담, 현장 또는 서면 기반 요소를 포함할 수 있다. 점검관 및 감사관에 대한 공식 인증 제도가 있을 수 있다.
- **민원 및 책무성 체계:** 핫라인, 규제 기관이 운영하는 공식 민원 체계, 또는 부문별 옴부즈 서비스 등이 그 예이다. 고충에 대한 적절한 채널을 마련하고 민원을 적절히 조사·처리하는 것은 시장 행위자가 인허가를 유지하기 위한 조건이 될 수 있다.[7] 보복 및 위협에 대한 적절한 보호 장치도 필수적이다.[8]
- **투명성, 기록 보관, 정보 공개:** 규제 대상 서비스 제공자는 (예: 인허가 제도 또는 일반 법적 요건에 따라) 강박 사용, 이용자가 보고한 통제 정도, 민원 해결 소요 기간 및 결과 등 관련 사안과 관행에 관한 데이터를 수집하고 공표하도록 요구받을 수 있다.
- **기관 간 조정:** 보건, 노동, 평등 및 인권 기관 등 사람 돌봄 및 지원 제공과 관련된 권한을 가진 모든 기관 간의 적절하고 능동적인 협조 또한 효과적이고 일관되며 잘 조준된 규제를 위해 필수적이다.

- **준수 및 집행 체계:** 관련 규제 당국에는 인허가 조건이나 서비스 기준을 위반한 것으로 확인된 서비스 제공자에게 재정적 제재를 포함한 제재를 부과하거나, 중대한 사안의 경우 형사 기소를 위해 이관할 수 있는 자원과 권한이 부여될 수 있다. 제재에는 특정 활동 참여나 계약 기회로부터의 자격 박탈도 포함될 수 있다.

그러나 사람 돌봄 및 지원 체계 내에는 여전히 정부와 규제 기관에 있어 실질적으로 사람들의 자율성, 사회에의 포용, 존엄성을 저해하는 중대한 공백이 존재한다:

성과보다 절차적 준수를 지나치게 강조하는 문제

많은 규제 체계는 서류 작업, 인력 배치 비율, 시설 인프라와 같은 행정적·운영적 요건을 질의 대리 지표로 우선시한다. 이러한 측면들이 중요하기는 하나, 이는 흔히 서비스가 자율성, 포용, 자기결정에 미치는 실질적 영향을 간과한다. 규제는 유연한 인허가 체계를 적용하고 성과 지향적 감독을 우선시함으로써 지역사회 기반, 비시설적, 이동식 서비스 모델을 보호하고 증진해야 한다.

권리 기반 성과 지표의 부재

점검 체계는 서비스가 선택, 통제, 지역사회 참여, 또는 강압으로부터의 자유를 가능하게 하는지 평가하는 데 있어 심각한 결함을 가지고 있다. 인권 준수 측면에서 가장 많은 것을 드러내는 지표(성과 지표)보다, 확인하고 계산하기 가장 쉬운 지표(절차 지표)에 초점을 맞추는 것이 흔한 문제이다. 그 결과 서비스는 근본적 권리를 침해하거나 격리를 지속시키면서도 기술적으로는 규정을 준수할 수 있다.

이용자 주도 모델에 대한 장벽

이동식 팀, 협동조합 구조, 또는 비공식 네트워크는 인허가 범주, 재정적 사전 조건, 또는 서류 요건에 부합하지 않을 수 있으며, 이는 혁신을 저해하고 획일성을 강화한다. 실제로 이용자 주도 모델은 흔히 전통적 서비스 모델을 중심으로 구축된 경직된 체계에 스스로를 부합시키는 데 어려움을 겪는다. 규제 준수와 관련된 행정적 부담은 소규모 및 지역사회 기반 제공자에게 상당한 어려움이 될 수 있으며, 이들의 역량을 압도하고 자원을 직접 지원으로부터 다른 곳으로 돌리게 만들 수 있다.

피해 및 학대의 비가시성

절차적 감사는 방임, 강압, 또는 심리사회적 피해를 좀처럼 포착하지 못한다. 감독 도구가 체크리스트 기반이고 이용자의 생생한 경험과 단절되어 있을 때, 특히 시설이나 고립된 환경에서 심각한 침해가 은폐된 채로 남을 수 있다.

규칙 제정에 대한 이용자 참여의 제한

많은 규제 체계는 장애인 또는 그 대표 조직(장애인단체)의 의견 수렴 없이 설계된다. 이는 이러한 체계의 정당성, 적합성, 그리고 다양한 필요와 경험에 대한 대응성을 제한한다.

다양성을 인식하고 반영하지 못하는 획일적 접근

대다수 체계는 장애인의 교차적 정체성에 대한 민감성이 부족하며, 성별, 연령, 이주 상태, 또는 지원 필요가 어떻게 교차하는지를 반영하지 못한다. 이는 구조적 배제나 체계적 방임을 식별하고 대응하는 능력을 제한한다. 규제, 혁신, 책무성은 예컨대 국가의 존재가 제한적이고 원주민 또는 지역사회 주도 구조가 서비스를 제공하는 지역과 같이, 지역의 거버넌스 현실에 맞게 조정되어야 한다.

셋: 유엔 이행원칙은 인권이 존중되도록 하기 위해 국가와 기업 간의 관계에 초점을 맞춘다.

유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGP)은 국가와 조직이 인권 침해를 예방하고, 다루며, 구제하기 위한 일련의 지침이다. 이는 2011년 유엔 인권이사회에서 승인되었다. 유엔 이행원칙은 모든 사업 부문의 모든 기업 행위자를 대상으로 하며, 따라서 민간 및 비국가 행위자가 공적으로 위임된 서비스를 제공하는 사람 돌봄 및 지원 부문에도 매우 적합한 조언과 통찰을 제공한다(상자 5 참조).

이러한 맥락에서 국가의 역할과 가장 관련성이 높은 UNGP 규정은 다음과 같다:

이행원칙 4: 국가가 기업 행위자를 소유하거나 통제하는 상황을 다루는 이 원칙은 "국가는 국가에 의해 소유되거나 통제되는 기업, 또는 국가 기관으로부터 실질적인 지원과 서비스를 받는 기업에 의한 인권 침해로부터 보호하기 위해 추가적인 조치를 취해야 한다(…)"는 점을 명확히 한다. 이행원칙 4는 이러한 "추가적인 조치"에 일종의 인권 실사가 포함될 수 있다고 제시한다.9 이행원칙 4의 주석은 서비스 제공자가 법적 권한이나 공공 재정 지원에 대한 의존을 포함하여 흔히 국가와 밀접한 관계 속에서 운영되는 사람 돌봄 및 지원 부문과 특히 관련이 있다. 주석은 "(…) 기업이 국가에 더 가까울수록, 또는 법적 권한이나 납세자의 지원에 더 많이 의존할수록, 그 기업이 인권을 존중하도록 보장하기 위한 국가의 정책적 근거는 더욱 강해진다"고 명시한다.

이행원칙 5: 국제 인권 의무를 이행하기 위해, 국가는 인권 향유에 영향을 미칠 수 있는 서비스를 제공하기 위해 기업 행위자와 계약을 체결하거나 이들을 위한 입법을 할 때 적절한 감독을 행사해야 한다고 규정한다. 이 이행원칙의 주석은 "국가는 인권 향유에 영향을 미칠 수 있는 서비스 제공을 민영화하더라도 자신의 국제인권법상 의무를 포기하는 것이 아니다"라고 명확히 한다. 주석은 이어서 "필요한 조치로서, 관련 서비스 계약이나 근거 법령은 이들 기업이 인권을 존중해야 한다는 국가의 기대를 명확히 해야 한다. 국가는 적절한 독립적 모니터링 및 책무성 체계의 마련을 포함하여 기업의 활동을 효과적으로 감독할 수 있도록 보장해야 한다"고 명시한다.

이행원칙 6: 국가가 상업적 거래를 수행하는 기업에 의한 인권 존중을 증진할 국가의 의무를 언급한다. 국가와 기업 행위자 간의 상업적 거래, 그리고 국가가 조달 활동을 수행하는 방식을 다루는 이 이행원칙의 주석은, 국가가 계약 조건을 포함하여 이러한 관계가 제공하는 기회를 최대한 활용하여 "해당 기업의 인권에 대한 인식과 존중을 증진"할 것을 권장한다.

이 외에도 유엔 이행원칙은 기업에 효과적인 지침을 제공하는 것(유엔 이행원칙 3), 그리고 서로 다른 정부 부처와 규제 영역 간의 정책 일관성을 확보하는 것(유엔 이행원칙 8)의 중요성을 강조한다.[10]

상자 5:

국가는 사람 돌봄 및 지원 부문의 맥락에서 인권을 보호할 의무를 이행하기 위해 어떠한 실질적 조치를 취할 수 있는가?

유엔 이행원칙 4, 5, 6이 제시하는 실질적 조치는 다음을 포함한다.

- 인권(특히 장애인권리협약에 명시된 권리)과의 부합성을 **규제 설계 및 효과성 검토**, 그리고 사람 돌봄 및 지원 서비스를 위탁하거나 직접 제공하는 모든 국가 기관의 운영에 있어 핵심적인 부분이 되도록 보장할 것;
- 적절하고 의미 있는 **인권 기반 지표**를 규제 체계에 통합할 것;
- (예: 장애인단체를 통해) 규제 설계 및 이행에 관하여 **장애인과의 능동적이고 의미 있는 협의**를 개시하고, 가능한 경우 정책 및 규제 개발에 **공동설계** 방식을 도입할 것;
- 관련 규제 및 모니터링 기구, 그리고 점검 및 감사 팀에서 장애인의 적**절한 대표성**을 보장할 것;
- **인권 침해**에 책임이 있거나 이에 연루된 시장 행위자에게는 결코 재정을 지원하거나, 지원하거나, 계약을 체결하지 않는다는 **공공 정책 공약**을 수립하고 준수할 것;
- **인권 준수**(특히 CRPD의 원칙 및 요건 준수)에 관한 규정을 모든 계약 조건에 포함하고, 이를 준수하지 않을 경우 계약 해지 사유로 삼을 것;
- (해당되는 경우) 계약 또는 인허가 규정을 통해, 돌봄 및 지원 제공자가 **인권 실사**를 통해 위험을 식별하고 완화하기 위한 노력, 그리고 자신이 야기했거나 관여한 피해에 대해 **효과적인 구제**를 제공하기 위한 노력을 입증하도록 요구할 것;[11]
- **인권 기준 준수를 모니터링**하기 위한 강력한 계약 및 인허가 규정과 체계를 마련하되, **고위험 환경**(예: 격리 및 폐쇄된 환경)**에 대해서는 특별한 조치**를 취할 것;
- 독립적이고 통합된 **감독 기구**를 설립할 것;
- 접근 가능하고 권리에 부합하는 **고충처리 및 책무성 체계**를 제공할 것;[12]
- 장애 권리 및 서비스 혁신에 관한 **역량을 구축**할 것 (예: 교육, 지침, 투자, 개방형 접근 도구·사례 연구·동료 학습 네트워크 및 커뮤니티를 갖춘 윤리 및 혁신 허브를 통해);
- 조달, 재정 지원, 규제 전반에 걸쳐 **정책 일관성**을 확보할 것;[13] 그리고
- **이해관계자에 대한 투명성** 공약(예: 인권 실사 및 관련 점검의 실시 및 결과에 관하여)과 성과 추적 및 인권 준수에 관한 정확하고 의미 있는 데이터의 정기적 공표를 포함하여, 민간 기업 행위자가 **따를 수 있는 모범 관행**을 전반적으로 시범적으로 보여줄 것.

넷: 국가는 돌봄 및 지원 서비스에서 시장 참여자이자 규제자로서의 역할을 동시에 수행하며, 이는 혼란, 이해상충, 인권 영향의 위험을 초래한다.

국가는 돌봄 및 지원 부문과 관련하여 다중적인 역할을 수행한다. 국가는 공공 정책을 수립하고, 이를 이행하기 위한 규제 체계와 기준을 설계한다. 이에 더하여 국가는 흔히 서비스에 재정을 지원하거나 위탁하며, 많은 경우 직접 제공하기도 한다.

이러한 역할과 기능의 혼재는 시장 행위자로서의 국가의 역할과, 유엔 이행원칙에 규정된 인권을 보호할 국가의 의무 사이에 일련의 구조적 긴장을 야기한다. 이러한 서로 다른 역할들은 규제의 효과성을 저해하는 이해상충을 야기할 수 있으며, 이는 사람들이 인권을 향유할 수 있는 능력에 잠재적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다(상자 6 참조).

예를 들어, 특정 서비스 제공자에게 재정을 지원하거나, 투자하거나, 계약을 체결하기로 결정한 이후, 국가는 그 서비스 제공자의 존속과 재정적 성공에 이해관계를 가질 수 있다. 해당 서비스 제공자에 관한 민원을 조사하거나 집행 조치를 취하도록 요청받을 때, 관련 국가 기관은 제도적, 재정적, 평판적, 또는 정치적 고려에 의해 제약을 느낄 수 있다. 그 결과 침해나 체계적 실패가 축소되고, 점검이 후순위로 밀리거나 격하되며, 민원이 기각되고, 제재가 최소화되거나 회피될 수 있다.

상자 6:

국가의 이해상충으로 인해 발생하는 위험을 관리하기 위해 어떠한 조치를 취할 수 있는가?

이해상충의 위험을 다루고 그 결과를 관리하기 위한 조치는 다음을 포함한다.

- 규제, 계약, 위탁, 재정 지원 기능 간에 적절한 수준의 분리를 확보하기 위해 규제 및 조달 기구 내에 **방화벽을 마련**할 것.
- **집행 당국이 독립적**이고, 의사결정에 있어 자율성을 가지며, 적절한 자원과 정치적 지원을 받도록 보장할 것.
- 사람 돌봄 및 지원 서비스 제공자가 인권 침해에 책임이 있는 경우를 포함하여, **공공 당국의 의사결정이 적절한 경로를 통해 이의 제기**될 수 있도록 법적, 문화적 및 그 밖의 여건을 조성할 것.
- **내부고발자**에 대한 법적 보호를 강화하고, 이들을 **위협, 정치적 압력, 또는 보복으로부터 보호**하기 위한 적절한 행정적 조치 및 그 밖의 조치를 마련할 것.
- 예컨대 서면으로 작성되어 공개적으로 이용 가능한 정책, 인권 관련 위험을 보고하고 대응할 의무의 성문화, 우려 사항 상향 보고를 위한 명확한 절차 및 기한, 중대한 사건에 대한 독립 기구 회부 절차 등을 통해 **공직자의 의무를 명확히** 할 것.
- 관련 국가 기관이 **부패 방지**에 관한 강력한 규칙과 정책을 수립하고 준수하도록 보장할 것.

- 윤리적 행위에 관한 지침, 교육, 외부 독립적 자문원에의 접근, 인권 관련 기준에 따른 직원 성과 검토와 같이, **윤리적이고 인권을 존중하는 행위를 보호하고 증진**하기 위한 보다 광범위한 조치를 마련하고, 장애인단체가 이러한 조치의 설계와 감독에 있어 의미 있는 역할을 하도록 보장할 것.

다섯: 민간 제공자 또는 이용자에 대한 공공 자원 배분은 강력한 정책 수단이며, 사람 돌봄 및 지원 부문에 관한 국가의 가치와 우선순위를 드러내는 표현이다.

CRPD 하에서 당사국은 시설 및 격리 중심 모델을 자율성, 존엄성, 포용을 뒷받침하는 개별화된 지역사회 기반 지원으로 점진적으로 대체할 것을 약속한다. 따라서 공공 자금은 이러한 기준에 부합하지 않는 모델, 특히 장애인을 지역사회로부터 격리하거나 고립시키거나 그들의 법적 능력을 침해하는 모델을 지지하거나 더욱 고착화하는 데 사용되어서는 안 된다.

현행 체계로부터 완전히 권리를 존중하는 자원 배분으로 전환하기 위해서는 국가의 협력적 노력이 요구된다(상자 7 참조). 과도기적 문제들이 다루어져야 하며, 인간 지원 및 돌봄의 시설 중심적이고 의료 지배적인 모델에 대한 흥미롭고 실현 가능한 대안을 인식하는 것이 좋은 출발점이 된다. 지역사회 기반의 공동설계 모델은 구조적으로나 문화적으로 CRPD의 원칙과 목표에 더 잘 부합할 수 있기 때문에 개혁을 위한 강력한 잠재력을 제공한다. 이러한 모델은 또한 인권을 존중하는 성과를 낼 가능성도 더 높다.

(보조금, 지원금 또는 계약을 통하든) 공공 자원 배분에 대한 새로운 접근 방식은 CRPD에 부합하는 지표에 비추어 "비용 대비 가치"를 평가해야 한다. 이는 서비스 제공자가 보다 포용적이고 지역사회 주도적인 제공 방식으로 전환하도록 유인할 수 있다. 국가는 또한 구매력을 권리 보유자에게 이전하는 수요 측 도구(개인 예산, 이전 가능한 급여 자격)를 확대하기 위해 훨씬 더 많은 노력을 기울일 수 있다.

상자 7:

국가는 공공 자원 배분이 CRPD에 부합하는 비즈니스 모델과 관행을 뒷받침하도록 보장하기 위해 어떠한 실질적 조치를 취할 수 있는가?[14]

목표는 CRPD의 원칙과 기준이 반영되고 내재화되도록, **재정 지원 기준과 CRPD에서 도출된 성과 지표 간의 부합성**을 달성하는 것이어야 한다. 이를 위해 국가는 다음을 통해 효과적인 전략을 수립할 수 있다.

- 포용적이고 이용자 주도적인 접근을 입증하는 제공자에게 **성과급 지급이나 우대 조건**을 부여할 것(예: 보다 자율적인 생활로의 지속적이고 유지 가능한 전환, 이용자가 보고한 삶의 질 개선, 또는 권리를 제한하는 관행의 검증된 폐지나

상당한 감소에 대한 성과급; 그리고 시설 배치, 선택의 제한, 또는 동의 침해에 대한 불이익);

- 장애인과 그 조직이 공동으로 협력하여 **우선순위를 설정하고, 배분을 형성하며, 지출을 감독**하는, **보다 포용적이고 참여적인 예산 편성 및 자원 배분 방식**으로 전환하는 것은 **미충족 필요를 식별하고, 개인의 역량을 강화**하며, 더 큰 **신뢰**를 조성하는 측면에서 중요한 이점을 가질 수 있음;
- 서비스 제공자를 위한 **인증 체계의 요건**이 CRPD 및 UNGP의 기준에 부합하도록 보장할 것;
- 새로운 지원 방식을 시험하는 것을 목표로, 장애인단체와 공동설계한 **시범 이니셔티브**에 재정을 지원할 것;
- 권리 기반 제공자와 지역사회 간의 파트너십을 우선시하는 **경쟁 보조금**을 마련할 것;
- 이용자 만족도, 자립 생활 성과, 포용적 참여와 같은 척도와 연계된 **성과 기반 계약 평가**를 도입할 것; 그리고
- 기존 서비스 제공자의 변혁적 변화를 뒷받침하기 위한 **과도기적 이니셔티브**(예: 보조금, 교육, 기술 지원)를 마련하고 이에 재정을 지원할 것;[15]

문의처:

유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 이 기초 보고서 시리즈의 모든 중점 분야에 걸쳐 이해관계자들의 참여를 요청합니다.

더 많은 정보를 원하시거나, 돌봄 및 지원 서비스 제공 부문에서 유엔 기업과 인권 이행원칙의 이행을 진전시킬 실무 도구, 사례 연구, 지침에 대한 권고 사항이 있으신 경우를 포함하여, 저희의 작업에 참여하고자 하시는 경우 문의해 주시기 바랍니다.

OHCHR 장애 및 인권 부서, **ohchr-disability@un.org**
OHCHR 기업과 인권 부서, **ohchr-bhr@un.org**

각주

1. 기초 보고서 시리즈 소개: 장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여 — 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글 참조.
2. CRPD 위원회가 지적하였듯이(일반논평 제5호, 2017, 제16항, 제52항), 지원 서비스의 조직화 또는 계약에 있어 효율성이나 비용 절감을 우선시하는 접근은 포용과 자율성을 증진하기보다 시설 및 격리 중심 모델을 강화할 위험이 있다. 장애인권리 특별보고관(A/HRC/52/32, 2023, 제18항, 제30항, 제44항) 또한 마찬가지로 효율성 중심의 아웃소싱과 비용 기반 조달이 서비스 시장을 왜곡하고 자율성과 존엄성을 저해할 수 있다고 지적하였다. 또한 CRPD 위원회 일반논평 제7호(2018), 제46-48항 참조, 이는 조달 및 아웃소싱 과정이 차별적 결과를 방지하기 위해 장애인 및 그 대표 조직의 참여를 포함해야 함을 지적한다. 또한 World Bank & OHCHR(2023) 참조, 이는 비용 기반 계약 및 아웃소싱이 CRPD 원칙에 반하는 관행을 조장하고 권리 기반 지원에서의 혁신을 저해할 수 있음을 지적한다.
3. 기초 보고서 시리즈 소개: 장애인을 위한 권리 기반 돌봄 및 지원 서비스 제공을 향하여 — 돌봄 및 지원 서비스 제공자를 위한 소개 글 참조.
4. 상동.
5. 기초 보고서 제2호: 이용자 주체성과 돌봄 및 지원 서비스의 민주화 참조.
6. 장애인권리위원회 일반논평 제5호(2017), 제16항 및 제52항 참조, 이는 국가가 시설 중심 모델에서 지역사회 기반의 인권을 존중하는 모델로 전환하기 위해 서비스 체계를 개혁하고 규제해야 함을 강조한다.
   장애인권리 특별보고관(A/HRC/52/32, 2023, 제18항)이 강조하였듯이, 규제는 국가가 자율성, 포용, 권리를 증진하는 방식으로 지원 서비스 시장을 형성하기 위한 핵심 수단이다.
   이러한 접근은 또한 일반논평 제7호(2018), 제51-54항과도 상통하는데, 이는 장애인에게 영향을 미치는 모든 의사결정에서 투명하고 참여적인 규제 체계의 중요성을 강조한다.
   또한 World Bank & OHCHR(2023) 참조, 이는 규제 설계가 서비스 시장을 포용과 인권 존중으로 이끄는 데 있어 핵심적인 역할을 한다는 점을 강조한다.
7. 기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제 참조.
8. 기초 보고서 제2호: 이용자 주체성과 돌봄 및 지원 서비스의 민주화 참조.
9. 인권 실사에 관한 더 자세한 정보, 그리고 이것이 사람 돌봄 및 지원 부문과 관련하여 무엇을 포함하는지에 관하여는 기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제 참조.

10. "정책 일관성"이라는 주제는 기초 보고서 제5호: 돌봄 및 지원 분야를 위한 "스마트 믹스" 조치에서 더 자세히 다루어진다.
11. 기초 보고서 제4호: 돌봄 및 지원 서비스 부문의 인권 실사와 구제 참조.
12. 상동.
13. 기초 보고서 제5호: 돌봄 및 지원 분야를 위한 "스마트 믹스" 조치.
14. 기초 보고서 제3호: 돌봄 및 지원 서비스 제공자의 비즈니스 모델과 인권 위험 참조.
15. 상동.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Office of the United Nations
High Commissioner
for Human Rights (OHCHR)

Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 92 20
Email: ohchr-infodesk@un.org
Website: www.ohchr.org