

으로 생리휴가 적용여부를 조사한 결과 62.0%가 생리휴가의 혜택을 전혀 받지 못하고 있으며, 10.2%는 생리휴가 대신 생리수당을 지급받는 것으로 나타났다. 한편 생리휴가를 생리수당으로 지급받는 것은 여성의 저임금을 보완하는 방식으로 운영되고 있다고 할 것이다. 그리하여 정부의 이러한 시도에 대해서는 한국의 모성보호수준이 국제적인 수준에 비해 현저히 낮은 현실에서 유급생리휴가마저 폐지하는 것은 현행 노동조건을 더욱 후퇴시켜 모성파괴로 이어질 것이라는 이유로 여성단체들이 강력하게 반발하고 있다. 특히 여성노동자의 임금이 남성노동자의 임금보다 훨씬 낮은 현실에서 유급생리휴가가 저임금을 보완하는 방식으로 운용되고 있기 때문에 더욱 여성노동자의 저임금상태가 심화될 것이라는 지적이 나오고 있다.

### 정부의 노동시장정책에 따른 여성노동자의 고용불안

현정부는 집권 이후 산업구조조정과 경쟁력강화라는 구호와 함께 노동시장의 안정화 및 유연화를 추진하고 있는바, 이에 따라 여전히 노동시장의 산업예비군으로 존재하는 전체 여성노동자들의 노동조건과 고용안정 또한 더욱 위협받고 있다. 정부는 2-3년전부터 전세계적 경제전쟁에서 이기고 생산비용을 절감한다는 취지 아래 현재 편법적으로 이루어지고 있는 근로자파견제도를 양성화하는 근로자파견법안의 제정을 추진하고 있다. 그러나 현재 시행되는 근로자파견제도의 사용실태를 보면 대부분 1년 이상의 사용기간을 두고 형식적인 재계약체결을 계속 맺는 방식으로 실제 정규근로자와 마찬가지로의 노동을 제공하고 있음을 알 수 있다. 또한 주로 보조적 업무부문에 집중적으로 몰려 있어, 근로자 파견제도의 사용목적이 정규근로자를 대체하여 교육, 복지비용등을 줄이고 저가의 임금수준을 유지하기 위한 것임이 드러난다. 이러한 현실에서 특히 단순사무직, 노무직에 종사하는 비율이 높은 여성에게 위 제도의 양성화는 임금수준을 떨어뜨리고 고용의 안정을 위협하는 제도로 악용될 것이라는 예측이 여성계와 노동계로부터 나오고 있다. 실제 통계로도 파견여성노동자의 경우 정규여성노동자의 68.8% 수준의 임금만을 지급받고 있으며, 각종 복지혜택을 제공받지 못하는 등 고용의 안정성을 깨뜨리고 있음이 확인되고 있다. 정부는 근로자파견법안의 국회제출을 일단 보류하기로 하였으나, 세계화라는 구호 아래 기업과 국가의 경쟁력강화를 외치고 있는 현정부의 정책기조로 보아 이러한 고용형태의 제도화는 계속 추진될 것으로 예상된다.

### 제7절 외국인 노동자의 노동조건

#### 외국인 노동자 문제의 부각

한국은 1980년대 중반까지만 하더라도 노동력의 송출국이었기 때문에 국내에서 외국인 노동자들이 단순노무제공업종에 취업하는 경우는 많지 않았다. 그렇지만 1980년대 후반 내지 1990년대 초반 이후 중소기업과 광업 및 건설업 등에 노동력이 부족하게 되어 외국인 노동자들이 유입되어 들어왔고, 그로 말미암아 외국인 노동자들의 인권문제가 중대한 사회문제로 부각되었다.

#### 외국인 노동자의 한국내 취업형태

한국의 법제도는, 외국인의 취업을 기본적으로는 금지하되 필요불가결한 최소한의 범위내에서 전문분야별로 한국인으로 충원하지 못하는 특수기능 또는 업무에 한정하여 엄격한 심사과정을 거쳐 선별적으로 취업을 허용하는 이른바 "대체성의 원칙"을 견지하고 있다. 한국내의 외국인 노동자는 대개 3부류로 나누어 지는데, 합법취업 외국인 노동자, 불법체류 외국인 노동자 및 외국인 산업기술연수생으로 구분될 수 있다. 그중에서 특히 인권침해문제가 심각하게 제기되는 것은 불법체류자와 산업기술연수생이다.

#### 합법취업 외국인 노동자의 현황

한국내의 합법취업 외국인 노동자는 1994년 12월 31일 현재 5,265명으로 추정되는데, 이들은 한국내 외국인 노동자중 매우 예외적인 존재에 속한다. 이들 합법취업 외국인 노동자는 주로 미국, 일본 및 서유럽국가 출신들로서, 사전에 매우 치밀한 계약과정을 거쳐서 비교적 유리한 노동조건 및 부대조건을 확보한 상태에서 취업하고 있다. 이들은 한국인 노동자보다 월등하게 좋은 대우를 받고 있고, 또한 인권침해나 차별의 문제가 발생하는 경우가 거의 없다.

#### 불법체류 노동자의 현황

여러모로 불리한 조건에서 근로하고 있는 불법체류 외국인 노동자는 현재 한국내에 약 5-6만명(정부 집계 1994년 12월 31일 현재 48,231명)이 존재하는 것으로 추정된다. 이들은 주로 중국교포 또는 아시아 국가 출신으로 15일간의 관광비자 또는 3개월간의 방문비자 등으로 입국하였다가 체류기간을 넘겨서 사업체에 취업하고 있다. 몇가지 조사에 따르면 이들의 출신국가는 중국국적을 가진 한국교포, 필리핀, 방글라데시, 네팔, 파키스탄, 이란, 스리랑카 등 아시아국가에서 최근에는 나이지리아, 이디오피아, 알제리 등 아프리카 국가들로 확대되고 있으며, 이들의 평균연령은 29-30세 정도이며, 남녀간 비율은 남자 61-74%, 여자 26-39%인 것으로 확인되었다. 이들은 전국에 산재한 약 11,000여개의 사업장에서 일하고 있는데, 이들을 채용한 사업장의 규모는 평균 고용인 숫자가 23-88명 정도의 영세 또는 중소기업이고, 1업체당 평균 3.8-8.3명 정도의 불법체류 외국인 노동자를 고용하고 있으며, 섬유, 봉제, 피혁, 플라스틱 사출성형, 전자조립 등 전형적 저임금 업종에 취업하고 있다.

#### 산업기술연수제도의 문제점

산업기술연수제도는 외국인의 단기기술연수를 위해 1991년 11월 1일부터 만들어진 제도인데, 사실상의 편법 "외국인력도입제도"로 활용되고 있다. 즉 명목만 "기술연수생"일 뿐이고, 실제로는 일반노동자와 똑같이 일하고 있는 "노동자"이지만 모든 제도가 "기술연수"라는 방식으로 운영되고 있어서 이들의 인권침해 가능성이 높다. 1993년에는 한국내에 약 1만명 정도의 산업기술연수생이 존재하였지만, 정부 통계에 따르면 1994년 12월 31일 현재 18,816명에 이르고 있다. 여기에 아직 입국하지 않은 11,200명까지 고려하면 약 3만여명의 산업기술연수생이 한국에 있는 것으로 추정된다. 이들은 1년기한으로 입국하지만 2년까지 연수기간을 연장할 수 있게 되어 있다. 1994년에 도입된 20,000명의 "기술연수생" 명목의 외국인 노동자는 중국, 필리핀, 베트남, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마 등 동남아 11개국 23개 인력송출업체를 통해 한국에 입국하여 전국에 산재한 업체에 근무하고 있다. 이들 업체들은 섬유제품, 고무 및 플라스틱, 조립금속 등의 중소기업이다. 한국 정부에 따르면 합법적으로 입국한 연수생의 연수수당은 월평균 252,000원에 불과하고 송출과정에서 송출업체, 브로커 등과 부정거래 또는 과도한 송출비용 때문에 연수 기업체에서 이탈하는 경우가 많아 94년말 현재 18,816명의 산업기술연수생 중 16%인 3,018명이 연수업체로부터 이탈한 것으로 집계되고 있는데, 시간이 가면서 이탈연수생 숫자는 늘어날 것으로 보인다.

<94년 신규도입된 산업기술연수생 현황>

국가별	중국	필리핀	베트남	방글라데시	미얀마	네팔
업체수	1,594	700	514	404	192	202
인원수	8,000	3,000	2,400	1,600	1,000	800
임금	260불	260불	240불	200불	230불	210불
국가별	인도네시아	스리랑카	파키스탄	태국	이란	계
업체수	144	185	158	53	75	4,221
인원수	800	1,000	800	300	300	20,000
임금	250불	210불	230불			

### 임금수준의 차별

외국인 노동자의 임금은 초기(1991-1992년)에는 31만원-33만원 수준이었으나, 1994년 말경에는 48만원-50만원 수준으로 상승하고 있다(중국교포 제외). 이들의 임금수준은 제조업 한국노동자 전체 평균임금의 약 40-55%, 같은 규모의 동종사업장 한국인 노동자 임금의 약 75-85%수준이다. 한편 산업기술연수생의 경우에는 정부 집계에 의하면 연수수당으로 월평균 252,000원을 받고 있는데, 이는 한국의 1994년 9월 1일-1995년 8월 31일까지의 최저임금인 월 264,420원에도 미치지 못하는 저임금이다.

#### <임금 추이>

	92.	93.2	93.11	최근
월임금	31-33만원	34-35만원	40-41만원	48-50만원

### 노동조건 보호의 차별

몇몇 조사에 의하면 불법체류 외국인 노동자의 경우 평균 50.8일간의 임금이 체불된 적이 있고, 평균체불임금액도 약 50만원 정도 되고, 많은 사람들이 임금체불을 경험하고 있다. 또한 불법체류 외국인 노동자들은 1일 10시간 이상의 장시간 노동을 하는 경우가 많은데, 기준 근로시간인 1일 8시간, 1주 44시간을 초과하는 연장근로나 야간근로 및 휴일근로에 대해 연장근로수당, 야간근로수당 또는 휴일근로수당을 지급받지 못하는 경우가 대부분이다.

### 근로감독의 불철저

한국 노동법상으로는 국적에 의한 차별대우가 금지되어 있고, 노동인권침해에 대해서 사용자를 형사처벌할 뿐 아니라, 정부(노동부)에서 근로감독을 실시하고 피해 노동자의 권리구제를 담당하도록 제도화되어 있다. 그러나 정부(노동부)는 이들에 대한 한국 노동법 적용을 거부하고 기왕의 근로에 대한 임금체불 등에 대해서도 근로감독을 제대로 실시하지 않아 이들 외국인 노동자들은 임금체불이나 노동조건 침해에 대해 권리구제를 받을 수 있는 행정적, 제도적 통로가 거의 봉쇄되어 있었다. 산업기술연수생의 경우에도 이들이 노동자가 아니고 "기술연수생"이기 때문에 한국노동법을 적용하는 것을 거부하였고, 권리 보호를 위한 근로감독도 실시하지 않았다.

### 사회보장의 차별

외국인 노동자들의 경우 언어가 잘 소통되지 않고, 또한 제대로 직업훈련도 받지 못한 상태에서 작업에 투입되고 있으며, 이들이 대개 영세중소기업에 근무하면서 안전장치도

제대로 갖추지 못한 구식기계로 작업하기 때문에 유달리 작업중 산재발생이 빈발하고 있다. 그런데 불법체류 노동자의 경우 작업중 산재를 당해도 정부가 권장하는 산재보험적용이 거부되었으나, 많은 피해 노동자들과 양심세력들의 항의 및 여론 조성으로 1994년 3월부터는 외국인 노동자라 할지라도 산재보험은 한국 노동자와 동등하게 적용하게 되었다. 그러나 실제로는 외국인 노동자 본인의 무지와 신분상의 위험성 및 행정당국과 사업주의 비협조로 제대로 시행되지 않고 있다. 한편 산업기술연수생의 경우, 사회보험인 산재보험이 적용되지 않고, 대신 사용자가 연수자 보호를 위해 사보험인 상해보험에 가입하도록 하고 있는데, 이 또한 차별대우라 할 것이다.

한국인에게만 전국민에게 사회보험의 형태로 의료보험이 적용되고 있으나, 불법체류 외국인 노동자와 산업기술연수생 모두 의료보험이 적용되지 않다가 최근에 정부는 적용하겠다고 발표한 바 있으나 그 적용여부는 더 지켜보아야 할 것이다. 또한 불법체류 외국인 노동자와 산업기술연수생에게는 노령보험의 성격을 가진 국민연금이나 1995년 7월부터 시행되는 고용보험이 모두 적용되지 않고 있다.

### 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 박탈

한국 헌법 및 노동법에 의하면 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권이 보장되어 있지만, 한국정부는 불법체류 외국인 노동자나 산업기술연수생의 경우에는 이러한 권리들이 보장되지 않는다고 주장하고 있다. 실제 이들은 노동조합에 가입하지도 못하고 있고, 단체교섭이나 단체행동이 전혀 불가능한 상태에 있다.

### 여권압류, 강제노동

불법체류 외국인 노동자의 경우 사용자가 여권을 압류해 놓고서 보관하고 본인에게 주지 않는다. 이는 외국인 노동자들이 다른 사업장으로 직장을 옮기지 못하도록 하여 사실상 그 사업장에 매여 있게 만드는 수단으로 악용되고 있다. 또한 산업기술연수생의 경우에도 한국내 다른 사업장으로 옮기려고 할 때에는 즉시 귀국토록 되어 있을 뿐 아니라, 연수생의 여권을 사용자가 압류해 보관하도록 하여 연수생 명목의 외국인 노동자들이 다른 사업장으로 옮기는 것을 막도록 하는 지침을 내리고 있다. 이런 사업장 이동금지나 사용자의 여권보관 조치는 사실상 강제노동의 도구로 작용하는 측면이 있다.

### 중간착취

한국 노동법에 따르면 임금은 일한 노동자 본인에게 직접 지급하도록 되어 있으나, 불법체류 외국인 노동자들의 경우 본국에 송금해 준다는 명목으로 임금의 일부를 노동자 본인에게 직접 지급하지 않고 송출기관 국내지사 등에서 착복하는 일이 자주 일어나고 있다. 특히 산업기술연수생의 경우 임금을 직접 지급하지 않고 20%는 인력회사가 보증금으로 압류하고 80%는 송금해 준다는 이유로 압수하고 있는 경우가 많고, 제대로 송금되지 않고 가로채는 경우가 빈발하고 있다. 한편 연수생 관리를 전담하고 있는 중소기업협동조합중앙회는 1994년 한해 동안 50억원의 수수료 수입과 예치금 75억의 이자 등 커다란 수입을 올리고 있으며, 송출업체들도 많은 부당한 이득을 취하고 있다.

### 그외 인권침해 사례

사용자에 의한 폭행이나 여성노동자에 대한 성폭행 또는 성추행 등의 사례가 빈발하고 그외에도 형사상 범죄가 될만한 인권침해가 진행되고 있지만, 이들 외국인 노동자들은 구제를 받을 수 있는 통로가 마련되어 있지 못하다. 예를 들면 경찰, 검찰 등 수사당국에서 외국인 노동자 상대의 범죄에 대해서는 제대로 수사 또는 단속하지 않고 있는 것이 사

실이다. 그외에도 매우 열악한 작업환경 및 이로 인한 산재, 직업병의 문제가 있고, 사업자의 간이합숙소 등에서 집단거주하고 있는 주거환경이나 식생활에 부적응 문제 등 다양한 형태의 고통을 받고 있으나, 한국정부는 이런 환경에 대해 실태조사조차 제대로 되어있지 않은 실정이나 구제활동은 아예 내팽개쳐져 있다고 해도 과언이 아니다.

### 출입국관리제도

체류기한을 넘긴 불법체류 외국인 노동자나 기술연수업체를 벗어나서 다른 사업체에 취업한 산업기술연수생 노동자들이 단속에 적발되면 강제퇴거된다. 이 경우 고용주도 형사처벌되고 외국인 노동자도 대개 벌금을 물게 되는데, 그 벌금액이 최소 50만원에서 500만원에 이르고 있어 고액벌금의 문제가 끊임없이 제기되고 있으며, 불법체류자에 대해 벌금을 부과하는 곳은 한국뿐인 것으로 나타나 벌금제도 자체의 폐지가 제기되고 있는 실정이다. 한편 강제퇴거 때까지 서울 휘경동 소재 외국인 수용소에 수용된다. 그 수용기간은 10일로 하되 10일 이내로 기간연장을 할 수 있도록 되어 있으며, 그 수용소 내부 실태는 공개되지 않고 있다. 수용소에 수용되었다가 강제출국당한 외국인 노동자에 따르면 수용소직원들이 시키는대로 무조건 따라야 하며 그렇지 않으면 욕설과 구타를 당하기 일췌이고 비행기표나 여권이 없으면 출국할 수도 없다고 한다.

### 최근 한국정부의 개선책

외국인 노동자문제가 사회문제화하자 한국 노동부는 1995년 2월 13일 "외국인력 현황과 대책"을 발표하여 외국인력의 편법적 도입을 지양하고 외국인력의 국내취업 및 관리체제를 법제화하기로 하고 개선책을 제시하였다. 개선책의 내용은, 첫째 산업기술연수생에게 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법 및 의료보호법을 적용하여 폭행과 강제노동 금지, 연수수당의 정기·직접·통화불 및 금품청산, 법정근로시간과 휴게·휴일의 준수 및 시간외·야간·휴일근로수당의 지급, 최저임금수준의 보장, 산업안전보건과 건강관리, 산업재해보상보험 및 의료보험의 적용 등을 이행하고, 여권을 본인이 소지하도록 하고 휴무일의 외출을 보장한다는 것등이다. 반면에 정부는 연수생 송출 및 입국관리체제를 강화하고, 연수이탈자 등 불법체류 외국인 노동자에 대한 단속을 강화하겠다고 밝혔다. 나아가 노동부는 올해내에 "고용허가제"를 도입하여 외국인력정책 기능을 일원화하는 법안을 확정하겠다고 밝혔다.

위와 같은 한국 노동부의 방침발표에도 불구하고 여전히 한국내 외국인 노동자문제는 아직 근본적인 개선을 기대하기는 어려울 것이다. 한국 노동부의 방침은 산업기술연수생의 인권을 보호하는데 진일보한 측면이 있으나, 여전히 한국 노동자와 동등한 권리를 부여하지 않고 있으며 이제까지 외국인 노동자 대책처럼 문제의 근본적인 해결보다는 여론여하를 피하기 위한 형식적인 조치에 그칠 우려가 없지 않다. 그리고 한국 노동부의 방침에 대해 한국정부내 다른 부처와 사용자들이 반발하고 있어 노동부의 방침이 그대로 한국정부의 방침이 될지도 아직은 불투명한 상태이다. 게다가 한국 노동부의 방침발표 이후 이탈한 산업연수생과 불법체류 외국인에 대한 단속이 강화될 계획이어서 이 과정에서 외국인 노동자들의 인권침해가 더욱 심해질 가능성 또한 없지 않다.

### 제8절 산업안전보건

#### 정부의 산업재해 통계의 문제점

ILO권고 제31호는 회원국에 대하여 산업재해와 관련된 통계를 수집하고 이를 처리할 중앙관청을 설치하도록 권하고 있다. 한국의 경우 산업재해에 관한 통계는 노동부 산업

안전국에서 작성하고 있다. 노동부의 산업재해 통계는 4일 이상의 요양을 요하는 재해로서 산업재해보상보험법에 의해 보상되는 건수만을 대상으로 한다. 그러나 산업재해보상보험법의 적용을 받지 아니하는 사업의 범위가 매우 넓기 때문에 노동부의 통계는 현실을 제대로 반영한다고 보기 어렵다. 또한 정부의 통계는 사업장에서 공상처리되거나 의료보험처리되는 경우, 업무상 관련이 애매하여 산업재해로 인정받지 못한 경우 등을 누락시키고 있다. 따라서 한국에서의 산업재해 발생상황은 정부 통계보다 훨씬 심각하다.

특히 산업재해로 보상받지 않고 공상처리하는 사례가 지속적으로 나타나 재해율은 폐에 일조하고 있고 노동부도 이를 묵인하고 있다. 더구나 1979년부터 실시되어 1992년 7월에 범국민운동으로 확대된 무(zero)재해운동은 사업장에서의 재해은폐를 부추기고 있다. 무재해운동은 산업재해 원인의 70% 이상이 노동자의 부주의라고 보아 노동자의 교육을 강조하고, 무재해운동에 참여할 경우 근로감독 및 법적 교육을 면제하는 등 각종 포상제도를 시행하고 있어, 이 운동은 작업장에서 작업환경개선 등 실질적인 재해감소 노력보다 형식적인 재해율 관리에 치중하고 있다.

#### 높은 재해율

정부 통계에 의하면 한국의 전산업의 재해율은 1965년 5.91%에서 1993년 현재 1.30%로 격감하여 전반적으로 감소 추세를 보이고 있다.

#### \* 산업재해 발생 추이

(단위: 명,%)

	적용노동자수	재해자수	재해율	강도율	사망율
1965	161,050	9,470	5.91	-	-
1970	779,053	37,752	4.85	-	-
1975	1,836,209	80,570	4.39	3.29	-
1980	3,752,975	113,375	3.02	2.58	-
1985	4,495,185	141,809	3.15	2.68	3.82
1987	5,356,546	142,596	2.66	2.90	3.29
1989	6,687,821	134,127	2.01	2.19	2.58
1990	7,542,752	132,893	1.76	2.30	2.90
1992	7,058,704	107,435	1.52	2.89	3.44
1993	6,942,527	90,288	1.30	2.73	3.18

\* 1) 재해율 = (재해자수/노동자수) × 100

2) 강도율 = (총근로손실일수/총근로시간수) × 1,000

3) 사망만인율 = (사망자수/적용노동자수) × 10,000

자료: 노동부, 산업재해분석, 1994

그러나 다른 나라와 비교해 보면 한국의 경제발전예 비해 산업재해율은 매우 높은 단이다.

#### <표> 다른 나라와의 재해율 비교

	한 국	일 본	태 국	싱가포르
재해율(천인율)	1.76(17.6)	0.57(5.7)	0.7(7.0)	0.93(9.3)

출처 : 노동과건강연구회 발간(1991), 산업재해 변화양상과 중대재해

산업재해의 대형화

한국의 산업재해가 완만하게 감소되었다고는 하더라도 산업재해로 인한 사망자가 1980년에 1,273명에서 1993년도에는 2,210명으로 늘어나고, 경제적 손실액도 1980년도에는 312,522백만원에서 1993년도에는 4,657,820백만원으로 증가하여 산업재해가 대형화되고 있다. 또한 재해자 중 사망자가 차지하는 비율이 1980년도에 1.12%에서 1993년도에 2.44%로 증가하고 있어, 절대적인 수에 있어서나 비율에 있어서나 재해가 점차 대형화되고 심각해지고 있다. 최근 발표된 1993년 ILO통계연감에 따르면 노동자 대비 사망자수의 비율은 한국이 0.034%로 남아프리카공화국 다음으로 높게 나타났으며, 이웃 일본(0.001)에 비해서는 34배나 높아 중대재해의 심각성을 다시 한번 보여주고 있다.

<표> 산재사망현황

Table with 4 columns: Year, Total injured workers, Number of deaths, Ratio of deaths among injured workers. Data for years 70, 75, 80, 85, 90, 92, 93.

출처: 노동과건강연구회 발간(1991), 산업재해 양상변화와 중대재해, 최근 통계는 노동부 발간 1992, 1993년 산재통계에서 인용함.

업종별, 사업장규모별, 근속기간별 재해발생율

업종별 산업재해의 추이를 살펴보면 광업의 재해율은 여전히 높은 수준이나, 점차 감소하는 추세에 있다. 그러나 강도율은 1975년의 25.90%에서 1992년 62.54%로 급증하고 있다. 제조업의 경우도 재해발생은 감소하고 있으나, 강도율은 1980년 이후 증가하고 있다. 건설업의 강도율은 1990년 이후 다시 급증하는 양상을 보이고 있다.

업종별 재해율 및 강도율 추이 (단위 %)

Table with 6 columns: Industry, Injury rate, Fatality rate. Data for years 1975, 1980, 1985, 1990, 1992 across various industries like mining, manufacturing, construction, etc.

자료: 노동부, 산업재해분석, 각년도

사업장 규모별로 재해발생율의 현황을 보면, 사업장의 규모가 작을수록 재해율이 높은 것으로 나타나고 있다. 1993년 현재 전체적으로 볼 때 노동자 10인 미만 사업장의 재해율이 3.32%로 높은 재해율을 보이고 있으며, 특히 제조업과 건설업의 경우에는 소규모 사업장의 비율이 매우 높은 것으로 나타났는데, 10인 미만 제조업체의 사업장은 4.73%의 재해율을 보이고 있다. 10인 미만 사업장에 근무하는 노동자가 전체노동자 수에서 차지하는 비율은 4.8%이나 재해노동자의 비율은 12.3%에 달하고 있다. 또한 50인미만 사업장의 노동자수는 28.1%인데 비하여 재해자수는 43.5%를 차지하고 있어 영세한 중소기업의 재해발생율이 심각한 것으로 보인다.

산업재해는 주로 근속년수 6개월 미만의 노동자에게 집중적으로 발생하고 있다. 1993년에는 입사 6개월 미만의 노동자가 전체 재해노동자의 51.9%로서 과반수 이상을 차지하고 있으며, 6개월에서 1년까지의 9.9%를 더하면 입사 1년 미만의 노동자 비율은 62.8%에 이른다.

산업재해보상보험

산업재해보상보험법의 강제적용대상에서 제외되는 사업은 (a) 임업 중 벌목업으로서 벌목재적량이 800세제곱미터 미만의 사업, (b) 금융 및 보험업, 국제 및 기타 외국기관, 기타 공공·사회 및 개인서비스업종 회원단체, (c) 국가 또는 지방자치단체에서 직접 행하는 사업, (d) 선원법 또는 사립학교교원연금법에 의하여 재해보상이 행하여지는 사업, (e) 국가 또는 지방자치단체에서 직접 행하는 사업, (f) 기간의 정함이 있는 사업 또는 계절사업으로서 연간 연인원 1,350인 미만의 근로자를 사용하는 사업, (g) 건설공사에 있어서는 총공사금액이 4천만원 미만인 공사 또는 주택건설촉진법에 의한 주택사업자 기타 건설업법 규정에 의한 건설업자가 아닌 자가 시공하는 공사 등이다(산업재해보상보험법 시행령 제3조). 산업재해보상보험법의 적용대상자는 전체 상시근로자(full-time worker)의 약 75% 정도이다.

<표> 연도별 상시고용자에 대한 산업재해보상보험 대상자비율

Table with 3 columns: Year, Total employees (thousands), Number of insured workers (thousands) - (Ratio %). Data for years 81 to 90.

출처 : 노동과건강연구회 발간(1991), 산업재해 변화양상과 중대재해

한국의 산재보험의 보험료를 책정방식은 업종별 및 개별사업장별 산재발생율의 실적에 비례한 차등요율제를 채택하고 있다. 따라서 한국의 산재보험은 개별가입자의 시기에 따른 위험분산만을 고려하는 사보험적 성격이 강하고, 사회 전체적으로 위험을 분산, 공동부담하는 사회연대적 사회보험제도로서의 특징은 상대적으로 매우 미약하다. 그러나

산재발생이 개별사업장의 산업예방노력만으로는 불가피한 구조적인 성격을 가진다는 점을 고려할 때 사회연대적인 방법을 보완할 필요가 있고, 그 방법은 보험료 부과체제에 부분적인 단일요율제를 도입하여야 할 것이다.

현행 산재보험의 재정에서 국고지원 규모는 산재보험 전체 총수입의 1%에도 못미치는 수준이며, 관리운영비에서 차지하는 비율도 15%에 불과하다. 따라서 정부는 사회보험의 최종책임은 국가가 져야한다는 인식하에 장기적인 사회보험제도의 재정지원 확대계획을 설정하고, 관리운영비만이라도 정부가 책임지고 부담하는 형식으로 개선되어야 할 것이다.

진폐증 등 장기상병이 해당 업종의 부담으로만 남겨진 현행 체계는 사회연대성의 관점에서 불합리하므로 전산업적 위험분산차원에서 공동부담할 수 있는 특별기금을 제도내에 새로이 마련하는 방안 등이 필요하다. 또한 산재보험의 급여지급 요건인 업무상재해의 인정기준이 지나치게 엄격하나, 출퇴근사고나 과로사에 대하여도 이를 인정하여야 한다. 산재보험이 노동자의 평균임금을 기초로 한 소득비례방식으로 제반급여가 산정되기 때문에 상대적으로 낮은 한국의 임금 수준으로 인하여 보장수준이 미흡하므로 저소득노동자의 생활보장을 위한 급여제도의 보완이 필요하다.

1993년 산업재해로 장해를 당한 노동자는 19,932명으로 사망자와 부상질병자를 제외하면 재해노동자의 33.2%를 차지하고 있다. 이 중 1개월 이상의 요양을 취한 장해노동자는 72.9%에 이르고 있으나, 요양이 가능한 병상수는 2,400여개에 불과하여 요양시설이 절대적으로 부족하다. 또한 직업재활을 위한 훈련원이나 작업장은 입소 정원이 150여명에 불과하여 직업훈련시설의 확충이 요구된다. 또한 산재노동자들의 재취업을 위한 의뢰 및 알선 시설이나 증장해자들을 위한 고용시설이 요구된다.

#### 산업안전보건에서의 노동자의 참여권

ILO 제155호 조약 제19조에 따르면 노동자는 자신의 생명이나 건강에 심각한 위험이 있는 상황이면 직속상관에게 보고하고, 사용자는 이러한 위험이 남아있는 한 노동자에게 작업복귀를 요구할 수 없다고 규정되어 있다. 1994년에 개정된 한국 산업안전보건법은 제26조에서 급박한 위험이 있을 시 노동자의 위험중지권을 인정하고 있지만, 이로 인한 작업중지와 대피시 사후의 불이익이 없도록 하는 보호조치가 없다. 또한 환경개선후 작업재개하도록 하는 요건의 마련이 없다.

ILO 제171호 권고, 제164호 권고 등은 노동자 대표로 하여금 사업장내 산업안전보건 사업에 참여하도록 규정하고 있다. 한국 산업안전보건법에 제19조에 의하면 산업안전보건위원회 구성하도록 규정하고 있다. 그러나 실제 구성의 현황을 전국노동조합협의회 단체협약 분석을 통해 살펴보면, 조사대상 217개 사업장 중에서 산업안전보건위원회를 구성한 사업장은 78개(36% 정도) 사업장이었다. 이 중 노사협의회로 대신된 경우가 21개 사업장으로 사업장내에서 노동자의 산업안전보건사업에의 참여는 적은 편이다.

#### 제9절 권고사항

첫째, 현재 한국노동조합총연맹이 실질적으로 노동계를 대표하고 있지 못한 상태에서 한국경영자총연맹과의 '사회적 합의'에 의한 임금인상률의 결정은 전체 노동자들의 동의와는 배치되는 것이다. 따라서 정부는 임금인상에 관한 협상권은 노동자들의 기본적인 생존권임을 인정하고, 노사간의 자율에 의해서 임금협상이 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다.

둘째, 현재 10인 미만의 사업장은 최저임금법의 적용을 받고 있지 못하다. 따라서 정부는 최저임금제 본래의 취지를 살리기 위해서 10인 미만 영세사업장도 최저임금법의 적용을 받도록 시행령을 고쳐야 한다. 또한 정부는 현재 최저임금액이 실질적으로 최저생계비에 크게 못 미치고 있는 실정을 감안하여 최저임금액을 상향조정하여 노동자들로 하여금 최소한도의 생계가 가능하도록 배려하여야 한다.

셋째, 근로감독관이 노,사 양측으로부터 심각한 불신을 받고 있으므로, 정부는 근로감독관의 업무지속성을 보장하고 전문성을 제고할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

넷째, 여성노동자들이 남성노동자들과 동등한 근로조건을 향유하기 위해서는 결혼, 출산, 육아기에도 차별받지 않고 노동활동을 할 수 있도록 사회적으로 배려를 하여야 한다. 따라서 정부는 여성노동자들을 위한 충분한 보육시설과 포괄적인 출산, 육아휴식제도를 실시하여야 한다.

다섯째, 외국인 노동자의 경우, 이들은 불법체류자이거나 명목상 '기술연수생'이기 때문에 한국 노동법의 적용을 받지 못하고 있다. 따라서 이들은 임금, 사회보장, 노동3권의 측면에서 국내 노동자들에 비해 심한 차별을 받고 있을 뿐만 아니라, 여권압류, 강제노동, 중간착취 등과 같은 인권침해를 받고 있다. 이러한 상황에서 정부는 여론무마용으로 연수조건 개선책을 발표하였으나, 근본적인 개선을 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 정부는 외국인 노동자들을 국내 노동자들과 동등한 권리를 부여하기 위한 근본적인 해결의지를 보여야 한다.

여섯째, 우리나라의 재해발생률은 국제적인 비교에서 매우 높게 나타나고 있으며, 특히 10인 미만 영세사업장 노동자의 재해발생률은 3.32%로 매우 심각한 실정이다. 따라서 정부는 이들 영세사업장의 산업안전관리를 위한 대책을 강구하여야 한다.

일곱째, 현행 산재보험의 재정에서 국고지원 규모는 산재보험 전체 총수입의 1%에도 못미치는 수준이며, 관리운영비에서 차지하는 비율도 15%에 불과하다. 따라서 정부는 사회보험의 최종책임은 국가가 져야한다는 인식하에 장기적인 사회보험제도의 재정지원 확대계획을 설정하고, 관리운영비만이라도 정부가 책임지고 부담하는 형식으로 개선되어야 할 것이다.

여덟째, 정부는 진폐증 등 장기상병이 해당 업종의 부담으로만 남겨진 현행 체계는 사회연대성의 관점에서 불합리하다는 것을 인정하고 전산업적 위험분산차원에서 공동부담할 수 있는 특별기금을 제도내에 새로이 마련하는 방안 등이 모색하여야 하며, 출퇴근사고나 과로사에 대하여도 산업재해로 인정되도록 급여지급요건을 완화하여야 한다. 또한 정부는 현행 평균임금을 기초로 한 소득비례 방식에 의한 급여액의 산정은 저소득노동자에게 매우 불리한 실정을 감안하여 이들의 실질적인 생활보장을 위한 급여제도의 보완이 필요하다.

## 제8조 노동3권

### 제1절 전반적 평가

한국 헌법은 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권을 보장하고 있다. 1987년 노동자들의 대파업이후 노동3권을 제약하였던 일부 법조항들의 개정이 있었으나, 헌법 및 노동법규들은 여전히 노동3권을 근본적으로 제한하는 조항들을 지니고 있다. 이로 인하여 한국의 많은 노동자들은 자신들이 원하는 노동조합을 설립할 수도 없고, 거의 모든 쟁위행위는 노동법에 위반되는 불법으로 간주되어 이에 참여한 노동자들은 해고되거나 심지어 구속되는 사례가 빈발하고 있다.

노동3권 보장의 기본법인 노동조합법 및 노동쟁의조정법에 노동3권을 침해하는 조항들이 많이 삽입된 것은 이 법들의 개정과정에서 잘 나타나고 있다. 5·16 군사쿠데타로 집권한 박정희 정권은 외자도입과 수출산업의 육성을 통한 경제성장정책을 수행해 나가면서 이를 뒷받침하기 위하여 노동자들의 저임금과 장시간노동을 강요하였고, 이러한 열악한 노동환경에 시달리는 노동자들의 노동운동을 막기 위하여 1963년 노동조합법과 노동쟁의조정법을 개정하였던 것이다. 따라서 당시 개정된 노동관련 법규는 노동3권의 보장보다는 이의 제한에 더 초점이 맞춰져 있었으며, 그 후 1972년의 유신과 1980년의 5·18 군사쿠데타에 의해 구성된 불법적인 기구에 의해 일련의 노동법 개정이 이루어져 노동3권을 보다 제한하고 억압하기에 이르렀다.

정부보고서는 노동3권 보장과 관련하여 여러가지 사유를 들어 현행법의 노동3권 제한규정이 불가피한 것이라고 역설하고 있으나, 정부의 주장은 노동3권의 보편타당한 보장이라는 원칙과는 거리가 먼 것이다. 1993년 ILO는 한국정부에 노동3권의 보장과 관련하여 노동3권 보장을 제약하고 있는 복수노조 금지조항, 제3자 개입금지조항, 공무원과 교원의 노동3권 박탈조항, 공익사업장의 직권중재조항 등의 폐지 및 개정을 권고한 바 있다. 이러한 사실은 정부의 노동3권에 대한 제한 논리가 설득력이 없음을 입증하여 주는 것이다. 따라서 정부는 노동3권을 제한하고 있는 여러 법조항의 불가피성을 고집할 것이 아니라 노동자의 권리침해를 전제로 하는 경제정책을 수정하고, 나아가 이러한 법조항들의 개정에 적극성을 보여야 할 것이다.

### 제2절 노동조합 결성권에 대한 제한

#### 현황

노동조합은 단체교섭이나 파업 등 노동자의 노동조건 및 지위를 향상시키는 활동의 주체이므로 노동자들이 노동조합을 조직하거나 이에 가입하는 권리는 어떠한 유보도 없이 보장되어야 한다. 그러나 정부도 시인하고 있듯이 공무원과 교사는 노동조합을 설립할 수조차 없게 되어 있으며, 노동자들이 기존 노동조합 이외에 제2의 노동조합을 설립하는 것이 법에 의하여 금지되어 있다. 이로 인하여 많은 교사들이 노동조합을 설립하려다 해고되거나 형사처벌을 받았으며, 기존 노동조합의 어용성을 극복하려는 많은 노동조합과 그 연합단체들이 불법단체로 간주되어 탄압을 받고 있다.

#### 복수노조금지

복수노조의 설립을 금지하고 있는 노동조합법 제3조 제5호는 헌법 제33조와 ILO 제

87호 조약 제2조가 보장하고 있는 노동자의 자주적 단결권을 근본적으로 침해하고 있다. 정부는 보고서 제101항에서 이는 설립기반이 취약한 기존노조를 보호하여 노조가 근로조건 향상이라는 본래의 기능에 충실할 수 있도록 지원하기 위한 것이라고 주장하나, 위조항이 5·16 군사정권이 1963년 노동조합법을 개정할 당시 정권의 하수인 노릇을 하여 왔던 대한노총에 대응하여 설립 움직임을 보이던 전국노동조합협의회 결성을 막기 위하여 신설된 후, 1987년 대한노총의 후신으로서 역시 정권으로부터 독립성을 획득하지 못한 한국노총의 강력한 요구에 의하여 보다 강화된 형태로 개정된 경위에 비추어 볼 때, 1987년 대파업 이후 점차 세력을 확대하여 가는 민주노조의 설립을 막고 어용노조의 독점적 지위를 보장하여 주기 위한 것에 다름아니다.

위 조항에 의하면 노조의 조직대상이 중복되면 노조의 결성자체가 근본적으로 봉쇄된다. 따라서 1987년 이후 신설된 노조나 기존 한국노총 및 그 산하 산별연합단체로부터 탈퇴한 단위노조들이 새로운 연합단체를 결성하였으나 위 조항에 의하여 연합단체로서의 법적 자격을 획득하지 못한 채 법외단체로서 남아 있어야 하였다. 법외 산별연합단체 중 병원노련이 1993년 대법원으로부터 기존에 이들의 직종을 포괄한 연합단체인 연합노련과 조직대상이 중복되지 않는다는 판결을 받아 합법성을 획득한 후 전문노련, 건설노련 등이 역시 합법성을 획득하였으나, 위 조항이 살아 있는 한 연합노련을 제외한 기존의 산별연합단체와 조직대상이 중복되는 새로운 연합단체 및 한국노총 이외의 새로운 총연합단체의 출현이 봉쇄되고 있다. 실제로 기업별 노조차원에서 회사의 사주에 의한 유령노조에 의하여 노동자들의 자주적인 노조가 설립되지 못하는 경우가 많으며, 연합단체 차원에서는 현대자동차노조, 대우자동차노조등이 자동차노련을 결성하려 하고, 현대중공업노조, 대우조선노조 등이 조선노련을 설립하려고 하고 있으나, 기존의 금속노련이 해체되지 않는 이상 이들 연합단체들이 합법연합단체로서 출범할 수는 없게 되어 있다. 또한 전국기관차노동조합협의회는 회원이 약 6,500명에 이르는 실질적인 노동조합임에도 기존의 철도노동조합이 존재하는 이상 합법성을 취득할 수 없었으며, 따라서 1994년 전기협이 벌인 파업은 곧바로 불법파업으로 간주되어 공권력이 투입되기까지 하였다. 그리고 1994년 11월 1,000여개의 조합, 420,000명의 조합원을 토대로 민주노조의 총연합단체로서 출범한 민주노총추진위원회는 기존의 한국노총과 중복된다는 이유로 합법성을 획득하지 못하고 있다.

#### 공무원노조 금지

공무원은 정부보고서가 밝힌 것과 마찬가지로 헌법 제33조 제2항 및 노동조합법 제8조 단서, 국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조에 의하여 노동조합의 결성 및 가입이 금지되어 있다. 정부는 보고서 제94항에서 공무원은 헌법 제7조에 따라 국민 전체에 대한 봉사자이기 때문에 공무원의 노동3권을 제한할 수밖에 없다고 주장하고 있다. 그러나 '공무원은 국민 전체의 봉사자'라는 헌법 규정의 취지는 공무원은 항상 국민 전체의 이익을 위하여 직무를 행하여야 하고 일부 국민 또는 특정계층, 당파의 이익을 위하여 행동하여서는 안된다고 하는 공무원의 직무수행 원칙을 나타낸 것으로 공무원의 근로관계, 즉 노무제공을 중심내용으로 하는 내부적 고용에 관한 문제인 노동3권과는 직접 관련이 없는 개념이라 할 것이므로 위 개념을 노동3권 제한의 개념으로 이용하는 것은 위 헌법규정의 본래의 취지에서 벗어나는 것일뿐만 아니라 이를 왜곡시키는 것이라 할 것이다.

결국 공무원은 공무원이라는 신분 때문에 논리필연적으로 노동기본권의 제한을 받는다는 주장은 잘못된 것이며, 공무원에 대한 노동기본권의 제한을 두는 경우가 있다 하더라도 이는 공무원이라는 신분 때문이 아니라 수행하는 직무성질의 특수성에 따라 두어야 할 것이다. 따라서 공무원에 대한 노동기본권을 제한하고 있는 법조항은 ILO 제87호

조약 제9조 및 ILO 권고와 같이 일반공무원의 노동기본권은 보장하고 다만 군인과 경찰에 대하여서만 법에 별도로 정하는 방식으로 개정되어야 할 것이다.

### 교원노조의 금지

정부보고서는 제96항부터 제99항까지에서 교사는 공무원의 신분일뿐만 아니라 일반 근로자로 취급할 수 없기 때문에 교원노조는 인정될 수 없으며, 1989년에 결성된 전국교직원노동조합은 교사들의 근무조건 개선보다는 급진적 정치활동을 하는 단체라고 비난하고 있다. 그러나 교사 역시 노동기본권을 보장함에 있어서 일반공무원과는 달리 취급하거나 노동자로서의 성격을 부인당할 이유가 없으며, 자신들의 이해를 옹호하기 위하여 스스로 선택하는 단체를 결성하고 가입할 수 있어야 할 것이다.

그럼에도 1989년 정부는 약 1,500여명의 교사들을 전교조에 가입하였다는 이유로 해고하였으며, 전교조활동과 관련하여 모두 149명의 교사들이 구속되었다. 전교조 탄압에 대한 국내외의 계속되는 항의와 저항으로 곤경에 처한 정부는 1993년 5월 해고된 전교조 교사들 상당수를 다시 복직시켰으나 이들은 전교조 탈퇴를 전제로 하여서만 복직될 수 있었고, 여전히 전교조는 합법노동조합으로서 인정되지 않고 있다.

### 제3절 노동조합의 활동

#### 전반적 평가

한국 노동조합 및 그 연합단체들은 대부분 그 동안 정부의 강력한 통제 아래 얽매어 어용적 성격을 면치 못하였다. 그러다 1987년 노동자대파업을 계기로 많은 새로운 노동조합이 생기고 기존 노동조합의 어용성을 극복하고자 하는 노동조합이 속출하게 되어 이들은 민주노조라는 하나의 세력을 형성하였다. 이에 대하여 정부는 여러가지 구실을 붙여 민주노조세력을 탄압하고, 이들이 연합하는 것을 방해하여 오고 있으며, 정부보고서에서는 사실과 다르게 이들이 점차 영향력을 상실해가고 있다고 하여 이들의 존재를 애써 무시하려 하고 있다. 그러나 한국정부의 바람과는 다르게 민주노조 세력은 이미 정부가 유일한 최상급 연합단체로 인정하고 있는 한국노총에 비견되는 세력을 형성하였고, 노동조합의 자주성이라는 측면에서 앞으로 한국의 노동운동을 이끌어 나갈 중심 세력으로 떠오르고 있다. 따라서 정부는 이들 단체들에 대한 탄압을 중단하고 합법화의 길을 열어 주어야 할 것이다.

#### 노동조합 조직상황

1987년 이전까지의 노동조합 조직상황을 보면 노동조합수는 2,675개, 조합원수는 1,036,000명, 조직률은 12.3%에 불과하였으나, 1987년 민주노조운동을 정점으로 새로 설립된 노조가 급격히 증가하여 노동부통계에 의하면 1992년 현재 노동조합수는 7,526개, 조합원수는 1,735,000명, 조직률은 15.1%로 상승하였다. 정부보고서에 의하면 이들 노동조합은 모두 총연합체인 한국노동조합총연맹 및 그 산하의 21개 산업별 연맹에 소속되어 있는 것으로 되어 있고, 노동자들을 선동하여 노사분규를 조장하는 급진노동세력은 점차 경향력을 잃어 가고 있다고 한다. 그러나 1987년 이후 설립된 노동조합은 대부분 한국노총의 어용적인 태도에 불만을 품고 한국노총에 가입하지 않았으며, 또한 기존의 노동조합들도 한국노총으로부터 탈퇴하여 한국노총과는 구별되는 민주노총진영을 형성하였다. 한국노총의 1992년도 사업보고서에 따르면 한국노총 이탈조직이 1,665개 조합, 687,652명으로 집계하고 있는데, 이들 중 1,048개 노조, 420,409명이 1992년 6월 1일 결성된 전국노동조합대표자회의에 가입하고 있다고 한다. 전노대 가입노조들은 점차 세력

이 약화되고 있다는 정부보고서와는 달리 1994년 11월 한국노총과는 별도의 제2노총 결성을 위한 민주노동조합총연맹추진위원회를 결성하였으며, 한국노총의 어용성에 불만을 품고 한국노총으로부터 탈퇴한 대규모 사업장의 노동조합들이 민주노동조합총연맹에 가입할 것으로 예상됨에 따라 이들 세력의 영향력은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

### 국제연대활동

정부보고서는 민주노총진영의 국제연대활동에 대하여 언급하지 않고 있으나, 민주노조진영은 국제자유노련의 각급연맹에 가입하여 활동하고 있고, ILO총회 참석 및 각종 학술토론회, 회의 등에 참가하고 있으며, 민주노총을 이루고 있는 전국노동조합협의회, 전국교직원노동조합, 전국업종노동조합회의 등 소속 11개 연맹은 1992년 ILO에 한국정부의 단결권 침해사실에 대한 제소를 하여 ILO에서 한국정부에 복수노조인정, 공무원 및 교사의 단결권 보장, 제3자개입금지조항 철폐 등 11개항의 권고를 하게 한 바 있다.

### 노조정치활동금지

한국의 노동조합은 노동조합법 제12조에 의하여 정치활동이 완전히 금지되어 있다. 정부보고서는 노동조합의 정치활동을 허용하면 노동조합의 본래 목적인 근로조건 유지, 개선이 소홀히 될 우려가 있다고 주장하나, 노동운동의 역사는 오히려 노동자의 정치적 활동이 활발하여야만 노동조건 유지, 개선이나 노동자의 지위향상이 이루어질 수 있음을 보여 주고 있다. 결국 노동문제는 본질적으로 사회, 경제적 문제인 동시에 사회의 민주적 개혁을 통해 해결하지 않으면 안되는 정치적 문제이고, 노동자의 생활과 직접 관련이 있는 경제정책, 조세정책, 복지정책 등은 정부의 정책수립과 집행 그리고 국회의 입법과정을 통하여 결정되기 때문에 노동조합의 정치활동은 보장되어야 할 것이다.

### 행정관청의 개입

한국의 노동조합법에는 행정관청이 노동조합의 활동에 부당하게 개입하거나 간섭할 수 있는 규정이 많이 포함되어 있다. 행정관청의 노동조합 규약에 대한 변경·보완 명령권(제16조), 노조업무조사권(제30조), 노동조합 결의·처분 시정명령권(제21조) 노조임시총회소집권자 지명권(제26조제3,4항), 단체협약 변경·취소명령권(제34조) 등이 행정관청이 노조활동에 부당하게 개입·간섭할 수 있는 대표적인 규정들이다. 그러나 이들 조항들은 ILO 제87호 조약 제3조 "노동자단체는 그 규약과 규칙을 작성하고 자유로이 대표자를 선출하며, 자체 행정 및 활동에 관하여 결정하고, 사업계획을 수립할 수 있는 권리를 갖는다. 정부당국은 이 권리를 제한하거나 또는 이 권리의 합법적 행사를 저해하는 어떠한 간섭도 하여서는 안된다"고 하는 노동조합을 자주적으로 운영할 권리를 정면으로 침해하고 있다. 정부는 1993년 상반기 동안 모두 393건의 노조업무조사를 하면서 많은 민주노조들이 전노협 등에서 탈퇴하도록 압력을 가하였고, 1994년 초에는 임금 및 단체협약 교섭을 앞두고 있는 노조를 대상으로 업무조사권 발동을 위협하여 정부의 임금인상 정책에 따를 것을 강요하기도 하는 등 노조의 자율적 의사결정을 위축시킨 바 있다.

### 제4절 파업권과 노동쟁의

#### 전반적 평가

파업권은 노동자들이 자신들의 요구사항을 실현시켜 줄 수 있는 실질적인 수단으로 헌법에 의해 보장된 권리임에도 실제로 한국에서의 쟁의권의 행사는 극도로 제한되어 있다. 이와 관련하여 정부 역시 무려 11개 조항에 걸쳐 파업권의 행사에 제한이 있음을

시인하고 있다. 그러나 대부분의 제한규정이 타당성이 없거나 제한 정도가 지나치다. 그리고 정부보고서에는 언급된 바 없으나 공무원도 파업권을 원칙적으로 박탈당하고 있으며(노동쟁의조정법 제12조 제2항), 광범위하게 인정되는 공익사업장의 경우 정부에서 강제로 중재에 회부하면 쟁의행위를 할 수 없게 된다. 이와 같이 수많은 규정에 의하여 쟁의행위가 제한되어 사실상 한국의 노동자는 합법적인 쟁의권행사를 할 수 없게 되어 쟁의행위를 하려면 노동조합의 간부들은 해고 및 형사처벌을 각오하여야만 하는 실정이다.

### 제3자개입금지

노동조합법 제12조의 2, 노동쟁의조정법 제13조의 2에는 직접 근로관계를 맺고 있는 노동조합 또는 법령에 의하여 정당한 권한을 갖은 자를 제외하고는 누구든지 노동조합의 설립과 해산, 노동조합에의 가입, 탈퇴 및 사용자와의 단체교섭, 쟁의행위에 관하여 관계당사자를 조종, 선동, 방해하거나 기타 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 하여서는 안된다고 규정되어 있다. 정부는 급진적 외부세력이 노동조합활동에 개입하는 것을 막아 노동자 자치단체로서의 노동조합의 본질을 방어하기 위한 것이라고 주장한다.

그러나 이 조항들은 1980년 군사쿠데타에 의하여 집권한 전두환 일당에 의해 국가보위입법회의에서 당시 민주노조운동을 막기 위하여 신설된 것으로, 노조운영의 자주적 권리를 침해할 뿐 아니라 헌법이 보장하는 표현 및 행동의 자유를 침해하고, 죄형법정주의에도 어긋나는 세계적으로도 그 유례를 찾아 볼 수 없는 독소조항이다. 결국 위 조항에 의하여 많은 노동조합 간부들이 다른 노동조합의 활동을 지원하였다는 이유로 구속, 처벌되었다. 1993년 IL0에서는 위 조항이 IL0 제87호 조약 제3조에 위배되므로 폐지되어야 한다고 권고하였고, 정부 역시 위 조항의 폐지를 검토하고 있다고 발표를 하였으나, 1994년 철도 및 지하철 파업을 주도한 전국기관차노동조합협의회 및 전국지하철노동조합협의회 소속 간부들과 전국노동조합대표자협의회 간부들이 여전히 위 규정에 의하여 처벌을 받거나 수배 중에 있다.

### 공무원, 방위산업체 근로자의 쟁의행위금지

공무원과 방위산업체에 종사하는 노동자는 종사하는 직무의 구체적 성격과 관계없이 모두 노동쟁의조정법 제12조 제2항에 의하여 쟁의행위가 금지되어 있다. 정부보고서는 이에 대해 대한민국이 처한 특수한 안보현실에 따른 국방상의 이유라고 주장한다. 그러나 파업권은 노동자와 노동조합의 기본적인 권리의 하나이자 그들이 자신의 직업적 이해를 증진, 옹호할 수 있는 필수적인 수단중의 하나이므로, 공공당국의 대리인으로 행동하는 자로서 공공서비스에 종사하거나 중단되면 주민 전체 또는 일부의 생명과 신체의 안전 또는 건강을 위협하는 필수서비스업에 종사하는 자 이외에는 완전히 보장되어야 할 것이므로, 단지 공무원 또는 방위산업체에 종사하는 노동자라고 하여 파업권을 박탈할 수는 없는 것이다.

### 공익사업장의 직권중재 및 긴급조정

노동쟁의조정법 제30조 제3호에 따르면 공익사업의 경우 노동위원회가 직권이나 행정관청의 요구에 의하여 강제로 중재에 회부할 수 있고, 같은 법 제40조에 따르면 노동부장관은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정 결정을 할 수 있도록 규정하고 있다. 일단 강제중재에 회부되거나 긴급조정 결정이 내려지면 일정이

간 동안 쟁의행위가 금지되고, 또한 일단 중재재정이 내려지면 당사자는 이에 구속되고 단지 엄격한 요건하에서 법률적 구제절차를 밟을 수 있을 뿐이므로 공익사업 사업장에서의 쟁의행위는 사실상 실행이 매우 어려운 형편이다. 더욱이 같은 법 제4조에서 공익사업의 범위를 "공중운수산업, 수도·전기·가스 및 정유산업, 공중위생산업 및 의료산업, 은행사업, 방송·통신사업" 등과 같이 포괄적, 추상적으로 규정하고 있기 때문에 행정기관과 노동위원회의 자의적인 판단에 따라, 쟁의행위가 허용되기도 하고 금지되기도 하는 결과를 초래하여 이들 사업장에서의 단체행동권을 형해화시킬 수 있다. 정부는 1993년 현대자동차 파업시 긴급조정권발동을 결정하여 노동조합으로 하여금 사용자측의 단체교섭안을 받아 들이게 압력을 가한 사실이 있다.

### 민사상 손해배상청구소송의 급증

1990년 6월 20일 전국경제단체협의회 인천, 경기지역협의회는 노동쟁의에 대한 법률적 대응의 하나로서 손해배상청구소송을 제시하였고, 같은 해 10월 22일 당시 노동부장관은 전국근로감독과장회의에서 노동조합의 불법쟁의행위에 대해서는 사법조치와 함께 해당기업으로 하여금 노동조합 및 열성적인 조합원을 상대로 손해배상청구소송을 적극 활용하도록 지도하라고 지시하였다. 그 이후 사용자에 의한 손해배상청구소송이 급증하였다. 민사상 손해배상청구는 노동조합을 상대로 이루어지는 경우도 있지만 많은 경우는 핵심적인 간부 또는 조합원 개인을 상대로 이루어진다. 또 실제로 손해를 전보받기 위하여 이루어지는 것보다는 핵심적인 간부나 조합원의 발목을 잡아 노동조합을 와해시키거나 무력화시키기 위한 목적으로 이루어지고 있다. 더구나 사용자들은 임금이나 퇴직금에 대하여 미리 가압류함으로써 임금만에 의존하여 생계를 꾸리는 노동자들의 생계를 위협하여 그 효과를 극대화시키는 방법이나 신원보증인에 대해서까지 가압류 및 소송을 제기하는 방법 등 비인간적인 방법까지 동원하고 있다. 그리고 법원에서 이 청구가 너무 쉽게 인정되어 많은 노조 간부들이 보다 나은 근로조건을 위해 노력하였다는 이유로 평생을 벌어도 다 갚지 못할 엄청난 액수의 돈을 회사에 갚아야만 하는 기막힌 일이 벌어지고 있으며, 노동자들의 쟁의권이 심각하게 침해되고 있다.

### 제5절 해고·구속노동자 현황

1988년 제6공화국 출범 이후 1992년까지 5년동안 쟁의행위 등과 관련하여 해고된 노동자의 수는 5,200여명에 이르고 있으며, 구속자 수도 1,800여명에 달하였다. 현 정부의 출범 이후에도 노동쟁의와 관련하여 수십명의 노동자가 구속되거나 수배중에 있다. 특히 1993년 현대그룹파업 및 1994년 전기협, 전지협 파업과 관련하여 민주노조세력의 대표자들이 제3자개입금지조항 위반으로 구속되거나 수배를 받고 있다. 이러한 정부의 탄압에 대하여 국제금속노련(IMF), 국제사면위원회, 스페인 철강노조, 일본금속노련, 미국자동차노조 등 많은 국제노동단체에서 항의를 하였으나 쟁의권행사에 대한 정부의 탄압은 여전히 계속되고 있다.

### 제6절 권고사항

첫째, 정부는 IL0의 가장 기본적이고 대표적인 조약이라고 할 수 있는 제87호, 제98호 그리고 제151호 조약을 조속히 비준하여야 한다.

둘째, 복수노조 설립의 금지, 공무원과 교원의 노동조합 결성 및 가입의 금지, 노동조합의 정치활동금지, 제3자 개입금지, 공무원 또는 방위산업체 종사자의 쟁의행위금지 그리고 공익사업장에 대한 직권중재 등은 노동자의 기본적인 권리인 노동3권을 부당하게 침해하



는 것이므로 정부는 위의 조항들을 철폐하여야 한다.

셋째, 문민정부의 출범 이후에도 노동자의 쟁의권행사에 대한 탄압이 계속되고 있다. 따라서 정부는 이러한 탄압을 조속히 중지하여야 하며, 보다 구체적으로는 문민정부 출범후 노동조합활동과 관련하여 구속기소되거나 수배중인 사람들의 현황을 정확히 파악하여, 수배해제 또는 사면 등의 조치를 취해야 한다.

넷째, 노동조합 간부나 노동조합 자체에 대하여 불법파업을 이유로 사용자가 손해배상책임을 추궁하여 민사소송을 제기한 예가 있는데, 이에 대한 정부의 입장을 명확하게 하여야 한다.

## 제9조 사회보장

### 제1절 전반적 평가

한국 헌법은 제10조와 제34조에서 각각 '행복을 추구할 권리'와 '인간다운 생활을 할 권리'의 보장을 명시하고 있다. 이러한 헌법상의 권리는 정부의 재정여건에 따라 유보될 수 있는 추상적인 차원에서의 권리가 아니라 구체적인 삶의 권리로서 국민 개개인에게 보장되어야 한다. 따라서 한국 정부는 한국 국민이라면 누구나 최저한도의 인간적이고 문화적인 삶의 영위가 가능한 사회경제적인 조건을 마련해 주어야 할 의무가 있는 것이다.

그러나 현행 사회보장제도를 살펴보게 되면, 첫째 사회보장제도를 도구적으로 이용하여 선별적으로 전략적 대상에 적용해왔기 때문에 보호가 가장 필요한 계층을 그 적용대상에서 소외시켜 "모든 구성원을 대상으로 하는 보편성의 원칙"에 어긋나고, 둘째 급여수준이 "가족생활의 풍부한 보장을 위한 가족부양수준의 원칙"을 충족하기에 적절치 못하며, 셋째 사회복지기반의 취약성으로 경제수준에 걸맞는 '가능한 수준의 최대한의 보장'을 지향하지 못할 뿐만 아니라, '최저수준의 보장'에도 미치지 못하고 있으며, 넷째 국가의 사회보장 재정지출수준이 극히 낮아 '국가책임성'을 희석시킨 반면, 국가의 재정책임은 없으면서 관리운영체계를 장악하고 운영의 비효율성과 비민주성을 노출시켜 사회구성원의 충분한 '참여'를 보장하고 있지 못하다.

이러한 정부의 무책임성은 정부보고서에도 그대로 나타나 있다. 한마디로 정부보고서는 최소한의 성실성과 구체성을 결여하고 있다. 단지 현행 사회보장제도의 형태(form)만을 서술적으로 나열하고 있기 때문에 실제로 취약계층(less-privileged people)들이 사회보장제도를 통해서 어떠한 혜택을 얼마나 받고 있는가를 알 수가 없을 뿐만 아니라 관련제도의 국제적 기준이나 다른 나라의 실시상황과의 객관적 비교가 불가능하다. 따라서 정부는 우리나라에서 복지욕구가 가장 커서 시급한 대책이 필요한 집단이 누구인지, 그들에게는 어떠한 제도를 통해서 얼마나 급여를 제공해야 적절한지, 어떠한 전달체계를 가지고 제공하여야 행정적 비용을 줄이고 효율적으로 운영될 수 있는지에 대한 성찰이 결여되어 있음을 알 수 있다. 더욱이 '각 제도의 포괄성이나 급여의 적절성, 전달체계의 민주적 참여보장' 등과 주요기준에 대한 설명이 전무하기 때문에 정부보고서의 내용은 한국의 사회보장제도의 현황을 파악하고 평가할 수 있는 가능성을 상실하고 있어 보고서 작성과 제출의 의의를 무색케하고 있다.

### 제2절 생활보호사업

#### 낮은 보호수준

일반적으로 빈곤자에 대한 소득보장을 위한 대책으로서는 사회부조(social assistance)와 각종 연금(pension)을 중심으로 하는 사회보험(social insurance)제도가 있는데, 빈곤에 대한 가장 중심적이고 직접적인 대책은 사회부조이다. 한국에서 이러한 기능을 수행하는 사회부조의 형태로서는 생활보호제도가 있는데, 이 사업의 보호수준(level of support)은 생활보호법(The Livelihood Assistance Act) 제5조에 따라서 "건강하고 문화적인 최저생활수준을 유지할 수 있는 것이어야 한다".

현행 생활보호제도에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 거택보호대상자(home care

recipients)와 시설보호대상자(institutional care recipients)를 대상으로 하는 생계보  
호(Livelihood Aid), 의료보호(Medical Aid) 그리고 교육보호(Education Aid)인데, 그  
보호수준은 대도시 거주 4인 가구를 기준으로 했을 때, 1994년 현재 최저생계비의 40%  
정도로 가계의 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 이러한 정도의 급여수준을 가지고서  
는 "건강하고 문화적인 최저한의 생활"을 영위하지 못함은 물론, 생존수준(level of  
mere subsistence)에도 못미치는 열악한 수준이다. 따라서 이와같이 비현실적으로 책정  
되어 있는 현행 생활보호사업의 급여수준을 최소한 최저생계비의 수준으로 현실화 하는  
것은 현재 우리에게 가장 시급한 과제임과 동시에 복지국가 건설을 위한 첫걸음이 될 것  
이다.

<표> 연도별 생계비 지원수준 및 최저생계비

Unit: Thousand Won

	1990	1991	1992	1993	1994
4인 기준 거택보호자 생계비(A)	156	172	196	224	260
4인 기준 시설보호자 생계비(B)	192	208	220	228	260
대도시 4인가구 최저생계비(C)*	452.5	492.2	547.6	594.7	649.6
A/C	34%	35%	36%	38%	40%
B/C	42%	42%	40%	38%	40%

\* 1988년도 최저생계비를 기초자료로 한 추정치 (estimated).  
자료: 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs), 보건사회백서(White Paper of Health and Social Affairs), 1994 (in Korean); 한국보건사회연구원(Korea Institute for Health and Social Affairs), 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(A Research of the Reform of Livelihood Assistance System), 1990 (in Korean).

적용대상자 선정의 문제

생활보호사업은 그 적용대상자의 선정에 있어서도 매우 제한적이고 행정편의주의  
(expediency)로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표> 생활보호사업의 적용대상자 선정기준

Unit: Thousand Won

		1991	1992	1993	1994
1인당 월소득 (선정기준)	거택보호 (A)	55	80	130	160
	자활보호 (B)	65	100	140	170
대도시 1인 가구 최저생계비(C)*		178.7	197.9	214.2	233.1
A/C		30.8%	40.4%	60.7%	68.6%
B/C		36.4%	50.5%	65.4%	72.9%

\* 1988년도 최저생계비를 기초자료로 한 추정치 (estimated).  
자료: 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs), 보건사회백서(White Paper of Health and Social Affairs), 1994 (in Korean); 한국보건사회연구원(Korea Institute for Health and Social Affairs), 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(A Research of the Reform of Livelihood Assistance System), 1990 (in Korean).

위의 표에서 알 수 있듯이, 최저생계비 대비 선정기준 월소득의 비율이 1991년의  
30.8%의 수준에서 1994년의 경우 68.6%로 점진적으로 상승하고 있음을 알 수 있으나, 아  
직까지도 최저생계비 이하의 소득을 가지고 있는 많은 빈곤자들이 거택보호자로 선정받

지 못하고 있는 현실을 감안할 때, 앞으로 선정기준을 최저생계비에 근접하도록 상향조  
정 하여야 한다.

90년대 들어서 생활보호대상자의 수는 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 1994년  
현재 대상자 수는 1,902,000명으로 5년전인 1989년 대상자 수보다 약 19% 정도 감소하였  
으나 이는 빈곤인구의 감소 때문이 아니라 현행 선정기준이 지나치게 낮은데서 기인하는  
것으로 해석되어야 한다.

제3절 국민연금제도

낮은 급여수준

생활보호사업과 더불어 국민최저생활 보장에 커다란 역할을 수행하는 사회보장제도  
는 국민연금(National Pension)제도이다. 연금제도는 안정적인 노후생활을 보장해주는  
복지국가를 구성하는 가장 핵심적인 사회보장제도이다. 그러나 문제는 앞으로 2008년에  
본격적으로 국민연금의 수급이 개시되어도 현재의 급여수준 산정방식을 가지고서는 노후  
에 최저한도의 생계마저 보장받을 수 없다는 사실이다. 20년동안 국민연금제도에 가입  
한 평균소득자가 60세 이후 은퇴할 경우에 완전노령연금을 받게 되는데, 그 액수는 평균  
소득의 33.9%로서 주요 선진국과의 격차가 심하게 나타난다.

<표> 각국의 가입기간별 임금대체율(income replacement rate) 비교

Unit: %

	20년	25년	30년	35년	40년
한국	33.9	41.0	47.6		
일본	40.0	50.0	60.0	70.0	75.0
서독	40.5	50.6	60.8	70.9	81.0
영국	38.2	47.7	57.3	66.8	76.4

자료: 강찬석, 국민연금제도의 수급구조 분석(Benefit Structure Analysis of Korean National Pension System), 서울대학교 석사학위 논문, 1988; 민재성의, 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과, 한국개발원(KDI), 1986.

이렇듯 낮은 임금대체율에 따른 연금급여의 수준은 최저생계비에도 미달되는 수준  
에서 급여가 이루어질 가능성이 매우 높다. 한국보건사회연구원(Korea Institute for  
Health and Social Affairs)에서 계측한 최저생계비를 기준으로 할 때, 노령연금의 경우  
20년 가입자의 84.8%가 최저생계비에 이하의 급여를 받게되며, 더욱이 20년의 기여기간  
을 가진 유족연금과 장해연금의 수급권자의 경우에는 거의 모두가 최저생계비에 미달되  
는 급여를 받게 된다. 따라서 연금의 급여수준 역시 노후에 최소한의 생계를 보장받을  
수 있도록 상향적으로 조정되어야 한다.

<표> 최저생계비\* 미만의 연금을 수급받는 가입자의 비율 (사업장 가입자)

Unit: %

노령연금**			유족연금**			장해연금**								
						1등급			2등급			3등급		
20년	30년	40년	20년	30년	40년	20년	30년	40년	20년	30년	40년	20년	30년	40년
84.8	35.5	19.9	99.5	97.3	90.5	97.8	89.4	65.0	99.3	95.1	86.6	100	98.8	95.1

\* 여기에서 사용된 최저생계비는 1988년도 최저생계비를 기초자료로 한 추정치(estimated)임. 보다 자세한 내용은, 한국보건사회연구원(Korea Institute for Health and Social Affairs), 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(A Research of the Reform of Livelihood Assistance System), 1990 (in Korean)을 참조하시오.

\*\* 노령연금은 2인 가구, 유족연금은 2자녀를 가진 과부 그리고 장애연금은 4인 가구를 기준으로 하였음.

자료: 이기영, 국민연금제도의 급여적절성에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 1989; 전국노동조합대표자회의(KCTU), 한국 사회보험의 현황과 정책과제, 1994.

### 방만한 기금운영

국민연금제도의 경우, 사용자, 노동자, 퇴직전환금에서 각각 1/3씩 부담하고 있고, 정부는 행정관리비만을 부담하고 있다. 그런데 퇴직전환금은 국민연금제도가 본격 시행되기 이전부터 일종의 후불임금형태로 노동자들에게 지급되어 왔던 것으로 실제적으로 노동자의 임금의 일종이라고 볼 수 있다. 따라서 퇴직전환금에서의 보험료부담도 결국 노동자의 부담이기 때문에 국민연금제도는 사용자가 1/3 그리고 노동자가 2/3의 보험료를 부담하는 결과가 되어 노동자의 부담이 과도하다.

그러나 더욱 큰 문제는 국민연금의 기금운용이 가입자의 의견개진이 원천적으로 봉쇄되어 있는 비민주적인 방법으로 이루어지고 있다는 점이다. 현행 국민연금법상 연금 기금 운용의 결정권을 가지고 있는 국민연금기금운용위원회에서는 모두 13인의 위원으로 구성되어 있는데, 형식적이나마 4인의 가입자 대표가 참여하게 되어 있으나 지난 몇년 사이에 제대로 회의가 이루어지지 못했고 대부분 서면회의로 진행되어 형식적인 기능만을 하고 있다. 더욱이 1993년에 제정된 공공자금관리기본법에 의하여 정부 각부의 장관으로 구성된 공공자금관리기금운용위원회가 실질적으로 연금운용의 결정권을 행사하게 되어 있어서 국민연금기금운용위원회의는 유명무실화된 실정이다. 이는 연금기금의 운용에 있어서 가입자의 민주적 참여를 원천적으로 봉쇄하여, 정부의 필요에 의하여 마음대로 기금을 사용할 수 있게 됨을 의미하며, 그 우려는 현실로 나타나고 있다. 1993년 말 기준으로 국민연금기금 순 조성액 7조 6천억원중에서 약 40.4%가 공공부문에 예탁되어 있으며 나머지 59.6% 중에서 대부분인 54.4%가 금융부문에 예탁되어 있다. 그러나 공공부문에 예탁된 기금의 평균이자율은 11%로서 금융부문의 평균이자율 14%보다 무려 3%나 낮아서 막대한 기금손실을 가져오고 있다. 게다가 1993년에 제정된 공공자금관리기본법에 의하여 금융부문의 예탁금마저 공공부문의 예탁이 의무화되었다. 국민연금관리공단의 추계에 의하면, 연금기금을 모두 공공부문에 예탁할 경우에 2000년에 정부가 부담해야 할 원리금 총액은 19조 5천억에 이르러서 정부의 상환능력을 넘어서게 되어 그 부담이 고스란히 국민들에게 넘어가게 된다. 따라서 연금기금의 운용은 가입자 및 전체 국민의 포괄적인 동의절차를 거쳐서 운용될 수 있도록 국민연금법과 공공자금관리기금법의 개정이 이루어져야 한다.

### 노령수당 신설의 필요성

국민연금제도는 1988년에 본격적으로 시행되었기 때문에 2008년에 이르러서야 최초의 수급이 개시된다. 따라서 공무원연금(Civil Servants Pension), 사립학교교원연금(Private School Teachers Pension) 그리고 군인연금(Military Personnel Pension)과 같은 특수직역연금(Pension Schemes for Employees in Specific Occupations)의 혜택을 받을 수 있는 약 3.8%의 노인들을 제외한 대다수의 노인들이 현재 아무런 공적인 노후생계 유지 수단을 가지지 못하고 있다. 또한 상시 노동자 5인 이상의 사업장 종사자에게만 강제가입(compulsory)이 적용됨에 따라서 1993년 현재 전체 노동자의 약 34.1%를 차지하

고 있는 5인 미만 영세사업장 종사자, 그리고 규모가 파악조차 되지 않고 있는 계절노동자, 시간제 노동자들은 그들의 노후의 생활을 대비하는 아무런 공적인 대책없이 살아가고 있다. 바로 이러한 점에서 무기여노령연금(Non-contributory Old-aged Pension)의 도입 실시 또는 이것이 여의치 않을 경우에는 노령수당(Old-aged Allowance)의 확대 실시에 대한 당위성이 제기되는 것이며, 이는 노인들의 최저생계를 보장할 수 있는 가장 유력한 수단이 될 것이다. 더욱이 현재의 65세 이상의 노인들이 한국 경제성장의 실질적인 주역으로서 많은 희생을 감수한 세대임을 고려해 볼 때, 이들의 노후생활에 대해서 국가가 아무런 공적인 대책을 제공해 주지 못하고 있는 현실은 실로 도덕적인 차원의 문제라고 볼 수 있다.

### 제 4 절 의료보험제도

#### 급여기간의 제한성

현행 의료보험에 의해 급여가 보장되는 기간은 투약일을 포함하여 연 180일로 제한되어 있고, 65세 이상 노인에게만 210일이 적용된다. 따라서 전국민의 10% 이상으로 추정되는 고혈압환자와 전국민의 5%에 달하는 당뇨병환자등과 같은 만성질환자들의 의료이용은 크게 제한될 수 밖에 없다. 이미 ILO에서는 1969년의 의료 및 상병급여에 관한 조약을 통해서 "의료급여는 그 사유가 존재하는 한 계속 제공되어야 한다"라고 명시하여 급여제한기간을 철폐할 것을 권고하고 있다. 이에 따라 의료보장제도를 실시하는 대다수 선진국에서는 급여기간의 제한이 없음을 물론이고 우리와 경제력이 비슷한 대만, 브라질, 멕시코 등에서도 급여기간의 제한이 없다.

#### 재원조달의 문제점

현행 의료보험은 크게 직장의료보험, 공고(공무원, 교직원)의료보험, 그리고 지역 의료보험으로 나뉘는데, 재원조달에 있어서 국고부담은 지역의료보험 재정의 50% 정도로 지극히 미미한 실정이다. 이렇듯 낮은 국고부담은 바로 의료기관 이용시 높은 본인부담금의 주요한 원인이 된다. 따라서 저소득층의 경우에는 높은 본인부담금으로 의료기관을 충분히 이용하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국고보조의 증가를 통해서 본인부담을 줄여야 할 필요성이 제기된다.

<표> 외래 진료시 본인부담금의 증가추세

연도	1990	1991	1992	1993*
본인부담율	44.08%	47.04%	47.44%	46.79%

\* 1993년 6월말 현재

자료: 보건사회부, 의료보장개혁위원회 자료, 1994; 전국노동조합대표자회의(KCTU), 한국 사회보험의 현황과 정책과제, 1994, p.85에서 재인용.

#### 상병수당 실시의 필요성

한국에서는 산재보험법과 근로기준법에 의하여 업무에 따른 질병의 발생시에는 소득 상실분을 휴업수당으로 받게 되어 있으나, 업무의 질병으로 인한 휴업시 임금지급은 법으로 규정되어 있지 않고 사내규약으로 정해져 있다. 따라서 비교적 자금의 여유가 있는 대기업에서는 일반질병으로 인한 휴업시 노동자에게 어느 정도 소득의 상실분을 보전

해 주고 있으나, 중소기업이나 영세기업의 노동자는 업무의 질병으로 휴업을 할 경우 아무런 소득을 보장받지 못하고 있다. 상병수당이란 피보험자가 일반 질병으로 요양을 위해 휴업을 할 경우 그 기간 동안에 소득보전의 명목으로 지급받는 현금급여(in cash)이다. 이러한 상병급여는 의료보험제도의 가장 필수적인 급여로서 의료보험을 운영하는 대부분의 국가인 102개국에서 실시하고 있다. 그러나 1977년 처음으로 의료보험제도를 실시한 이래로 전세계에서 유례를 찾기 힘든 최단기간에 전국민 의료보험을 달성하였으며, 더욱이 1994년 현재 세계 경제 15위권으로 성장한 한국에서만 유독 상병수당이 없는 것은 매우 심각한 문제이다. 질병발생시 질병에 대한 의학적 치료도 물론 중요하지만, 질병에 따른 소득상실을 보전해주는 상병수당이야말로 사회보장의 기본이면서도 핵심적인 원리이다. 따라서 상병수당을 법정급여(statutory benefits)화하여야 할 것이다.

### 제5절 산업재해보상보험

(산업재해보상보험에 관한 보다 자세한 내용은 본 보고서 제4장 노동조건:제7조를 참조하시오)

#### 적용대상의 제한성

산업재해보상보험의 경우에는 다른 사회보험과 마찬가지로 상시 노동자 5인 미만의 사업장은 강제가입 대상에서 제외하고 있으며, 산업재해의 특성상 금융보험업, 도소매 및 음식숙박업, 서서비스업 중 일부 사업장을 제외하고 있다. 따라서 1992년 현재 전체 취업자 중 산재보험의 적용대상은 37.3%에 지나지 않은 실정이다. 이러한 적용대상의 제한성의 문제는 무엇보다도 산업재해의 위험성에 더 많이 노출되어 있는 상시 노동자 5인 미만인 영세사업장 종사자들을 제외하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 아래 표에서도 나타나듯이 산재발생율은 기업규모가 영세할수록 높은 것으로 나타나고 있으며, 더욱이 영세기업의 재정 형편상 종사자들은 위한 산업재해 안전시설을 기대하기 힘든 실정을 감안할 때, 이들 영세기업 종사자들은 언제 닥칠지 모르는 산업재해에 무방비 상태로 열악한 근로조건 속에서 일하고 있는 것이다.

<표> 사업장 규모별 산업재해 발생율 (1993)

Unit: %

사업장 규모	10인 미만	10-15	16-29	30-49	50-99	100-199	200-299	300-399	1000인 이상
산업재해율*	3.32	2.08	1.84	1.45	1.35	1.26	1.20	1.13	0.66

\* 산업재해율: (재해자 수/노동자 수) \* 100

자료: 노동부, 산업재해분석, 1994; 전국노동조합대표자회의(KCTU), 한국 사회보험의 현황과 정책과제, 1994, p.116에서 재인용.

#### 낮은 국고부담

낮은 국고부담에 의한 사회보험재정의 운용은 산재보험에도 적용되어 총재정수입 중에서 사용자의 보험료수입이 96.5%를 차지하고 있으며, 국고부담은 1992년 현재 1%에도 못미치고 있다. 또 한편, 국가가 부담하여야 하는 관리운영비의 경우에도 총관리운영비의 14.8%만을 부담하고 있다. 따라서 산재보험에 있어서도 국가의 재정책임을 확대하는 것이 필요하다.

### 제6절 고용보험제도

#### 낮은 실업급여 수준

정부에서는 1995년 7월 1일을 기해 고용보험(Employment Insurance)을 실시할 예정이다. 정부의 안에 따르면, 고용보험은 크게 실업급여(Unemployment Benefit), 고용안정사업(Employment Security) 그리고 능력개발사업(Vocational Training)으로 나뉘는데, 실업급여의 경우 실직자는 14일간의 대기기간을 거쳐 가입기간에 따라서 30일에서 210일까지 실직전 통상임금의 50%수준의 급여를 받게 되어 있다. 이러한 급여조건은 고용보험제도를 실시하고 있는 주요 선진국과는 물론 ILO 기준(총액임금의 50%를 7일간의 대기기간을 거쳐 182일 이상 지급)에도 못미치고 있다. 그러나 보다 심각한 문제는 평균소득자의 경우 그가 실직시 받을 수 있는 실업급여의 액수를 가지고서는 최저한도의 생계마저 보장되지 않는다는 사실이다. 예를 들어, 처와 두 자녀가 있는 4인 가구의 가장인 대도시 평균소득자가 실업을 당했을 경우에 받을 수 있는 급여의 액수는 최저생계비의 약 60% 정도로 계산된다. 따라서 실업급여의 수준을 최소한 최저생계비를 보장할 수 있도록 산정기준을 재조정하여야 한다.

<표> 추정 실업급여와 최저생계비 비교

Unit: Thousand Won

	1990	1991	1992	1993
월평균 총액임금	642.3	754.6	869.3	978.0
월평균 통상임금*	513.8	600.0	682.2	762.3
추정 실업급여(A)	256.9	300.0	341.1	381.2
대도시 4인기준 최저생계비(B)**	452.5	492.2	547.6	594.7
A/B	56.8%	61.0%	62.3%	64.1%

\* 통상임금을 정액 및 초과급여액(regular and overtime payment)으로 산정하였음.

\*\* 1988년도 최저생계비를 기초자료로 한 추정치(estimated).

자료: 노동부(Ministry of Labor), 노동통계연감(Yearbook of Labor Statistics), 1994; 한국보건사회연구원(Korea Institute for Health and Social Affairs), 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(A Research of the Reform of Livelihood Assistance System), 1990 (in Korean).

일반적으로 지나치게 낮은 급여수준은 실직시 수입의 불안정에 따른 여러가지 생활상의 문제뿐만 아니라, 실질적으로 효과적인 구직활동에도 방해가 된다. 즉, 생활상의 곤궁에 따른 강박(強迫)으로 자신이 갖고 있는 기술이나 경험을 살릴 수 없는 직장으로 재취업을 하게 될 가능성이 큰데, 이는 전체 국민경제의 효율적인 인력수급에도 불리한 결과를 초래하게 된다. 따라서 실업급여의 수준은 반드시 실직기간 동안 안정적으로 구직활동과 능력개발을 할 수 있도록 충분히 높은 수준에서 이루어져야 한다. 그러나 한국 실업급여의 수준은 매우 낮고 여러 제약조건이 많아서 노동자에게 불리하게 짜여져 있는데, 이는 현재 실업보험을 운영하고 있는 주요국과의 비교에서도 확연하게 드러난다. 특히 ILO의 권고사항과 견주어 봤을 때, 적용범위, 대기기간 그리고 임금대체율의 면에서 취약성을 드러내고 있다.

<표> 실업급여의 국제적 비교

도입시기	미국 1935	영국 1911	일본 1947	서독 1927	한국 1995	ILO 168호 조약안
적용대상	상공업 기 업의 근로 자, 4인이 상 고용 비 영리법인 근로자 등	전 산업 16 -65세 근로 자로 주당 소득이 일 정액 이상 인 근로자	모든 기업 의 근로자	모든 기업 의 근로자	상시 근로 자 30인 이 상인 사업 장의 근로 자	모든 피용 자의 85% 이상
재원조달	사업주에게 서만 각출. 정부는 관 리 행정비 만 지불	3자(근로자 , 사업주, 정 부)각출	3자 각출	3자 각출	2자(사업주 , 근로자)각 출. 정부는 행정관리비 만 지불	
입금대체율	50%	정액제	60-80%	68%	생활보조적 수당과 부 정기적 상 여금을 제 외한 통상 임금의 50%	세금과 사 회보장료 공제이전 총소득의 50% 이상
대기기간	7일	3일	7일	없음	14일	7일
지급기간	26주	52주	70-300일	16-52주	30-210일	완전실업의 경우 26주 (182일)

자료: U.S Department of Health and Human Services, *Social Security Programs throughout the world*, 1989.

### 적용 대상의 제한성

현재 정부에서 계획하고 있는 실업급여의 적용범위는 상시 노동자 30인 이상의 사  
업장으로 제한되고 있는데, 이는 실업급여에 대한 욕구가 상대적으로 더 큰 30인 미만의  
사업장 노동자의 복지를 철저히 외면하고 있다. 달리 표현하자면, 현재 한국에서 상  
시 30인 이상의 사업장은 전체 사업장의 1.8%에 지나지 않고 있고, 또한 노동자 역시 전  
체 상용노동자의 49.9%만이 해당되는 실정을 감안할 때, 이러한 협소한 적용범위를 가지  
고서는 고용보험제도 자체의 취지를 살리기가 매우 어렵다. 다음의 표는 1993년 4월 현  
재 사업장 규모별 사업체수와 노동자수를 나타내고 있다.

<표> 사업장 규모별 사업체 수 및 노동자 수 (1993, 누적비율)  
단위: 천개소, 천명, %

구분	사업장수	근로자수
전체(1인 이상)	2,118 (100.0)	7,892 (100.0)
5인 이상	154 (7.3)	5,204 (65.9)
30인 이상	38 (1.8)	3,940 (49.9)
70인 이상	14 (0.66)	3,218 (40.8)
150인 이상	7 (0.3)	2,252 (28.5)

자료: 노동부, *사업체 노동실태조사 보고서* 1993; 통계청, *1992 총사업체 실태조사 보고  
서* 1993. 단 70인 이상 사업체에 관한 자료는 노동부 내부자료임.

더욱이 30인 미만의 사업장에서 발생하는 실업자의 수는 한국 전체 실업자의 57.7%  
로서 대다수를 형성하고 있음에도 불구하고 이들을 고용보험제도에서 제외했다는 사실은  
납득하기 어렵다.

<표> 실업자의 종사업장 규모별 비율

	1-29인	30-99인	100-299인	300인 이상
비율	57.7%	16.0%	9.8%	16.5%

자료: 고용보험연구기획단, *도시가구의 취업실태조사*, 1992에서 재구성

또한 고용보험제도의 목적이 단순히 실업급여에 그치지 않고 모든 가용인력을 전산  
관리하여 구인과 구직의 일원화를 형성하고 인력수급 상황과 각종 고용정보를 정확히 파  
악하여 구조적인 인력수급의 불균형을 해소하는 것이라면, 가능한 한 많은 사업장과 노  
동자를 대상으로 제도가 시행되어야 함에도 불구하고 전체 사업체의 0.66%이고, 전체 노  
동자의 40.8%에 지나지 않는 상시 70인 이상으로 제한하는 것은 사업장과 노동자에 대한  
고용정보의 관리에 심대한 제약을 초래하여 고용보험 본래의 취지를 살리지 못할 가능성  
이 크다. 더욱이 고용보험제도를 5인 이상 사업장에 적용하여야 함은 현재 5인 이상 사  
업장 노동자에게 강제적으로(compulsory) 가입을 의무화하여 실시하고 있는 산재보험,  
의료보험 그리고 국민연금과 같은 타 사회보험과의 균형을 위해서도 요긴하다.

### 낮은 국고부담

고용보험의 운영에 있어서 가장 위험한 것은 급격한 실업율의 증가가 이루어져서  
보험재정의 부담한계를 넘어설 가능성이 있다는 것이다. 이러한 때를 대비하여 보험재  
정의 적자분을 국가의 일반회계에서 보전해 주어야 하는 의무규정이 필요하다. 실업에  
대한 사회적 책임을 고려할 때, 이러한 의무규정은 안정적 제도 운영에 필수적이다. 따  
라서 국가는 최소한 제도의 관리운영비 지출과 적자발생시 이를 보전해 주어야 한다는  
의무를 명시할 필요가 있다.

### 제7절 국가의 책임성

#### 미흡한 사회적 안전망

산업사회에서 한 사회구성원이 직면하게 되는 사회적 위험인 질병, 노령, 실업, 장  
애, 부양자의 사망 등은 그가 제공하는 노동의 사회적인 성격상, 개인적인 측면보다는  
사회구조적인 관점에서 이해하여야 한다. 따라서 한국보다 먼저 산업화를 경험한 선진  
자본주의 국가에서는 이러한 구조적이고 필연발생적인 속성을 가지고 있는 사회적 위험  
에 대하여 어떻게 효율적으로 대처하여 사회구성원 개인의 생활의 유지는 물론 국민경제  
의 안정적 성장에 기여할 수 있는가에 대한 정책적 논의와 모색이 지속되어 왔으며, 이  
의 결실이 바로 사회보장이다. 따라서 사회보장제도를 통하여 개개인인 인간적인 삶을  
안정적으로 영위할 권리가 있는 것이며, 그 책임은 사회 전체에 있으며, 특히 사회구성  
의 유지에 궁극적인 보루인 국가에 있는 것이다.

한국은 1995년 7월 고용보험제도가 본격 시행되면 이른바 복지국가의 4대 보험(국  
민연금, 의료보험, 산재보험, 고용보험)의 체계를 갖추게 된다. 물론, 각 보험체계에  
아직 산적한 문제들이 많이 있으나, 비교적 빠른 시일안에 4대 보험체계를 형식적이거나

갖추었다는 점은 평가받을만 하다. 그러나 아직도 한국에서는 전국민이 일생의 생애과정을 통해서 부딪히게 되는 사회적 위험들로부터 개개인의 삶을 보호해 주는 사회적 안전망(social safety-net)을 완비하고 있지 못하다. 따라서 한국 사회보장체제에 있어서 국가가 이러한 책무를 다하고 있다고 보기는 매우 어렵다. 간단히 말해서 국가는 지시와 감독 그리고 제재 위주의 행정적인 역할만을 할 뿐 재정적인 기여는 지극히 낮은 형편이다.

#### 낮은 사회보장비 지출비 현황

한국은 남북대립 요인으로 인하여 전세계에서 국방비 지출이 가장 높은 나라 중의 하나이며, 이러한 과도한 국방부담이 직, 간접적으로 사회보장비의 위축을 가져 왔다.

<표> 중앙정부 지출 중 국방비와 사회보장비의 비율

연도	국방비	사회보장 및 복지비
1990	20.0%	8.1%
1991	19.6%	8.5%
1992	19.3%	9.3%
1993*	18.6%	9.3%

\* 예산(budget)

자료: 한국은행(Bank of Korea), 경제통계연감 (Economic Statistics Year Book), 1994.  
 이러한 높은 국방비에 따른 낮은 사회보장비는 한국 정부 지출의 가장 큰 특징으로서, 1986년 현재 1인당 GNP가 200달러 수준인 저소득국가의 평균 사회보장 지출 비율보다도 낮게 나타난다. 따라서 사회보장비의 비율을 20:20계약의 정신에 따라 최소한 한국과 비슷한 경제 규모를 가지고 있는 중상위소득 국가군의 평균비율로 증가시켜야 한다.

<표> 소득수준별 국가군의 중앙정부지출의 기능적 분류 (1986)

Unit: \$, %

소득 수준별 국가군	1인당 GNP(\$)	국방비(%)	사회복지비(%)*
저소득 국가군	200	17.7	9.8
중하위소득 국가군	750	15.8	13.1
중상위소득 국가군	1,890	10.3	22.4
고소득 국가군	12,960	16.4	51.9
한국(1986)	2,370	29.2	8.7
한국(1992)**	6,790	19.3	9.3

\* 보건의료비와 주택 및 지역사회편의 시설비 포함.

\*\* 1992년 한국 자료는 한국은행(Bank of Korea), 경제통계연감 (Economic Statistics Year Book), 1994 자료임.

자료: World Bank, World Development Report, 1988; 한국은행(Bank of Korea), 경제통계연감 (Economic Statistics Year Book), 1994.

#### 제8절 권고사항

첫째, 생활보호사업의 보호수준을 조속한 시일 내에 최저생계비의 수준까지 상향조정하여야 한다.

둘째, 국민연금, 실업급여의 급여 산정방식을 개선하여 수혜자라면 누구나 최소한

최저생계비 이상의 급여를 받을 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 사회보험의 당연적용대상을 상시 노동자 5인 미만의 영세기업 노동자에게까지 확대하여야 한다.

넷째, 가족수당, 상병수당, 노인수당, 주택보조수당, 장애수당 등과 같은 생활보조수당을 신설하여 취약계층의 최소한의 삶을 보장하여야 한다.

다섯째, 사회보장의 재정조달에 있어서 정부부담의 절대액을 늘려야 함은 물론, 정부 지출 중에서 차지하는 사회보장비의 비율을 20:20 계약의 정신을 준수하여 최소한 20% 이상으로 증가시켜야 한다.

## 제10조 여성, 가정 등의 보호

### 제1절 가족법의 문제

#### 1990년 가족법의 개정

국민생활의 가장 기본적인 형식이라 볼 수 있는 혼인과 가족생활에 관한 헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가는 이를 보장한다고 규정함으로써 양성이 자유의사에 따라 평등한 입장에서 민주적 가족제도를 유지하도록 하고 있다. 그러므로 민법의 일부로 친족·상속의 법률 문제를 다루는 가족법은 헌법적 의지를 실현시키는 구체적 법이 되어야 하며 가족법의 남녀 평등에 반하는 규정은 위헌이다. 1990년 개정된 가족법은 결혼시 부부동거장소의 협의결정, 친족범위의 남녀동일, 미성년자녀에 대한 부모의 친권공동행사, 이혼배우자의 재산분할청구권 신설, 적모서자계모관계의 폐지, 재산상속의 남녀평등 등을 내용으로 하고 있어 이전의 가족법에 비해 상당히 진일보한 것이다. 그러나 아직도 동양의 가장 중심의 전통적 가족제도에 기반한 남녀차별적 규정 등이 부분적으로 잔존하고 있어 이에 대한 개선이 문제점으로 남아있다.

#### 재산분할청구권

이들 개정내용중 주목할 만한 것은 역시 재산분할청구권의 신설인 바, 여성계에서는 이혼하는 여성들에게 이 청구권을 행사할 것을 적극 권장하여 미흡하나마 여러가지 판례를 남겼다. 재산분할청구권이 신설되어 종래 위자료로만 이혼후의 생활을 보호받던 때와 비교하면 여성의 권리가 대폭 신장된 것임에는 틀림없으나 부부의 재산을 공유로 추정하는 규정이 없어서 이혼하는 여자가 결혼생활에서 자신의 경제적 기여도를 엄격한 증명방법에 의하여 적극적으로 입증하여야만 그 기여도에 따른 재산을 분할받도록 되어 있고, 주부의 가사노동을 어느 정도의 가치로 평가할 것인가에 대한 객관적인 기준이 없어서 아직도 미흡한 실정이다. 아울러 이혼시 분할된 재산과 남편의 사망시 배우자가 받게 되는 상속분에 대하여 세법상으로 증여세가 부과되고 있는 문제점이 있다.

#### 동성동본불혼제도

동성동본불혼제도는 여전히 남아있다. 일정한 근친사이의 혼인을 금지하는 것은 세계공통의 입법사항이지만 한국의 경우처럼 동성동본인 혈족사이의 혼인까지 금지하는 것은 세계에 유례가 없는 것으로 중국사대주의 사상의 잔재이며, 우생학적으로도 근거가 희박한 것으로 지적되고 있다. 이 조항에 의해서 많은 수의 사랑하는 남녀가 가족으로부터 결혼의 반대에 부딪히며 주위로부터 따가운 시선으로 인해 멧멧하게 생활하지도 못하고 있으며, 20만쌍의 부부(가정법률상담소의 통계)가 결혼을 하고도 혼인신고는 물론 자녀를 혼외자로 출생신고해야 하는 어려움을 겪고 있다. 그러므로 동성동본불혼제도는 친족간의 근친혼만 금하고 친족의 범위를 넘어선 생면부지의 사람사이에는 혼인하도록 개정하는 것이 옳다.

#### 호주제도

그리고 한국의 가족제도는 남성 호주를 중심으로 그의 배우자와 자녀, 손자녀로 구성되는 가부장제적 호주제도를 근간으로 하고 있다. 호주란 한 집안의 장(長)으로서 가족구성원의 우두머리이며 가족을 통솔하는 자를 말한다. 우리 가족법에는 아주 특별한 경우를 제외하고 가장으로 인정되는 남자만 호주가 될 수 있다. 여자는 결혼 전에는 호

주인 아버지 또는 할아버지의 가정에 소속되고 결혼 후에는 남편의 가정에 소속된다. 여성에게 결혼이란 호적제도 측면에서는 아버지 호적에서 벗어나 남편 호적으로 들어가는 것을 의미한다. 아이들은 아버지의 성과 본을 따르고 부가(父家)에 입적하는 것이 원칙이고 아버지를 알 수 없는 아이만 어머니의 성을 갖는 유일한 구성원이 된다. 아이들이 성장하여 결혼하면 장남을 제외하고는 당연히 분가하여 새로운 가족을 이룬다. 이와 같이 우리 가족법은 장남 중심 남계혈족의 가부장제를 기초로 한다. 새 가족법의 호주제도는 호주의 사망으로 인한 지위 승계라는 호주상속제를 폐지하고 호주승계제로 수정함으로써 실질적으로는 호주의 권리 의무를 대폭 삭제하고 봉건적 가부장제를 표현하는 호주권을 축소시킴으로써 상징적 의미일뿐 그 실익은 없게 되었다. 그러나 호주승계순위에 있어서 직계비속남자가 제1순위로 되어있으므로 호주승계상의 남녀불평등이 있고, 실질적 기능이 없는 호주이지만 이 호주제도로써 장남중심으로 가계를 잇고 남편이 가장이 되어 가족을 통솔한다는 남계 중심의 가부장적 기본사상은 대체로 그대로 남아 있다. 호주제도는 남녀가 평등한 지위에서 가정에 관한 모든 일에 참여하는 가족민주주의 정신에 어긋나며 남아선호를 부채질하여 남녀불평등을 심화시킬 우려가 있으므로 완전히 폐지해야 한다.

## 성

성이란 출생의 계통을 나타내는 표시인데, 아버지의 계통만을 표시하는 현재의 남계중심 성씨제도는 반쪽 계통만을 표시하는 잘못된 제도이므로 부부가 평등하게 자녀에게 성을 물려주도록 하여야 한다. 이미 서구와 일본 등 외국의 가족법에서는 아이들이 아버지나 어머니의 성씨중에서 어느 하나를 선택하거나 두 성을 합한 성씨를 갖도록 규정한다. 그리고 영국, 독일, 프랑스, 오스트리아, 스위스 등 유럽 국가에서는 '부부공동가장제도'를 채택하고 있다. 한국 호주제도에 큰 영향을 미쳤던 일본 민법은 1947년에 호주제도를 폐지했고, 그 후 가족의 성을 아버지나 어머니의 성 중에서 자유로이 선택하게 했다.

## 제2절 여성

### 아내구타

그동안 한국사회에서는 가정은 사회의 다른 집단과 달리 사랑의 공동체로서 이해타산이나 경쟁없이 가족원을 수용하므로 폭력이 일어날 수 있는 장으로 생각되지 않았다. 또한 가정내 폭력이 부부싸움이나 자녀양육을 위한 체벌의 일종으로 간주되어 사회적으로 표출되지 않았으며 문제시되지 않았다.

그러나 1989년의 한국갤럽의 조사에 의하면 57.5%의 남자들이 배우자를 구타한 일이 있다고 하며, 한국여성의 전화 구타상담 자료(1989-1991)에 의하면 일주일에 2-3회 이상 맞는 경우가 상담자의 47.1%, 한 달에 2-3회 이상이 41.2%, 그리고 일 년에 몇 차례 비주기적으로 맞는 경우가 14.7%로 나타나 아내구타는 상습적, 주기적으로 일어난다는 것을 보여 준다. 구타방법도 '손발로 구타'하는 경우가 76.5%로 가장 많고 '다치는 대로'가 46.7%, '흉기사용'이 29.1%, '가뭇 놓고 때림' 18.4%, '옷 벗기고 때림' 10.6%, '담뱃불로 지짐' 7.5%의 순으로 나타났다. 그로 인한 육체적 피해정도는 두통, 타박상 및 골절상, 실명이나 신경마비, 수면장애나 소화불량 등의 심각한 피해가 있는 경우도 많다. 더욱이 아내구타가 상습적이고 매우 심각한 경우에는 '구타후 강간'이 관례화되어 있는 경우를 볼 수 있다. 1992년 한국형사정책연구원의 조사에 의하면 결혼 후 지금까지 '다치는 대로 두들겨 패거나 칼같은 위험한 물건으로 위협하거나 직접 사용하는' 등의 심한 폭력을 당한 적이 있는 응답자에 한해서 폭력직후 성관계를 강제적으로 당한

경험이 있는 경우가 48%로 나타나고 있다. 세계적으로 점점 많은 나라가 아내강간을 범죄로 인정하고 있는 추세에 있는데 한국도 아내강간을 '부부사이에 일어나는 성폭력범죄'로 처벌하는 법적 대책을 세워야 한다. 성폭력 특별법 제정 추진위원회의 자료집(성폭력 추방 운동 자료집 2)에 따르면 이와같이 장기적으로 구타당하는 아내들이 그 상황에서 벗어나지 못하는 이유는 '아이들 때문에' 또는 '이혼녀에 대한 사회적 편견이 두려워서' 라고 한다.

구타는 구타 행위가 가져오는 신체손상의 문제로 끝나는 것이 아니라, 상습적으로 구타당하는 사람의 주체성과 인격을 철저히 손상시키며 장기적으로는 피해자의 자아 개념을 혼란시키며, 우울증과 분노, 성격장애 등 정신병적인 증상을 가져오기도 한다. 그러나 아내구타에서 더욱 심각한 문제는 "맞을 짓을 하니까 맞는 것이 아니냐"라는 사회 통념때문에 피해자 스스로 가해자에 대해 정당하게 비판하기보다는 죄책감을 느끼는 경우가 많다는 점이다. 아울러 폭력의 학습으로 인해 폭력의 고리를 낚는다. 자녀세대에도 학습되어 폭력이 끊이지 않고 반복되는 것이다.

이러한 심각한 가정내 폭력에 대하여 사회적 관심은 매우 미흡하고 법은 적절히 대처하지 못하고 있다. 가정내 폭력을 사회적 병리현상의 하나로 다루어야 하며 이를 치료할 수 있는 방안이 근본적으로 마련되어야 한다. 또한 그 피해대상자는 주로 여성과 아동이므로 가정내 폭력을 예방하고 그들을 폭력에서 보호할 수 있기 위해서는 법적 근거 마련, 사후치료 대책에 대한 적극적인 후원으로 가정상담소의 활성화 및 보호장소의 마련 등이 활발히 논의 되어야 한다.

## 성폭력

성폭력 세계 3위라는 통계가 말해주듯 한국의 여성들은 안심하고 밤길을 다닐 수가 없다. 강간 범죄의 발생율을 보면 여성인구 10만명당 20건인 것으로 나타나고 있는데 강간 범죄의 경우 신고율이 2% 미만에 불과한 것을 고려할 때 대부분 은폐되어 있는 것이 현실이다.

따라서 피해여성들을 위한 긴급피난처가 전국적으로 마련되어야 하며, 이들 피난처에서는 성폭력을 당했거나 구타당한 여성들에게 치료, 보호 등의 도움 뿐만 아니라 그들이 자립하여 자주적인 여성으로 살 수 있도록 탁아, 취업지도, 여성의식화 사업 등이 이루어져야 한다. 또한 긴급피난처를 운영하기 위한 국가나 지방자치단체의 사회복지 예산의 확보 및 지원에 대한 책임과 의무가 법안에 명시되어야 하며, 관련 민간단체에 대한 국가차원의 지원대책이 법적으로 의무화되고 실효성 있게 예산이 책정되어야 한다.

또한 성폭력금지법 제정 이후에도 이 법을 근거로 제소되는 사례가 거의 없는 실정인 바 이는 여성의 권리를 성적자기결정권을 침해하는 것까지로 보는 것이 아니라 목숨을 걸고 지켜야 하는 정조권의 차원에 한해서 보는 성의 이중기준 윤리가 여전히 존재하고, 또한 피해자 조사를 포함한 모든 수사제도가 경찰을 전제로 제정되어 있어 형사절차에 있어 형사절차에 있어 선언적인 규정 및 조문에 그치고 있기 때문이다. 따라서 국가는 어떠한 예산을 부담해서라도 성폭력 범죄로부터 피해자를 보호하기 위한 근본적인 대책을 수립하여야 한다.

## 모자가정

1990년도 보건사회부의 모자가정실태보고에 따르면 1989년도 현재 모자복지법에 근거한 요보호 모자가구의 비율은 전국 가구수의 0.69%를 차지하고 있다. 1971년도부터 1989년도 사이의 모자가정의 발생추이를 사유별로 보면, 사별은 1971년도 87%에서 1988년도의 64.3%로 점차 감소하고 생별, 특히 이혼, 유기(1971년 4.2%, 1988년 8.3%) 및 미



혼모의 비율(1971년 0.2%, 1988년 1.3%)이 급증하고 있다. 가구원 1인당 월평균 순소득 현황 분포를 보면 대상자의 24%가 생활보호대상자이며, 1/3 이상이 1인당 5만원 미만을 벌고 있으며, 10만원 이상 버는 사람은 17.7%이다.

저소득층 편모가 겪는 심리적·정서적 어려움은 남편과의 이별, 빈곤 및 여기서 결과된 가계책임자로서의 책임, 자녀에 대한 의무감 등 혼자 감내하기 어려운 점이 많다. 이에 대한 척도로 1988년도 한국여성개발원에서 한 '공연히 화가 나는 정도'의 조사 결과를 보면 '자주 화낸다'가 40.6%를 차지하고 있다. '가끔 화낸다'는 46%, '거의 그렇지 않다'는 13.4%에 불과하다.

현행 모자복지법은 편부모 가정을 대상으로하지 않고 편모 가정만을 보호대상으로 하고 있다. 성차별적 고용구조하에서 경제적 자립을 위한 여성의 취업이 힘들고 성별에 따른 이중적인 성윤리가 지배하는 사회에서의 여성의 재혼이 가족해체없이 힘든 현상 속에서 편모가정보다 편모가정을 법이 고려하는 것은 합리적 성차별인 잠정적 우대조치라고도 볼 수 있다. 그러나 이 법은 가부장제 사회에서 어머니보다 아버지의 부재가 가정의 존립이나 가족구성원의 건강하고 정상적인 생활에 미치는 악영향이 크다는 것과 함께 전통적인 성별역할 분업론에 기초하여 어머니가 자녀를 부양하며 가계를 유지하는 것이 비정상적이고 불가피한 경우라는 것과 아동양육자로서의 어머니의 역할을 강조하게 되는 문제를 초래한다고도 볼 수 있다.

현행법은 모자가정중에서도 일정한 소득수준 이하의 저소득 모자가정만을 보호대상으로 한다. 그리하여 급여의 내용도 생계비, 아동양육비등의 현금급여제공이나 이의 소요경비대여등의 경제적보호 또는 시설보호에 주로 국한된다. 그나마 보호시설의 부족과 요경비대여등의 경제적보호 또는 시설보호에 주로 국한된다. 그나마 보호시설의 부족과 시설환경의 노후 및 미흡, 비전문적 시설운영, 정부보조금의 비현실성으로 인해 입소희망율이 낮은 실정이다. 그리고 이법은 거의 노력의무규정이나 임의규정으로 구성되어 있어서 모자복지를 위한 이 법의 실행이 행정기관의 자유재량에 지나치게 일임되어 있으므로 이 법에 의한 복지조치가 허구화될 가능성이 크다.

이법이 편모가족이 소위 정상가족보다 경제적인 문제뿐 아니라 심리적 정서적인 제 문제도 안고 있다는 것을 전제로 편모가족의 복지를 도모하기 위해 존재하는 것인 이상 모든 모자가정을 대상으로하고 심리적, 정서적인 문제를 완화할 수 있는 교육프로그램의 개발과 시행을 급여의 내용속에 포함시켜서 각 모자가정의 소득수준이나 구체적상황에 따라 탄력적으로 적절한 급여가 실시되는 것이 필요하다. 요보호 모자가족을 위해서는 아동부양수당제도를 도입하여 모자복지법에서 규정한 재가보호를 우선 순위에 따라 단계적으로 확대 실시해야 하며, 이와 더불어 편부모 가족을 지원할 수 있는 비공식적 복지의 활성화 방안도 모색되어야 한다.

#### 여성의 공직취임 및 정치참여

한국 여성의 경제활동참여율은 1993년 2/4분기 기준 48.6%를 기록하고 있다. 그러나 1992년말 현재 국회의 여성의원수는 전체의 1%(전체 299명중 3명)에 불과하여 1988년 당시 13대 국회에서 여성의원 6명일 때에 세계134개국중 국회의 여성참여율의 한국 순위가 110위였던 것에 비해 더욱 더 저조해졌다. 기초광역의회의 여성의원수는 0.9%(전체가 866명중 8명)에 불과하며, 고급행정공무원 여성비율은 5%에도 못미친다. 또한 일반공무원의 경우 여성의 비율은 13.3%인데, 대부분이 교육직(45.2%)과 고용직(32.6%)에 편중되어 있는 실정이다. 교육공무원의 경우 45.2%가 여성이지만, 국민학교 48.1%, 중학교 38%, 고등학교 15.6%, 대학교 8.9%로 상급학교로 갈수록 그 비율이 낮아지는 경향이다. 따라서 교육행정의 결정자인 교장은 3.6%, 교육부의 장학관, 장학사, 교육연구관 등의

직에는 4.9%만이 여성이다. 한편 여성공무원이 특히 적은 분야로는 외무직과 경찰공무원 및 판검사직으로 겨우 1 내지 5%수준에 머물고 있다. 따라서 비교적 사기업보다 평등하다고 인식되고 있는 공무원의 경우에도 여성은 하위직 편중현상과 분야별 직종분리 현상은 여전한 것으로 나타나고 있다.

세계적으로 여성의 정치 및 의사결정직의 참여의 정도는 차이는 있으나 아직 저조한 것이 공통된 현상이기는 하지만, 한국의 경우 여성의 높은 경제활동참여율과 경제발전수준 및 여성들의 교육수준을 고려할 때 더욱 더 불균등한 수준이다. 한국의 경우 현행 헌법상 여성의 참정권과 공적 부분에 있어서 여성을 차별하는 규정은 존재하지 않는다. 하지만 여러가지 현실적인 여건으로 인하여 공적부분에서의 여성의 정치참여율은 여전히 저조하다. 세계각국의 남녀평등정책의 지침이 되고 있는 유엔여성차별철폐협약은 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 모든 형태의 여성차별을 없애기 위한 적극적 조치를 해야 할 의무를 협약 당사국에 부여하고 있다. 한국도 위 여성차별철폐협약이 조약 제855호로 공포됨으로써 1985년 1월 26일 부터 국내법으로서의 효력을 발휘하고 있다.

하위직 공직에 있어 여성참여확대, 정부기관 및 정당, 공공기관 등의 고위정책결정직에 여성할당제의 도입 등이 여성의 공적부분 참여를 높여 여성의 실질적 참여를 확대하기 위한 중요한 잠정조치로 가능한 것들이다. 유엔여성차별철폐협약에 의하면, 한국은 1995년까지 정부, 정당, 노동조합, 직업단체의 지도적 위치에 취임하는 여성을 30%까지 끌어올리도록 되어있다. 이를 위해서 정부가 고용에만 국한된 남녀고용평등법에서 한 발 더 나아가 남녀평등특별법을 제정하고, 여성관련행정기구의 기능을 강화해 여성정책수행을 총괄하고 공무원의 인사를 담당하는 총무처에 여성담당관을 두어 여성공무원 고용의 평등을 실현하는 등 여성의 공적 부분 참여확대를 위해 적극적인 조치를 취해야 할 것이다.

#### 제3절 아동

##### 영유아의 보육권과 탁아

한국 가정의 66.3%가 부부와 자녀만의 2세대 핵가족이며 기혼여성의 41%가 직장을 갖고 있다. 보사부 집계에 따르면 1992년말 현재 전국의 0 내지 5세 아동의 3,949,000명 중 일하는 엄마를 둔 아동은 1,794,000명, 이 중 보육시설을 이용하여야 할 아동은 1,000,000명 정도이다. 그러나 국공립법인, 민간운영의 탁아방 등을 모두 합친다 하더라도 전국 4153개, 수용인원 123,297명에 불과하여 전체 보육대상 아동의 12%만이 각종 보육시설의 혜택을 보고 있는 것이다.

현행법은 보육에 대한 국가의 책임을 단지 선언적으로만 규정할 뿐 재정부담은 전적으로 수혜자에게 있는 것으로 하고 있다. 정부의 '제7차 경제사회발전 5개년 계획'에 의한다면 1996년까지 법정 저소득층 아동을 포함한 저소득계층의 보육대상아동 84,000명을 보육할 수 있는 국공립보육시설 1,290개소, 나머지 일반보육대상아동 947,000명 전체를 보육할 수 있도록 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설을 확충할 계획이었다. 그러나 보육사업으로 국가와 지방자치단체에서 쓴 돈은 1993년 현재 총 985억원에 불과하며, 그 내역도 주로 국공립, 비영리법인 보육시설 1,506개소의 종사자에 대한 인건비와 가구당 월 평균소득 70만원 미만인 가구의 아동들에 대한 50%에 해당하는 보육료의 보조명목에 불과하였고, 민간탁아소에 대한 지원은 거의 전무하다시피 하였다. 이는 국가의 영유아정책에 대한 시각의 협소함을 보여주는 것이다.

한국의 민간보육시설의 건전한 육성은 전체 보육사업의 성패와 직결되는 문제이기 때문에 민간보육시설의 영리화를 막고 대상자들에게 실질적 도움을 주며 민간탁아사업을 활성화하기 위해서는 정부의 정책적, 재정적 지원이 필요하며 따라서 민간시설에도 운영비의 일부를 정부에서 보조해 주는 정책이 필요하다.

영유아보육법상 상시 여성근로자 500인 이상 사업장에 한하여 탁아시설을 의무적으로 설치하도록 규정하고 있지만, 이 조항 역시 강제조항이 아닌 권고조항에 불과하다. 1993년 3월 현재 적용대상이 되는 전국 183개 사업장 중 28개소 사업장만이 탁아소를 운영하고 있는 것도 그 때문이다. 특히 상시 여성근로자 500인 이상 사업장을 기준으로 적용되는 현행 영유아보육법상의 직장탁아소 제도는 기혼여성의 77.5%가 종업원수 4인 이하의 사업체에 근무하고 있는 대한민국의 사정에 비추어 본다면 매우 비합리적이라고 할 수 있다.

#### 아동학대

한국에서는 아동들을 부모의 소유물 혹은 종속체로 여기는 사고가 깊기 때문에 가족내에서 어른들에 의한 아동구타나 폭력등이 여전히 많이 나타나고 있고, 그것에 대한 국가나 사회의 인식도 위 아동폭력의 문제를 대사회문제로서가 아니라 가정내의 문제로 여기고 개입을 꺼리는 경향이 상존하고 있다. 한국갤럽조사에 의한 통계에 의한다 하더라도 한국어머니의 72%가 아이들에게 가끔 매질을 하는 것으로 나와, 일본의 33%, 미국의 26%, 태국의 23%에 비하여 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 한국어린이보호회의 1987년 조사를 보면 11-12세 아동 1,245명중 97%의 아동들이 최소한 한번 이상 매를 맞은 경험이 있고 이들중 40%는 매달 한번 이상, 18%는 매주 한번 이상 매를 맞는 것으로 보고되고 있다.

위와 같은 부모나 친권자에 의하여 가정에서 저질러 지는 아동학대의 문제점은 교육을 위한 체벌과의 구별이 명확치 않은데다가 그것을 규제할 수 있는 법적 장치도 존재하지 않아 아동학대를 막기 위한 장치가 거의 불비되어 있는데 있다. 이러한 상황에서 대한민국에서는 아동학대예방법을 제정하여 아동학대의 범위와 기준을 설정하고 법적 처벌근거를 마련할 필요성이 있다.

#### 소년소녀가장

한국의 소년소녀가장 인구는 1993년 10월 23일 보사부의 국정감사자료에 의하면 1993년 6월말 현재 7,339가구(14,321가족)로 나타났다. 전년도 대비 250명이 늘어난 것인데, 1993년 6개월간의 증가수는 1991년의 증가수 206명, 1992년의 증가수 187명 등에 비해 급증한 것으로 보인다. 소년소녀가장의 발생원인으로서 부모의 가출과 행방불명이 2,128명, 이혼 및 재혼이 1,105명, 복역이 236명이었다. 소년소녀가장의 47.2%가 가족구성원의 중요성보다 개인의 삶을 중요시하는 가치관의 변화와 부모의 무책임에 기인한 것이었다. 반면 자연현상인 부모사망이나 노령의 경우로 인한 소년소녀가장의 수는 오히려 감소추세에 있다.

정부에서는 소년소녀가장가구를 생활보호대상자로 지정하여 약간의 생계보조와 의료보호, 교육비 보조 등의 혜택을 주고 있으나 턱없이 부족한 실정이다. 이들이 건전한 사회구성원으로 성장하는 것에는 물질적인 도움 못지 않게 정신적 도움이 중요한 만큼 후원자의 손길이 필요하다.

#### 고아의 입양

1993년 세계 104개 국가 총 6,549명의 대미입양아 중 한국의 아동이 전체의 27%인

1,787명으로 대미입양아 송출 1순위를 차지하였다. 1988년 이후 꾸준히 감소추세에 있으나 여전히 세계최고의 입양아 송출국이라는 오명을 씻지 못하고 있는 실정이다. 한편, 1992년 국내입양의 경우 576명에 그쳐 1991년의 1,241명에서 오히려 감소추세를 나타내었다. 특히 장애아동의 경우 국내입양은 거의 전무한 입장에서 그 인권이 심각히 유린되는 처지에 있다.

#### 남아선호사상

한국정부는 산업화와 함께 정부주도의 가족계획사업을 시행하여 30여년만에 출산율을 6%에서 1.6%로 낮추어 세계의 주목을 받아 왔다. 그러나 이러한 출산율 감소에 이르기까지 정부가 시행한 각종 가족계획시책은 여전히 완고하게 버티고 있는 남아선호사상을 국민의식전반으로부터 뿌리뽑지 못하고 양적인 출산율 감소달성에만 급급하였고, 그 결과 여러가지 부작용을 초래하였는 바, 대표적인 것이 남아와 여아간의 출생성비의 불균형이다. 1990년 현재 출생남녀의 성비는 여아 1백명당 남아 117명으로 이러한 추세가 계속될 경우 1999년부터 남자 6명중 1명이 신부를 구할 수 없는 것으로 예측되고 있다. 또한 기혼여성들중의 절반 이상이 아들을 얻기 위해 성감별을 받고 있으며, 이에 따라 여아로 밝혀져 인공임신중절을 하는 경우가 연간 약 3만건에 이르는 것으로 보고되고 있다. 결국 이러한 남아선호사상이 불식되지 못하여 출생율의 불균형까지 이르게 된 데에는 정부가 그동안 사회전반에 걸쳐 이루어지는 성차별을 적극적으로 시정하고자 하는 제도적, 정책적 노력을 기울이지 않았으며 이를 묵인하거나 때로는 부추기기까지 한 것에 원인이 있다.

#### 제4절 노인

##### 노인문제의 실태

1993년 현재 대한민국의 65세 이상 노령인구는 2,362,000명으로 전체인구의 5.4%를 차지하고 있다. 1960년의 노인인구가 전체 인구의 2.8%였다는 사실과 비교하면 엄청난 변화이고, 고령화사회로의 이전이 실감나면서 노인문제가 사회문제화되고 있는 시점에 있다. 특히 1992년 현재 노인단독가구의 비율이 도시지역에서는 30%, 농촌지역에서는 65%에 이르고 있는 바, 이는 도시의 경우에는 핵가족화의 경향과 세대간의 가치관의 차이, 농촌의 경우에는 산업화에 따른 이농현상 때문이라고 풀이된다. 위와 같은 노인단독가구 비율의 증가는 노인문제를 사회문제화하는 근원으로 되고 있다.

##### 노인문제에 대한 정부의 인식

그러나 정부의 노인문제에 대한 기본적 인식은 이를 사회문제로서보다는 가족 차원의 문제로 보고 이를 해결하려는 입장을 취해 왔다. 즉, 노인문제를 가급적 가족이 책임지게끔 하는 입장에서 경로효친사상을 고양하기 위한 표창제도의 활용, 부모부양수당의 지급, 세제혜택의 부여(소득세법, 상속세법)등이 그것이다. 그러나 위와 같은 정부측의 대응방식은 노인문제를 사회문제로서가 아니라 한 가정내의 문제로서 인식하고 있다는 점과 그 해결방식이 시혜적, 미봉적이라는 점에서 근본적으로 한계가 있다.

##### 노인의 소득보장대책

한국의 경우 노인문제에 대처하기 위한 사회복지법의 성격을 띠고 있는 법률로서는 노인복지법과 고령자고용촉진법이 있고, 그외 간접적으로 노인문제와 연관되는 법률로서는 모든 일반인을 대상으로 하는 생활보호법과 의료보호법이 있다. 1989년 12월 제정된

노인복지법에 의하여 65세 이상된 노인들에게 노령수당을 지급하게 하여 1993년 현재 이 제도에 의해 70세 이상의 국민노인 18만명이 매달 15,000원 정도의 노령수당을 지급받고 있지만, 그 급부액이 너무나 낮고 그 급부대상 역시 한정되어 있어 국민노인 가정의 부양책으로서는 현실적으로 큰 도움이 되고 있지 못하다.

노인문제를 적극적으로 해결하고 삶의 질을 높이기 위해서는 그 일할 기회를 제공하여 주어야만 한다. 정부는 위 목적을 위하여 1992년 7월경부터 고령자고용촉진법을 시행하여 300인 이상의 사업장에서는 고령자를 3% 이상 채용할 것을 권장하고, 정년을 가능한 한 60세 이상으로 하도록 하며, 정년퇴직자의 재고용을 권장하고, 정년연장을 지원 하는 등의 규정을 두고 있다. 그러나 위 제규정들이 모두 강제조항이 아니라 권고조항에 불과한 것이어서 그 실효성이 없을 뿐만 아니라, 오히려 기업들의 경쟁력강화, 퇴직금누진 등으로 인하여 조기퇴직을 유도하는 사례가 일반화되고 있는 실정이다. 중앙고령자취업알선센터의 통계에 의한다 할지라도 1993년 10월말 현재 구직자중 취업률은 27.7%에 불과하고, 그나마 일자리를 구하려면 수개월을 대기하여야 하는 실정일 뿐 아니라 그 고용직종 역시 단순일용이나 촉탁사원등에 머물고 있을 뿐이다.

### 노인의 건강권 및 복지시설

70세 이상의 노령의 노인들은 대부분 노인성 만성질환에 시달리고 있는 것이 실정이다. 그러나 한국에서는 노인문제의 원칙적 가족해결주의에 집착하여 노인 수용시설 및 양로시설의 확충에 별다른 대책을 세우지 않아 왔으며 게다가 일반 민간병원에서는 노인의 장기입원을 기피하는 경향조차 있어왔다. 그에 따라 한 집안에서 노인이 치매, 중풍등 노인성 질환으로 앓아 누우면 온 가족들이 이에 매달리는 것이 현실이었다. 뿐만 아니라 유료양로시설도 1993년 노인복지법 개정전까지는 그 운영주체가 사회복지법인 혹은 비영리법인등에만 한정되어 있어 그 시설의 확대를 피하기가 법으로 금지되어 있는 형편이었다.

그러나 1993년 1월 27일 노인복지법의 개정에 의하여 양로원, 요양원등에 민간기업체나 개인이 참여할 수 있는 길이 열림에 따라 현재 유료노인시설인 실버타운이 관심의 대상이 되고 있다. 위 유료노인시설은 의료 및 운동시설, 오락시설등을 골고루 갖춘 종합시설이기는 하나, 첫째로 그 비용이 너무나 비싸서 일반 가난한 노인들이 이를 이용한다는 것을 기대하기 어렵다는 난점이 있고, 둘째로 위 시설들의 대부분이 도심에서 벗어난 곳에 위치하고 있어서 노인이라고 해서 무조건 격리수용되어야 하는 존재인가라는 점에서 문제의 소지가 있다.

또한 정부는 노인의 여가활동을 돕기 위하여 전국 약 2만개의 노인정을 설치하고 있기는 하지만 위 노인정들을 비롯하여 정부가 운영하는 대부분의 무료 노인시설들은 시설이 노후하고 협소하며 비위생적이고 운영비및 프로그램의 부족등으로 인하여 그 시설이용은 현재 거의 외면받고 있는 실정이다.

### 노인복지를 위한 재원의 확보

한국에서 노인문제 해결을 위하여는 근본적으로 정부가 취하고 있는 노인문제에 대한 가족해결주의 원칙에 대한 인식의 전환이 필요하다. 1993년 현재 대한민국에서 사회보장예산이 국민총생산에서 차지하는 비중은 1.5%이고, 국가전체의 사회보장비는 국민총생산의 3%에 불과하다. 이는 스위스의 33%, 미국의 14%, 일본의 12%에 비하여 턱없이 낮은 비율이다. 이러한 점에서 재원확보방안을 적극적으로 모색하고 세출예산중 사회복지예산부분이 확대될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 제5절 장애인

### 개괄적 상황

1990년 보건사회부 발표에 의하면 한국의 장애인은 전국민의 2.2%인 956,000명으로 추정되며, 이를 장애영역별로 살펴보면 저체장애(physical disability) 47.9%, 시각장애(visual disability) 19.5%, 청각장애(hearing disability) 15.0%, 언어장애(language disability) 10.1%, 정신지체(mental retarded) 7.3% 등의 순으로 지체장애가 전체의 반 가까이 되는 것으로 밝혀졌다. 한국전체 인구에서 장애인이 차지하는 비율은 WHO에서 발표한 10%는 물론 캐나다(22%), 미국(14.5%)은 물론 일본의 3.3%보다 낮은 수준일 뿐 아니라 보건사회부가 1985년에 발표한 935,000명보다 불과 2만여명 더 늘어난 것으로 해마다 산업재해와 교통사고로 10만여명 가까운 영구장애인이 발생하는 현실을 감안하면 조사결과에 의문을 가지지 않을 수 없다. 정부의 발표에 의하면 장애인의 대부분은 무학(29.1%)이나 국졸(30.9%)로 교육수준이 낮은 뿐 아니라, 월평균소득 역시 전체의 56.1%가 50만원 미만이었는데, 이 중에는 월수입이 20만원 미만인 사람도 18.3%나 되는 것으로 나타나 경제적 상황 역시 낮은 것으로 드러났다. 한편 조사대상 장애인들은 국가나 사회가 해야 할 일로 최저생계비보장(36%), 의료혜택(22%), 취업보장(15%) 등을 들고 있다.

### 장애인 복지정책

한국 정부는 1980년 UN의 「국제장애인의 해(International Year of Disabled People)」 선포를 즈음하여 보사부내에 재활과(Rehabilitation Department)를 설치(1981년)한 것을 비롯하여 장애인복지법(Disabled Peoples Welfare Act)의 개정(1989), 장애인고용촉진등에 관한 법률(Disabled Peoples Labour Act)의 제정(1989), 특수교육진흥법(Special Education Act)의 개정(1993)등 장애인복지의 틀을 마련했다. 또한 헌법 개정을 통해 '신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다'(제34조 생활보장 등)는 조항을 삽입하여 국가의 사회보장 정책에 대한 책임을 명시했다. 그러나 장애인 복지관련법, 제도의 출현으로 장애인의 형식적인 사회참여기회는 넓어졌으나, 실질적인 사회, 경제적 상황은 개선되지 않았을 뿐 아니라 수많은 제약 법령으로 장애인의 교육은 물론 각종 자격취득과 취업 등에 차별적인 정책을 시행하고 있다.

### 재활치료시설의 부족

한국에서 전문적인 재활의학과가 설치된 곳은 전체 종합병원의 20%도 안되는 55개에 불과하다. 이들 대부분의 병원이 대도시에서 집중되어 있어 중소도시 이하의 지역에서는 재활치료를 받을 수 없다. 그런가 하면 재활치료를 받아야 할 사람은 해마다 십만여 명이 넘는데, 전국의 재활의사는 187명으로 의사 1인이 연간 700여명 이상을 치료하여야 한다. 현실적으로 불가능한 일이다. 또한 현재 전국의 시·군·구 단위의 보건소가 269개, 읍·면 단위의 보건지소 1,331개소, 그리고 리 단위의 보건진료소가 2,039개소가 있다. 보건소법에 따르면 보건소의 업무에 장애인의 재활에 대한 업무가 명시되어 있으나, 지금의 보건소 현실에서는 지켜지고 있지 않고 있다. 개선을 위해, 첫째 보건소에서는 지역 내의 장애인의 장애 판정과 평가, 전문요원의 양성 및 훈련, 장애의 예방 및 조기진단, 재활에 관한 조사 및 연구, 지역 재활조직의 육성 등의 역할을 해야 한다. 둘째, 기존의 이분화된 체계를 통합시켜 복지부 산하에 보건소를 두되, 지역의 특성과 주민의 참여를 보장하고 복지욕구를 담아낼 수 있는 업무를 계획하고 추진해야 한다. 셋째, 조직, 시설,

장비, 요원등의 보강이 필요하다.

### 특수교육의 문제

한국에서 특수교육을 받고있는 아동의 수는 48,073명으로 특수교육 출현율에 비추어 보면 13.8%에 불과한 실정이다(교육부 자료에 의하면 42%에 해당됨). 교육부내에 장애인교육을 위한 전담부서가 없고, 교사 1인이 담당하는 학급당인원수는 정신지체인인 경우 2-3인이 적당함에도 불구하고 한국의 현실은 15명에 이르고 있다. 그리고 경험에만 의존하는 교수방법, 취업과는 거리가 먼 형식적인 직업교육 등 한국의 특수교육은 아직도 후진성을 면하지 못하고 있다. 개선을 위해, 첫째 교육부내에 장애인 교육 관련 전담기구를 설치하여 장애아동이 진정한 교육권을 갖도록 해야 한다. 둘째, 1994년 새로 개정된 특수교육진흥법에 장애인교육을 의무교육으로 하는 조항이 신설되었으므로, 정부는 빠른 시일안에 일반학교 시설을 개선하여 특수교육을 필요로 하는 아동들이 공부할 수 있는 시설 등 교육환경을 조성해야 한다. 셋째, 새로 개정된 특수교육진흥법에 의하면 조기교육에 관한 내용을 규정하면서 6개월 이내에 시행할 수 있는 하부규정을 만들게 되어 있으나, 1년이 훨씬 지나도록 별 대책을 세우고 있지 않고 있는바, 교육부는 빠른 시간 안에 시행규칙을 제정하여 조기교육을 받을 수 있는 환경을 마련해야 한다. 넷째, 전체 교육비의 0.44%밖에 되지 않는 특수교육비의 재정적 지원을 강화해야 한다. 다섯째, 지금의 학급당 인원으로는 개별화교육이 불가능하여 장애인의 통합교육이 거의 불가능한 형편이므로 무엇보다도 통합교육을 위한 일반학교의 교육환경을 만들어야 한다.

### 장애인의 고용

한국의 평균 실업율이 2.1%인데, 장애인 실업율은 32.6%이다. 취업직종은 생산직이 68.7%이고, 임금수준은 20-40만원이 대다수를 차지하고 있다. 300인 이상 상시 노동자가 고용되어 있는 사업장은 장애인을 2% 의무고용하도록 하는 장애인고용촉진등에 관한 법률이 있으나, 제대로 이행되지 않고 있다. 법이 시행된지 4년이 지난 1993년 고용의무인원 40,579명중 9,099명만이 고용됨으로 이는 0.44%에 불과한 실정이다. 더구나 의무고용을 해야 할 국가기관도 이행률은 0.89%에 불과하다. 이는 일반 기업에게 법을 제대로 지키도록 유도할 수 있는 방안이 될 것이기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 첫째, 정부차원에서 솔선해서 장애인 공무원의 고용을 확대하여 시기업을 설득해야 한다. 둘째, 장애유형과 장애정도에 적합한 직종 개발과 직업 훈련 방안 마련이 되어야 한다. 셋째, 장애인의 직업상담 및 취업알선에 대한 접근성을 쉽게 하기위해 전문적인 서비스를 신속하게 제공할 수 있도록 전국적인 전문 직업상담 및 취업알선망을 구축해야 한다. 넷째, 장애인 고용시 사업주에게 세제상의 혜택, 관급공사 수주시 높은 점수 등 사업주에 대한 적극적인 대처방안이 마련되어야 한다.

### 경제적 자립과 소득보장

1991년 한국보건사회연구원이 장애인실태조사한 자료에 의하면 장애인 가구 월평균 소득이 40만원 미만인 46.5%로 절대 소득액이 극히 낮다. 이는 도시근로자 가구당 월평균 139만 8천원과 비교해 보면 기본적인 삶을 보장받지 못한다는 것을 알 수 있다. 장애인복지법 제16조에 의하면 장애인 및 이를 부양하는 자의 경제적 부담 경감을 도모하고 장애인의 자립촉진을 도모하기 위하여 세제상 조치, 공공시설 이용료 등의 감면등 기타 필요한 시책을 강구하도록 되어있다. 또한 공공시설내의 매점·운영을 장애인에게 우선권을 주도록 되어 있고(장애인복지법 26조), 시청, 구청, 산하기관, 공공시설물, 각급학교 등의 자동판매기 설치와 운영을 장애인에게 우선 배정하도록 명시하고 있으나, 지자체에서 조례를 제정하지 않음으로 실질적으로는 시행되지 않고 있는 실정이다. 그 개선을 위

해 첫째, 장애인에게 있어 장애등급이나 유형별, 주거자별, 연령별 등의 보호기준이 일률적으로 적용되고 있는 현행 생활보호법은 현실적으로 부적합하기 때문에 현실을 감안한 내용으로 바뀌어져야 한다. 둘째, 복지가 발달되지 않은 일본인 경우에도 장애인에게 월 48만원에서 64만원의 수당을 지급하고 있는데 우리나라에서는 중증장애인에게 있어 월 3만원으로 책정해 놓고 있다. 현행 중증, 중복장애인에게 지급하는 생계보조수당은 현실 여건에 맞지 않기 때문에 적어도 최저생계비 수준의 장애수당이 지급 되어야 한다.

### 편의시설의 미비

장애인이 우리 사회 속에서 살아가기 위해 넘어야 할 벽이 너무 많다. 휠체어를 타고 혼자서 다닐 수 있는 곳은 거의 없다. 대중교통을 이용한다는 것은 생각조차 할 수 없을만큼 이동권이 철저히 차단되어 있다. 학교를 혼자서 다닐 수 없고, 직업을 어렵사리 구하더라도 직장을 마음대로 다닐 수 없는 사회가 우리 현실 사회환경이다. 한국사회에서 장애인이 자주적인 삶을 산다는 것은 굉장히 힘든 상황이어서 어느 곳에서부터 해결해야 할지 막막한 지경이다. 이를 위해 접근권이 보장된 편의시설 설치에 관한 기본법률을 제정하여 장애인이 이 사회에서 살아갈 수 있는 최소한의 제도적 장치라도 마련되어야 한다.

### 제6절 권고사항

첫째, 1990년 개정된 가족법에도 아직 동양의 가장중심의 전통적 가족제도에 기반한 동성동본혼제도와 호주제도, 이혼여성의 불리한 재산분할권, 구타당하는 여성에 대한 미흡한 법적 보호 등이 개선되어 있지 않은데 정부는 이에 대한 근본적인 개선책을 마련하여야 한다.

둘째, 정부는 요보호 모자가족을 위해서 아동부양수당제도를 도입하여 모자복지법에서 규정한 재가보호를 우선 순위에서 단계적으로 확대 실시해야 하며, 이와 더불어 편부모 가족을 지원할 수 있는 비공식적 복지의 활성화 방안도 강구하여야 한다.

셋째, 정부는 고용에만 국한된 남녀고용평등법에서 한 발 더 나아가 남녀평등특별법을 제정하고, 여성관련행정기구의 기능을 강화해 여성정책수행을 총괄하고 공무원의 인사를 담당하는 총무처에 여성담당관을 두어 여성공무원 고용의 평등을 실현하는 등 여성의 공적 부문 참여확대를 위해 적극적인 조치를 취해야 한다.

넷째, 민간보육시설의 건전한 육성은 전체 보육사업의 성패와 직결되는 문제이기 때문에 민간보육시설의 영리화를 막고 대상자들에게 실질적 도움을 주며 민간탁아사업을 활성화하기 위해서는 정부의 정책적, 재정적 지원이 필요하며 따라서 민간시설에도 운영비의 일부를 정부에서 보조해 주는 정책이 필요하다.

다섯째, 현재 부모나 친권자에 의하여 가정에서 저질러 지는 아동학대의 문제점은 교육을 위한 체벌과의 구별이 명확치 않은데다가 그것을 규제할 수 있는 법적 장치도 존재하지 않아 아동학대를 막기 위한 장치가 거의 불비되어 있다. 따라서 정부는 아동학대 예방법을 제정하여 아동학대의 범위와 기준을 설정하고 법적 처벌근거를 마련할 필요성이 있다.

여섯째, 정부에서는 소년소녀가장가구를 생활보호대상자로 지정하여 약간의 생계보조와 의료보호, 교육비 보조 등의 혜택을 주고 있으나 턱없이 부족한 실정이다. 따라서 이들이 건전한 사회구성원으로 성장하도록 돕기 위해서 정부는 실질적으로 생활이 가

능하도록 물질적인 도움을 주어야 하며, 또한 정신적 도움이 중요한 만큼 정부주도로 후원자제도를 폭넓게 실시하여야 한다.

일곱째, 정부는 노인문제 해결을 위해서 현재 정부가 취하고 있는 노인문제에 대한 가족해결주의 원칙을 버리고 사회적 책임의 방향으로 정책의 전환이 필요하다.

여덟째, 장애인 복지관련법, 제도의 출현으로 장애인의 형식적인 사회적 권익은 보장되었으나, 실질적인 사회, 경제적 상황은 개선되지 않았을 뿐 아니라 수많은 제약 법령으로 장애인들은 일반인에 비해 참담한 차별을 받고 있다. 따라서 정부는 장애인 교육권, 재할권, 취업권 그리고 접근권 등을 보장하기 위한 근본적인 대책을 강구하여야 한다.

## 제11조 인간다운 생활권

### 제1절 주택보급현황

가구수에 대한 주택수의 비율인 주택보급율은 1970년의 78.2%에서 1988년에는 69.4%로 계속 하락하였으나, 1989년 이후 200만호 주택건설계획의 본격 시행에 기인하여 회복세를 보여 1990년에는 72.1%까지 상승하였고, 200만호 계획이 끝나는 1992년말 현재 주택보급율은 74%정도이다(경제기획원 각년도 '인구 및 주택센서스보고'). 그러나 이는 미국 111.3%(1980년), 일본 109.6%(1983년), 서독 101%(1977년), 대만 99.1%(1980년)에 비추어 상대적으로 낮은 수준이다.

1인당 거주면적은 1975년 7.9평방미터에서 1989년 12.5평방미터로 증가하였고, 1인당 사용하는 방수도 1975년 0.43에서 1985년에는 0.51로 증가하고 있는 추세이며, 신규주택 평균규모도 1981년 20.8평이었던 것이 1989년에는 31평으로 증대되었다. 신규주택의 평균규모는 일본이 24.3평(1989년), 스웨덴이 27.6평, 싱가포르 19.6평, 영국이 25.9평으로 한국의 경우보다 규모보다 크지 않다. 신규주택규모가 크다는 것은 정부의 주택정책이 자기자본이 없는 저소득층을 위한 주택공급보다는 중산층 위주의 주택공급을 주로 하고 있다는 것을 뜻하며, 그 결과 서민층의 무주택 비율을 심화시켰다. 그 결과를 반영하듯 서울특별시가 1991년 9월 1일부터 10일까지 각 동사무소를 통해 조사집계한 임차가구수 조사결과에 따르면 서울시민 총 2,985,839 가구중 59.6%인 1,778,290 가구가 남의 집에 전, 월세를 살고 있는 것으로 밝혀졌다. 그리고 서울 시내에 집이 없어 비닐하우스에서 살아가는 사람이 2만가구에 이르며 달동네, 산동네의 불량촌 거주자의 수도 수십만명을 헤아리고 있다.

1988년 이후의 주택건설부문에 대해 정부재정을 집중적으로 투자한 것은 사실이나, 최근에 와서는 주택부문에 대한 정부재정 투자가 감소하고 있다. 1989년 정부지출에서 주택관련 예산이 차지하는 비중이 4.2%에 달했지만, 1993년에는 급격히 감소하여 1.0%로 떨어졌다. 특히 공공임대주택 관련 예산은 급격히 줄어들어, 재정에 의해 건설되는 공공임대주택은 사실상 중단된 실정이다.

그러나 한국 정부는 아직까지도 가구원수를 기준으로 하는 최저수준목표를 국가정책적으로 채택하고 있지 않다. 6공화국 들어 공급되었던 영구임대주택은 9평에서 12평, 근로자주택은 12평에서 15평으로 공급되고 있는데, 이러한 기준들은 인체공학적 차원에서 의 가구원 수별 기준이 아니고, 단지 부담능력 측면에서의 기준이란 점이 문제이다. 평균적으로는 작은 평수이면서도 큰 것과 작은 것을 고루 공급하면서 가구원 수와 가족의 구성 등을 고려한 종합점수제를 도입하는 방향으로 시정되어야 한다.

### 제2절 저소득층을 위한 주택정책

#### 임대주택제도

저소득층 및 중산화 가능계층의 주거안정을 위한 정책으로 임대주택제도가 있으며, 앞으로 핵가족화의 진전, 독신가구의 증대, 고령인구의 증가, 직업의 세분화, 전문화 등으로 임대주택에 대한 수요는 계속 증가할 것으로 예상된다. 그러나 정부가 200만호 주택건설계획에서 25만호를 차지하는 공공영구임대주택 물량을 1991년 9월 19만호로 축소조정했다는 점에서 정부의 임대주택정책을 의심하지 않을 수 없다. 게다가 투자재원이 부족하고 도시민민의 생활상을 도외시한 입주기준의 설정으로 당초의 목표와는 달리 지지

부진을 면치 못하고 있다. 현 정부는 공공영구임대주택제도를 전면 개편하여 1993년부터 1997년까지 공공임대주택제도를 도입한다고 한다. 이는 입주대상자를 생활보호대상자 등에 국한하지 않고 보다 확대하며 현행 영구임대주택 규모인 7-12평보다 3평 늘린 10-15평으로 건설한다는 계획이다. 이 계획에 따르면 현재 영구임대주택 건설비를 재정에서 전체의 85%를 지원하고 있으나, 새로운 공공임대주택에서는 이를 50%로 낮춰 입주 부담이 상대적으로 크게 늘어나게 된다는 문제점이 있다.

또한 정부가 공급하는 공공임대주택의 배분체계의 모순과 공공주택의 주거복지 효과가 의문시되고 있다. 생활보호대상자 등 한국사회의 가장 가난한 사람들의 주거안정을 위한 공공임대주택을 자가용을 소유한 중산층이 차지하는 모순이 발견되고 있다. 서울시의 성산 영구임대아파트는 입주대상자 3,500명 가운데 21%인 759명이 유주택자 등의 무자격자로 밝혀졌다.

#### 소형주택건설 촉진책

정부는 소형주택건설을 유도하고 있다고 하고 있지만, 최근에 들어 공동주택건설시 소형주택 의무비율을 낮추었다. 정부는 1994년 12월 소형주택건설에 관한 지침을 개정하여 전국 아파트단지에 공통적으로 적용해오던 소형주택건설 의무비율을 전용면적 25.7평 이하를 75% 이상 배치하는 것에서 40% 이상만 25.7평 이하로 짓도록 고쳤고, 18평 이하에 대한 규정은 지방자치단체장이 10% 범위안에서 조정해 운영할 수 있도록 했다. 대 한주택공사의 기능 역시 18평 이하의 서민주택 위주의 공급에서 25.7평 이내의 중형주택을 공급하는 것으로 상향조정되었다. 한국의 주택공급에 관한 제도는 투기적인 주택소비를 조장하여 주택의 과소비를 조장하고 있다는 비난을 받고 있는데, 소형주택 의무비율을 더욱 축소하는 것은 주택과소비를 조장방치하는 것이다.

#### 블랑주택 재개발정책

1951년부터 시작된 서울시의 블랑주택재개발 사업은 초기에는 법적 장치도 미비된 상황에서 임시방편적으로 시행되다가, 1965년 도시계획법에 재개발지역설정에 관한 항목이 추가되고 1973년 주택개발촉진에 관한 임시조치법이 1981년까지의 한시법적 형태로나마 제정됨으로써 블랑주택 재개발사업은 공공부분이 사회의 안정과 국민복지의 증진차원에서 당연히 시행해야 할 사업으로 인식되었다. 그러나 기본적으로 농촌피폐와 지역간 격차심화에 따른 서울로의 인구유입, 상대적으로 자본회수기간이 긴 주택부문에 대한 투 자부족, 우리 사회경제 질서 주변부에서 하루의 삶을 걱정해야 하는 도시빈민층의 존재, 이에 덧붙여 만성적인 행정력의 부족과 근시안적인 미봉책, 그리고 철거민에 대한 보상부 재와 대책수립미비 등이 한데 어울려 블랑주택에 대한 재개발사업은 매번 소기의 성과를 거두지 못했다.

특히 1980년대 후반부터 시행된 민간자본에 의한 합동재개발사업은 철거후 신규주 택건설이라는 측면만 본다면 높은 효율성을 발휘했다고 할 수 있으나, 민간자본의 이윤추 구를 적절히 규제하여 공익성과의 조화로 연결지을 수 있는 행정력의 부족(사업대상지역 을 지정함에 있어서 주민의사를 존중한다는 입장을 고수하는 가운데 블랑한 주거환경의 개선이 시급한 곳보다는 개발이익을 염두에 둔 가옥주와 사업성을 염두에 둔 주택건설업 체의 이해가 맞아 떨어진 곳에서 주로 사업이 진행된다는 것), 중산층의 구매욕구를 자극 하기 위해 재개발 후 건설, 공급하는 주택의 규모가 그 지역에 원래 살고 있던 주민의 그 것과 현격한 격차를 보였다는 점(블랑주택 밀집지역이나 도심 인근의 노후 주택지구의 평균 건평은 각각 9.16평과 14.9평에 지나지 않으나 건설 후 공급된 아파트의 평형은 최 소 12.5평에서 최대 52.4평 사이에 분포하며 공급된 아파트의 평균 면적은 35평) 등의 문

제와 블랑주거지에 살고 있던 도시빈민, 그중에서도 세입자의 문제(합동재개발에서는 지 역주민의 하나인 세입자에 대해서는 당연히 법률적으로 권리가 없다는 전제하에 재개발 사업이 시작되면 당연히 가옥주에게서 전세금이나 보증금을 받아 타지역으로 이주하는 것으로 되어있어 정신적, 경제적 손실 그리고 자녀교육 및 취업기회상의 문제에 직면하게 될 뿐만 아니라 그들의 소득수준으로 부담할 수 있는 주택의 수가 줄어들어 주거비를 추 가로 부담케 됨)를 간과한 문제점들이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 합동재개발사업 이 저소득층에 대한 주택정책과 연계되지 못하고 서울시 외곽이나 공원지역에 저소득층 의 무허가 정착지가 새롭게 형성되는 결과가 야기되었다.

정부는 위와같은 합동재개발사업의 문제점을 해소하기 위하여 '도시 저소득층 주거 환경개선을 위한 임시조치법'에 근거하여 주거환경 개선사업을 제시했다. 그러나 재원조 달 부족과 제도상의 문제점, 사업계획 수립시 현장 여건 반영이 미흡했다는 점에서 사업 추진 실적이 매우 부진한 편이다.

또한 서울시에서도 1989년 5월 이후에 새롭게 인가되는 합동재개발사업에 대해서는 사업계획속에 세입자에 대한 영구 임대주택 건설을 포함하도록 규정하게 되었다. 그러나 주택 200만호 건설계획과 중산층을 대상으로 한 분당 등의 신도시 건설계획이 추진됨 에 따라 도시내 블랑주거지에 대한 재개발 압력이 해소되고, 가옥주와 건설업체 등이 사 업의 수지균형확보가 곤란할 것을 우려하여 세입자용 영구 임대주택 건설을 사업계획속에 반영한 사업은 그다지 시행되지 않고 있는 형편이다.

공공사업의 시행과정이나 재개발 과정에서 퇴거가 필요한 경우에는 제도적 보상규 정을 두고 있으나, 원만한 대화와 타협의 과정을 거치면서 진행되고 있지 않다. 도시재 개발법에서 규정하고 있는 가수용시설은 실행과정에서 보장되고 적극적으로 보장되고 있 지 않고 오히려 한 가능한 실시하지 않으려 하고 있으며, 공공임대주택의 제공이라는 것 에 대해서도 지역주민들의 불신을 해소하지 못하고 있다. 특히, 민간에 의해 수행되는 개발과정에서는 재산권 중에서 소유권만이 보장되고 있고 재개발지역 주민들과 큰 차이 가 없음에도 불구하고 보상대책이 전혀 없는 상태이다. 정부는 강제철거를 겪은 사람들 의 통계를 가지고 있지 않다지만, 지난 10여년간 서울에서만 모두 38만가구가 거주하는 4만여호의 무허가 블랑주택들이 철거되는 동안, 160여명이 철거에 반대했다는 죄목으로 구속되고, 20여명이 죽고, 천여명 이상이 크고 작은 부상을 입은 바 있다. 이런 한국의 철거실상은 1987년 HIC(Habitat International Coalition : UN자매기관) 총회에서, '세 계에서 가장 잔인하고 비인간적인 강제철거를 자행하는 나라'로 남아프리카공화국과 한 국이 선정되는 치욕을 가져다 준 바 있기도 하다. 그 뒤 7년이 지난 지금도 우리나라의 철거문제는 개선되지 않고 있다.

#### 임차인 보호정책

'주택임대차보호법'은 임대료를 올릴 수 있는 상한을 5%로 제한하고 임대기간도 2 년간 보장하고 있다. 하지만 실제로 위 규정은 거의 사문화되어 실제로는 관행에 따라 1년 계약에, 재계약 당시의 시세에 따라 임대료가 다시 결정된다. 한국의 임대료 폭등 은 1989년말 17명의 임차인이 임대료 지불이 불가능하여 비관자살하게 만든 경험을 가지고 있다.

#### 노동자주택

근로자주택정책은 기본적으로 서구에서는 정부가 돈을 내어 무주택 노동자들이 임 대료 걱정없이 살 수 있도록 하는 임대주택공급 위주로 계획되는 것이다. 그러나 한국의

노동자 주택건설계획을 보면 투자재원의 조달방안을 수립하지 못한 채 기업 건설분이 전체 물량의 35%정도를 차지하고 있어, 이른바 서구의 사회주택개념과는 상당한 차이가 있다.

계획 총물량 25만호는 전체 무주택 기혼노동자 155만 가구에 대해 16%에 지나지 않으며, 정부가 입주대상으로 선정한 5년 이상의 무주택 기혼 노동자가 89만 가구 중 30% 남짓에게만 혜택이 돌아가게 되는 셈이다. 또한 노동자주택의 건설이 특정 기업체의 종사자를 그 공급대상으로 하고 있기 때문에 현행법인 주택건설촉진법에 의한 주택공급에 관한 규칙의 적용을 받고 있지 않아 발생하는 기존 주택청약저축 가입자의 불이익과 기업체 노동자가 아닌 도시 영세자영업자나 서비스업체 종사자로서 무주택 노동자와 비슷한 소득을 가진 사람들에 대한 형평성 결여도 문제이다.

### 제3절 주택가격정책 및 거래

#### 주택가격의 상승

한국의 주택가격은 정부의 지나친 개입으로 시장기능의 효율성이 저하됨으로써 주택가격의 상승속도가 상대적으로 빠르게 증가하였다. 1975-1990년 기간중 전국의 주택가격은 평균 6.5배 상승함으로써 동기간의 국민소득증가를 3.5배, 소비자물가상승을 4.1배를 크게 앞질렀다(토지공개념 연구위원회 '연구보고서', 1989; 한국은행 '경제통계연보', 1989). 최근 주택가격이 보합세(保合勢)를 유지하고 있긴 하나, 지난 10여년 동안 주택가격은 너무나 큰 폭으로 상승하였다. 이러한 주택가격의 급등시기에 주택을 소유한 계층으로서 신축아파트 분양가 통제하에서 분양을 받은 사람들은 거액의 불로소득을 얻어 억대 재산가가 되기도 하였다. 그러나 내집이 없는 저소득층 임차가구는 오르는 전, 월세를 감당하기 어려운 실정이라 평생 내집을 갖기가 힘들게 되었다. 평균주택가격이 노동자 평균 연소득의 10배가 넘는 상황이고, 전세금은 연소득의 30-40%가 되며, 전세금이 매년 25% 가량 상승한다. 과도한 임대료의 상승은 일상생활의 가장 큰 어려움이 되고 있다.

아파트분양가를 인위적으로 통제하는 현행제도는 분양가격을 낮추어 서민들에게 혜택을 주자는 본래 의도와는 달리 그 혜택이 중, 고소득층에 집중되는 불합리함을 낳고 있다. 재고주택가격의 상승문제는 그대로 두고 신규 분양주택에만 가격을 규제할 경우 일단 분양을 받으면 시가와의 차액인 프리미엄이 보장된다. 이러한 프리미엄의 존재는 특수계층에게 불로소득을 집중시킨다는 점, 가격이 낮기 때문에 수요를 높여 수요를 대량으로 촉발시킨다는 점, 그리고 같은 돈으로 더 큰 집을 마련 할 수 있기 때문에 주택면적에 대한 과소비가 일어난다는 점 등의 부작용을 가져온다. 정상적인 주택시장은 토지시장의 안정을 통해 재고주택가격이 안정되고 같은 규모의 신규주택이라면 오히려 재고주택보다 가격이 약간 비싼 형태로 형성되며 수요, 공급은 시장의 자율적 기능에 의해 유지되어야 한다. 따라서 정부의 불필요한 시장개입으로 인해 생겨난 파행적 시장형태는 빠른 시일내에 교정되어야 한다.

이를 위하여 정부는 택지개발, 주택금융, 주택관련조세, 주택공급규칙등 선행조치들을 반드시 마련한 후에 자율화에 일임해야한다. 그 방법은 중대형아파트를 우선적으로 주택수요가 감소하는 지역을 우선적으로 실시하며 선별적, 점진적으로 자율화하는 것이 시장충격을 최소화하는 방안이다. 공공부문 등 국가로부터 보조를 받아 공급한 분양주택은 퇴거시 공공기관에 반드시 도로 되팔도록 하고 그 주택을 공공분양주택 대기자 명부의 순서에 따라 재분양하도록 해야 한다.

### 주택거래

주택거래시장의 정비는 주택의 가격안정과 주택시장의 정상화를 달성하는데 있어서 주요 관건임과 동시에 주택사업의 불안정성을 완화시켜준다는 측면에서 주택공급의 확대에 크게 기여할 것이다. 주택매매거래의 부진은, 주택용자금이 주택구입가격의 15-20%에 불과하고, 주택금융대상이 신규주택에 치중되어 있으며, 주택금융대상계층도 중상위계층에 편중된 데 기인하고 있다. 또한 주택매매시 일부 중개업자가 정보를 독점하여 시장을 교란시키고 투기를 조장하고 있는 것도 문제이다. 따라서 신뢰할 수 있는 공식적인 부동산 정보망과 거래질서를 구축하여 주택소비자에 대한 주택정보의 질과 양을 개선해 주어야 하며 주택 및 토지가격의 안정과 부동산 투기를 근절시키기 위해 부동산중개업소를 법인화시켜 공신력을 제고시켜야 한다.

### 제4절 주택금융제도

집을 마련할 때 부족한 자금을 빌려주는 것이 주택금융이다. 또 주택공급보다 주택수요가 많아 공급을 증대시키기위하여 주택공급자에게 필요한 자금을 조달해주는 것도 주택금융이 해야 할 역할이다. 1990년을 기준으로 주택은행의 자료를 보면 내집마련 자금중 자기자금이 72.4%이고, 은행용자금은 불과 22.8%에 지나지 않는다. 이러한 상황에서 그나마 유일한 주택금융제도라 할 수 있으며 공공주택금융으로 사용되는 것이 국민주택기금이다. 국민주택기금의 자금조성은 공공적 성격이 강한 정부로부터의 출연금과 국민주택채권 및 주택복권의 발행으로 조성된 자금이 있고, 일반금융시장으로부터 자금을 조달하는 예탁금 및 국민주택채권이 있으며 주택의 분양에 우선권이 주어지는 계약저축 형태의 청약저축 등이 있다. 국민주택기금은 지방자치단체, 주택공사 또는 국민주택 규모 이하의 주택을 건설하는 민간 주택건설사업자에게 대출되며, 자금공급의 조건에 있어서도 정부가 역점적으로 추진하는 사업에 대해 우대조치를 취하고, 용자대상에 있어서도 정부가 중점적으로 추진하고 있는 소형주택 및 임대주택 건설과 저소득층에 대한 지원으로 한정하고 있다.

그러나 저소득층을 위한 국민주택기금의 정부재정 지원 비중은 매우 낮게 나타나고 있다. 1981년부터 1988년 사이 국민주택기금의 자금조달실적에 있어 정부재정 출연금의 비중은 겨우 5.8%에 지나지 않았다. 그 이후에도 정부의 재정지원 비중은 10%미만으로 낮아 저소득층을 위한다는 국민주택기금의 주택복지적 기능은 매우 미약하다고 판단된다. 더 큰 문제점은 국민주택기금의 조성이 주로 경기의존적인 국민주택채권 등에 크게 의존하고 있어 주택경기가 침체될 때에는 재원 조성이 부진하여 공공부문 주택건설에 차질을 초래할 수밖에 없다는 것이다. 이에 대한 대책으로 새로 사는 주택을 담보로 주택구입자금을 용자해주는 주택할부구입식의 주택담보 용자를 적극 확대해야 한다. 주택사업자의 적정이윤은 보장되어야하며 이를 초과한 이윤은 세금으로 환수하여 서민주택과 건설확대를 위한 주택기금으로 활용해야한다.

### 제5절 주택자원의 배분적 형평성 문제

1991년 건설부 주택자료에 따르면 우리나라 주택소유자의 6.8%에 해당하는 433,923명이 2채 이상의 집을 소유하고 있으며, 이들은 전체 주택수의 14.6%인 1,027,117채를 소유하고 있다. 더욱 문제는 자력으로 주택을 취득할 능력이 없는 20세 이하의 연령층이 보유하고 있는 주택이 4,938채나 되며, 주민등록번호를 기입하지 않아 소유자의 연령이 확인되지 않는 주택이 21.9%인 1,533,300채나 된다는 것이다.

주거안정보장과 투기억제를 위해서는 주택관련세제의 역할이 중요하다. 불로소득과

투기이득을 차단하려면 무엇보다도 다주택 보유자에 대해 보유과세과 임대소득에 대한 과세를 강화해야 한다. 이를 위해 종합토지세의 과표를 조속히 현실화하고 주택의 규모에 따른 차등, 누진 과세제를 도입해야 하며, 주택 및 토지의 종합전산망 구축을 통해 가구별 합산과세를 실현하고, 주택임대소득에 대한 과세를 정상화해야 한다.

## 제6절 권고사항

첫째, 현재 공공임대주택 관련 예산은 급격히 줄어들어, 재정에 의해 건설되는 공공임대주택은 사실상 중단된 실정인데, 저소득 무주택자의 주거권을 보장하기 위해서 정부는 이를 조속히 재개하여야 한다. 또한 소형주택 의무화비율의 축소를 중지하고 소형주택건설 촉진책을 마련하여야 한다.

둘째, 정부가 공급하는 공공임대주택의 배분체계의 모순과 공공주택의 주거복지 효과를 극대화하기 위한 구체적인 방안을 마련하여야 한다.

셋째, 정부는 현재 매우 부진한 실정인 '도시저소득층 주거환경개선을 위한 임시조치법'의 시행을 강화할 수 있는 근본적인 대책을 마련하여야 한다.

넷째, 정부는 사문화된 '주택임대차보호법'의 현실화를 위하여 철저한 행정적인 감독을 실시하여야 한다.

다섯째, 정부는 신뢰할 수 있는 공식적인 부동산 정보망과 거래질서를 구축하여 주택소비자에 대한 주택정보의 질과 양을 개선해 주어야 하며 주택 및 토지가격의 안정과 부동산 투기를 근절시키기 위해 부동산중개업소를 법인화시켜 공신력을 제고시켜야 한다.

여섯째, 국민주택기금의 조성이 주로 경기의존적인 국민주택채권 등에 크게 의존하고 있어 주택경기가 침체될 때에는 재원 조성이 부진하여 공공부문 주택건설에 차질을 초래할 수밖에 없는 실정을 감안하여 정부는 새로 사는 주택을 담보로 주택구입자금을 융자해주는 주택할부구입식의 주택담보 융자를 적극 확대해야 한다.

일곱째, 주거안정보장과 투기억제를 위해서는 주택관련세제의 역할이 중요함을 인식하고, 다주택 보유자에 대해 보유과세과 임대소득에 대한 과세를 강화하여야 한다.

## 제12조 보건권

### 제1절 환경규제의 완화

한국 정부는 그 동안 경제성장 일변도의 정책을 실시하여 환경문제를 신경쓰지 않았다. 그 결과 환경오염이 심각한 지경에 이르렀고, 최근에는 대규모의 환경사고들이 빈발하였다. 이러한 기조는 김영삼 정부 출현 이후에도 소위 경제활성화의 명분으로 기업에 대한 환경규제를 완화함으로써 계속 유지되고 있다. 즉, 상수원 지역에 오염시설의 신규허가를 내주고 있는데, 수도권정비계획법의 제정으로 한강 상류에 골프장이나 호텔등을 신축하는 것이 가능해졌다. 또한 기업이 의무적으로 고용해야 하는 환경관리인의 적용대상 기업을 축소시켰다. 그리고 환경예산은 전체 정부예산의 0.25% 정도(1,098억원)에 불과하여 효과적인 환경정책을 펼칠 수 없다.

### 제2절 환경관련법률

#### 환경관련법률의 변천과정

1990년경까지 환경관련법규로서 환경보전법(1977. 12. 31. 제정), 해양오염방지법(1977. 12. 31. 제정), 폐기물관리법(1986. 12. 31. 제정) 등이 있었는데, 1990년 8월 1일 기존의 환경보전법을 폐지하는 대신 환경정책기본법, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 수질환경보전법, 유해화학물질관리법, 환경오염분쟁조정법을 새로 제정하였다. 그 외에도 1991년 3월 8일 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률을 새로 제정함과 동시에 위 폐기물의 체계적인 처리 및 관리와 재활용에 관한 제도를 마련하였고, 1991년 5월 31일 대구폐능오염사태를 계기로 하여 형사처벌을 강화하는 내용의 환경범죄처벌에 관한 특별조치법이 제정하였으며, 1991년 12월 31일 환경개선비용부담법 및 자연환경보전법을 추가로 제정하였고, 1993년 6월 11일 기존의 환경정책기본법에서 규정하고 있었던 환경영향평가제도를 독립시켜 환경영향평가법을 새로 제정하였으며, 1994년 1월 5일 핵폐기물처리장 설치에 시급하게 되자 방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률을 제정하였고, 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역의 지원에 관한 법률, 음용수관리법, 토양환경보호법이 입법예고중이어서 곧 새로 제정될 예정이다.

#### 환경관련법규의 문제점

위와 같은 환경관련법규의 제정목적은 무분별한 경제성장정책으로 인하여 대기 및 수질이 오염되어 환경문제가 심각해지자 기존의 환경보전법체계로서는 효과적인 환경규제가 어려워 분야별 체계적인 환경규제가 필요하였기 때문이다. 그러나 위와 같은 환경관련법규의 제정목적과 상반되는 내용의 공업배치 및 공장설립에 관한 법률이 위 환경관련법규의 제정 직전인 1990년 1월 13일 제정되었고, 1994년 12월 제170회 정기국회에서는 경제활성화를 위한다는 명목아래 기업활동규제완화에 관한 특별조치법이 제정되어 대기환경보전법 등 위 환경관련법규의 각종 행정규제절차가 완화됨으로써 위 환경관련법의 입법목적이 퇴색되었다.

한편 행정절차에 관련된 법규나 행정제도가 미흡한 상태에서 위와 같은 환경관련법규는 사후적 행정규제 및 처벌에 그 중점을 둬으로써 주민의견수렴 등 환경오염의 사전적 예방조치에는 미흡하였는데, 1993년 6월 11일 환경영향평가법이 제정됨으로써 환경에 영향을 미치는 대규모사업의 시행전 환경영향의 평가와 주민의 의견수렴제도가 마련되어 환



경파괴의 사전예방에 획기적으로 기여할 것으로 전망된다. 그러나 여전히 환경영향평가 대상사업이 일정한 범위로 제한되어 있고, 평가시행자가 사업시행자와 동일한 점등에 비추어 볼 때 환경영향평가제도의 환경파괴에 대한 면죄부역할을 어느 정도 방지할 수 있는 지 의문이다. 한편 환경영향사업에 대한 주민의 의견수렴제도가 위 환경영향평가법에 규정되어 있는 바와 같이 제대로 시행될 수 있을 것인가의 우려도 있었는 바, 이러한 우려는 최근 서울 상계동, 안양산본지역 쓰레기 소각장건설 및 굴업도 핵폐기물처리시설지구 지정에 있어서 대다수의 주민의 의견이 무시된 채 강행됨으로써 현실로 나타났다.

또한 환경정책기본법에 따라 정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 마련하고 환경여건의 변화에 따라 그 적정선이 유지되도록 하여야 함에도 불구하고 이에 따라 마련된 현행환경기준은 외국의 환경기준과 비교하여 볼 때 열악한 상태이고 항공기소음에 대한 기준은 아직 마련되지도 않고 있는 실정이다.

### 제3절 환경오염의 실태

#### 대기오염

한국의 대도시 대기오염의 경우 국민들이 실제로 느끼는 것은 매우 심한 상태다. 지난 10년간 폐암 사망율이 5배나 증가하여 대기오염이 심해지고 있음을 잘 나타내고 있다. 1980년대 10만명당 5명이던 것이 1990년대에 24명으로 집계되었다(한국일보 1994.5.13.). 그러나 정부의 발표에 의한 대기오염도는 늘 기준치 이하인 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 측정 방식의 문제점으로 인하여 나타나는 것이다. 측정장비가 산, 공원이거나 주택가등에 설치되어 정확한 대기오염을 측정하기 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 사람들의 실제적인 생활공간이 아니라 관악산 서울대학내, 덕수궁 공원내, 평창동 주택단지 등에 설치되어 있기 때문이다. 1993년 산성비의 경우도 90년 대비하여 5배나 높게 측정되고 있다. 서울의 연중강우중 64%가 산성비로 측정되었다(1994년 4월 기상청 기상연구소). 이를 극복하기 위해서는 석유의 탈황시설이 의무화되어야 하고, 도시의 공장 이전이나 차량 과밀화 방지, 대체연료의 개발 등이 이루어져야 한다.

#### 수질오염

수질의 경우 주요한 4대강의 오염이 해마다 심해지고 있다. 1991년에 이어 1994년 1월에도 1천만 명이 상수원으로 이용하는 낙동강이 발암 물질인 페놀과 벤젠등의 물질로 오염이 되어 취수가 중단되었다. 서울의 한강은 해마다 물고기가 떼죽음을 하는 사건이 일어나고 있으며, 중부권의 금강과 호남권의 영산강도 같은 사고가 빈발하고 있다. 이는 근본적으로 강 상류에 오염시설이 있기 때문이다. 한강의 경우 상수원에 가두리 양식장, 농약을 쓰는 골프장과 중소규모 공장이 밀집해 있으며, 낙동강의 경우 상수원에 비산염색 공단 등이 있어 사고가 잠재되어 있다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 상수원 지역의 오염시설을 전면 이전하여야 한다. 수질기준을 선진국이나 세계보건기구 수준으로 강화하여야 한다. 음용수 수질기준의 경우 세계보건기구가 48개항목을 필수항목으로 하고 있으며, 미국이 85개, 영국이 56개인데 반해 한국은 37개에 불과하다.

#### 생태계의 파괴

1994년에는 국립공원지역을 상업적으로 이용하기 위하여 파괴한 곳이 많으며 환경영향평가마저도 형식적으로 마친 곳이 있어서 사회문제화되었다. 국립공원이며 한국최후의 원시림인 인제지역 4,200만평에 군사훈련장을 설치하려고 하였고, 지리산 양수댐의 경우

개발이 불가한 원시림지역(8등급)임에도 환경영향평가를 고의적으로 왜곡하여 허가를 내주었으며 이로 인하여 환경처장관과 경남지사가 형사고발을 당하였다. 덕유산 무주리조트 역시 개발불가지역임에도 불구하고 환경영향평가를 조작하여 건설을 하고 있다. 속리산에는 재벌기업이 국립공원내에 정부의 목인 아래 26만평의 규모로 레저시설을 설치하다가 민간단체에 의하여 적발되어 공사가 중단되었다.

#### 해양오염

해안개발의 경우 세계적으로 유명한 간석지를 마구 파괴하여 주민들의 민원이 제기되고 있으며 함께 환경파괴 피해가 극심하다. 서해안의 새만금지구는 세계적으로 유명한 간석지로 학술적인 가치도 높은 곳인데 곧 매립을 할 예정이다. 뿐만 아니라 시화지구의 매립으로 근해 어업이 불가능하여 주민들이 어업을 포기하거나 이주하고 있다. 이미 매립이 끝난 서산지구 등에서는 어업이 불가능해졌을 뿐만 아니라 인근 화학 공단에서 배출되는 오염물질로 건상상의 피해도 받고 있다. 경제적인 가치를 중시하여 해안개발을 실시하였으나 어업황폐화와 주민들의 건상상의 피해로 말미암아 개발의 손해가 크다고 할 수 있다.

#### 농촌의 황폐화

GATT에 의한 우루과이라운드의 타결에 따라 외국으로부터의 농수산물의 수입이 급증할 것으로 판단된다. 이로 인하여 가격경쟁에서 뒤진 한국의 농업은 황폐화될 것이며 농업의 생물학적 다양성은 심각하게 파괴될 것으로 보인다. 이농으로 인한 인구의 도시집중은 또다른 공해문제와 도시문제를 야기할 것이다. 수경농업인 쌀농사가 가지고 있는 기능 즉 저수능력, 산소공급, 이산화탄소흡수 등의 기능 감소로 환경적으로도 매우 큰 피해가 있을 것으로 우려된다.

### 제4절 환경개선중기종합계획

#### 배경

1960년대 시작된 외자도입에 의한 수출주도형 경제성장정책에 따라 환경오염문제를 소홀히 해 온 결과 환경오염이 심해져 1980년초에 온산에서 대규모 공해병이 발생하는 등 오염도가 더 이상 방치할 수 없는 상태에 이르자 정부에서는 환경문제해결의 주도권을 확보하여 환경문제에 대한 국민들의 불만을 해소하고자 1990년을 환경원년으로 선포하고 환경관련법률을 정비함과 동시에 내놓게 된 것이 환경개선중기종합계획이다.

#### 문제점

위 환경개선중기종합계획의 주요내용은 대기, 수질, 쓰레기 등의 환경오염상태를 개선하고 이를 위해 1991년부터 1995년까지 93,800억원을 투자한다는 것이다. 그러나 정부에서 발표한 자료에 의하면 1994년말경의 수준은 목표에 훨씬 못미치는 실정이다.

구 분	1989	1992	1995	1994말현재
서울의 아황산가스농도(ppm)	0.056	0.050	0.043	
팔당댐수질(mg/l)	1.2	10.	0.8	
하수처리율(%)	28.0	36.0	65.0	
자연공원면적(%)	7.5	8.0	10.0	
생활쓰레기처리율(%)	14.7	54.6	75.2	

위와 같이 정부의 환경개선정책이 목표에 미달한 이유는 아직도 경제우선정책에 의존하고 있고 환경개선투자가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 서울의 대기오염문제에 있어서는 청정연료의 사용권장에 따라 난방용시설의 오염기여도는 낮아진 반면 자동차 수효가 크게 늘어나 서울의 대기오염의 주범이 되고 있고, 팔당 등 상수원수질은 상수원 보호구역내에 호텔 등 위락시설, 골프장, 공장, 축산시설 등이 정부의 무분별한 설치허가 등으로 늘어나 더욱 악화되었다. 한편, 정부는 지리산, 강원도 양양지구 등에 양수댐발전소를 강원도 인제군에는 종합군사훈련사격장을, 서해안의 영종도에 국제공항을 만금지구에 대단위 간척지를 개발하려고 함으로써 삼림 및 해양생태계가 위협받고 있다. 또한 쓰레기의 분리수거 및 재활용정책이 국민들이나 자원재활용기업의 호응부족으로 제대로 이루어지지 않자 1995년 1월 1일부터 쓰레기종량제를 실시하여 쓰레기의 발생량을 줄이는 정책을 시작하였는데, 그 귀추가 주목된다. 그러나 쓰레기처리를 위한 처리시설 및 소각장 설치가 주민들의 의견을 무시하고 강행됨에 따라 해당주민들의 반발을 사고 있는 형편이다. 그외에도 전기사업법에 의하여 한국전력공사에게 전력의 공급독점권을 줌으로써 한국전력공사는 우선 건설하기 쉬운 핵발전방법을 채택하여 이미 고리, 울진, 월성, 영광에 핵발전소를 9기나 건설 가동하여 방사능오염 및 핵폐기물처리장설치문제 등으로 주민들의 반발을 일으키고 풍력에너지 등 대체에너지개발에 투자를 전혀하지 않고 있는 실정이다.

#### 정책결정과정에서의 주민의 소외

정부에 의한 환경정책의 결정과정에 주민들의 의사가 제대로 반영되고 있지 못하다. 주민들을 형식적으로 참가시키는 공청회가 많이 있으며 때로는 거짓 사업계획을 발표하거나 몰래 사업동의를 얻어 나중에 주민들과 갈등을 겪는 경우가 많다. 민간단체에 대한 지원의 경우 물질적인 지원과 정보제공이나 접근 등 비물질적인 지원이 있으나 두가지 모두 미흡한 실정이다. 물론 일부 관련단체에 대한 지원이 있을 뿐이다. 정보의 경우도 공개가 제도화 되어 있지 못하여 사소한 정보의 제공도 담당자가 임의로 판단하고 있다. 따라서 실질적인 지방자치제의 실시와 정보공개법의 실시가 절차적인 민주주의의 확립면에서 필요하다.

#### 제5절 권고사항

첫째, 환경정책기본법에 따라 정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 마련하고 환경여건의 변화에 따라 그 적정선이 유지되도록 할 의무가 있다. 그러나 현행 환경기준은 외국의 환경기준과 비교하여 볼 때 매우 미흡한 상태이기 때문에 정부는 보다 철저하고 엄격한 환경기준을 마련하여야 한다.

둘째, 정부는 대기오염, 수질오염, 해양오염을 근원적으로 방지할 수 있는 보다 철저하고 엄격한 대책을 수립하여야 한다.

셋째, 정부는 정부에 의한 환경정책의 결정과정에 주민들의 의사가 제대로 반영될 수 있도록 실질적인 지방자치제와 정보공개법을 실시하여야 한다.

## 제13조 교육에 대한 권리

### 제1절 전반적 평가

교육의 권리에 대한 정부보고서는 한국의 학제와 교육기관 및 교육예산 등의 현황에 관하여 형식적으로 기술하고 있을 뿐이어서, 한국에서의 교육권의 실제적인 실현상황과 장해요소 및 개선방향에 관한 정보를 제공하지 못하였다. 한국 교육의 근본적인 문제점이 입시위주의 교육에 있음에도 불구하고 이에 대한 문제의 제기조차 없다. 또한 교육의 담당주체라 할 수 있는 교원의 노동3권과 정치활동의 자유가 철저히 금지되고 탄압되고 있으며, 교육내용이 국가에 의하여 완전하게 독점되고 있음에도 이를 개선할 의지가 전혀 없다. 그리고 정부의 교육투자가 매우 낮아 학부모의 사교육비 부담이 지나치게 많고, 특수교육시설이 형편없이 열악하여 사실상 장애아 등에 대한 특수교육은 거의 포기상태나 다름없다. 정부보고서는 이러한 한국 교육의 문제점과 그 개선을 위한 구체적인 계획에 대하여 전혀 언급하지 않음으로써 보고서 제출의 의의를 반감시키고 있다.

### 제2절 한국 교육의 최대의 문제점 : 입시위주 교육

현재 한국 교육의 가장 큰 문제점은 입시위주의 교육이다. 홍익인간이라는 교육이념은 입시만을 위한 주입식 교육으로 인하여 현실적으로 실현되지 못하고 있고, 전인교육과 인간화 교육도 포기상태에 있으며, 이는 결국 청소년들의 창조적 사고의 말살로 이어진다. 이는 교육이 국가의 백년대계라는 한국의 전통적 교육론에 비추어 볼 때 큰 문제점으로 된다. 입시위주 교육풍토하에서의 고통은 비단 학생들의 것만은 아니며, 학부모들과 한국사회 전반의 고통이다. 많은 어린 학생들이 시험불안증, 우울증 등에 시달리고 있고, 심지어 많은 학생들이 성적을 비관하여 자살까지 하고 있다.

입시위주 교육풍토는 한국사회가 안고 있는 문제와 모순이 교육이라는 '희생양'을 통해 표출되고 있다고 볼 수 있다. 곧 불합리한 경제구조, 불완전한 업적주의 등에서 연유한 학력, 학벌위주의 사회적 관행이 그것이다. 고졸출신과 대졸출신을 구분하는 보수, 작업조건, 승진기회의 차이와 육체적 노동에 대한 뿌리 깊은 경시풍조 등을 개선하지 않고서는 입시위주의 교육풍토를 개선할 수 없다. 그리고 그 동안 정부는 자신의 정치·경제적 권리를 쟁취하기 위한 노동자들의 투쟁을 일관되게 폭력적으로 억제하는 반노동자적 정책으로 일관하였다. 최근에 정부가 전교조 해직교사들을 복직시킴에 있어 '교사는 노동자가 아니다'라는 김영삼 대통령의 말에 따라 '전교조 탈퇴확인 후에 복직'을 시켰던 것도 그 한 예이다. 이러한 정부의 노동경시 내지 천시정책이 학생들로 하여금 어떻게 해서든지 대학에 진학하도록 강요하고, 이것이 입시위주 교육을 초래하였다. 참고로 학력간의 임금격차는 다음의 표와 같다.

<학력간 임금차 비교(단위 %)>

	중졸 이하	고 졸	초대졸	대 졸
1988	100.00	116.8	141.0	223.0
1989	100.00	114.8	136.1	209.1
1990	100.00	114.0	133.0	199.2

\* 노동부, 「직종간임금실태조사」(1990)

### 제3절 무상교육과 국민의 교육권(정부보고서 제449항-제475항)

의무교육은 국가가 교육을 받기 위한 기본조건인 학생들의 건강을 책임지는 것까지도 포함한다. 학교급식은 아동들의 건강 불균형 및 지역과 계층에 따라 생기는 영양섭취의 격차, 식생활에절교육의 부재를 교육적 측면에서 해결하고자 하는 것으로 무상의무교육의 한 내용을 이룬다. 그런데 1994년 9월 현재 학교급식을 실시중인 국민학교는 전체 6,366개교의 36.1%에 해당하는 2,300개교이며, 급식학생수는 전체 3,917,631명의 24.8%인 970,635명에 불과한 실정이다(교육부 자료). 이는 미국 99%, 일본 98%, 스웨덴 95%에 비교하면 아주 미미한 실정이다. 학교급식은 이처럼 일부 학생들만이 혜택을 누리고 있을 뿐만 아니라 이미 학교급식이 이루어지고 있는 학교의 경우도 운영상으로, 첫째 학교급식의 소요재원의 확보가 불안정하고, 둘째 학교급식 전담부서의 미설치로 인하여 정책이 미비하고, 셋째 공동조리에 관한 기준이 제대로 없다는 등의 문제점이 있다.

실업계 고등학교의 위상(정부보고서 제461항)

실업계 고등학교에 진학하는 학생수가 증가하고 있는데, 이는 학생을 받을 수 있는 실업계 고등학교의 수가 늘어났다는 것과 함께 실업계 고등학교에 진학하려는 학생들이 늘어났다는 것을 의미한다. 실험실습기자재는 실업계 고등학교에서는 없어서는 안될 중요한 요소이고, 특히 실업계 고등학교 교육은 실업과목을 30% 이상 배워야 하는 과정이므로 실험실습은 중요하다. 실험실습기자재 확보는 학교시설·설비기준령에 따라 정하여지는데, 실험실습기자재 확보율을 보면 1994년 현재 서울 53.5%, 부산 48.6%, 광주 43% 등으로 경남과 경북을 제외하고는 50% 내외를 기록하고 있다(국회제출자료, 교육부, 1994). 한편 1994년 현재 실업계 고등학교 1인당 실험실습비는 서울 11.2천원, 부산 54.7천원, 대전 48.9천원, 대구 36.1천원, 광주 21.8천원, 경기 19.9천원, 강원 17.0천원, 충북 22.4천원 등으로 실험실습 보장수준이 매우 열악하다.

공업고등학교의 2+1 체제, 즉 2년간의 학교교육과 1년간의 현장실습교육이 1994년부터 시범적으로 실시되고 있고 1998년 이후 단계적으로 확대될 계획이다. 하지만 이러한 시도는 현재 지도감독과 교육주체의 역할분담미비, 현장실습과 기능교육을 담당할 대기업의 기피, 3개월간의 의무적 집체교육을 시킬만한 훈련원이 없는 사업장이 많아 체계적 훈련이 무산되고 있는 현실, 학교교육과정과의 연계성이 미흡하고 현장훈련을 위한 체계적인 훈련과정의 미비, 생활지도문제, 성적평가문제 등으로 말미암아 현장훈련은 명목뿐이고 실습생들은 장시간노동, 저임금에 시달리고 있다. 특히 현장실습을 나간 학생들의 대부분은 학교에서 배운 이론을 현장실습을 통해 확인하고 검증하기는커녕 단순히 생산라인에 투입된 또 한명의 단순직 근로자에 머물고 있다. 이들이 받는 현장수당은 94.5%가 월 20만원에서 70만원대까지이고, 74.8%의 학생들이 최저 5시간에서 60시간까지 연장근로를 하는 것으로 나타났다. 그리고 공고생들은 현장실습에 나가기 전에 반드시 "현장 무단이탈시 처벌감수"와 "안전사고에 대한 본인과 보호자 책임", "상급학교 진학포기" 및 "실습시 노조활동 불가" 등의 내용이 포함된 서약서를 작성한다. 공고생들은 이를 현대판 "노비문서"라고 한다.

정규학제에 포함되지 못한 유아교육(정부보고서 제469항)

조기 유아교육에 대한 선진국들의 수혜율은 60-100%에 이르나, 한국의 경우 1993년 현재 47.3%에 그치고 있다. 현재 교육관계법 중 유치원에 관한 규정은 교육법, 교육법시행령, 학교시설·설비에관한기준령, 유아교육진흥법, 동 시행규칙 등에 있지만, 유치원은 정규학제에 포함되지 않기 때문에 그 규정자체가 대단히 원칙적·추상적이다. 유치원에 다니는 유아, 유치원생이 3세-5세의 전체 유아중 차지하는 비율은 다음과 같다.

연 도		1988	1989	1990	1991	1992
취원 대상	5세	781,100	739,870	680,878	625,411	627,596
	3 - 4세	727,811	684,746	649,233	649,222	1,226,053
	합 계	1,508,911	1,424,616	1,330,111	1,274,633	1,853,649
총합 계	원 수	10,501	10,643	10,400	10,026	9,655
	학급수	18,754	19,312	19,088	18,298	17,878
	원아 수(5세)	440,182	420,978	377,227	339,958	297,736
	원아수 3-4세	604,526	599,581	564,842	536,697	793,789
	취원율(5세)	56.4	56.9	55.4	52.4	47.5
	취원율 3-4세	40.0	42.1	42.4	42.1	42.8

\* 자료: 유아교육현황보고, 교육부 보통교육국, 1982년

1993년 현재 국·공립유치원수는 4,514개, 사립유치원수는 4,001개로 총 8,515개의 유치원이 있고, 사립유치원의 비율은 47.0%에 이른다. 이를 학급수로 계산하면 총 16,123개 학급중 사립유치원 학급수가 10,766개 학급으로 그 비율이 66.8%에 이른다. 이러한 상황에 대한 근본원인은 국·공립유치원의 교육의 질이 떨어지기 때문이다. 대도시 지역일수록 사립에 대한 의존도는 높다. 서울의 경우 국·공립 29곳, 사립 1,325곳으로 97.9%, 부산이 93.1%를 기록하고 있고, 6대도시를 제외한 전지역의 사립유치원수 의존율은 26.3%이다. 설립주체별 유치원생수 비율은 다음 표와 같다.

설립주체별 유치원생수 비율

구분	국립유치원	공립유치원	사립유치원	계	사립유치원생수 비율(%)
1989	88	145,168	265,584	410,824	64.6
1990	88	127,056	287,388	414,532	69.3
1991	82	117,796	307,657	425,535	72.3
1992	80	117,004	333,798	450,882	74.0
1993	80	113,252	356,048	469,380	75.9

(교육통계연보, 교육부)

유아교육의 대부분을 담당하는 사립유치원의 1학급당 원아수는 33명선이상으로 교육 효과가 의심스럽다(국·공립유치원은 평균 21명). 이는 사립학교가 교육적 효과보다는 영리를 우선순위에 둔다는 것을 보여준다. 그리고 사립유치원원장의 77.7%가 자격요건을 갖추지 않은 사람들이다(제14대 국회교육위원회 감사자료, 교육부, 1993년). 대부분의 유치원이 정부에서 정하는 유치원 시설기준을 거의 갖추지 못하고 있다.

전체 교육부 예산대비 유아교육진흥예산은 1985년 0.44%에서 1990년 현재 0.16%로 교육투자에서 최하위에 머물고 있다.

\* 유아교육진흥관련 투자계획과 연도별 예산현황

구 분					
교육부 예산(A)		2,492,308	3,123,900	4,059,400	5,062,431
5개년 유아교육진흥투자 계획(B)		11,035	16,519	18,988	23,082
유아교육진흥예산(C)		11,035	7,899	7,520	8,157
비 율	B/A	0.44	0.53	0.40	0.46
	C/B	100.0	47.8	39.6	35.3
	C/A	0.44	0.25	0.19	0.16

국가가 유치원을 공교육에 포섭하지 못한 이유로 무인가유치원, 사설학원등 유아교육기관이 난립하고 있다. 1990년 현재 등록된 학원 32,000개중 미술·음악계가 7,334개 정도인데, 이중 3,200개 정도가 유아교육프로그램을 실시하고 있다. 그리고 사설학원은 연 20% 이상 증가하고 있다. 이는 사립유치원보다 보육료가 싸며 교육내용이 전문성이 강하기 때문이다. 그러나 유사유아교육기관은 교사자질, 유아보호, 교육시설, 운영자본 등에서 많은 문제점을 안고 있다.

#### 근로청소년을 위한 학교제도(정부보고서 제471항)

산업체부설학교 및 야간특별학급제도는 제도설립 이래 17년을 거치는 동안 총 743,330명에게 교육의 기회를 제공하였으나, 1994년 4월 1일 현재 산업체부설학교는 32개 교가 운영되고 있고, 학생수는 1989년 47,800명에서 1994년 현재 15,100명 정도로 현저히 감소하였으며 계속 감소할 추세이다. 현재 이 제도는 존재의 기로에 서 있다. 정부의 투자부족과 기업의 인식부족이 그 원인이다. 산업체학교 학생들은 교육복지의 차원에서 는 물론, 교육기회의 평등이라는 관점에 입각하여, 그리고 심각한 산업기능인력 부족현상 타개를 위해서도 향후 지속적으로 확산 보급되어야만 한다. 그럼에도 정부는 법제도의 미비 등 행정적 뒷받침이 전혀 없이 노동우선의 근로정책의 입장에서 이 제도를 이용해 왔다. 경제적 사정이나 기타 부득이한 이유로 진학의 기회를 갖지 못한 근로청소년에게 배움의 길을 열어주는 본래의 취지는 유효하다. 따라서 교육여건 및 환경의 개선, 학력수준의 향상, 행정적지원체제 및 제정의 증대 등의 대책이 필요하다.

#### 제4절 평생교육(정부보고서 제479항-제488항)

##### 방송통신대학제도의 위상(정부보고서 제479항)

한국방송통신대학교는 1972년 12,000명의 입학생으로 시작하여 1993년말 현재 재적생수가 310,995명에 이르러 우리나라 단일최대규모의 평생, 고등교육기관으로 되었다. 이같은 재적생은 한국 고등교육기관의 전체 재적학생수의 15.6%이다. 이러한 양적인 성장에 비해 현재의 방송통신대학은 다음과 같은 문제점을 갖는다. 첫째, 대학진학의 기회를 놓친 사회인, 그 중에서도 학교에 다닐 수 없는 상황에 처한 사회인을 위한 원격교육이 그 주된 목적이었으나 이것이 변질되어가고 있다. 그 대표적인 사례는 입학연령이 지속적으로 낮아지고 있는 데서도 찾아볼 수 있는 바, 특히 1993년도에는 신입생중 20세이하인 학생이 20%를 넘어서게 되었다. 한마디로 말해서, 방송통신대학이 일반대학에 진학하지 못한 학생들의 교육기관으로 전락하고 있는 것이다. 둘째, 침식지도와 라디오와 TV 교육강의체를 채택하고 있으나, 침식지도는 사실상 이루어지지 않고, TV강의의 시청율은 고작 30% 수준이다. 강의가 주로 라디오에 의존하고 있고, TV방송마저 심야방송으로 독립적인 방송망이 필요하다. 셋째, 1992년 현재 졸업율이 17.8%에 불과하다. 넷째, 재학생은 30만명이나 강의실은 1만명밖에 수용할 수 없으며, 도서실이용자는 연간 30만명이나

도서관좌석은 2,000석에 불과하다. 그리고 자연계열학과 등의 실험실습기자재의 부족으로 실습이 전혀 이루어지지 않고 있다. 다섯째, 교수가 절대적으로 부족하다. 원격교육 방법을 채택하는 방송통신대학은 교수확보가 덜 중요한 문제로 보이지만, 침식지도 등 내실있는 교육을 위해서는 반드시 적절한 숫자의 교수의 확보가 관건이다. 1994년 현재 방송통신대학은 법정정원의 63%에 해당하는 108명만 확보되어 있는 상태이고, 교수 1인당 학생수는 1,875명인 바, 이를 다른 나라와 비교해보면 프랑스 125명, 영국 107명, 독일 700명, 스페인 111명, 말레이시아 48명, 중국 30명, 일본 561명 등으로 한국의 현실을 짐작할 수 있다.

유일한 원격고등교육기관으로서 사실상 폐쇄형인 방송통신대학교를 완전개방으로 바꾸어 평생교육기관화 하여야 하며, 지역학습관에 개별지도교수를 증점배치하는 등으로 대면지도를 강화해야 하고, 1993년 현재 서울대 예산의 23%밖에 되지 않는 예산을 증액하여야 할 것이다(학생 1인당 투자되는 교육비를 보면 서울대 488만원, 방송통신대 16만원 정도이다).

#### 개방대학의 문제

산업체 근로자 등에게 고등교육의 기회를 제공하기 위해 설립된 개방대학이 시일이 지날수록 본래의 목적에서 이탈해가고 있다. 해가 갈수록 재학생 중 무직자의 비율이 급격하게 증가하여 1993년의 경우 45%를 넘어서고 있으며, 신입생 중 산업체 근무경력자는 24%에 불과한 실정이다. 개방대학이 오로지 대학졸업 학력을 취득하기 위한 제도로 변질되어 가고 있는 것이다. 일반대학을 진학할 수 없는 일부 학생들은 산업체 근무경력을 허위로 취득하거나, 입학만을 위해서 산업체에 근무하는 경우도 발생하고 있다. 대학졸업장만을 취득하기 위한 편법이 동원되고 있는 것이다. 나아가 재학생들은 일반대학화를 요구하고 있는 실정이다.

#### 사회교육시설현황(정부보고서 제484항-제488항)

대학교육의 새로운 형태이자 평생교육기관인 대학부설 사회교육시설은 대학본연의 연구기능과 교수기능 외에 사회봉사적 기능을 갖는다. 1994년 7월 현재 전국의 53개 대학이 대학부설 사회교육원을 두고 있다. 하지만 대학재단이 지나친 영리목적으로 과다한 수강료를 징수하고 있고, 수강인원의 부족으로 수지가 맞지 않으면 폐강을 일삼고 수지가 맞는 강좌는 정원의 4배까지도 초과하는 경우도 있다. 또한 전임교수가 전무한 실정이고 외부강사 의존율이 지나치게 높고, 그 교육방법은 성인계속교육프로그램에는 부적당한 일방적 주입식 강의가 대부분을 이룬다.

#### 제5절 교육투자(정부보고서 제489항-제495항)

##### 너무도 낮은 정부의 교육투자

교육예산(교육부, 예산계획)은 1994년 현재 대한민국 GNP의 3.76%에 불과하다. 이는 1992년 현재 개발도상국의 평균치인 3.9%보다도 낮은 수치이다(1993년 OECD 보고서). 국제수준의 교육여건을 갖추기 위해서는 GNP 대비 5%를 넘는 획기적인 투자가 있어야만 한다. 주요국의 GNP 대비 교육예산을 보면 일본(1986년) 5.0%, 미국(1986년) 6.7%, 캐나다(1987년) 7.2% 등이다. 교육예산증가율을 살펴 보아도, 1990년 28%, 1991년 27.5%, 1993년 18.2%, 1994년 10.3%로 차츰 감소되는 추세이다. 특히 1994년의 경우 교육예산증가율은 정부의 총예산증가율인 13.7%에도 못미친다.

##### 교육비에 대한 학부모 투자분의 증가

정부가 교육에 투자를 소홀히 함으로서 학부모들은 많은 사교육비를 부담하게 되었다. 정부기관인 한국교육개발원(KEDI) 연구보고서(1994)에 의하면, 1994년 현재 한국의 총 교육비는 43조 2,365억원이며, 이 가운데 직접교육비는 34조 2,218억원이고 사교육비는 총 17조 4,640억원으로 직접교육비 대비 51%이다. 더욱이 교육비 중 사부담 공교육비(입학금, 수업료, 육성회비 등) 3조 3,868억원을 포함하면 전체 교육비 중 사부담 교육비가 차지하는 비율은 68.5%에 이르고 있다. 특히 충교육비중 사부담율이 높은 곳은 유치원과 전문대학이다. 이러한 높은 사교육비 부담율은 계층간의 이화감을 조성하고 사회적 통합을 저해한다 하겠다.

그럼에도 불구하고 정부는 교육예산을 획기적으로 늘리기보다는 소위 '수익자 부담의 논리'를 내세워 가뜩이나 높은 학부모들의 사교육비 부담을 더욱 가중시킬 수밖에 없는 정책을 추진하고 있다. 1994년 교육부에서 발표한 정책 중에서 유치원생 학원수강 허용, 국민학생 국·영·수 학원과의 허용, 일반·속진제 실시, 고교입시 부활, 교내과의 허용 등은 모두가 학부모들의 사교육비 부담을 엄청나게 늘리게 될 것들이다. 현재 위와 같이 학부모들의 사교육비 부담이 매우 높은 것은 무엇보다도 학부모들의 교육열에 비해 학교 교육이 부실하게 때문이다.

#### 과밀학급의 문제점(정부보고서 제494, 495항)

교육에 대한 투자의 부족은 사교육비의 증가와 함께 필연적으로 과밀학급의 문제점을 낳고 있다. 학급당 학생수가 너무 많아 정상적인 수업이 불가능할 정도이다. 현재 법정 학급당 학생수는 50명(고등학교는 특별한 경우에 한하여 60명까지 가능)으로 되어 있으나, 이러한 기준은 전혀 지켜지고 있지 않다. 과밀학급 문제는 교사들의 교육적 측면과 함께 특히 학생들의 학습이라는 측면에서도 대단히 유해하기 때문에 가장 먼저 해결해야 할 문제이다. 일반적으로 과밀학급은 학습효과 저조, 학생의 심신발달 저해, 학생 생활지도의 소홀, 안전지도의 미흡, 교육과정 운영상의 애로 등을 초래한다.

정부보고서는 지속적인 교육투자 제 함입어 과밀학급의 문제가 점차 개선되고 있다고 주장하고 있다. 그러나 과밀학급 문제가 부분적으로 해소되고 있는 것은 사실이나, 그것은 정부의 대폭적 교육투자 때문이 아니라 출산을 저하로 인한 자연감소가 주요한 이유이다. 예컨대 1985년 중학교의 학급당 학생수는 61.7명에 달하였으나 학급수를 그대로 유지한 채 1990년도 학생을 수용하게 되면, 자연감소로 인하여 학급당 학생수는 50.5가 된다. 따라서 정부의 투자요인은 약 1.7명 정도의 감소분밖에 안된다.

과밀학급의 문제는 특히 도시지역에서 심각하다. 1990년 현재 국민학교의 경우 51명 이상인 학급이 전체의 29.1%(6대 도시는 약 50%)에 달하는 실정이며, 서울과 인천의 경우 71명 이상인 학급도 각각 146개와 91개나 된다. 특히 2부제 수업을 하는 학급수는 1986년 이래 계속 증가(1990년까지 135% 증가)하고 있는 실정이며, 3학년 이상에서 2부제를 실시하고 있는 학급도 1,028개 학급에 이른다. 또 중학교와 고등학교에서 51명 이상인 학급은 각각 66.8%(6대 도시는 약 90.5%)와 87.2%(6대 도시는 약 96.1%)에 달한다.

#### 농어촌학교의 폐교문제

교육투자의 부족은 도시지역에는 과밀학급을 낳았지만, 농어촌지역에는 이농현상으로 말미암아 과소학급을 초래하였는데, 정부는 안이하게 농어촌학교의 폐교로 문제를 해결하려 하고 있다. 1982년-1994년 9월 현재 통폐합된 농어촌 학교수는 총 1,520개교에 이른다. 이를 구체적으로 보면, 1982년-1990년에 본교 211개, 분교 36개교, 1991년에 본교 130개, 분교 22개교, 1992년에 본교 177개, 분교 51개교, 1993년에 본교 163개, 분교 47개교, 1994년 9월 1일 현재 본교 249개, 분교 71개교가 폐교되었고, 1995년에는 365개

교의 폐교가 예정되어 있다. 하지만 1인당 교육비가 많이 든다는 정부의 논리보다는 과밀학급문제가 해결된 소규모 학교를 계속 살려나가야 한다는 점, 현재 한국사회의 중요한 문제인 이농과 농촌황폐화를 막기 위한 대책이 된다는 점, 마을공동체의식의 보존측면에서 정부의 무분별한 농어촌학교의 폐교는 많은 문제가 있다.

#### 제6절 장애자들을 위한 특수교육(정부보고서 제496항-제509항)

##### 장애자교육 수혜율

'행정쇄신위원회의 보고서'(1993년 10월)에 의하면, 장애인 교육을 필요로 하는 5-17세의 아동은 총 243,556명에 달하는데 반해, 1993년 현재 특수학교는 106개교로 20,985명만을 수용하고 있으며, 일반학교내 특수학급 설치교는 2,683개교(국민학교 1,036학급, 중학교 413학급, 고등학교 280학급)로 49,195명을 수용하고 있어 장애인교육 수혜율은 약 20%에 불과하다. 미국의 특수인의 수혜율은 1975년에 약 55%, 1977년에 약 61%로 증가하였으며, 정신박약, 언어장애, 청각장애자의 수혜율은 90%를 상회하고 있다. 일본도 1972년도 장애아동의 특수교육수혜율은 32%였으나, 1983년도 수혜율은 95% 이상이다(특수교육진흥방안연구, 한국교육개발원, 1986년). 각국의 총인구에 대한 특수교육 수혜자 상황은 다음의 표와 같다.

각국의 총인구 및 특수교육 수혜자수

국가명	캐나다	프랑스	헝가리	폴란드	소련	영국	한국
총인구 (단위 만, A)	2,590	5,587	1,060	1,476	28,368	5,708	4,198
특수교육수혜 자수(B)	559,717	335,561	38,198	105,763	575,600	134,908	49,195
B/A	0.022	0.006	0.004	0.007	0.02	0.002	0.001
한국을 1로볼때 각국 장 애자의 특수교육 수혜 수준	22	6	4	7	20	2	1

\* 자료 : 특수교육백서, 교육부, 1993년

##### 특수교육의 문제점

1977년 특수교육진흥법이 제정되고 많은 특수학교나 학급들이 생겨나서 오늘에 이르렀지만 특수교육의 문제점은 심각하다. 먼저 특수교육기관의 사립학교에 대한 의존율은 매우 높은 편이다. 평균 60%를 상회하고 있으며, 지역별 사립학교의 편차도 제멋대로이

다. 또한 지역별로 각 장애영역별 학교가 설립되지 않은 곳도 많으며, 한 장애영역에 치중되어 있는 지역도 있다. 더군다나 그 장애영역의 학교가 있다고 하더라도 단계별 교육 과정에 맞는 학교를 찾기도 힘들어 장애아들을 위한 올바른 교육여건이 제대로 형성되어 있지 않다. 다음으로 영·유아에 대한 조기특수교육을 실시하는 기관수가 턱없이 부족하고, 이에 편승해서 미등록 강습소가 판을 칠수 있는 여건을 조성해 놓고 있다. 또한 상급교육으로 갈수록 학급수와 더불어 급격히 감소하여 중도에 탈락하는 학생들에 대한 대책도 없는 실정이어서 이들에 대한 대비책이 시급하다.

### 장애인의 고용문제

장애인이 비록 졸업장을 갖는다고 하여도 사회적 차별을 받고 좋은 직업을 갖기는 여간 어려운 일이 아니다. 국가 및 지방자치단체와 일정수 이상의 노동자를 고용하고 있는 사업체는 노동자의 일정비율을 장애인으로 고용하도록 하고 있다. 그러나 실정은 장애인의 고용을 앞장서서 개척해 나가야 할 정부, 그 중에서도 보건사회부와 노동부조차도 법으로 정해진 비율을 지키지 않고 있다. 국가 및 지방자치단체, 장애인고용의무사업체의 장애인 고용현황은 다음과 같다.

장애인 고용의무사업체의 장애인 고용현황

구분	적용대상 공무원	고용의무 인원	장애인 공무원수	고용의무 이행율	고용의무 미달인원
91.1.1.	291,584	5,793	1,504	26.0	4,289
92.1.1.	256,404	5,071	1,698	33.5	3,373
93.1.1.	279,713	5,548	1,987	35.8	3,561

\* 자료 : 장애인 문제를 본 국회의원 의식, 노동부, 1993년

직업교육을 마친 장애인들의 취업직종을 보면 시각장애인들은 침구업이나 안마업, 양재업에 집중되어 있고, 청각장애인들의 경우는 양재업이나 제화업에 종사하고 있는데, 이는 거의 사양산업 직종들이다. 한 연구조사에 의하면(송문호, 1988) 청각장애인학교 졸업생의 취업상황을 분석한 결과 76%가 학교에서 배운 직종과는 무관하게 취업을 하게 되고, 또 취업후 3년 이내에 직장을 옮긴 경우가 무려 86%에 이른다. 그리고 장애인들의 임금수준을 보면 한국장애인재활협회(1992) 조사에서 월평균 10만원 미만이 48.7%, 10만-22만1천원까지가 19.3%, 22만1천원 이상이 14.4%로 나타나 당시 최저임금인 22만2천원 이상을 받는 장애인은 겨우 14.4%에 불과하였다.

### 장애유아의 교육실태

'특수아동조기교육연구회'의 1993년 조사에 따르면 특수아동을 위한 조기교육기관은 165개(71%)의 시설기관을 포함, 총 223개밖에 안되며, 기타 알려지지 않은 소규모 교육기관과 개인지도까지를 포함한다 해도 교육혜택을 받을 수 있는 아이들은 5,500여명에 불과하다. 이는 전체 장애유아를 10만-12만 정도로 볼 때 대상자의 5% 정도밖에 안되는 수치이다. 게다가 시설조기교육기관은 전혀 국가보조가 없기 때문에 등록금도 대단히 비싸 10만원에서 최고 100만원에 이르고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 너무나 시설이 적어서 줄을 서야 입학이 가능한 형편이며 대부분의 장애아는 햇빛도 보지 못한채 집안에 갇혀 지내거나 심한 경우 길거리에 버려지기도 한다. 정부의 특수교육대책은 사실상 없는 것이라 할 수 있다.

### 제7절 교원의 지위(정부보고서 제510항-제517항)

#### 열악한 교원의 사회적지위(정부보고서 제510항)

한국교육은 그 역할에 비하여 사회적 지위가 대단히 낮다. 교육이 차지하는 사회적 지위가 낮다는 것은 무엇보다도 일선현장에서 실제로 교육을 담당하고 있는 교사들의 정치, 사회적 지위가 매우 낮다는 데서 알 수 있다. 1979년 대한교련(한국교총의 전신)의 조사연구에 따르면, 한국 교원의 사회적 지위는 총 15개 직업 중 국교 교사에 대하여 국교생은 8위, 중학생은 14위, 고등학생은 14위, 교원자신은 12위, 일반사회인은 13위로 인식하고 있는 것으로 나타났고, 중·고등학교 교사에 대하여 국교생은 10위, 중학생은 9위, 고등학생은 8위, 교원자신들은 7위, 일반사회인은 10위로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 1994년 5월 25일 열린 "제4회 한-일 교육연구 공동세미나"의 "한-일간 교원의 사회·경제적 지위 및 교직원 비교연구"에 따르면, 한국교사의 사회적 공헌도는 총 26개 직업중 중등교사가 4위, 초등교사가 5위로 평가되고 있어 일본이 중등교사 9위, 초등교사 6위보다 상대적으로 높으나 사회적 지위는 오히려 한국교사들이 낮게 나온 바 있다(한겨레신문 94년 5월 25일자).

한국사회에서 교육이 해온 역할이 결코 작지 않음에도 불구하고, 그 지위가 대단히 낮게 평가되는 것은 역대 정권의 교육출대정책 때문이다. 한국의 역대 정권들은 모든 것을 정권의 안보에 종속시켜 왔고, 교육은 산업화에 필요한 단순기능인력을 양산하는 역할을 하는 것일 뿐이라는 것이 그들의 인식이었으며, 교육의 본래적 기능이나 질은 거의 도외시해 왔다. 이러한 이유로 교육의 질적저하는 물론이고, 교원의 사회적 지위는 해가 갈수록 열악해지고 있는 실정이다.

학교는 말단행정기관으로, 교사는 그 직원으로 인식되고 있을 뿐이다. 특히 학교운영의 모든 책임과 권한은 교장에게 집중되어 있으며, 교사는 심지어 가르치는 일까지도 교장의 명을 받아 수행하게 된다. 교육법 제75조 제1항 제1호는 "교장은 교무를 통괄하고 소속직원을 감독하며 학생을 교육한다...교사는 교장의 명을 받아 학생을 교육한다"라고 규정하고 있다. 반면에 교사들이 참여하여 의결할 수 있도록 보장하는 장치는 전혀 없다. 현재 학교내에 있는 기구는 전 직원들이 참석하는 직원조회와 소위원회 형식의 인사자문위원회, 교원징계자문위원회, 예결산자문위원회 등이 있다. 그러나 이것들은 실제적인 권한이 전혀 없어 교장의 절대적인 권력을 제어하거나 교사들의 이해를 전혀 반영하지 못하는 것들이다. 이로부터 학교행정이 비민주적인 통제위주로 이루어져 있다. 교육부→교육청→교장→교감→(주임)→평교사→학생으로 이어지는 획일적인 지시행정에 의해 이루어지는 단위학교 교육행정을 바꾸지 않고서는 제대로 된 교육을 기대할 수 없다.

한편, 정부는 1991년에 여론을 반영한다는 미명 아래 교장의 임기를 4년으로 한정하고, 연임할 수 있도록 하였으나 교장 임용권을 교육부장관이 갖도록 함으로써 오히려 학교행정을 더욱 파행화하였다. 이제 교장들은 재임용을 위해서 교육적 소신을 가지고 책임있는 학교행정을 펼치기 보다는 교육부나 교육청의 지시를 이행하는 데 더욱 열매이고 있는 것이다.

#### 교원의 노동3권과 정치적 활동의 자유 제한

교사들의 노동3권이 전혀 보장되지 않고 있다. ILO 조약 87호(집회·결사의 자유), 98호(단결권에 관한 보호), 151호(공무원의 노동3권 인정)는 교원들의 노동3권은 인정의 차원이 아니라 국가가 보호해야 할 의무사항으로 규정하고 있다. 이에 따라 ILO이사회는 1993년부터 3차례에 걸쳐 한국정부에 대해 교사의 단결권보장의 권고안을 의결한 바도 있다. 그러나 한국정부는 교원들의 노동3권을 전혀 인정하지 않고 있으며, 국민적 지지를 얻고 있는 전국교직원노동조합을 불법화하여 계속 탄압하고 있다. 정부는 교사들이 1989년 전교조를 건설하자 1,513명을 해직시켰고, 그 후 해직교사의 복직을 요구하거나 사립학

교의 민주화를 요구하는 교사들을 전교조 활동을 이유로 계속 해직시킴으로써 전교조 활동으로 해직된 교사는 1,689명에 이른다. 정부는 1994년에 그중 일부인 1,312명을 복직시킴에 있어서도 전교조를 탈퇴했다는 확인을 받고서야 복직시켰다. 그리고 나머지 360여명은 현재까지도 미복직 상태이다.

또한 교원들은 시민적 권리인 정치활동의 자유가 완전히 차단되어 있다. 모든 국민들에게 제한이 없는 교육위원, 지방의회의원, 국회의원 등의 피선거권을 교원에 대해서는 부정하고 있으며, 기타 공직취임 및 정당활동 등도 완전히 차단하고 있어 교원들의 정치적 요구를 반영할 통로가 전혀 없다. 교원들의 노동3권과 정치활동의 자유를 부정하는 것은 교육정책의 결정이나 교육문제 해결에서 교원들의 참여를 막고 있는 주된 걸림돌이다. 교원들의 노동3권과 정치활동을 제약하고 있는 법조항은 헌법 제33조 제2항, 노동조합법 제8조, 국가공무원법 제66조, 공무원복무규정 제28조, 지방공무원법 제58조 등이다.

#### 과중한 수업부담과 업무부담

전교조에서 전국의 초중등교사 1,242명을 대상으로 조사한 '교직생활 실태 및 의견조사 보고서'에 따르면, 많은 교사들이 과중한 수업과 업무로 교과지도를 준비·연구할 시간이 부족하다고 하고 있다.

##### \* 교사의 학생 지도시간 (주당)

	교과 수업시간	보충 수업시간	자율 학습 시간	특별 활동 시간	수업의 특활지도 시간	학급회의 시간	합 계
응답수	1,236명	570명	555명	1008	303명	697명	1235명
전체	20.6	5.5	4.4	1.3	2.3	1.0	26.9
국민학교	26.5	3.8	3.5	1.4	2.6	1.1	31.2
중학교	18.7	5.7	4.9	1.3	2.2	1.0	26.4
일반고교	16.5	6.0	4.6	1.1	2.0	1.0	24.8
실업고교	15.9	4.5	4.2	1.2	1.8	1.0	19.9

##### \* 근무시간 중 교과지도를 위해 준비·연구한 시간

	응답수	평균	10시간 이하	11시간-20시간	21시간-30시간	31시간-40시간	51시간 이상
전체	1190명	5.6시간	88.3%	11.1%	0.1%	0.3%	0.2%

이는 학급당 학생수와 함께 교육의 효율성을 떨어뜨리는 주요한 요인이기 때문에 시급하게 개선해야 한다. 그런데 문제는 정부가 스스로 정해놓은 법정정원수를 지키지 않고 있다는 데 있으며, 학교현장에서는 교원이 부족하여 문제인 반면, 학교 밖에서는 수천 명의 교사들이 교직발령을 기다리고 있다는 점이다. 교육부가 발표한 교원의 법정정원수 대비 교원확보율은 국공립 88.6%, 사립 80.9% (중등교원 3만5천여명 부족, 초등교원 7천여명 부족)에 불과하며, 1993년 교육부 국정감사자료의 1993년 교원발령 및 발령대기자의 숫자'를 보면 중등교원 2,616명, 초등교원 3,705명 선발에 중등 1,121명, 초등 820명 대기중(이 숫자는 1991년부터 실시하고 있는 교원임용고사에 합격하여 대기중인 자를 말하며, 교원자격증을 가지고 있는 자는 매년 수천명이 생겨나고 있음)인 것으로 나타났다.

교원들의 과중한 업무부담을 보여주는 또 하나의 지표는 교원 1인당 학생수인 데, 이 부분도 대단히 열악한 실정이다. 그럼에도 불구하고 정부는 학급당 교원수를 더욱 낮추고 있다.

#### <각국 교원 1인당 학생수 비교> - 한국교육개발원, 「한국의 교육지표」(1991)

국 가	조사년도	초등	중등	고등
한 국	1991	34.4	23.7	32.6
인도네시아	1988	23.6	14.8	13.0
말레이시아	1988	21.3	20.0	12.9
싱가폴	1988	25.8	21.6	11.2
일 본	1988	22.2	17.5	9.8
브라질	1988	23.9	14.6	12.0
아르헨티나	1988	19.3	7.5	12.7

#### 제8절 사립학교(정부보고서 제518항-제519항)

정권안보가 지상과제였던 과거의 정권에서는 학원의 안정이 곧 정권안보라는 인식이 팽배했으며, 학원안정을 위해서 재단에 전권을 주어서 학원안정을 도모하려 했고, 그 결과 엄청난 사립학교 비리가 발생하였다. 현재 한국에서는 사립학교 재단의 전횡, 돈을 받고 입학시키는 부정입학비리, 공급유용 및 횡령, 옥영사업이 아닌 치부수단, 각종 찬조금과 잡부금 징수, 회계비리, 부교재 채택비리, 인사상의 부조리 등 수많은 비리에 둘러싸여 있다. 일부는 사립학교 문제의 원인이 재정난이라고 하나 사립학교재단은 사실 수익용 재산의 90%를 부동산으로 가지고 있어 제대로 운영을 하지 못한 잘못일 뿐이고, 더 주된 원인은 재단에의 권한집중과 그에 따른 재단의 비리가 가장 주된 원인이다.

사립학교 문제의 개선방향은 사학교육을 맡고 있는 3주체, 즉 교육당국과 재단, 그리고 학교가 서로 견제할 수 있도록 분권체제가 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해서는 학교의 경영은 재단이 책임지고, 학사의 운영은 학교가 책임지는 체제로 제도와 법이 바뀌어야 한다. 그래야 사립학교의 공공성과 자율성이 신장될 수 있다. 현행 사립학교법에 따르면, 학교의 장과 교원의 임면권을 재단이 쥐고 있고, 교원의 인사나 징계도 재단의 권한이며, 학교예산의 편성권도 재단이 갖고 있다. 따라서 현재 재단이 쥐고 있는 권한 중 학교경영에 관한 권한을 제외한 학사운영에 관한 권한은 이제 모두 학교에 돌려주어야 한다. 학사운영권을 학교에 돌려주기 위한 사립학교법-개정에서 가장 중요한 핵심은 교수회의 또는 교무회의를 법정기구화하고 의결기구화하는 것이다. 그러나 장기간적으로는 각급 학교의 사친회 또는 옥성회를 활성화할 필요가 있다. 이를 통해 학부모들을 학사운영에 동참토록 유도함과 동시에 학부모의 학교경영 참여도 보장할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 한편, 교수회의나 교무회의의 법정 의결기구화를 뒷받침하기 위해서는, 첫째 교원의 임면과 인사권을 학교의 인사위원회에서 하도록 하고, 둘째 교원의 징계권한도 학교의 징계위원회에서 하도록 하며, 셋째 학교예산에 대한 편성권도 학교의 예결위원회에 주어 공개토록 하는 것이 필요하다.

#### 제9절 교육의 자율성 보장(정부보고서 제520항)

##### 학교교과서의 국가독점권(정부보고서 제520항)

「교과용 도서에 관한 규정」 제51조에서 "교과용 도서 이외의 도서는 이를 수업 중

사용하지 못한다"고 하고 있기 때문에 한국의 현행 제도교육에서 교과서는 교육내용의 모든 것이라 할 수 있다. 그런데 정부는 국정, 검인정교과서제도를 통해 내용을 독점하고 있다. 교육법 제157조 제1항은 대학, 교육대학, 사범대학, 전문대학을 제외한 각 학교의 교과용도서는 교육부가 저작권을 가졌거나, 검정 또는 인정한 것에 한한다고 규정하고 있다. 이로부터 정부는 교과서 편찬의 전문성이라는 명분 아래 교과서의 편찬계획, 위탁기관의 선정, 편찬심의회 위원의 임명, 교과서 내용을 집필함에 있어 유의해야 할 점이나 내용 심사기준 선정 및 하달, 1·2차 심사위원의 임명, 최종합격의 결정에 이르기까지 모든 것을 독점하고 있다.

이러한 국정교과서제도는 헌법 제22조 "학문과 예술의 자유", 헌법 제21조 "언론출판의 자유", 헌법 제31조 제4항 "교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 규정에 위반될 소지가 있다. 즉, 헌법규정에 의거 학과목의 연구의 자유 및 이에 따른 결과를 책자로 발간할 자유가 있고, 언론출판의 자유에는 허가나 검열이 인정되지 않는 이상, 사상·의견의 자유로운 표명과 전파의 자유와 보급의 자유가 인정되어야 한다. 또한 교과서에 대한 정치적, 당파적 지배를 용인하는 의미가 있는 이상 국정, 검인정 교과서제도는 위헌의 소지가 있다. 외국의 예를 보더라도 영국은 교과서저작 및 발행, 채택, 사용은 전적으로 자유롭고, 미국 또한 일반적으로 자유발행을 원칙으로 하고 있으며, 프랑스나 독일 또한 마찬가지이다.

그동안 현행 국정, 검인정교과서를 분석한 연구자들은 한국교과서는 민주주의를 왜곡하는 내용(복고적 봉건질서 강조, 전체주의, 군사주의, 특정정권의 정치행태 찬양 등), 민족자주권을 침해하는 내용(천미사대주의, 일제잔재의 온존, 서구 중심의 세계관 등), 조국의 자주통일을 저해하는 내용(냉전 이데올로기, 정부 통일구호 선전, 북한에 대한 부정적 견해 강조 등), 계급적 편향성을 갖고 있는 내용(노동현실 왜곡, 육체노동경시, 자본가의 논리찬양·미화 등), 성적 불평등을 확대시키는 내용(남성 중심의 가부장적 이데올로기 등), 지역적 편향성을 보이는 내용(도시 중심, 농촌 현실 왜곡 등) 등을 공통적으로 제기하고 있다.

#### 정부의 교육과정 편성권 독점

교육과정은 교육목표와 교과목표의 설정, 교육내용, 학과 시간배당 등을 포함하고 있어 학교교육의 중심이라 할 수 있다. 그런데 한국은 그동안 교육부가 교육과정 편성권을 독점하고 있었다. 그러다가 1995년부터 시행될 6차 교육과정에서는 교육부는 교육과정의 기준을 마련하고, 시, 도교육청은 교육부 교육과정을 지역의 실정에 맞게 구체화하여 교육과정 편성·운영지침을 마련하고, 단위학교 교사들이 교육부 기준과 시, 도교육청의 편성·운영지침에 바탕하여 단위학교 교육과정을 구성토록 하고 있다. 그러나 교사들에게 단위학교 교육과정을 구성토록 하고 있는 것이 교사들에게 자율성을 주는 것이 아니라 오히려 또 하나의 업무부담을 강요하는 것으로 되고 있다. 그 이유는, 첫째 국정 또는 검인정교과서만을 사용토록 하고 있어 사실상 전국적으로 단일한 교과서를 사용하고 있으며, 입시위주 교육풍토에 의해 전국적으로 단일한 평가체계에 얽매어 있는 실정이고, 둘째 현재의 일방적인 지시하달의 비민주적인 행정구조 아래에서 교육부의 기준과 교육청이 편성·운영 지침안을 참조하라는 것은 곧 따르라는 지시에 다름 아니며, 셋째 현재 대부분의 교사들은 과중한 수업부담과 잠무속에서 연구시간이 없다고 호소하고 있는 형편인데, 구성하라는 학교교육과정은 각 교과별 수업세안을 포함하여 1년치를 한꺼번에, 그것도 한해 앞서 구성토록 하고 있기 때문이다.

#### 제10절 권고사항

첫째, 정부는 현행 비교육적인 입시 위주의 교육풍토의 근본적인 원인인 학력, 학벌

위주의 사회적 관행을 타파하기 위해서 구체적이고 장기적인 계획을 수립하여야 한다.

둘째, 이를 위한 선결조건으로 정부는 헌법에 보장된 기본권인 노동3권과 정치활동의 자유를 교사들에게도 부여하여, 교육정책 결정과정에 교사, 학부모, 학생 등 교육주체들이 자주적으로 참여하도록 하여야 한다.

셋째, 정부는 초등학교 학교급식을 전국적으로 확대 실시하여야 하고, 실업계 고등학교 학생들이 내실있는 현장실습을 받을 수 있도록 정책적으로 배려를 하여야 한다.

넷째, 정부는 현재 국제적인 비교에서 크게 미흡한 수준에 있는 방송통신대학의 교수 확보비율을 높이고, 개방대학의 산업체 근로자 비율을 높일 수 있는 방안을 강구하여야 하며, 대학재단에 의해 영리목적으로 운영되는 현행 사회교육프로그램의 개선책을 모색하여야 한다.

다섯째, 현재 정부의 교육비부자가 크게 미흡하기 때문에 학부모들의 교육비 부담이 너무 큰 실정이다. 이는 경제적인 여건에 따라 학생들의 교육권이 차별적으로 향유될 수 있음을 의미하기 때문에 사회통합에도 커다란 장애요소가 되고 있다. 따라서 정부는 현행 GNP대비 3.7%에 불과한 교육예산을 최소한 5%수준 이상으로 증가시켜야 한다.

여섯째, 장애인 교육의 내실화를 위하여 정부가 주도적으로 장애인 교육수혜율을 높일 수 있는 대책을 강구하여야 하며, 이와 더불어 장애인고용촉진제도를 보다 철저하고 엄격하게 실시하여야 한다.

일곱째, 정부는 열악한 교원의 근로조건과 사회적 지위를 개선하기 위한 근본적인 대책을 수립하여야 한다.

여덟째, 정부는 현재 국정, 검인정교과서 제도를 통해 교육내용을 독점하고 있으며, 교육과정 편성권을 장악함으로써 교육을 통제하고 있는데 이를 즉각 개선하여야 한다.

아홉째, 정부는 현재 교장에게 집중되어 있는 학교운영의 책임과 권한을 교원들과 공유할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

#### 제14조 무상의무교육

현재 초등교육부분에 의무교육이 이루어지고 있다고는 하나, 우리나라 의무교육은 그 기간이 6년에 불과하고 학비면제와 교과서 무상공급이 주종을 이루고 있다. 외국의 예를 보면 스웨덴, 일본은 그 기간이 9년이며, 교과서는 물론이고 급식과 학용품 같은 기타의 비용도 일체 부담하고 있다. 프랑스는 10년에 수험료, 장학금, 기숙사, 교과서, 통학비용까지 일체 무료이며, 미국 또한 11년간 초·중·등 및 특수아 포함 완전무상교육이다. 의무교육은 교육적령자에 대한 국가와 보호자의 교육의무와 교육적령자의 학습권을 보장하는 것으로서 전국민의 완전한 취학을 목표로 한다.

한국의 무상의무교육도 학교급식의 전면적 실시 등 실질적인 무상의무교육이 되도록 정부는 노력하여야 할 것이다. 그리고 방치된 상태인 유치원교육의 의무교육화가 마땅히 필요하며, 다음으로는 의무교육을 전면적으로 중학교까지 확대하여야 할 것이다.



## 제15조 문화적 권리

### 제1절 머리말

규약 제15조는 문화생활에 참여할 권리뿐만 아니라 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리 및 자기가 저작한 모든 창작물로부터 생기는 이익을 받을 권리(저작권) 등을 보장하고 있다. 한국에서 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리와 저작권이 완전하게 보장되고 있는 것은 결코 아니고, 아직 많은 문제점이 있으나 이에 관하여 반박보고서를 작성할 적당한 민간단체나 필자를 구하지 못하여 이 반박보고서에서는 이 부분에 대하여는 언급하지 않고, 문화적 권리에 관한 부분만 기술하기로 한다.

### 제2절 문화적 권리에 관한 정부보고서의 전반적 평가

문화적 권리에 대한 정부보고서는 문화관련 법령, 제도, 기구, 행사 등에 관하여 장황하게 열거함으로써 정부의 문화예술정책을 긍정적으로 묘사하고 있으나, 실제에 있어서 정부의 문화예술정책이 국민에게 미치는 영향은 긍정적이기 보다는 부정적이다. 일반적으로 문화예술에 대한 정부의 정책에는 불건전한 문화예술의 "규제"라는 측면과 건전한 문화예술의 "지원"이라는 측면이 존재하는데, 한국의 문화예술정책은 일본제국주의의 식민지 정부와 군사정부의 영향으로 전통적으로 지원보다는 규제에 초점이 있었다고 평가된다. 그리고 규제되어야 할 문화예술과 지원되어야 할 문화예술을 결정하는 과정에 대한 국민들의 민주적 참여가 배제되고, 정부의 일방적인 관점에 의하여 적절하지 않은 문화예술정책이 구조적으로 입안·집행되었다. 그 결과, 정부와 정치적 입장을 달리하는 문화예술은 그 자체의 문화적 가치에 관계없이 부당한 탄압을 받아 왔으며, 정부의 정책을 지지하거나 정치적 관심이 희박한 문화예술은 그 문화적 가치에 걸맞지 않게 과도한 지원을 받거나 혹은 문화예술의 건전한 형성을 위하여 규제받아 마땅함에도 불구하고 방치되었다. 그럼에도 불구하고, 정부보고서는 문화예술의 규제에 관하여는 일반적이고 추상적인 법규를 간략히 열거함에 그침으로써 구체적인 규제의 원리와 현황에 대하여는 아무런 정보를 제공하지 않고 있으며, 동시에 정부보고서의 많은 내용을 차지하고 있는 문화예술의 지원을 위한 법령, 제도, 기구, 행사 등은 실제적으로는 국민들이 그 존재를 알지 못하는 경우가 많고, 국민의 문화적 권리의 신장에 이바지하는 면도 미약하다는 측면에서 액면 그대로 받아들이면 곤란하다고 할 것이다. 정부의 문화예술 지원정책에 관하여는, 첫째 정책결정과정의 비민주적이라는 점, 둘째 정책집행과정의 형식적이고 관료주의적이라는 점, 셋째 문화정책의 본질과 특수성을 이해하는 문화전문가가 정부내에 거의 없다는 점을 지적할 수 있다.

정부보고서도 밝힌 바와 같이 한국 헌법 제22조는 '모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다'고 천명하고 있으나, 현실적으로는 정부가 독선적 기준에 의하여 학문과 예술의 자유를 침해하는 사례가 적지 않았다. 표현의 자유와 밀접한 연관을 가지는 한국의 문화예술에 대한 규제는 크게 나누어 모든 문화예술에 대하여 적용될 수 있는 국가보안법 및 형법에 의한 규제와 대중에 대한 영향력이 큰 특정한 문화와 예술에 대하여 별도로 제정된 개별법에 의한 규제로 나눌 수 있다. 국가보안법에 의한 규제는 반정부 혹은 반체제적인 문화, 예술에 대한 사후적인 규제가 그 주된 것이며, 형법에 의한 규제는 공서양속에 어긋나는 문화,

예술에 대한 사후적인 규제가 주된 것이다. 한편, 개별법에 의한 규제는 정부의 정치적 입장 혹은 공서양속에 어긋나는 문화, 예술에 대한 사전적인 규제가 주된 것이 된다. 다만 공서양속에 어긋난다는 이유로 문화, 예술이 통제받는 경우도 적지 않으나, 그러한 경우에 대하여는 일반 국민들 사이에서도 통제 타당성에 관하여 찬반 양론이 팽팽히 맞서고 있다.

### 제3절 국가보안법에 의한 문화예술의 탄압

#### 문화예술탄압에 이용되는 국가보안법

한국내 반국가활동 혹은 반정부활동을 제약하는 가장 대표적인 법률인 국가보안법은 한국 정부가 학문과 문화예술을 탄압하는 도구로 사용하는 가장 전형적인 악법이다. 국가보안법의 여러 조항 중에서 학문과 문화예술의 탄압을 위한 도구로 사용되는 주된 조항은 제7조 제1항, 제5항으로서, 제1항은 "국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양, 고무, 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전, 선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다"고 규정하고, 제5항은 "반국가단체를 찬양, 고무, 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전, 선동할 목적 등으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작, 수입, 복사, 소지, 운반, 분포, 판매 또는 취득한 자는 그 목적인 행위에 대하여 정하여진 형에 처한다"고 규정하고 있다. 동법에서 말하는 "반국가단체"라는 개념이 주로 상정하고 있는 것은 사회주의국가, 그 중에서도 특히 북한이다. 그리하여, 학문과 예술의 자유를 누려야 할 선의의 많은 학자, 예술가, 일반인들이 사회주의적 사상이나, 혹은 북한의 정책에 동조한다는 명목으로 체포, 기소되고, 유죄의 선고로 받았다.

#### 문학에 대한 탄압

지난 수십년간 대한민국에서 문인이 국가보안법에 의하여 탄압받은 사례는 셀 수 없이 많지만, 최근의 사례 중 대표적인 예를 들면 다음과 같다. 1989년 7월 12일 문학평론가 백진기씨 등 6명이 정부에 의해 살해된 것이 아닌가하는 의혹을 샀던 조 선대생 이철규씨의 죽음을 소재로 단편소설과 시 그리고 창작보고서를 집단창작하기로 하여 초고를 작성하던 단계에서 국가보안법으로 구속된 바 있다. 시집 "지리산"이 빨치산활동을 미화하였다는 혐의로 시인 이기형씨와 이 시집을 출판한 정동익씨가 함께 입건되었으며, 1989년 10월 12일 이들에게 징역 3년이 구형되었다. 한편, 소설가 황석영씨의 북한기행문 "사람이 살고 있었네"를 게재하였다는 혐의로 "창작과 비평"사의 주간 이시영씨가 구속되었고, 황석영씨는 국외에서 계속하여 활동하던 중 귀국한 후 구속되어 유죄판결을 받았다. 다음의 표는 노태우 대통령이 집권하던 시기에 문인들이 국가보안법으로 구속, 입건된 사례이다.

<표> 제6공화국하 문인들의 국가보안법 입건사례

성명	직업	일자	연행, 구속사유	석방일자
고규태	시인	1989. 2.17	북한원전출판 (국가보안법위반)	1989.5.23
강태형	시인	1989. 3.27	북한원전출판 (국가보안법위반)	1989. 6.29
신경림	시인	1991. 3.27	남북작가회담 예비회담과 관련 (국가보안법위반)	1989. 3.29
현기영	소설가	1989. 3.27	남북작가회담 예비회담과 관련 (국가보안법위반)	1989. 3.29
김진경	시인	1989. 3.27	남북작가회담 예비회담과 관련 (국가보안법위반)	1989. 3.29
고은	시인	1989. 3.27 1989. 4. 1	남북작가회담 예비회담과 관련 (국가보안법위반)	1989. 3.29 1989. 6. 2
백낙청	문학평론가	1989. 3.27 1989. 4.12	남북작가회담과 관련 남북작가회담과 관련	1989. 3.29 1989. 4.14
김규동	시인	1989. 3. 1	범민족대회	1989. 3. 3
황석영	소설가	1989. 4.	북한방문 (국가보안법위반)	
문익환	시인	1989. 4.13	북한방문 (국가보안법위반)	
김사인	시인	1989. 5.26 1990. 1.15	「노동해방문학」과 관련 「노동해방문학」과 관련	1989. 9.18
임규찬	문학평론가	1989. 5.26 1990. 1.15	「노동해방문학」과 관련 「노동해방문학」과 관련	1989. 9.18
도종환	시인	1989. 6.26	전교조와 관련	1989. 8.28
윤재걸	시인	1989. 7. 3	서의원사건 (국가보안법 위반)	
이승철	시인	1989. 7. 6	북한원전출판 (국가보안법 위반)	1989.10.20
김이구	소설가	1989.12. 4	황석영「북한방문기」, 창비계재관련	1989.12. 6
김명식	시인	1990. 7.11	시집「제국의 굴레」출판관계 (국가보안법 위반)	
손지태	문학평론가		「노동해방문학」과 관련	
박노해	시인	1991. 3.10	사노맹관련 (국가보안법 위반)	

#### 미술에 대한 탄압

국가보안법에 의해 미술도 탄압을 받았다. 1989년 8월 4일 국가안전기획부는 "1988년 11월부터 서울, 전주, 대구, 부산, 광주 등 5개 지역에서 19세기 말부터 현재까지의 민중운동과정을 묘사한 <민중해방운동사>라는 가로 77m, 세로 2.6m 짜리 대형그림을 11컷으로 나누어 그린 다음 이를 슬라이드 필름에 담아 1989년 6월 미국 로스앤젤레스의 [민중학교]를 통해 평양축전 축하작품으로 북한에 보냈다"는 이유로 화가 홍성담씨를 국가보안법위반죄로 구속하였다. 이 그림은 5개 지역 민족민중미술 운동전국연합 회원 30여명이 분담해 제작한 것으로 밝혀져 공동제작에 참여한 화가 차일환, 정하수, 백은일, 전승일씨 등이 연달아 구속되기도 하였다. 1989년 8월 17일에는 민족미술의 대표적 작가이자 민족미술협의회 전 대표인 신학철씨가 1987년에는 그린 "모내기"라는 그림에서 김일성 생가를 그리고, 북한의 폭력혁명에 동조했다는 혐의로 구속되어 재판을 받았다. 그 외에도 국가보안법위반 혐의로 입건된 화가들의 숫자는 적지 않은 바, 다음의 표는 그 중에서 노태우 대통령이 집권하던 시기에 시기에 구속, 입건된 미술인들의 사례들이다.

#### <표> 제6공화국에서의 구속·입건된 미술인

##### <민족미술협의회>

성명	직업	일자	연행, 구속사유	석방일자
김용태	화가	1989. 3. 1	범민족대회	1989. 3. 3
신학철	화가	1989. 8.17	작품<모내기> (국가보안법 위반)	1990. 2.16
이종률	화가	1989.11. 2	노동운동사 문건소지 (국가보안법 위반)	1990. 2.16

##### <서울민족민중미술운동연합>

성명	직업	일자	연행, 구속사유
최열	미술평론가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
정선희	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
오진희	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
임진숙	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
이성강	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
김원주	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
유진희	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
박미경	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
조정현	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)
최에경	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포
최민철	화가	1991. 3.19	이적표현물제작배포(국가보안법위반)

#### 학문에 대한 탄압

학문에 대한 탄압사례 역시 적지 않았다. 1989년 6월 23일 고려대 대학원 정치

외교학과에 재학중이던 한찬수씨가 국가보안법위반 혐의로 구속되었는데, 그의 혐의는 북한의 "조선전사"를 구입하여 소지하고, 한성대학교 학교신문에 "한반도전쟁 전 한반도상황"이라는 논문을, 그리고 조선대학교 학교신문에 "해방이후 한국전쟁까지의 민족해방운동"이라는 논문 등을 기고하였다는 것이다. 1989년 12월 1일에는 "이재민족해방운동"이라는 필명으로 "한국근대민족해방운동사"를 집필하고, 서울대학교 학교신문 등에 "항일무장투쟁사"에 관한 글을 기고한 혐의로 이승환씨가 국가안전기획부에 의하여 국가보안법위반 혐의로 구속되어 재판을 받았다. 1990년 1월 17일에는 진보적 사회학회의 한국사회 분석에 관한 논쟁을 주도하던 박태호씨(필명 이진경)가 "민중민주주의혁명으로 노동자계급의 체계모니가 확립되어야 한다"고 주장한 혐의로 국가안전기획부에 의하여 구속되었다. 1990년 7월 12일경에는 아시아·아프리카·라틴아메리카 연구원의 김명식 원장, 사무국장 부좌현, 연구원 이재호씨 등이 소나무출판사 대표 유재현씨와 함께 그들이 출판한 자료집 "제주4·3민중항쟁"의 내용이 이적표현물이라는 이유로 국가보안법위반 혐의로 경찰에 연행된 바 있다. 1991년 6월 27일경에는 현직교수들과 석사, 박사과정의 연구원들이 모여 사회과학을 연구하는 연구집단인 서울사회과학연구소의 구성원들의 연구서적 및 논문이 이적표현물에 해당한다는 이유로 그 구성원 6명이 국가보안법 제7조 제5항에 의하여 구속되었다. 이 때 검찰은 "피고인들은 순수학술연구자들이 아니라 마르크스·레닌주의에 입각한 민중민주주의 혁명을 통하여 사회주의를 실현하겠다는 자들로 볼 수밖에 없다"고 주장하면서 기소를 하였고, 법원은 많은 학자들이 위 연구결과들은 학문적 성과라고 주장하였음에도 불구하고 이들에게 유죄를 선고하였다. 1994년 7월경에는 경상대학교의 여러 교수들이 공동집필하여 강의에 사용하던 "한국사회의 이해"라는 책이 이적성이 있다는 이유로 이를 판매하던 서점 대표인 정대인씨가 강제 연행되었고, 책이 압수되었다. 또한 정부는 필자들인 교수들에 대하여도 국가보안법 위반의 혐의가 있다는 이유로 소환을 요구하고, 출국금지를 요청하기도 하였다.

#### 제4절 사전심의제도

##### 사전심의제도의 개요

연극, 영화 등과 같은 경우에는 이를 규율하는 각각의 법이 존재하는데, 기본적인 통제방법은 정권의 취향에 맞지 않은 예술작품을 창작하지 못하게 하거나, 혹은 창작하더라도 사전규제를 통하여 일반에 유포되지 못하게 하는 것이다. 이러한 목적을 위하여 창작단체의 등록, 신고제도 등이 마련되어 있고, 작품의 검열을 위한 사전심의제도가 마련되어 있다. 결국, 이러한 상황 아래서는 정부가 정한 바에 따라 사전적인 절차를 거치게 되면 해당 내용을 일반에 공표할 수 없게 되고, 만일 이를 피하기 위하여 등록·신고·검열을 거부하면 그 거부한 행위로 인하여 처벌받게 된다.

##### 공연

공연에 대한 사전심의제도는 공연법 제25조의 3에 의하여 설치된 공연윤리위원회를 통하여 주로 이루어지고 있다. 공연윤리위원회는 형식적으로는 민간기구이나 실질적으로는 정부기관이라 할 수 있다. 즉, 공연법 제25조의 3 제3항, 제6항에 따라 공연윤리위원회의 위원은 문화체육부장관이 위촉하게 되고, 국가가 동 위원회의 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있게 되어 있으며, 공연법 시행령 제21조에 따르면 위원장은 심의결과를 문화체육부장관에게 보고하게 되어 있다. 위 위원회가 민간의 자율적 단체라는 정부의 강변에도 불구하고, 위 위원회에 의한 사전검

열은 사실상 국가기관에 의한 사전검열의 성격을 명백히 가지고 있다고 할 것이다.

공연법 제14조의 2 제1항은 공연자가 연극, 음악, 무용 기타 공연을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 그 각본 또는 대본에 대하여 문화체육부장관의 심사를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 심사를 함에 있어서 문화체육부장관이 필요하다고 인정할 때에는 무용 또는 음악연주 등에 대한 실연(實演)심사를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이와 같은 규정에 의하여 1980년대에 진보적인 많은 연극에 대한 탄압이 있었으나, 1988년 12월 31일에 개정된 공연법 시행령 제18조의 2 제1항에 의하여 연극, 음악, 무용 공연은 각본 또는 대본의 심사를 필요로 하지 않게 되었다. 그러나, 동항은 "대한민국과 수교하지 아니한 국가와 문화체육부장관이 지정하는 국가의 국민 또는 단체의 구성원이 창작한 공연물"에 대하여는 여전히 사전심사를 하도록 하고 있다. 나아가서 상위규범인 공연법에 모든 공연에 대한 사전심사를 계속하여 규정하고 있는 한, 시행령에서 일부 공연에 대하여 사전심사를 면제하여 주고 있다고 하여도 언제 다시 시행령을 변경하여 사전심사를 할 지 모르는 불완전한 상태에 있다고 할 것이다.

공연윤리위원회는 영화법 제12조, 음반및비디오물에관한법률 제16조에 따라 영화, 음반, 비디오물에 대하여도 사전심의하고 있는바, 정부당국의 자의적인 잣대에 의한 운용이 적지 않아 국민의 예술창작 및 예술향유의 자유가 심각하게 훼손되고 있다. 겉으로는 문화예술의 건전한 육성을 내세운 사전심의제도가 실질적으로 정치적 탄압의 도구 혹은 정부정책에 맞지 않는 예술을 창작할 자유를 침해하는 방편으로 사용되고 있으며 그에 대한 구제수단이 전혀 마련되어 있지 않다.

##### 영화

실제로 사전심의가 가장 문제가 되고 있는 것은 영화이다. 왜냐하면 영화에 대한 대중의 관심이 매우 높고, 영화의 사실적 표현능력 때문에 재능있는 예술가들이 자신들의 세계관을 영화 속에서 표현하고자 하는 욕구가 강하며, 동시에 영화의 전파력을 두려워하는 정부는 이를 강력히 규제하고 싶어하기 때문이다. 현재, 영화는 영화법 제12조에 의하여 공연법에 의하여 설치된 공연윤리심의위원회의 사전심의를 받게 되어 있고, 심의를 받지 아니하고 영화를 상영하면 동법 제32조 제5호의 규정에 의하여 2년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정되어 있다. 한편, 영화법 제7조는 영화제작신고를 의무화하고, 이를 어길 경우에는 300만원 이하의 과태료에 처하고 있으므로 정부와 다른 입장을 가진 내용의 영화가 만들어지는 것을 사전에 봉쇄 혹은 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

영화집단 장산꽃매가 제작한 영화 "파업전야"는 위 영화법 제6조와 제12조를 어긴 혐의로 탄압받은 전형적인 예이다. 1989년 12월에 이 영화가 상영되자 이 영화가 노동자들을 선동할 것을 두려워한 경찰은 상영중인 영화관을 수색하여 필름, 영사기, 자료집 등을 압수해갔으며, 이 영화가 계속하여 전국의 대학캠퍼스 기타 상영장소에서 상영되자 헬리콥터까지 동원하여 압수, 수색을 되풀이하였다. 결국 전국적으로 수만 명의 사람이 이 영화를 보았으나, "파업전야"를 상영하였던 한마당 극장대표 김명근씨는 불구속입건되어 기소되었고, 제작자인 장산꽃매의 대표 이용배씨도 지명수배된 후 결국 기소되었다.

1991년 영화제작소 "청년"이 학생운동을 소재로 영화 <오 어머니 당신의 아

들>을 제작하자 이 영화의 시사회장에 경찰이 난입하여 필름 등을 영장없이 압수하였고, 대표인 이상인씨가 역시 영화법 제12조 위반 등을 이유로 구속, 기소되었으며 결국 유죄판결을 받았다.

한편, "파업전야"를 제작하였던 장산곶매가 제작한 영화로서 한국의 관료적이고 왜곡된 교육현실을 고발하는 내용의 "달린 교문을 열며"라는 영화는 제작단계에서부터 문화체육부가 현상과 녹음을 방해하기도 하였다. 현재 이 영화와 관련하여 헌법재판소가 영화법 제12조의 사전심의규정과 제32조 제5호의 벌칙규정의 위헌여부를 심판중이다.

#### 비디오 및 음반

음반및비디오물에관한법률 제3조 제1항은 음반제작업자 또는 비디오물제작업자가 되고자 하는 자는 문화체육부장관에게 등록하도록 하고 있고, 동법 제16조 제1항은 판매, 배포, 대여 등의 목적으로 음반 또는 비디오물을 제작하는 자 등은 당해 음반 또는 비디오물의 내용에 관하여 미리 공연윤리위원회의 심의를 받도록 하고 있다. 그리고, 이를 어길 경우에는 각각 동법 제24조에 의하여 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

1990년 9월 박인배씨가 노동운동을 지지하는 내용의 테이프를 위 등록 및 심의를 받지 아니한 채 제작하였다는 이유로 기소되어 서울지방법원 남부지원에서 징역 2년을 선고받았다.

#### 제5절 권고사항

첫째, 정부는 정부의 문화예술정책의 기초가 통제중심에서 지원중심으로 전환되어야 함을 인식하고, 이를 구체적으로 실천하기 위한 지속성있고 장기적인 계획을 수립하여야 한다.

둘째, 정부는 통제할 문화예술과 지원한 문화예술을 민주적 의사결정과정을 거쳐 정해질 수 있도록 제도적으로 보장하여야 한다.

셋째, 정부는 영화·비디오·음반 등에 대하여 전근대적인 사전심의제도를 폐지하고, 국민의 평균적인 감수성을 최대한 정확히 반영하는 민간의 기구가 자율적으로 등급심의를 하는 것으로 제도를 개선하여야 한다.

넷째, 정부는 문학, 미술, 학술 등 문화적 권리를 침해하는 국가보안법을 폐지하여야 하며, 따라서 국가보안법에 의해 구속기소되어 유죄판결을 받아 복역중인 사람들에 대해 사면과 복권 및 석방의 조치를 취하여야 한다.

C		//	
1-2			

## ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS IN SOUTH KOREA

NGOs' Counter Report  
to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights  
on the Initial Report Submitted by the Republic of Korea  
Under Articles 16 and 17 of the International Covenant  
on Economic, Social and Cultural Rights  
(Initial Draft of the Final Report Following the NGO's Initial Report  
Submitted to the Working Group in June 1994)

April 1995

Submitted by:

KCCER (Korea Center for City and Environment Research)  
KCTU (Korea Council of Trade Unions)  
KRIWHRJ (Korea Research Institute for Workers' Human Rights and Justice)  
KTEU (Korea Teachers' and Educational Workers' Union)  
MINBYUN (Lawyers for a Democratic Society)  
PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy)  
RIHRK (Research Institute for the Handicapped Rights in Korea)  
SARANGBANG (Center for Human Rights)

Endorsed by:

KWAU (Korea Women's Associations United)  
KWHSPA (Korea Workers' Health and Safety Research Association)

## Preface

We, non-governmental organizations working in the field of human rights, respectfully submit this initial draft of the Counter Report to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, following the submission of the NGOs' Initial Report in June 1994. We hope this Counter Report will help the Committee in examining the Initial Report Submitted by the Government of the Republic of Korea (E/1990/5/Add.19) under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

This Counter Report contains viewpoints, analyses, recommendations, and criticism concerning the government's Report, as submitted by non-governmental organizations which have actively pursued the improvement of human rights and continuously conducted research on each of the specific issues addressed herewith. The section entitled, "Working Conditions of Foreign Workers," merits special attention, since the government's Report fails to mention this issue entirely.

Although we have earnestly endeavored to prepare this Counter Report, it is not free from certain limitations. The short preparation period precluded the participation of and consultation with many capable NGOs, as well as a more comprehensive description of each of the issues addressed. In particular, the government's refusal to cooperate and provide us with necessary information posed significant difficulties in our process of preparation. NGO representatives from Korea will submit the revised and final draft of the Counter Report to the Committee in May 1995.

We sincerely hope that our Counter Report will be given serious consideration by the Committee and help to bring about an improvement in the human rights situation in Korea.

Contact Address: Mr. Kim Sun-soo, Room 704, Century 2 B/D, Seocho-Dong, Seocho-Gu  
Seoul, Republic of Korea

tel. 822-522-7284

fax. 822-522-7285

## CONTENTS

Introduction .....	1
1. General Comments .....	1
2. Overall Evaluation of the Government's Report .....	1
3. The Factors and Difficulties in the Implementation of the Covenant .....	2
 Article 6. The Right to Work .....	 5
Section 1. Overview .....	5
Section 2. The Situation of the Labor Market .....	5
Section 3. The Problem of Job Insecurity .....	9
Section 4. Job Security Bureau Offices .....	11
Section 5. Vocational Training Facilities .....	12
Section 6. Recommendations .....	12
 Article 7. Labor Standards .....	 14
Section 1. Overview .....	14
Section 2. Wages .....	14
Section 3. The Minimum Wage Act .....	17
Section 4. Working Hours .....	17
Section 5. Labor Inspection .....	18
Section 6. Working Conditions of Female Workers .....	19
Section 7. Working Conditions of Foreign Workers .....	22
Section 8. Industrial Safety and Health .....	28
Section 9. Recommendations .....	31
 Article 8. The Three Labor Rights .....	 33
Section 1. Overview .....	33
Section 2. Restrictions on the Right to Organize a Trade Union .....	33
Section 3. Trade Union Activities .....	36
Section 4. The Right to Strike and Participate in Labor Disputes .....	37
Section 5. The Dismissal and Arrest of Trade Unionists .....	39
Section 6. Recommendations .....	39
 Article 9. Social Security .....	 41
Section 1. Overview .....	41
Section 2. Livelihood Assistance Service .....	41
Section 3. National Pension System .....	43
Section 4. Medical Insurance System .....	45
Section 5. Industrial Accident Compensation Insurance .....	46
Section 6. Employment Insurance System .....	47
Section 7. State Responsibility .....	49
Section 8. Recommendations .....	50