

184. 한국정부는 기간의 정함이 있는 근로계약을 최대한 규제해야 한다.

185. 2년이상 계속 근로한 파견 노동자는 정규직으로 고용되어야 한다. 불법적으로 파견된 노동자는 사용업체가 정규직으로 고용해야 한다. 또한 정부는 이중채취의 위험이 있는 민간직업알선보다는 공직업알선을 장려해야 한다.

186. 정부는 독립도급 노동자의 근로자성을 인정하여 노동법의 보호를 받게 해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

187. ILO 헌장 전문은 "실업의 예방"을 규정하고 있으며, 세계인권선언은 "사람은 누구나 일할 권리, 직업을 자유로이 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다"고 규정하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

188. 제2차 정부보고서는 유일하게 파견근로에 대해서 언급하면서 파견법을 통해 고용형태가 다양해졌다고만 언급하고 있다. 그러나 그밖의 비정규직 노동자에 대해선 아예 언급이 없다.

D. 현 상황 및 문제점

189. 제2차 정부보고서는 IMF 경제위기 이후 구조적 실업의 문제를 해결하고 고용안정을 이루기 위해 고용보험상의 고용유지 지원제도를 도입하고 공공직업알선사업을 강화하고 있다고 밝히고 있기는 하지만, 이러한 제도적 장치들의 실적은 대단히 미흡한 상황이다. 민주노총의 비정규직 실태조사에 의하면 비정규직의 경우 공공직업알선 기관을 통한 취업은 전체의 3%에도 못 미치고 있다. 파견법의 시행은 중간채취의 우려 때문에 금지됐던 민간직업알선사업을 오히려 활성화시키고 있다. 이는 건설한 고용구조의 정착과 고용안정을 이루어야 할 책임을 정부가 방기하는 것이다.

190. 임시직 노동자는 계약갱신 여부에 따라 고용이 불안정해진다. 따라서 사용자가 계약갱신을 무기로 임금을 쥐고 노동강도를 강화시켜도 부족할 수밖에 없다.

191. 파견·용역 노동자는 사용업체에서 인원 교체를 지시하거나 파견·용역 계약이 해지되는 경우 아무런 예고없이 일자리를 잃는다. 대부분의 파견·용역 업체는 임시직으로 노동자를 채용하는 모집형이기 때문에 해고에 대한 노동법상의 책임을 회피한다. 정부보고서에서 언급하는 파견법 6조 3항은 "2년이상 고용한 파견노동자는 사용업체가 직접고용해야 한다"고 규정하고 있다. 그러나 기업은 2년이 되기 직전에 해고하거나 초단기 계약직으로 채용하여 직접고용의무를 피하였다. 이에 대해 정부는 어떠한 조치도 취하지 않았으며 오히려 직접고용의무를 피할 수 있는 편법을 홍보하였다.⁴⁴⁾

192. 독립도급 노동자는 회사의 실질적인 지배하에 있지만 개인사업자 등록을 했다는 이유로 노동자로 인정받지 못한다. 이에 따라 노동법이 정하는 절차를 거친 해고와 해고에 대한 보상은 전혀 기대

44) 노동부, "근로자 파견제도의 올바른 이해", 2000. 5.

할 수 없다. 사용자는 아무런 부담없이 노동자를 해고할 수 있는 것이다.

제 3절. 노동3권의 박탈

A. 결론과 권고

193. 한국정부는 단시간 노동자의 단결권, 단체교섭권을 보장해야 한다.

194. 파견·용역 노동자의 노동3권을 보장하려면 사용자 개념을 확장하여 사용사업주가 사용자로서의 법적 책임을 지도록 해야 한다.

195. 정부는 비정규직 노동조합에 대한 부당노동행위를 적극적으로 감독하고 단속해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

196. ILO조약 제175호(파트타임노동에 대한 조약)과 제182호(파트타임노동에 대한 권고)는 단시간근로자의 단결권, 단체교섭권을 보장할 것을 규정하고 있다.

197. ILO조약 제181호(민간취업알선업체에 관한 조약)은 파견노동자들에 대한 단결권을 규정하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

198. 제2차 정부보고서의 해당 부분은 비정규직 노동자의 노동 3권에 대해 전혀 언급하고 있지 않다.

D. 현 상황 및 문제점

199. 최근 계약직 노동자가 노동조합을 결성하는 사례가 증가하면서 사용자들의 노조파괴 공작 또한 심각한 수준이다. 사용자는 계약갱신권을 무기로 노동자를 위협하여 노조를 와해시키려 한다. 그러나 정부는 부당노동행위에 대해 적극적으로 처벌하지 않고 오히려 계약직 노조의 설립신고를 지연시키는 등 노조결성을 방해하는 행태를 보여왔다.

200. 파견·용역노동자는 고용관계가 이중화됨으로써 노동3권의 행사를 원천봉쇄 당하고 있다. 파견·용역 노동자가 노동조합을 결성하면 사용업체는 아예 계약을 해지하거나 조합원을 해고하도록 압력을 넣는다. 이러한 부당노동행위는 사용업체에 의한 것이지만 이들은 근로계약상의 사용자가 아니므로 아예 부당노동행위에 해당않는다는 것이 정부의 입장이다. 정부의 책임방기 속에 파견, 용역노동조합들이 설립적후 공중분해 되는 경우가 많다.

201. 지난 2월 28일 노동조합및노동관계조정법 개정안이 국회에서 통과되었다. 이에 따라 사업장 단위의 복수노조 결성은 2006년까지 금지된다. 대부분의 사업장에는 이미 정규직 노조가 결성되어 있다. 비정규직 노동자들이 자신들만의 독자적이 노조를 결성하는 것은 이 법에 의해 금지된다. 정규직 노

동자는 비정규직노동자와는 다른 이해관계(때로는 상반되는)를 갖는다. 때문에 정규직 노조는 비정규직노동자들을 노조원으로 받아들이는 것을 기피한다. 지금까지 정규직 노조가 이미 존재한다는 이유만으로 비정규직 노조는 노조필증을 받을 수 없었다.

제 4절. 열악한 노동조건

A. 결론과 권고

202. 한국정부는 비정규직 노동자에 대한 열악한 임금과 노동조건을 개선해야 한다.

203. 정부는 비정규직 노동자에 대해 사회보험을 전면 적용해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

204. ILO조약 제175호(파트타임노동에 대한 조약)과 제182호(파트타임노동에 대한 권고)는 고용과 직장에서의 차별금지, 통상근로자와 동일한 시간당기본급을 줄 것 그리고 모성보호, 고용종료, 연차유급휴가 및 유급공휴일 등에 대해 동등대우를 보장할 것을 규정한다.

205. ILO조약 제181호(민간취업알선업체에 관한 조약)은 임금·노동시간·사회보장급여·직업훈련보상·산업안전 및 산업재해로부터의 보호규정을 적용할 것을 규정하고 있다.

C. 현 상황 및 문제점

206. 동일한 업무를 하더라도 비정규직 노동자는 정규직 임금의 50~70%를 받는다. 보건의료산업노조에서 실시한 아래의 조사결과를 보면 비정규직과 정규직의 임금 차를 알 수 있다.

<표9> 비정규직 임금과 정규직 임금의 비교⁴⁵⁾

	비정규직 임금(A)	정규직 초임(B)	백분비(A/B)
간호사	652,238	1,227,776	53.1%
약사	771,700	1,410,157	54.7%
조무사/보조원	590,303	조무사 1,028,947	57.3%
		보조원 993,345	59.4%
의료기사	719,302	1,201,665	59.8%
급식(영양)	765,629	954,587	80.2%
청소, 세탁	487,526	970,946	50.2%

207. 사용자들이 구조조정 명목으로 정리해고한 후 계약직으로 재입사시켜서 원래 임금의 반으로 부려 먹는 일도 흔하다. 임시직 노동자는 근속연수에 비해 산정되는 임금이나 상여금, 수당, 퇴직금 등에 있어 차별을 받는다. 대부분의 임시직노동자들이 3개월, 6개월, 9개월, 1년 단위로 근로계약을 맺고 있으며 이로 인해 정규노동자와의 차별적인 임금을 지급 받고 있다. 그러나 현행법상 이에 대한 입법적·제도적 보호장치가 존재하지 않다. 아래 표에 따르면 비정규직은 정규직에 비해 상여금 받는

45) 출처: 보건의료산업노조

비율도 매우 낮다.

208. 비정규직 노동자는 사업장에서 가장 힘든 일을 하거나 열악한 노동조건에 속하게 된다. 정규직 노동자들이 반발하는 어려운 일들을 비정규직에게 강요하는 것이다. 1998년 금속산업연맹의 조사결과에 따르면 조사결과에 따르면 8주 이상의 요양이 필요한 재해의 비율이 원청은 14.6%, 하청은 33.9%를 차지하여 역시 하청이 더 높은 재해율을 기록하고 있다. 또한 비정규직 노동자는 정규직 노동자에 비해 장시간 노동에 시달리고 있다.

<표10> 노동시간 변동추이⁴⁶⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
전체취업자	2,775	2,728	2,740	2,724	2,733	2,723	2,675	2,612	2,617
피용자	2,750	2,695	2,687	2,673	2,679	2,660	2,609	2,549	2,578
상용직	2,752	2,709	2,706	2,698	2,697	2,668	2,621	2,610	2,659
임시직	2,864	2,794	2,771	2,739	2,763	2,744	2,699	2,628	2,674
일용직	2,536	2,461	2,452	2,440	2,441	2,445	2,361	2,139	2,179

209. 저임금, 장시간 노동에 고통받는 비정규직 노동자는 사회보장 제도의 혜택도 제대로 받지 못한다. 민주노총 조사에 따르면 4대 보험의 미적용율은 고용보험이 39.2%, 의료보험이 41.3%, 국민연금 42.6%이며 산재보험은 58.4%에 이르고 있다. 결국 비정규직 노동자들은 사회보험의 부담을 전적으로 개인이 책임져야 하는 상황에 처해 있다.

<표 11> 고용형태별 사회보험 적용 비율 (단위: 명, %)⁴⁷⁾

조사기관	KLI			KLSI
	임시·일용·파견	단시간노동	전일제 상용	비정규
국민연금	59(63.4)	12(34.3)	575(99.1)	55.3+5.2
직장의료보험	59(63.4)	14(40.0)	575(99.1)	56.9+1.8
고용보험	57(61.3)	1(45.7)	566(97.6)	59.1+2.7
산재보험	24(25.8)	9(25.7)	412(71.0)	36.4+5.2
전체 N	93	35	580	308-332

제 11장. 사회보장권(제 9조)

제 1절. 취약계층의 사회보험 적용 배제

46) 통계청, "경제활동인구조사"

47) 한국노동연구원, "비정규노동자 특성에 관한 실태조사", 1999
한국노동사회연구소, "비정규노동자실태조사", 1999

A. 결론과 권고

210. 한국정부는 비정규근로자 및 영세사업장의 근로자, 영세자영업자 등 4대 사회보험에서 배제되고 있는 일하는 빈민들이 사회보험의 적용과 혜택을 누릴 수 있도록 필요한 정책과 방안을 수립해야 한다. 특히 국민연금에 비정규근로자 및 영세사업장의 근로자들이 직장가입자로 전환될 수 있도록 법적 장치가 신속히 이루어져야 할 것이다. 건강보험의 경우에는 임시·일용직 등 비정규근로자의 직장가입자로의 전환을 더 이상 미루지 말아야 한다.

211. 국민연금제도에 대한 국민의 불신과 보험료 납부 기피 현상은 매우 심각한데, 이를 극복하기 위해서는 행정체제의 정비와 서비스의 질 향상이 시급하다. 뿐만 아니라 사회보험제도 운영의 효율성을 높이기 위하여 4대 사회보험의 관리체계를 통합할 것이 요구된다. 특히 4대 사회보험의 보험료 부과·징수관리체계가 각각 별도로 운영되기 때문에 비효율성의 문제가 있고 사회보험관리기구들의 소득과약 능력의 부족으로 형평성 문제 또한 존재한다. 정부는 이를 해결하기 위한 방안으로서 보험료 부과·징수체계의 통합 혹은 국세청으로의 이관을 우선적으로 고려해야 한다.

B. 현 상황 및 문제점

212. 한국의 사회보장제도는 일정한 소득을 갖는 국민들에게 적용되는 4대 사회보험과 빈곤층에게 생계와 의료를 보장해주는 공공부조로 구성되어 있다. 먼저 4대 사회보험을 살펴보면, 노령, 장애, 사망 등 사회적 위험에 대한 보호기능은 1988년부터 시작된 국민연금이 담당하고 있다. 질병이나 부상을 입었을 때는 건강보험제도가 현물의료서비스를 제공한다. 그러나 상병수당 같은 현금수당을 지급하지는 않고 있다. 1977년에 시작된 의료보험은 현재 전국민을 포괄하고 있으나 일부 계층은 보험에서 제외되고 있다. 산업재해에 노출될 경우는 산업재해보상보험이 사고 기간 중 이전 소득의 70%를 지급하며, 영구장애가 남는 경우는 장애연금을 지급한다. 또한 산재환자는 산재보험에 의해 의료서비스를 무료로 받는다. 실업을 당했을 경우 1995년에 시작된 고용보험에서 실업수당을 최대 6개월에서 8개월까지 받을 수 있다.

213. 한국의 4대 사회보험은 최근 급속하게 팽창하고 있지만 확대과정에서 안정된 임금근로자층을 우선적으로 적용함으로써 이들보다 보호가 더 필요한 5인 미만 영세사업장 근로자, 비정규근로자, 영세자영업자 등 사회적 취약계층이 보호를 받지 못하는 결과가 나타나고 있다. 2000년 말 기준으로 공적연금제도에서 제외된 사람은 전체 경제활동인구의 44.4%⁴⁸⁾로 추정된다. 공적연금제도 중 일반 국민들을 포함하는 국민연금의 경우 의무가입 대상자임에도 불구하고 많은 국민들이 보험료를 납부하지 않고 있어 노후생활의 심각한 불평등이 예상되고 있다. 이는 국민연금에 대한 인식의 부족, 대상자 확인 및 소득과약의 실패, 정부정책에 대한 불신 등이 복합적으로 작용한 결과이다.

214. 고용보험과 산재보험은 5인 미만 사업장 근로자와 비정규 근로자를 의무 가입시키는 노력에도 불구하고 2000년말 현재 전체 임금근로자의 48.6%, 32.6%⁴⁹⁾ 각각 제외되어 있는 것으로 추정된다. 사

48) 김연명, "비정규 근로자에 대한 사회보험 확대 : 쟁점과 정책", 2001. 3. ; 이 수치는 국민연금(실제 보험료 납부자수 기준), 공무원·사학·군인연금 가입자 총수 1,172만명을 15세 이상 경제활동인구(학생, 군인 제외) 2,106만명으로 나눈 수치이다. 즉 1,172만명/2,106만명=55.6%. 따라서 44.4%의 경제활동인구가 공적연금에서 사실상 제외되어 있는 것으로 추정된다.

회보험에서 제외된 계층의 대부분은 저소득 근로자나 저소득 자영업자로서 이들은 산업재해나 직업에 노출될 경우 아무런 사회적 보호를 받지 못하고 빈곤층으로 전락할 가능성이 높다. 국제연구소의 자료에 의하면 실업률이 7.7%로 최고에 달했던 98년 3/4분기에 전체 실업자 중 고용보험제도에 의해 실업수당을 받는 비율은 9.6%에 불과했다⁵⁰⁾. 최근 2-3년간 정부는 5인 미만 사업장에 산재보험과 고용보험을 확대했으나 행정관리 능력의 미비로 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 이렇게 사회보험이 영세사업장 근로자와 비정규근로자들을 배제시키는 상태가 지속된다면 한국의 사회보험은 오히려 사회적 불평등을 조장하는 역할을 하게 될 것으로 전망된다.

제 2절. 사회보험의 급여 수준의 적정성 문제

A. 결론과 권고

215. 건강보험의 급여 범위가 좁고 본인부담금의 수준이 높기 때문에 실제적인 의료보장의 기능은 상당히 약하다. 정부는 건강보험의 급여범위를 확대하고 본인부담금을 점차적으로 낮추는 방향으로 제도를 개선해야 할 것이다.

216. 정부는 고용보험에서 공공 직업훈련기관을 확충하고 산재보험에서 재활훈련 기능을 대폭적으로 강화하는 등의 직접적인 현물서비스를 강화하는 것이 필요하다.

B. 현 상황 및 문제점

217. 한국의 사회보장제도는 외형적으로 4대 사회보험을 갖추고 있으나 건강보험과 고용보험 등의 급여수준이 매우 낮아서 실제적인 위험분산 기능을 발휘하지 못하고 있다. 건강보험의 경우, 법정 본인부담금을 포함한 총 본인부담금이 50%를 상회하는 등 위험분산도구로서 건강보험의 의미는 무색한 지경이다. 특히 저소득층은 높은 본인부담금 문제로 의료이용 기회에 있어서 상당한 불이익을 받고 있다. 또한 산재보험의 경우, 현금보상은 일정하게 국제적 수준에 올라 있으나 피해 근로자들의 재활이나 직업훈련 등 노동력 복원을 위한 현물서비스의 수준은 극히 낮아져 있다. 고용보험의 경우에도 직업소개 등을 원활하게 해주는 직업안정기관의 수와 관련 종사자들의 전문성이 확보되어 있지 않으며, 특히 실업자의 재취업에 결정적인 도움을 줄 수 있는 공공직업훈련기관이 절대적으로 부족하기 때문에 적절한 직업훈련 기회를 보장받지 못하고 있다.

제 3절. 열악한 수준의 사회보장예산

A. 결론과 권고

218. IMF 외환위기 이후 비정규근로자의 비율이 점점 증가하여 현재 전체 근로자의 50%를 넘어섰고 고용불안이 심각해짐에 따라 사회안전망의 확충에 대한 요구가 절실해지고 있다. 또한 보건 및 복지 등에 대한 국민의 수요가 증대하고 있다. 이를 위해 현 사회보장예산의 규모로는 불충분하며 대폭적

49) 김연명, 앞의 논문, 추정방법은 동일하다. 고용보험 2000년 가입자 675만명/1,314만명(임금근로자 총수) = 51.4%, 산재보험 가입자 886만명/1,314만명(임금근로자 총수) = 67.4%

50) 유길상 외, "고용보험제도의 평가와 발전 방향", 한국노동연구원, 2000, p.121

인 확대가 불가피하다. 한국정부는 사회보장예산 확대를 위한 구체적인 계획과 방안을 수립하여야 한다.

B. 현 상황 및 문제점

219. 한국정부의 사회보장제도 확충에 대한 지속적인 노력에도 불구하고 제도의 수준과 질을 결정하는 사회보장예산의 규모는 여전히 열악한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 사회보장에 대한 OECD 분류 기준을 보면, 한국의 총 사회지출비는 GDP 대비 6.8%(97년)에 불과하다⁵¹⁾. 95년을 기준으로 선진국의 GDP 대비 사회지출비는 미국 16.3%, 프랑스 30.1%, 스웨덴 33.4%, 그리고 일본은 14.1%에 달해⁵²⁾, 한국 수준(95년 5.38%)은 선진국의 1/3-1/6에 불과한 실정이다. 이러한 수치를 OECD 가입국과 비교해 보면 멕시코와 더불어 최하위에 머물러 있다.

<표12> OECD 국가의 GDP 대비 사회지출비와 국민일인당 급여비(1995)⁵³⁾
(단위: %, US\$)

국가	총사회지출(a+b)	공공복지비(a)	법정민간지출비(b)	국민일인당급여비
스웨덴	33.38	33.01	0.37	6,190
덴마크	32.58	32.05	0.53	6,890
핀란드	32.12	31.97	0.15	5,730
프랑스	30.07	30.07	na	6,000
독일	29.61	28.01	1.60	5,750
벨기에	28.78	27.13	1.65	5,730
노르웨이	28.48	27.59	0.89	6,310
네덜란드	27.99	27.78	0.21	5,520
(중간생략)				
이태리	23.71	23.71	na	4,610
스페인	21.49	21.49	na	3,080
포르투갈	18.64	18.26	0.38	2,270
캐나다	18.24	18.24	na	4,000
미국	16.26	15.76	0.50	4,320
호주	15.73	15.73	na	3,160
일본	14.06	13.80	0.26	3,060
터키	6.79	6.79	na	390
한국	5.38	3.98	1.40	500
멕시코	3.67	3.67	na	280
OECD 평균	21.71	21.15		4,203

51) 고경환 외, "한국의 사회보장비 추계: 1990~1997—OECD 추계방법을 중심으로", 한국보건사회연구원, 1999, p.64

52) OECD, "Social Expenditure Database 1980-1996", 1999

53) OECD, "Social Expenditure Database :1980-1996", 1999

비고: 국민일인당 급여비는 공공복지비/총인구수. 필자가 계산

220. 정부는 사회보장예산이 적다는 것을 인정하고 있으나 예산확보를 위해 정부의 일반재정을 통한 노력을 기울이거나 조세개혁을 하기보다는 사회보험 가입자의 보험료를 인상하는 방법을 사용하고 있다. 특히 김대중 정부가 내세운 '생산적 복지'라는 국정 기조 하에서도 사회보장 관련 예산은 크게 팽창되고 있지 않은데, 이는 2000년도 사회복지예산(보건복지부 예산 및 실업관련 예산을 포함)이 총 정부예산의 7.4%⁵⁴⁾에 불과한 실정에서도 드러난다.

제 4절. 빈곤의 심화 및 기초생활보장수급권의 제한

A. 결론과 권고

221. IMF 외환위기 이후 한국의 빈곤은 심화되고 있다. 이는 97년에 0.283이었던 Gini계수가 99년에 0.320으로 증가한 것에서도 볼 수 있듯이 소득재분배 상태는 악화되고 있다. 뿐만 아니라 비정규근로자 수의 급증과 함께 고용불안이 심화됨에 따라 일하는 빈민의 규모 또한 증가하고 있다. 한국정부는 빈곤의 규모 및 실태를 정확히 파악하고 새로운 양상의 빈곤을 완화하기 위한 정책과 장기적인 계획을 수립해야 한다.

222. 한국의 빈곤선 이하의 빈민들을 위한 소득보장제도로서의 국민기초생활보장제도는 수급자의 자격 조건이 구제도인 생활보호법에서보다 더욱 강화되었다. 현재의 재산기준 및 주거면적 기준 등의 수급자 선정기준이 법에서 보장하는 권리성을 제한하고 있는데, 법 취지대로 수급권을 보장하기 위하여 현행 선정기준을 완화 또는 폐지해야 한다.

223. 기초생활보장제도가 지급하는 현금급여 및 현물급여의 적정성은 소득보장제도로서 핵심이다. 현재 현금급여 중 생계급여는 법에서 보장하는 최저생계비 수준에 이르지 못하며 주거급여는 수급자의 주거상태와 상관없이 일정 금액이 지급되고 있고 의료급여의 경우 근로능력의 유무로 차별을 두어 근로능력이 있는 수급자는 총 진료비의 법정 본인부담금 20%(입원)를 지불해야 하는 것이 현실이다. 한국정부는 급여의 수준을 높여서 소득보장제도로서의 제 역할을 다하기 위해 적정 예산을 책정해야 할 것이다.

B. 현 상황 및 문제점

224. IMF 외환위기 이후 한국에서는 빈곤층 규모가 급속하게 늘어나고 있다. 단적인 증거로 정부통계에 의하면 97년에 0.283이었던 지니계수가 98년에 0.316으로 벌어졌으며 99년에는 0.320으로 지니계수가 더욱 커졌다⁵⁵⁾. 또한 1999년 UNDP-참여연대 빈곤보고서는 최저생계비 이하의 지출을 하고 있는 인구가 전체 인구의 1/5에 달한다는 추정 결과를 발표하기도 하였다.

225. 기존에 생활보호법이 있었으나 확산된 빈곤문제를 효과적으로 해결하기에는 여러 가지 문제점들이 많았다. 때문에 의료, 주거, 교육을 포함한 실질적인 최저생활보장을 위해 정부는 1999년 8월에 국민기초생활보장법을 제정하여 2000년 10월부터 시행하기 시작하였다. 이전의 생활보호법이 노동능력

54) 국회 예산결산특별위원회, "2001년도 예산안 검토보고서", 2000. 11.

55) 유길상 외, "고용보험제도의 평가와 발전 방향", 한국노동연구원, 2000, p. 35

이 없는 자로만 구성된 가구에겐 최소한의 현금급여를 제공하였던 반면에, 기초생활보장법은 권리를 강화하여 일정생활수준 이하의 국민은 노동능력이 있건 없건 간에 누구든지 수급자가 될 수 있도록 하였고, 또한 국가를 상대로 수급권을 요구할 수 있도록 명시함으로써 "인간답게 살 권리"라는 헌법적 권리를 실정법으로 구체화한 의의를 갖고 있다.

226. 그러나 한국정부는 제도 시행과정에서 재산기준이나 주거면적기준 등의 위법적인 수급자 자격기준을 설정하여 보호받아야 할 빈민들이 수급자에서 탈락하는 등 법 제정의 취지를 무색하게 하고 있다. 또한 정부는 새로운 제도를 법 정신에 맞게 운영할 수 있도록 적정 예산을 책정하지 않고 있고 최저생활을 보장하기에는 턱없이 모자라는 현금급여를 지급하는 등 새 제도를 통해 빈민들의 최저생활을 보장하고 있지 못하고 있다. 따라서 국가가 국민의 최저생활을 보장하고 있다는 정부의 주장은 단지 정치선전에 불과하다는 강한 비판이 제기되고 있다. IMF 이전과 비교하여 빈곤율은 대폭 증가하였음에도 불구하고 새 제도의 수급자 규모(혹은 보호율)가 구제도 하에서의 규모보다 거의 증가하지 않았다는 사실이 이를 증명하고 있다.⁵⁶⁾

227. 한편, 기초생활보장제도의 수급자가 의료서비스를 이용할 때 의료급여를 받을 수 있는데, 이에 관한 의료보호제도를 이전의 생활보호법 하에서처럼 근로능력 유무에 따라 급여수준의 차별을 둠으로써 기초의료보장이라는 제도의 취지가 무색해지고 있다. 즉, 근로능력이 있는 빈민은 근로능력이 없는 빈민보다 훨씬 더 가난하다 하더라도 의료이용에 있어서는 본인부담금을 더 지불해야 하는 방식으로 운영하고 있는 것이다. 현재 의료보장의 수준은 근로능력이 없는 수급자의 경우에도 건강보험에 해당하는 의료행위에 대해서만 혜택을 받고 건강보험의 비급여 해당 의료행위의 경우 여타의 부조제도가 없기 때문에 본인이 전액을 부담해야 한다.

제 5절. 사회보장제도의 행정인프라 미비

A. 결론과 권고

228. 한국의 사회보장제도가 외형적으로는 틀을 갖추고 있으면서도 급여 및 서비스의 질이 낮고 수급대상자들의 민원이 많은 이유는 우선적으로 사회보장 담당인력이 턱없이 부족하고 행정전달체계가 비효율적으로 운영되고 있기 때문이다. 한국정부는 사회보장 담당공무원의 인원을 대폭적으로 증가시키고 보건·복지·실업 관련 행정전달체계를 정비하여 효율성을 높이는 등의 노력을 기울여야 한다.

B. 현 상황 및 문제점

229. 사회보장제도가 원활히 작동하기 위해서는 행정기구 뿐만 아니라 관련 전문인력의 양적, 질적 확충이 절대적으로 필요하다. 정부는 사회복지전문요원, 직업상담원 확대 등에 있어서 일정한 노력을 해오고 있으나 충분한 서비스를 전달하기에는 아직도 충분한 인력이 배치되어 있지 않은 상태이다.

230. 2001년 1월 현재 전국의 기초생활보장 수급자 수는 150만 명이고 이를 전담하는 공무원은 총

56) 2000년 생활보호법 대상자 수는 152만 명이었던 반면, 국민기초생활보장제도가 시작되면서 확정된 대상자 수는 149만 명(2000년 10월 현재)이었다.

4,800명으로 공무원 1인 대비 수급자 수는 평균 315명에 다다르고 있다. 이와 같은 인력으로 사회보장 서비스의 질을 기대하는 것은 무리일 수밖에 없다. 사회보장제도의 보장성 및 충분성을 높이기 위한 전제로서 인력확충은 우선적이다.

231. 중앙정부에서만 아니라 지역 단위에서도 보건, 복지, 고용문제를 종합적으로 접근할 수 있는 행정체계가 구축되어 있지 않다. 사회복지와 보건의료, 실업문제를 다루는 행정체계가 각기 달리 운영됨으로써 나타나고 있는 비효율성과 비효과성의 문제는 심각하다. 외형을 갖추었지만 내실을 기해야 하는 각종의 제도의 효과를 높이기 위해서도 복지 및 보건과 실업 등을 종합적으로 접근할 수 있는 행정인프라를 구축하는 것이 필요하다. 또한, 수요자 중심의 행정전달체계를 구축함으로써 보다 효율적이고 효과적인 서비스 전달이 이루어져야 할 것이다.

제 12장. 여성의 권리(제 2, 6, 7, 10조)

제 1절. 정치 및 정책결정과정, 공직에서 여성의 지위

A. 결론과 권고

232. 정당에서는 지역구 공천시 여성할당 30% 이상을 실시하고 주요 당직에 30% 이상 여성을 할당해야 하며, 국가 및 지방자치단체는 2000년까지 각종 위원회에 여성참여 30% 이상 확대하고 연도별 목표 미달기관에 대해서는 강력한 제재조치를 실시해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

233. UN여성차별철폐협약은 제7조에서 "협약 당사국은 국가의 정치적 및 공적 생활에서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 하고, 특히 남성과 동등한 조건으로 정부정책의 입안 및 동 정책의 시행에 참여하며 공직에 봉직하여 정부의 모든 직급에서 공공직능을 수행할 권리를 여성에게 확보하여야 한다"고 규정하고 있다. 2000년 6월, 23차 유엔여성특별총회에서는 "정부 간, 정부내 그리고 비정부 부문을 포함한 모든 영역에서 여성이 정책결정과정에서 충분히 참여해야 한다"고 하는 중요성을 점차 인식하고 인정하였다. 또한 "점차 많은 국가에서 적극적 조치를 적용하고 있는데, 그 형태는 할당제 또는 자발적 합의, 목표제, 여성리더십을 위한 훈련프로그램, 여성과 남성을 위하여 가족과 직장에 대한 책임을 조화시킬 수 있는 조치이다."라고 의견을 모았다. 이러한 의미에서 한국정부는 여성의 정치적, 공적 활동 보장을 위하여 적극적인 조치를 취할 국제적 의무를 가지고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

234. 제2차 정부보고서는, 1996년 여성발전기본법을 제정·시행하여 국가 및 지방자치단체에서 여성의 위원회 참여에 대한 목표율을 설정하여 시행하도록 하는 법적 근거를 마련하였고 1996년부터 여성공무원 채용목표제를 시행하고 있다고 기술하고 있다. 그러나 그 추진실적은 매우 미약하여 1998년 현

재 중앙행정기관 및 지방자치단체의 여성위원참여현황은 8.2%에 불과, 1996년도의 9.2%보다 낮은 수치이고, 위 제도의 실효성을 보장하기 위한 방법을 제시하지 못하고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

235. 2000년 2월 8일 개정된 정당법에는 비례직 국회의원 중 여성 30% 할당이 명시되었으나, 2000년 16대 국회의원 선거시 이를 지킨 정당은 한곳에 불과하다.

236. 국가 정책결정에 있어서 양성평등한 관점을 반영하기 위해서는 정치분야 및 정책결정과정, 공직 분야에 일정 정도 여성들의 참여가 필수적이다. 그러나 2001년 현재 전체 국회의원 273명 중 여성은 16명(5.9%)으로써, 세계 평균 여성국회의원 비율 12.3%, 유럽국가 35.9%, 아시아 국가 13.9%에도 훨씬 못미치는 수준이다. 제3기 여성지방의원의 수 역시 광역의원 5.9%, 기초의원 1.6%로써 가부조사결과에 따르면 여성의 의회진출에서 한국은 세계 95위를 차지하였을 정도이다.

237. 1999년 현재 행정부, 입법부, 사법부의 여성공무원은 29.7%이며, 이 중 4급 이상은 2.0%에 불과하다. 2001년 현재 여성장관 2명(여성부 장관 포함)이며 차관은 한명도 없고, 2급 0.7%, 3급 1.8%, 4급 2.0%이다⁵⁷⁾.

238. 한국정부는 여성의 정치 및 고위 정책결정과정에서의 참여 확대를 위한 지원, 예를 들어 가사휴직제 및 배우자 해의동반휴직제 등을 하지 않고 있다.

제 2절. 여성인권관련 법 집행의 실효성 향상 및 피해자 보호

A. 결론과 권고

239. 한국정부는 감간죄의 범위를 전체 사람에 대한 것으로 확대하고, 친고죄 폐지·배상명령제도의 도입으로 성폭력 피해자를 보호하며, 가정폭력 피해자를 실질적으로 지원할 수 있는 체계를 마련하여야 한다.

B. 국제인권법적 근거

240. 1998년 UN여성지위위원회에서 한국정부는 "여성에 대한 폭력을 철폐하는데 노력할 것과 NGO 활동지원·모든 형태의 인신매매에 대한 적극적 대응·외국인 노동자, 여성, 아동의 권리보호를 위한 노력·여성에 대한 폭력을 대상으로 한 연구를 지원"하기로 약속하였다.

C. 제2차 정부보고서 평가

241. 제2차 정부보고서는 146항에서, 성폭력 범죄의 예방 및 피해자 보호를 위해 1994. 1. '성폭력범죄의 처벌및피해자보호등에관한법률'을 제정·시행하고 있고, 가정내 폭력으로부터 여성을 보호하기 위해

57) 대통령직속 여성특별위원회, "여성백서", 2000
58) 행정자치부, "행정자치부 통계연보", 1999

1997년 '가정폭력방지및피해자보호등에관한법률'을 제정·시행하고 있다고 보고하였다.

242. 그러나, 성폭력이 성립하기 위해서는 피해자가 혼신의 힘을 기울여 반항했는가를 증명해야 하므로 그 정도에 이르지 아니하고 성적 자기결정권이 침해된 경우 위 법률에 의해 보호받지 못하며, 위 법률의 규정만으로는 피해자보호 절차가 미흡하다. 또한 정부가 시행하고 있는 가정폭력 행위자에 대한 교정교화프로그램 및 가정폭력 피해자에 대한 예방교육, 홍보에 대하여 정부보고서는 아무런 언급이 없다.

D. 현 상황 및 문제점

243. 성폭력: 한국의 대표적 성폭력상담전문 민간단체인 한국성폭력상담소의 상담건수를 보면 1999년에는 3,692건으로 1998년 2,948건보다 25.2% 증가했다. 피해자의 연령은 성인 56.4%, 청소년 19.7%, 어린이·유아 19.7%로 미성년 피해가 39.6%에 달하고 있다. 특히 1999년 남녀차별금지및구제에관한법률 제정과 남녀고용평등법 내에 직장내 성희롱 조항 신설 등으로 직장내 성희롱·성폭력 상담이 1999년 전체 성폭력 사건의 22.2%로 1998년 304건, 14.6%보다 크게 증가했다. 스토킹 피해는 1999년 258건으로 전체 상담의 7.4%에 이르러 증가추세를 보이고 있다. 또한 통신매체 이용음란 83건은 3.3%를 차지하고 있는 실정이다.

244. 그러나 성폭력범죄의 대부분이 피해자가 처벌을 원하지 않으면 처벌할 수 없는 친고죄이고, 성폭력 피해자에 대해 민사소송을 별도로 거치지 않고도 형사사건에서 가해자로부터 직접 배상받을 수 있는 배상명령제도를 도입하지 않고 있어 피해자에 대한 보호절차가 미흡하다. 그리고 법률적으로 보장하고 있는 피해자 불이익 금지 조항에 대해서도 강제규정이나 벌칙이 없음으로 실제로 지켜지지 않고 있다. 또한 피해에 대한 의료조치에서 의료보호 혜택을 받지 못함으로 받는 이증, 삼중의 불이익이 발생하고 있다.

245. 성폭력 특별법에 의해 명시되어 있는 보건소, 국립의료기관 등에서의 의무조항들이 의무가 아닌 권고로 되어 있어, 구체적으로 이행되지 못하고 있다.

246. 남녀고용평등법이나 남녀차별금지및구제에관한법률에 명시된 성희롱 규제가 사업주에 대한 것만 명시되어 있어 성희롱 가해자에 대한 처벌조항이 필요하다.

247. 가정폭력: '가정폭력범죄의 처리 등에 관한 특례법'이 시행된 이후, 1999년 10월까지 13,500여건의 가정폭력 사건이 검거되었으며, 시행초기인 1998년 7월 420여건에서 1999년 10월부터는 월 평균 920여건으로 가정폭력사범은 지속적인 증가 추세를 보이고 있다⁵⁹⁾.

248. 가정폭력 피해자들이 대부분 경제적으로 무능력한 여성이라는 점에서 정신과 치료에 대한 정부 지원이 전무하고, 기술교육, 취업알선에 대한 정부의 지원이 미흡하다. 또한 가정폭력 피해자를 보호하기 위한 접근금지 등의 가해자에 대한 임시조치와 상담명령 등이 있지만 이를 이행하지 않았을 경

59) 경찰청 내부자료, 1999

우에 대한 처벌조항이 없기 때문에 실효성이 떨어진다.

제 3절. 여성노동자들의 고용촉진, 고용안정, 고용평등, 실업대책을 위한 제반조치

A. 결론과 권고

249. 한국정부는 비정규직, 가내노동자, 영세사업장 등 고용형태와 상관없이 노동관련법 적용을 전면 확대하고 탈법적인 여성부당해고에 대한 관리감독을 강화하며, 공공부문의 채용·배치·승진·공공직업훈련에서 30% 이상 여성할당을 실시하고 고용상 차별에 대한 실효성 있는 구제절차를 마련하고, 유급육아휴직제와 직장보육시설을 내실화하고 확대하며, 가족간호휴가제도를 사업에서 확대 실시하고, 산전산후 유급휴가를 100일로 확대하고 사회보험에서 비용을 부담하며, 부성휴가·태아검진휴가제·유산시 유급유산휴가제를 법제화해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

250. UN여성차별철폐협약 제11조에 따라, 한국정부는 여성에게 동일한 노동에 대한 동일한 임금과 함께 남자의 노동조건에 뒤떨어지지 않는 노동조건을 보장하여야 하고, 여성의 건강과 안전을 보호해야 하며, 결혼과 임신으로 인해 차별받지 않도록 해야 하고 가정과 직장을 양립할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 또한 ILO조약 제183호(모성보호조약) 제 3조 2항은 "출산 휴가는 최소한 14주가 되어야" 하며 제 4조 1항은 "출산 휴가 기간동안 여성에게 적당한 급여와 의료수당을 지급"하도록 권고하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

251. 제2차 정부보고서는 156항에서 육아휴직제도가 시행되고 있다고 보고하고 있으나, 실제 육아휴직제도의 시행률 자체가 매우 낮고 대부분 휴직기간 중 임금보전이 안되며 인사상 불이익이 우려된다는 점에서 위 제도의 사용률이 낮은 실정인데도 불구하고, 정부는 위 제도의 시행률과 사용률을 보고하지 않고 있다. 또한 직장보육시설 및 모성보호를 위한 정부의 재정지원과 기혼여성·장기근속여성에 대한 우선해고 등 결혼이 고용관계에 미치는 영향에 대해 언급하지 않고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

252. 비정규직 및 특수고용형태 여성노동자 문제: 2000년 4월 현재 여성노동자 중 70.5%가 4인 이하 사업장에 종사하고 있으나, 남녀고용평등법이 4인 이하 사업장에는 적용되지 않고 있다. 또 근로기준법 중 퇴직금, 근로시간 및 할증임금, 연월차, 생리휴가 등에 관한 규정은 적용을 제외하고 있어 여성노동자의 상당수가 법의 혜택을 받지 못하고 있다.

253. 2000년 4월 기준으로 여성 비정규직의 비율은 전체 여성노동자의 70.5%를 차지하고 있다. 비정규직 여성노동자들의 경우, 정규직과 별 차이없는 장시간의 노동에 시달리고 있으며, 남성노동자 임금의 63.1%인 임금 및 각종 수당, 휴가, 사회 보험에서 차별당하고 있다⁶⁰⁾. 이와같이 근로기준법 상의 권리

60) 대통령직속 여성특별위원회, "여성백서", 1999

조차 제대로 적용받지 못하고 있는 상황이나, 근로기준법 위반 사업체에 대한 조사, 감독이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 비정규직 노동자 보호를 위한 정책이 부재한 실정이다.

254. 가내노동자, 비임금 비정규직 형태인 골프장의 경기보조원 등 여성고용형태가 다변화되면서 '근로자성'에 대한 법적 분쟁이 있는 영역이 늘어나고 있다. 골프장 경기보조원의 경우, 아직도 조기 정년 관행이 온존하고 있으나 근로자성에 대한 법적 해석이 엇갈리고 있어 법적 구제방안이 미약한 실정이다.

255. 여성우선해고 및 채용시 차별문제: IMF경제위기 이후 고용조정과정에서 새로운 형태의 남녀차별이 나타났는데 그 중 가장 대표적인 것이 "여성우선해고"이다. 농협중앙회에서는 자체 내 구조조정을 통해 704쌍의 사내주부직원 중 691명의 여성을 퇴출시키는 등 IMF 이후 성차별적 여성해고가 빈번히 자행되었다. 특히 기혼여성(맞벌이여성, 사내커플, 출산휴가 중의 여성), 장기근속여성에 대한 우선해고, 정리해고 후 비정규직으로 유도하는 등 불법적 형태의 여성우선해고가 발생하였다. 이러한 현실에서 이미 우선해고 당한 여성들에 대한 구제절차가 현실적이지 못해 실질적 구제책이 부재한 상황이다.

256. 여성들만을 대상으로 한 채용시 연령 차별, 외모 차별 등과 간접차별 등은 남녀고용평등법상으로 규제가 힘들어 채용시 연령, 외모차별이 합법적으로 자행되고 있다.

257. 직장내 성희롱, 폭언, 폭행 문제: 1999년 2월 남녀고용평등법에 '직장내 성희롱의 예방' 조항이 신설되고 남녀차별금지및구제에관한법률이 시행된 이후, 최근 성희롱에 대한 여성노동자들의 행정기관 진정건수가 증가하고 있다. 2000년 롯데호텔 여성조합원 328명을 대상으로 성희롱에 대한 설문조사를 실시한 바에 따르면 조사대상자의 70%가 성희롱을 경험한 것으로 드러나고 있어 직장내 성희롱의 문제가 여전히 상당히 심각한 문제임을 보여주고 있다. 그러나 이러한 직장내 성희롱 문제의 심각성에도 불구하고 현행법은 직장내 성희롱을 실질적으로 예방하기에는 미흡하다.

258. 직장내 성희롱과 함께 직장내 폭언, 폭행문제 또한 여성노동자의 노동권을 심각하게 위협하고 있다. 따라서 정부는 직장내 폭언, 폭행을 처벌하고 예방할 수 있는 법적 조치를 마련해야 한다.

259. 직장내 가정의 양립지원조치 문제: 남녀고용평등법은 생후 1년 이내의 영아를 가진 여성취업자 및 그 배우자에 대하여 출산휴가를 포함하여 1년까지의 무급육아휴직을 부여하고 있으나, 기업의 인식부재 등으로 육아휴직제도의 시행률 자체가 낮고, 대부분의 경우 휴직기간 중 임금보전이 전혀 안되고 인사상의 불이익이 우려된다는 이유 등으로 사용률은 낮은 실정이다.

260. 1997년 통계자료 추계에 의하면 가정에서 양육이 가능한 아동을 제외한 실제 보육을 필요로 하는 아동은 108만명에 이르고 있다. 이 중 '98년말 현재 17,605개소의 보육시설에 55만 6천명의 아동이 보육받고 있다. 이 중 직장보육시설은 총 184개소로 5,823명만을 보육할 수 있어⁶¹⁾ 그 수가 턱없이 부

61) 대통령직속 여성특별위원회, "여성백서", 1999

족한 형편이다.

261. 가사휴가제는 공무원법과 교육공무원법 개정에 의해 1995년 1월부터 시행되고 있다. 1995년 11월 총무처에 따르면 가족간호휴가제도를 사용한 국가공무원은 21명(남자 7명, 여자 14명)에 불과하고 이 제도는 아직 법제화가 이루어지지 않았고 이 제도를 도입한 기업은 5.6%에 불과하다.

262. 현행 출산휴가는 근로기준법에 산후휴가 30일을 포함한 총 60일 이상의 출산휴가를 규정하고 있는데, 대부분의 선진국 기준이나 ILO조약 제183호(모성보호조약)의 기준에 못 미치는 것으로 상향조정해야 한다.

263. 모성보호비용의 상당부분(출산휴가시 급여지급, 유급 생리휴가)을 사용자에게 전가하는 현행 제도 하에서는 남성에 비하여 여성 채용시 임금외의 노동비용이 높아 기업의 여성인력 채용기피요인이 되고 있다.

264. 1차 근로여성복지기본계획에서는 유급유산휴가제 도입을 계획으로 발표한 바 있으며, 현재 유급 유산휴가는 노동부지침으로 규정되어 있다. 노동부 지침에서는 임신 8개월 이후(1개월을 28일로 계산한 197일 이상의 의미함)에 발생하는 조산, 사산의 경우는 정상적인 만기출산의 경우와 동일하게 취급하여 60일의 휴가를 부여하도록 하고 있으며, 임신 4개월부터 7개월까지는 산후 30일의 휴가를, 임신 4개월 미만의 유산의 경우 의사의 소견서 등 객관적인 증빙자료가 제출된 경우는 30일 이상의 휴가를 부여하도록 하고 있다. 그러나 법제화가 되어 있지 않아 강제력이 없으므로, 정부는 현행 노동부지침을 법제화해야 하며, 유급유산휴가비용에 대해서 사회분담화해야 한다.

제 4절. 부계혈통만을 인정하는 호주제도

A. 결론과 권고

265. 한국정부는 호주제도를 폐지하고, 성씨 선택의 민주화를 통해 부계혈통 중심의 가족제도를 개선해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

266. UN 여성차별철폐협약 제16조 8항은, "결혼과 가족관계에 있어서 여성에게 적용되는 차별을 철폐해야 하며, 여성과 남성은 성씨 선택과 같은 권리를 동일하게 누릴 수 있어야 한다"고 규정하고 있다.

267. 1999년 11월 1일 인권이사회는 자유권규약 제3조와 제26조와 관련, "이사회는 여성에 대한 차별적인 태도를 장려하고 강화시키는 한국정부의 법률과 관행에 대해 심히 우려한다. 특히, 호주제는 여성을 종속적인 역할로 위치 짓는 가부장적 사회를 반영하면서 동시에 강화시킨다. 태아성감별 관행, 둘째와 셋째로 태어나는 아동 중에 남아의 불균형한 비율, 위험한 낙태가 명백히 초래한 높은 모성사망률이 심각하게 우려된다. 이사회는 남자가 이 규약에 명시된 모든 권리들을 평등하게 향유할 권리와 법의 평등한 보호를 보장할 국가의 의무(규약 제3조와 제26조)를 이행하지 못한 정부의 실패가 전

박적인 사회적 태도로 인해 정당화될 수 없다는 점을 강조한다."

C. 제2차 정부보고서 평가

268. 제2차 정부보고서는 가부장적 이데올로기의 핵심에 있는 호주제의 폐해 및 호주제 폐지를 위한 정부의 노력에 대해 아무런 언급이 없다.

D. 현 상황 및 문제점

269. 가부장적 이데올로기가 지배적인 한국 사회에서는 남자와 여자, 남편과 아내, 장남과 차남에 따른 차별을 인정하는 호주제도가 존재하고 있다. ① 남자가 결혼을 하게 되면 여성은 반드시 남성의 '호적(출생, 혼인, 사망 등의 신분변동사항을 기록하는 국가의 신분등록부)'에 기재를 해야 하고, 그 자녀가 출생하여도 반드시 아버지(生父)의 호적에 출생사항을 기록하여야 한다. 자녀가 성인이 되거나 결혼할 때까지는 부모가 이혼을 하여도 아버지의 호적에서 나갈 수가 없다. ② 또한 호주 사망시 남성이 우선적으로 호주를 승계(아들-손자-미혼의 딸-처 등)할 수 있도록 하고 있으며, ③ 자녀의 성씨는 반드시 아버지(生父)의 성을 따라야 한다는 남녀 불평등적 조항을 갖고 있다. 이와 같은 강고한 부계 혈통주의로 인해 아들을 낳지 못한 여성은 가정에서 불이익을 받으며 살고 있다.

270. 저출산시대에 뿌리깊은 남아선호관으로 인해 태아 성감별에 의한 불법적인 인공임신중절이 증가하여 1999년에는 여아 100명당 남아 109.6명을 출산하고 있으며, 셋째아이 이상에서의 불균형 현상은 더욱 두드러지고 있다. 현재의 추세로는 2010년에 신랑과 신부의 성비가 123이 되어 성비불균형의 현상이 심각할 것으로 예상되어지고 있다.

271. 1997년 6월에 위헌결정이 내려진 동성동본 불혼규정은 2001년 현재까지도 법 조항에서 사라지지 않고 있으며, 위와 같은 문제를 안고 있는 호주제도는 전혀 개선의 여지가 없어 여성계 및 시민사회 단체가 함께 연대하여 폐지를 요구하고 있다.

제 13장. 아동의 권리(제 6, 10, 11조)

제 1절. 아동에 대한 노동착취

A. 결론과 권고

272. 아동들이 노동착취로부터 보호받으면서 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리를 누릴 수 있도록, 정부는 아동노동에 대한 전담부서를 설치하고 지속적으로 관리, 감독해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

273. 아동의 권리에 관한 협약 제32조 1항은 "당사국은 경제적 착취 및 위험하거나, 아동의 교육에 방해되거나, 아동의 건강이나 신체적·정신적·도덕적 또는 사회적 발전에 유해한 어떠한 노동의 수행으

로부터 아동의 권리를 보호해야 한다"고 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 유해한 노동으로부터 아동을 보호할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.

C. 제2차 정부보고서 평가

274. 제2차 정부보고서는 177항에서 아동 노동에 대한 보호 규정을 설명하고 있으나, 그러한 규정에도 불구하고 실제 노동하는 아동의 대부분이 저임금, 임금체불, 초과근로 등 노동착취에 시달리고 있는 현황에 대해서는 서술하지 않고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

275. 한국의 최소고용연령은 15세이다. 단, 13세 이상 15세 미만의 아동 중 노동관에서 취직인허증을 발급받은 경우는 고용이 가능하다. 그러나 불법고용 즉, 13세 미만 아동고용이나 아동고용이 금지된 직종에서의 아동고용으로부터 아동을 보호하기 위해 고안된 '취직인허증'은 한 해에 발급신청이 한 두건에 불과해 사실상 거의 실효성이 없으며, 13세 이상 15세 미만 아동 중 노동하는 아동은 정확한 수치조차 파악되지 않고 있다.

276. 만 14세 이상~18세 미만의 아동 중 경제활동인구는 97년 42만 5천명, 98년 41만 1천명, 99년 43만 2천명, 2000년 44만 9천명⁶²⁾이다. 이들은 대부분 주방보조, 전단지 배포 등 단순 업무에 종사하고 있다. 특히 주유소, 편의점, 패스트푸드점 등이 만 14세 이상 18세미만의 아동들이 일하는 대표적인 직종들로 여기서 일하는 아동들은 대부분 단시간 근로 등 비정규직의 형태로 일하고 있다. 이들 업소들은 저임금이라는 이점 때문에 아동노동자들을 선호하고 있는 것으로 보인다.

277. 2000년 10월 노동부의 조사발표⁶³⁾에 따르면 주유소나 편의점, 패스트푸드점 등 90%가 업소 당 평균 12명 꼴로 만 18세 미만의 미성년자를 고용하고 있는 것으로 나타났다. 문제는 이 곳에서 일하는 아동들이 노동권을 제대로 보장받지 못한 채 열악한 노동조건에 시달리고 있다는 점이다. 노동부의 같은 조사에 따르면, 이 곳에서 일하는 아동들이 받고 있는 월 평균 임금은 54만 7천여 원으로 전체 노동자 평균 임금의 30% 수준에 불과하다. 또 조사 대상 업체의 48%에 해당하는 172곳은 1일 7시간인 법정근로시간을 넘겨 초과근로를 시키고 있으며, 해당 지방노동사무소에 인가를 받지 않은 야간·휴일 근로를 시키는 등 근로기준법을 위반하고 있는 것으로 드러났다. 일하는 아동에 대해 부당노동행위가 빈번하다는 사실은 민간단체의 조사에서도 드러났다. YMCA가 2000년 9월 전국의 만 13세~20세의 아동 3,833명을 대상으로 조사한 결과, 전체의 30.4%가 파트타임으로 일을 한 경험이 있다고 답변했다. 파트타임으로 일을 한 경험이 있는 아동들 중 전체의 60.8%가 시급 2,000원 이하의 저임금을 받았다고 답했으며, 임금을 다 받지 못하거나 아예 받지 못한 아동도 22.6%에 달했다. 초과근로를 하고도 수당을 받지 못한 경우가 20.5%에 이르렀다.

278. 이러한 문제점은 아동노동을 전담하는 정부기관이 없고 정기적인 관리감독이 제대로 되지 않고 있기 때문이다. 노동부에서는 아동노동에 관한 업무를 '여성고용지원과'에서 맡고 있다. 아동을 고용한

62) 출처: 통계청

63) 노동부는 2000년 7월, 제조업과 도소매업, 음식·숙박업 등 3개 업종의 전국 404개 사업장을 표본 조사했다. 그 결과, 전체의 약 90%인 366곳이 총 4347명의 만 18세 미만 노동자를 고용하고 있는 것으로 나타났다.

사업장에 대한 직접적인 관리감독을 수행해야 할 지방노동관서에는 아예 아동노동에 관한 업무를 담당하는 공무원조차 없는 실정이다. 국정감사에 따르면, 2000년 한 해 동안 아동 고용에 대한 근로감독은 7월에 단 한번 있었고, 그나마 420개소에 한정되어 이루어졌다. 이리다 보니 노동하는 아동들은 법의 보호 밖에 방치되기 마련이다.

제 2절. 아동에 대한 성적 착취

A. 결론과 권고

279. 한국정부는 아동 매매업자에 대한 처벌을 강화해야 한다. 또한 매매춘 아동을 형사처벌하는 일은 없어야 하며, 아동의 사회복지를 돕기 위한 실질적인 대책이 이루어져야 한다.

B. 국제인권법적 근거

280. 유흥업소에 고용되는 아동과 매춘 아동의 수가 늘고 있는 것은 한국정부가 아동의보호에관한협약 제34조(성적착취와 학대로부터의 보호)에 명시된 의무를 이행하기 위해 적극적인 조치를 취하지 않고 있음을 의미한다.

C. 제2차 정부보고서 평가

281. 제2차 정부보고서는 아동에 대한 성적착취에 관해 별도로 기술하지 않고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

282. 대검찰청이 1999년 한 해 동안 원조교제, 윤락업소 등을 대상으로 불법행위를 단속한 결과, 여중업원 8,033명 가운데 48.1%인 3,868명이 만 18세 미만의 아동인 것으로 밝혀졌다.⁶⁴⁾ 즉, 아동 매매춘이 심각한 상황이다. 하지만 '원조교제' 피의자에 대한 처벌의 강도는 약한 편이다. 2000년 상반기 '원조교제' 피의자에 대한 구속영장이 61건 가운데 50.8%인 31건이 기각됐으며 이는 전체 형사 사범의 영장기각률 13.7%의 3.7배에 해당하는 높은 수치다. 2000년 7월 1일부터 시행에 들어간 '청소년 성보호에 관한 법률'은 아동을 대상으로 한 매매춘 및 성폭력 범죄자에 대한 처벌을 강화했다. 하지만 매춘을 한 아동에 대해서도 형사처벌해 오히려 가부장적 사회구조의 피해자라 할 수 있는 매매춘 아동의 정상적인 사회복지를 어렵게 한다는 비판을 받고 있다. 실제로 2000년 2월에는 당시 나이 만 16세의 소녀 2명이 매춘 행위를 하다 경찰에 입건된 것을 비판해 아파트 25층에서 뛰어내려 자살한 일도 있었다. 2000년 7월 청소년 성보호법의 시행에 들어가면서 정부의 국무총리실 산하 청소년보호위원회는 매매춘 아동에 대해서는 형사처벌을 면제하고 4단계의 선도처분을 실시하겠다고 밝혔다. 그러나 2001년 1월 서울지방검찰청은 성인 남자와 원조교제를 한 만 16세의 아동을 '청소년의 성보호에 관한 법률' 위반으로 구속했다.

제 3절. 결식 아동

A. 결론과 권고

64) 청소년보호위원회, "미성년 윤락 여성 현황과 단속 현황"

283. 한국정부는 결식 아동에 대해 휴일·방학 중에도 식사가 제대로 공급될 수 있도록 예산을 확충해야 한다. 아이의 식비를 감당하기에 어려운 가정은 필수적으로 국민기초생활보장의 수급 대상이 되도록 해야 한다. 또한 결식아동에게 나타나는 정신적, 교육적 문제, 건강 문제를 해결하기 위해 각 지방 자치단체는 민간단체나 사회복지관을 지원해 결식아동들에 대한 방과 후 생활교육프로그램을 제공해야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

284. 일반논평 12의 4항에서 사회권위원회는 “먹을 권리는 인간의 존엄성과 불가분하게 연결되어 있으며 국제인권장전에서 보장하는 다른 인권들을 성취하는데 필수불가결하다. 또 사회정의와 밀접한 연관을 맺고 있다”라고 확인했다. 국가의 의무에 대해서는 14항에서 “모든 국가는 사법권한 내 모든 이들이 최소한의 필수적인 식량을 얻을 수 있도록 보장할 의무가 있다”고 규정하고 있다. 이어 15항에서는 “개인이나 집단이 그들이 통제할 수 없는 이유로 먹을 권리를 향유할 수 없게 될 때, 국가는 그 권리를 직접적으로 성취시킬 의무가 있다”고 규정한다. 위에 의거해 볼 때, 결식아동에 대한 정부의 현재 조치는 불충분하다.

C. 제2차 정부보고서 평가

285. 가정에서 식사를 해결하지 못하는 아동이 16만 4천명에 이를 만큼 심각한데도 불구하고, 제2차 정부보고서는 이에 대해 전혀 다루지 않고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

286. 한국에서 2000년 현재 가정에서 식사를 해결하지 못하는 아동의 숫자는 16만 4천명으로 추산된다.⁶⁵⁾ 이는 교육부가 학교를 다니는 학생들을 대상으로 조사한 결과다. 따라서 학령 전 아동과 학교에서 급식을 하지 않고 있는 초등학교 1, 2학년과 낙인감 때문에 자신이 학교에서 무료급식 지원을 받을 기를 거부하는 중고생들까지 감안한다면 실제로 결식아동의 숫자는 훨씬 더 클 것이다.

287. 현재 교육부는 16만 4천명의 아동들에게 학교 급식의 형태로 중식을 지원하고 있다. 또한 보건복지부는 생활보호대상 가정의 결식 아동에게 저녁식사를 제공하고 있으나 그 수는 22,589명에 그치고 있다.⁶⁶⁾ 이는 정부가 14만 여명에 이르는 아동들에게는 하루 한끼의 식사만을 보장해주고 있음을 말해준다. 동시에 위의 사실은 정부가 저소득가정에게 지급하는 최저생계비가 아이들을 굶길 만큼 적다는 것을 의미한다.

288. 게다가 그 한 끼의 유일한 식사도 방학 동안에는 보장되지 않아 아이들의 먹을 권리, 생존권이 위협받고 있다. 2000년 3월 교육부는 결식아동에게 방학과 휴일에도 점심을 지원할 것을 약속했으나, 2000년 9월 7일 결식아동민간단체 협의체의 발표에 의하면 2000년 여름방학 동안 지방자치단체로부터 급식비가 지원된 곳이 거의 없었다. 방학동안 중식비가 지원된 지역에서도 지원된 액수가 한 끼 당 2000원에 불과해 아이들이 제대로 된 식사를 하기가 불가능했다.

65) 출처: 교육부
66) 2000년 보건복지부 제출 국정감사 자료

289. 결식아동에게 식사를 제공하고 있는 한 민간단체(한국부스러기복지선교회)가 2천년 3월에 결식아동 가정 209가구를 대상으로 조사한 결과에 따르면, 그 중 생활보호대상가구는 36.3%에 그치고 있었다. 이는 아이들이 식사를 제대로 못할 만큼 생활의 고통에 시달리는 가구들이 정부로부터 아무런 공공부조 혜택을 받지 못하고 있음을 말해준다.

제 14장. 주거권(제 11조)

제 1절. 강제퇴거와 세입자 대책

A. 결론과 권고

290. 한국정부는 재개발사업과 공공개발사업에서 세입자에 대한 법적 보호의 적용을 제한하고 있는 현행 법규를 개정하고 민간개발로 인해 강제퇴거를 당하는 사람들에 대한 법적 보호장치를 마련해야 한다.

291. 도시개발법에서 규정하고 있는 임시주거시설, 주택자금 융자 등의 조치는 가옥주뿐만 아니라 세입자에 대해서도 적용되어야 한다.

B. 사회권 위원회의 권고

292. 사회권위원회의 일반논평 4는 “퇴거를 당하는 모든 사람들의 점유 안정성을 법적으로 보호해야 한다”고 규정하고 있다. 또한 제1차 정부보고서에 대한 최종견해에서도 사회권위원회는 주거대책 없는 철거의 금지를 효과적으로 방지하기 위해 적절한 조치를 취하도록 권고한 바 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

293. 제2차 정부보고서 216항은, 재개발사업의 시행으로 주택이 철거되는 자에 대한 임시수용 혹은 주택자금 융자지원 등의 조치를 언급하고 있다. 그러나 문제는 주무부처인 건설교통부가 이러한 조치를 가옥주에게만 해당되고 세입자에게는 적용되지 않는 것으로 해석하고 있다는 점이다. 이는 임시수용, 융자 등의 조치가 가옥주만 아니라 세입자에게도 적절한 조치라는 점이 고려되지 않고 있다는 것을 보여준다.

D. 현 상황 및 문제점

294. 정부는 ‘공공용지의취득및손실보상에관한특별법’과 주택재개발 관련 시·도의 조례에 의해 공공개발사업 혹은 재개발사업으로 인해 퇴거를 당하는 세입자들에 대한 대책을 규정하고 있으나, 이는 강제 퇴거를 당하는 사람들에 대한 적절한 대책이라고 보기 어렵다. 우선 세입자 대책은 공공개발사업과 재개발사업으로 인하여 퇴거해야 할 사람들에게만 적용되고, 민간개발로 인해 퇴거를 당하는 사람들에게는 법적 보호 장치를 제공하지 못하고 있다. 또 공공개발사업이나 재개발사업에서도 ‘미해

당자'라 하여 사업계획이 결정되기 3개월 전부터 해당 지역이 거주하지 않은 경우에는 세입자 대책의 대상이 되지 않는다.

제 2절. 저소득층의 주거문제

A. 결론과 권고

295. 저소득층의 과도한 주거비 부담의 문제를 해결하기 위한 대책이 시급히 마련되어야 하며, 공공임대주택의 배분과 관리 체계에 있어 주거소요(housing need)가 반영되어야 한다.

296. 노숙, 과밀, 시설 불량, 점유 불안정, 재해로 인한 위험성 등 다양한 형태의 주거빈곤에 대한 정책 대안이 마련되어야 한다.

B. 국제인권법적 근거

297. 세계인권선언을 비롯하여 각종 유엔의 선언이나 조약에서 주거권에 대한 지지를 표명하고 있으며, 특히 제2차 하비타트 회의에서 채택된 하비타트 의제에서는 적절한 주거에 대한 권리의 구체적인 내용을 상세하게 규정하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

298. 제2차 정부보고서는 213항에서 정부계정으로 영구임대주택 19만호를 건축하여 거택보호대상에게 임대하고 있다고 서술하고 있지만, 실제로 영구임대주택은 1993년부터 건설이 중단되었다. 이후 도입된 공공임대주택 중에서 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설되는 공공임대주택의 건설 물량은 영구임대주택과 비교할 때 크게 줄어들었다.

299. 제2차 정부보고서 214항에 따르면 1990년 말 현재 총지출에서 주거비가 차지하는 비율은 약 9%이고, 1990년대에 걸쳐 주택가격과 임대료가 안정되어 주거비 부담의 문제가 크지 않을 것으로 기대된다는 긍정적인 평가를 하고 있다. 그러나 1998년 상반기 도시가계조사에 따르면 월세가구 중 주거비가 가계지출의 30%를 넘는 가구가 25.6%에 이르고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 한국 정부가 주거비 부담과 관련한 정책 지표와 과도한 주거비 부담에 대한 대책을 거의 마련하고 있지 않다는 점이다.

D. 현 상황 및 문제점

300. 공공임대주택과 관련해서는 건설에 대해서만 지원을 하고 있고, 주거소요(housing need)가 큰 사람이 적절한 주택을 부담가능한 비용으로 이용할 수 있도록 하지는 않고 있다. 따라서 공공임대주택의 배정에서 가장 시급하게 배려해야 할 주거빈곤층이 배제되고 있다. 공공임대주택은 각 가구의 주거소요를 고려하여 배분하고, 부담능력에 맞는 비용을 지불하도록 정책을 바꾸어야 할 것이다. 이를 위해 정부는 공공임대주택법을 제정하여 공공임대주택의 공급과 배분, 관리 체계를 갖추고 장기적인 정책 추진을 위한 틀을 갖추어야 할 것이다.

301. 정부는 2000년 9월 최저주거기준을 설정하였는데, 이는 주거빈곤 상태에서 생활하고 있는 개인과 가구의 현황을 파악하여 주택정책의 지표로 활용하는 토대가 될 것이다. 이어서 정부는 주거기본법 제정을 추진하면서, 주거권 개념을 명확하게 하고 주거빈곤에 대한 정책을 강화하고자 하고 있다. 이는 주거권에 대한 뚜렷한 견해가 표명되지 않았던 과거에 비해 발전한 것이라 할 수 있다. 그러나 현재로서는 주거빈곤이 어느 정도인지에 대한 자료가 없다.

302. 정부는 "하비타트 의제 이행에 관한 국가보고서"에서 노숙자 문제 해결이 주거복지의 새로운 과제로 등장하고 있다고 지적하고 있다. 보건복지부는 2000년 현재 5,000명 이상의 노숙자가 있는 것으로 집계하고 있다. 그러나 아직 노숙자 문제에 대한 주택정책 차원의 대책은 전혀 실시되지 않고 있으며, 정부가 계획중인 주택정책 어느 곳에서도 언급되지 않고 있다.

303. 2001년 3월 4일 서울시 강남구 세곡동 울암마을 비닐하우스에서 잠자던 일가족 10명이 숨지는 화재 사고가 있었다. 이러한 사고는 화재에 매우 취약한 재료로 지어진 곳에서 거주하도록 방치한 주택정책 실패가 초래한 것이다. 이러한 사고는 1999년 1월 19일 서울시 문정동 화해마을에서 불이나 마을 전체 217채의 가옥 중 117채가 불탄 것을 비롯하여 계속되고 있다. 이에 대해 정부는 뚜렷한 대책을 마련하지 못하고 있다.

제 15장. 건강권(제 12조)

제 1절. 의료 이용의 장벽

A. 결론과 권고

304. 한국의 의료보험 제도는 의료이용의 경제적 장벽을 완화시켰으나 환자가 직접 부담해야 하는 진료비 수준은 여전히 높다. 정부는 의료보험의 실질 본인부담금 수준을 20% 이하로 낮추는 한편 의료비로 인한 가계 파탄을 막아야 한다.

305. 기존 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 개정되면서 의료보호 제도의 개선이 요구되고 있으나 정부의 의료보호 제도 개선 방향으로 볼 때, 의료보장은 여전히 권리보장의 차원에서 파악되지 않고 있다. 의료보호 제도의 중별 구분을 철폐하고 본인부담금 규정을 폐지하여 경제적 부담 때문에 필요한 의료이용이 제한되는 상황을 방지해야 한다.

B. 국제인권법적 근거

306. 1969년 유엔 총회에서 결의된 '사회 진보와 개발 선언'은 제10조에서 "최상의 건강 수준을 달성하고 가능하면 무상으로 전체 인구의 건강 보호 수단을 제공"할 것을 규정하고 있으며, 제19조에서 "전체 인구에 무상으로 보건 서비스를 제공하고 모든 사람이 접근 가능하도록 충분한 예방 및 치료 시설과 복지의료 서비스를 제"공할 것을 규정하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

307. 제2차 정부보고서는 303항과 304항에서 열악한 집단에 대한 보건 상태에 관하여 원격지 보건정책만을 언급하고 있으며, 의료이용의 경제적 장벽에 대해서는 언급하지 않고 있다. 제1차 정부보고서에서도 "1989년 7월 전국민의료보험의 완전실현으로 전국민이 의료보장혜택을 향유하게 됨"이라고 언급하는 데 그쳐 현행 제도의 문제점과 대책 제시를 소홀히 하고 있다.

308. 제2차 정부보고서는 92~94항에서 의료보호 제도에 관하여 기술하고 있으나 제도 자체를 소개하는 데 머무르고 있다. 의료보호 2종 대상자와 의료부조 대상자가 입원치료를 받는 경우 진료비의 20%를 본인이 부담하게 되어 있으나 실제 본인부담금 수준은 의료보험 가입자와 다를 바 없다. 게다가 의료보호 진료비가 의료기관에 제때 지급되지 않기 때문에 의료기관이 의료보호 대상자를 기피하는 경우가 많다.

C. 현 상황 및 문제점

309. 한국 정부는 1977년 처음 500인 이상 사업장의 노동자를 대상으로 의료보험을 실시하였고 의료보험 시행 12년만에 전국민의료보험을 달성하였다. 그러나 의료보험이 시행되었지만 여전히 환자와 가족들이 부담해야 하는 비용이 많다. 전체 의료비에서 본인부담금의 비중은 외래의 경우 70%, 입원의 경우 47%에 이르고 있다. 이 때문에 한국의 의료보험은 차라리 "진료비 할인제도"라 부를 만하다. 의료보험 제도가 질병으로 인한 가계부담을 덜어주지 못하고 있는 것이다.

310. 의료보험의 좁은 급여범위도 의료이용과 건강보장의 경제적 장벽으로 작용하고 있다. 산전진찰을 제외한 어떠한 예방 서비스도 제공되지 않고 있으며, 상병수당도 제외되어 있다. 진단적 시술로 널리 보급되어 있는 초음파도 보험적용을 받지 못하고 있다. 또한 한국인이 많이 이용하는 한약의 경우에는 보험적용이 매우 제한적이어서 많은 의료비 부담이 따른다.

311. 이러한 문제점은 저소득층을 대상으로 하는 의료보호 제도에서도 동일하게 나타나고 있다. 의료보호의 급여범위가 의료보험과 같으므로 의료보험 적용범위에서 벗어난 의료서비스에 대해서는 저소득층인 의료보호 환자들도 본인이 진료비 전액을 부담하고 있다. 실제 1종 의료보호 대상자가 직접 부담하는 진료비는 전체 진료비의 20-30%, 2종 의료보호 대상자의 경우에는 40-50%에 이른다. 이것은 현행 의료보호 제도가 저소득층의 의료이용에 심각한 장애물로 작용하고 있음을 의미한다.

312. 의료보호 적용 대상은 전체 인구의 3.4% 수준에 불과하여, 의료보호 제도가 저소득층에 대한 의료보호 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음을 알 수 있다. 1997년 이후의 경제위기로 수많은 사람이 저소득층으로 전락하였다는 점을 고려할 때 이러한 문제는 더욱 심각하다.

<표13> 전국민중 의료보호 적용인구의 이중변화⁶⁷⁾

연도	1995	1996	1997	1998
의료보호인구 (%)	4.32	3.76	3.53	3.04

67) 전국의료보험연합, "98년 의료보험통계연감", 1999

313. 의료보호 제도가 있지만 의료보호 대상자들은 그에 합당한 대우를 받지 못하고 있다. 의료보호 대상자의 진료비는 본인부담금 외에 중앙정부 및 지방자치단체의 예산으로 충당되는데, 예산의 규모가 매년 진료비에도 미치지 못하는 실정으로서 1999년 말 현재 의료보호 진료비 체불액이 2,454억원에 달하고 있다. 이는 의료기관이 의료보호 환자의 진료를 거부하는 중요한 이유 가운데 하나로 작용하고 있다.

제 2절. 보건 예산 및 보건 정책

A. 결론과 권고

314. 한국정부는 10-15% 수준에 머물고 있는 공공의료기관을 50% 이상 대폭 확충하여 의료에 대한 국민의 접근도를 향상시켜야 한다. 또한 정부는 현재 0.3% 수준에 머물러 있는 보건 예산 비중을 정부 예산의 5%까지 증액하여야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

315. 사회권위원회는 일반논평 2에서 권리의 완전한 실현의 점진성을 인정하는 반면, 목표 달성을 위한 조치 자체는 조약 가입 이후 "단기간" 안에 이루어져야 한다고 언급하고 있다. 이 점에서 건강권 실현의 재정적 근거인 보건 예산 비중의 감소는 사회권 규약에 대한 정부의 기본 태도를 의심스럽게 한다.

C. 제2차 정부보고서 평가

316. 제2차 정부보고서는 293항에서 국가보건정책에 관한 사항을 제시하고 있으나 정책 시행을 위한 재원에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 즉 예산의 절대 액수만 제시되어 국민의 건강 보장에 합당한 예산을 지출했는지 여부를 비교하기 어렵다. 제2차 정부보고서가 제시한 보건사업비 현황을 비율로 재구성하면 다음과 같다. 보건 분야 예산 규모가 절대적으로 낮은 수준이며 1990-1995년간 보건 분야 예산의 비중은 오히려 줄어들었다.

<표14> 중앙정부 보건분야 예산의 비중변화⁶⁸⁾

	1980	1985	1990	1995
GNP 대비 (%)	0.13	0.14	0.24	0.19
중앙정부예산* 대비 (%)	0.73	0.90	1.45	1.26

317. 제2차 정부보고서에는 제시되지 않았으나 정부의 "보건복지통계"에 따르면 IMF 경제위기 이후 최근 5년간 보건복지부의 보건의료 예산 비중은 오히려 줄어들고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

318. 정부의 보건의료 예산 수준은 대단히 열악한 수준이다. 보건 의료료를 관장하는 보건복지부 예산의 대부분은 사회보장 재원으로 쓰이고 있으며 실제 보건의료 사업을 위한 예산 규모는 턱없이 부족하

68) 기준자료: 제2차 정부보고서(1999)

다. 정부보고서는 보건사업 예산이 크게 증가하고 있다고 하나(293항) 이것을 비중 면에서 살펴보면 사실과 다르다. 1995년 정부 예산의 0.35%였던 것이 1996년 0.36%, 1997년 0.34%, 1998년 0.30%, 1999년 0.28%로 줄어들고 있다. 보건복지부 예산은 1999년 현재 정부 예산의 4.64% 수준에 불과하였다.

<표 15> 중앙정부 보건의료예산의 규모 및 비중변화⁶⁹⁾ (단위: 10억원, %)

	1996	1997	1998	1999
중앙정부예산 (일반회계예산기준)	58,823 (0.36)	67,579 (0.34)	75,583 (0.30)	83,685 (0.28)
보건복지부예산	2,371 (8.86)	2,851 (7.96)	3,113 (7.29)	4,161 (5.58)
보건의료예산 (보건복지부예산 중 해당예산)	210 (100.0)	227 (100.0)	227 (100.0)	232 (100.0)

319. 한국 의료체계는 기형적일 정도로 민간 부문이 압도적이다. 의료시설 면에서만 보더라도 1997년 현재 전체 의료기관의 87.4%가 민간의료기관이며 전체 의료기관의 12.6%가 공공의료기관이다. 병상수 기준으로 보면 공공 부문이 21.19%, 민간 부문이 78.81%였다. 그러나 경제위기 과정에서의 공공의료기관 구조조정으로 공공의료기관이 위축되어 있는 상태므로 민간부문에 대한 의존도는 더욱 커지고 있다. 이것은 1995년 제1차 정부보고서 심의시 사회권위원회 질의에 대한 정부의 답변(23항)과도 어긋나는 상황이며, 이번 제2차 정부보고서는 이에 대한 언급을 의도적으로 회피하고 있다.

<표 16> 공공의료기관과 민간의료기관의 병상수 비교⁷⁰⁾

		1987		1997	
		병상	%	병상	%
공공	국립	11,686	13.70	10,273	6.04
	공립	6,390	7.49	11,156	6.56
	소계	18,076	21.19	21,429	12.60
민간	법인	44,680	52.36	109,673	64.53
	개인	22,571	26.45	38,866	22.87
	소계	67,251	78.81	148,539	87.40
합계		85,327	100.00	169,968	100.00

320. 이렇듯 민간의료기관이 압도적 비중을 차지하고 있으므로 의료기관은 이익이 많이 남는 방식으로 의료서비스를 제공하고 있다. 예컨대 최근 국민건강보험공단 발표에 따르면 대한민국의 제왕절개술 비율은 평균 43%로 세계보건기구 권고기준 10%보다 훨씬 높은 수준이다. 이는 제왕절개분만 수가 정상분만 수보다 높은 데에서 비롯된다. 이윤 추구형 의료체계와 무책임한 보험 정책이 이러한 결과를 빚고 있는 것이다.

69) 보건복지부, "보건복지통계연보", 1999
70) 대한병원협회, "전국병원명부", 각년도

<표 17> 세계 각국의 제왕절개술률 비교⁷¹⁾

한국(1999)	일본(1998)	영국(1998)	미국(1998)	WHO 권고
43%	15%	16%	20%	10%

제 3절. 소수자 건강

A. 결론과 권고

321. 한국정부는 노인, 장애인, 이주노동자, 수감자 등 사회적 소수자의 건강 수준 및 의료이용 수준에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 통계를 작성해야 한다. IMF 구제금융 이후 많은 수의 실업자가 양산되면서 다수의 빈민을 비롯한 소수자가 건강상의 후퇴를 경험하고 있으나 이에 대한 정부 차원의 조사나 통계 작성은 제대로 이루어진 바 없다.

322. 정부는 소수자 건강을 보호하기 위한 정부 예산을 대폭 확충해야 한다. 빈민, 특히 가난한 정신장애인의 재활과 사회복지를 위한 예산이 우선적으로 편성되어야 하며, 노인의 의료 필요를 충족시키기 위해 노인관련 예산을 대폭 확충시켜야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

323. 사회권위원회는 일반논평 5의 34항에서 "장애인 기회 평등에 관한 표준 규칙"을 언급하면서 "국가가 장애인들이 독립적인 생활을 영위하고 더 이상의 장애를 입지 않으며 자신의 사회적 통합을 지지할 수 있도록 의료 서비스에 접근하고 그로부터 편익을 얻을 수 있도록 해야 한다"고 지적하고 있다. 또한, "이를 위해 장애인에게 필요한 재활 서비스를 그들의 권리와 존엄성이 존중받는 방식으로 제공되어야 한다"고 지적하고 있다.

324. 사회권위원회는 일반논평 6에서 "만족스러운 신체적·정신적 건강 수준을 누릴 노인의 권리를 현실화하기 위해 노인의 건강을 보장하고 예방 및 재활, 말기 환자에 대한 서비스를 포괄하는 보건 정책에 관한 지침을 제시한 '노화에 관한 비엔나 국제 활동 계획'의 권고 사항을 고려할 것"을 규정하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

325. 제2차 정부보고서는 사회적 약자 내지 소수자 건강에 관한 구체적 언급이 결여되어 있다. 다만 제1차 정부보고서에서 노인의 의료비 대책에 관해 의료보험 및 의료보호 제도의 적용을 언급하고 노인복지법에 따라 저소득층 노인의 무료 건강진단과 장기요양보호, 가정봉사원 파견사업 등을 언급하고 있을 뿐이다. 이는 장애인, 이주노동자, 수감자 등 사회적 소수자에 대한 건강 대책이 부재하다는 점, 그리고 사회적 소수자 건강 대책 상의 진전이 거의 없었음을 보여준다.

D. 현 상황 및 문제점

71) 국민건강보험공단, "1999년 제왕절개분만 실태 분석", 2000

326. 노인, 빈민, 장애인, 이주노동자, 수감자 등 소수자 건강 상태에 관한 정부 차원의 보건통계는 매우 미흡한 실정이다. 특히 소득 수준에 따른 건강수준 및 의료이용수준에 관한 통계는 전혀 생산되지 않고 있다. 이것은 열악한 집단에 대한 건강대책이 대단히 비체계적으로 수립되고 있음을 시사한다. 정부보고서가 소수자 건강상태에 대한 상세한 통계와 근거를 제시하지 못한 것은 이 때문이다.

327. 빈민의 경우 앞서 언급한 의료보호 제도는 본인부담금의 존재, 취약한 급여범위, 병원의 의료보호 환자 기피 등으로 실질적인 의료보장 제도의 구실을 하지 못하고 있다. 또한 민간부문에 의존하는 의료체계는 빈민의 의료 접근권을 제한하고 있다.

328. 한국의 65세 이상 노인 인구는 1960년 전체 인구의 2.9%였으나 2000년에는 7.1% 수준에 이르렀으며 2022년에는 14%를 넘어설 것으로 예상된다. 그러나 여전히 노인건강에 대한 대책은 취약하다. 정부는 노인인구 중 가장 취약한 저소득층, 독신거주 노인의 실태를 제대로 파악하지 못하고 있다. 또한 노인건강보장을 위한 정부 예산 수준은 턱없이 낮아 건강과 복지 분야를 포함한 노인복지 예산이 전체 정부 예산의 0.15%로 일본(17%), 미국(25%)은 물론이고 중국의 3% 수준에도 크게 못 미치고 있다. (각주) 다만 기존의 취약한 보건소 망을 중심으로 약간의 외래진료 서비스를 제공하고 있을 뿐이다. 노인 중에서 만성질환이 많음을 고려할 때, 급성병원 위주인 보건의료 시설은 노인층의 필요에 제대로 대처하지 못하고 있다.

329. 한국에서 이주노동자의 수는 급증하는 데 반해, 대다수 이주노동자들의 노동 환경은 전혀 개선되지 않고 있다. 이들에게는 의료보험이 적용되지 않아 의료기관 이용시 높은 진료비를 부담하고 있으며 이는 의료이용을 가로막는 장벽이 되어 질병을 악화시키는 원인으로 작용하고 있다. 의사소통의 장벽이 있다는 점과 병원에 갈 시간조차 좀처럼 허용되지 않는 것도 건강 상태를 악화시키는 이유가 되고 있다.

330. 수감자의 건강도 사각지대에 놓여 있는 문제다. 수감자 일인당 연간 의료비가 37,000원 수준으로 예산이 매우 낮은 수준이다. 2000년 현재 의사 일인당 담당 수용자 수가 1,104명, 일인당 하루 진료인원이 245명으로 의료 인력이 매우 부족하다. 또한 현행 행형법은 수감자들의 건강권을 구체적으로 보장하기보다 대부분 '소장은 무엇을 할 수 있다'는 식으로 규정하고 있고, 그나마 추상적이다. 법에 규정한 입소시 건강진단이나 건강검진도 제대로 지켜지지 않고 있다. 필요한 경우 외부 병원에서 진료를 받기도 쉽지 않다. 한 설문조사에 따르면 단지 5.2%의 응답자만이 외부 병원 입원이 쉽거나 보통이라고 했고 50.5%가 힘들거나 불가능했다고 응답했다. 물론 외부진료가 허용된다 해도 그 비용은 수용자가 부담해야 하며 의료보험은 적용되지 않는다.

제 16장. 교육의 권리: 초중등교육(제 13조)

72) 법무부 제출 2000년 법제사법위원회 국정감사 자료, pp. 175-176

제 1절. 사교육비

A. 결론과 권고

331. 한국정부는 사교육에 대한 정부 차원의 조사를 주기적으로 해야 한다.

332. 정부는 학력에 의해 평가되는 사회적 분위기와 임금체계를 개선을 위해 최선의 노력을 해야 한다.

333. 공교육에 대한 투자를 전면적으로 확대하여 OECD국가 평균 수준의 교육환경을 만들어야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

334. 사회권위원회는 제1차 정부보고서에 대한 최종견해에서 한국의 교육제도의 많은 요소들에 대한 우려를 표명하면서 "한국의 경제력을 감안할 때 무상교육이 중등 및 고등교육에까지 확대되는 것이 적절하다"고 판단하면서 취약계층에 대한 교육접근권 강화를 권고하였다. 또한 사회권위원회는 일반는 평 13의 6(b)항에서 사회권규약 제13조가 말하는 교육권의 내용으로서 '교육접근권'에는 '경제적 접근성'이 포함된다고 하면서 "정부는 점차적으로 중등, 고등교육의 무상화를 확대할 필요가 있다"고 하고 있고, 43항에서는 "정부는 사회권규약 제13조의 완전한 실현을 위하여 신중하고, 구체적이고 목적의식적인 조치들을 취해야 한다"고 하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

335. 제1차 정부보고서와 마찬가지로 제2차 정부보고서도 초등학교 과정의 무상의무교육 실시와 농어촌 지역에만 제한적으로 실시된 중학교 의무교육만을 내세우고 있을 뿐, 사회권위원회의 권고에도 불구하고 제1차 정부보고서 심의 이후 중등교육 무상화의 진척사항에 관한 자료는 하나도 없다. 제2차 정부보고서 332항은 제1차 정부보고서 이전인 1992년 자료를 제시하고 있을 뿐이다.

336. 정부는 과밀학급, 과대규모 학급의 해소 등을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다고 보고하고 있으나 구체적인 교육투자의 내용에 대하여는 언급하지 않고 있으며, 국민의 교육평균연수가 꾸준히 증가하고 있다고만 보고하면서 그 소요경비의 대부분이 사적부담에 의존하고 있음을 누락하고 있고, 교육예산, 학생 1인당 교육비는 절대적인 액수만을 나열하여 전체 경제규모나 다른 OECD 국가와의 차이점도 드러나지 않게 된다.

D. 현 상황과 문제점

337. 대한민국에서의 교육의 역할: 지금까지의 한국의 교육은 지위향상의 도구로써 작용하였다. 이는 한국에서의 직업에 대한 사회적 인식과 임금체계가 학력에 의해 결정되기 때문이기도 하다.

<표18> 1999년 학력별 평균임금⁷³⁾

학력	고졸	초급대졸	대졸
평균임금(월별)(원)	1,088,549	1,126,218	1,650,922

73) 노동부, "학력 및 성별 평균임금"

338. 위의 표에서도 보이듯이 한국에서 학력은 임금을 결정짓는 주요한 요인이 된다. 이런 현실은 한국에서 고등교육에 대한 수요를 과도하게 이끌어 냈고, 결국 입시문제로 직결되었다. 그리고, 이러한 현실은 사교육비를 많이 지출하더라도 상급학교에 진학하는 것을 교육의 최우선 목적으로 삼는 현상의 원인이 된다.

339. 열악한 공교육 환경: 현재 대한민국의 공교육은 지난 반세기동안의 저투자로 매우 열악한 상황에 놓여있다. 학급당 학생수나, 교사 1인당 학생수, 학생 1인당 교육비 지출 등은 OECD국가 중 최저 수준에 놓여있는 상태이다. 또한 정부의 책임을 면하고자 많은 수의 사립학교를 설립함으로써 중등 교육의 50%정도를 사립학교에 맡기고 있는 실정이다. 그러나 정부는 이러한 환경을 개선하려는 노력보다는 교사들에게 책임을 전가하려는 경향을 보이고 있다.

<표19> 주요국가별 학급당 학생수⁷⁴⁾

국가	대한민국	영국	미국	프랑스
학급당학생수(명)	39	22	23	25

<표20> 교사 1인당 학생수⁷⁵⁾

대한민국			OECD국가 평균		
초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교
31	22.5	23.1	17.1	14.9	15.1

340. 위 표에서 보듯이 대한민국의 학습환경은 OECD국가는 물론 개발도상국가의 학습환경에도 미치지 못하는 상황이다. 이러한 학습환경은 자연스럽게 사교육의 욕구를 불러일으키는 원인이 된다. 또한, 공교육의 열악한 환경은 사교육을 많이 받은 학생들의 지적 성취도가 높을 수밖에 없는 조건이 된다.

341. 사교육비 지출: 한국교육에서 가장 큰 문제는 공교육비 투자는 저조한 반면 사교육비가 과다하여 분배구조의 왜곡 및 계층간의 갈등까지 초래하고 있다는 점이다. 교육부의 조사에 의하면 1999년 학부모들이 부담하는 과외비 총액이 6조 7,720억원으로 추산되었다. 또 2000년엔 과외비가 더 늘어 7조 1,276억원에 달했다.⁷⁶⁾ 1999년 대한민국 교육부 예산이 17조원, 총 공교육비가 28조원인 것과 비교할 때 작지 않은 규모임을 알 수 있다.⁷⁷⁾ 교육부의 실태조사에서는 이렇게 나타났지만, 민간단체가 조사한 실태에서는 학부모들의 사교육비 부담이 이보다 훨씬 크게 나타났다.

342. 한국교육개발원의 '1998년 한국 교육비 조사연구 보고서'에 따르면, 사교육비의 전체규모는 29조원에 이르고, 과외비만 14조원에 이르는 것으로 나타났다. 이는 국민들의 교육비 부담이 정부의 교육예산보다 두 배에 다다른 것을 나타낸다. 또한 대한민국에서의 과외비 지출이 음성적으로 이루어지

74) 2000년도 국정감사 자료집

75) 2000년도 국정감사 자료집

76) 교육부, "1999년 교육부 과외비 실태조사"

77) 출처: 교육부 예산(1999)

는 것을 감안한다면, 전체 사교육비의 규모는 정부예산의 두 배 가까이 나올 수 있다는 추정이 가능하다.

343. 이러한 사교육비의 지출은 지역마다 차이를 보이는데, 중산층 이상이 몰려 사는 서울 강남, 서초구의 경우 타 지역보다 사교육비 지출이 월등히 높았고, 대한민국에서 누구나 입학하기를 바라는 서울대 신입생의 25%가 바로 강남, 서초구가 있는 지역이었다.⁷⁸⁾ 이는 바로 교육의 부익부, 빈익빈 현상이 심화되었다는 것을 보여주는 것이며, 교육이 더 이상 평등하게 이루어지지 않는다는 것을 의미한다.

<표21> OECD 회원국의 교육비 현황⁷⁹⁾

구분	1997년			1995년		
	공	사	계	공	사	계
OECD 평균	5.1	0.76	5.8	4.7	1.2	5.9
한국	4.4	2.94	7.4	3.6	2.58	6.2
미국	5.2	1.70	6.9	5.0	1.67	6.7
영국	4.5	-	-	4.6	-	-
프랑스	5.9	0.40	6.3	5.8	0.54	6.3
이탈리아	4.65	0.15	4.8	4.5	0.01	4.7
오스트리아	6.05	0.45	6.5	5.3	0.84	5.5

제 2절. 실업교육

A. 결론과 권고

344. 한국정부는 실업교육의 정상화를 위한 구체적인 방안을 제시하여야 한다.

345. 정부는 학력간 임금격차, 학력에 따른 고용차별 등 학력 중심의 사회 인식을 바꿀 수 있는 방안을 모색하고 시행해야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

346. 사회권위원회의 일반논평 13의 4항은 사회권규약 제13조에 나타난 교육의 목표를 구체화하면서 "교육은 인성의 존엄성·완전한 실현에 초점이 맞추어져 있어야 하고, 모든 사람이 자유사회에 보다 효율적으로 참여할 수 있도록 해주어야 한다"고 하여 어느 한쪽에 치우치지 않은 균형있는 교육을 강조하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

347. 제2차 정부보고서는 최근 대부분의 실업계 학교가 공통적으로 겪고 있는 어려움에 관하여는 전혀 언급하지 않으면서 실업계 학교의 목표에 관한 일반론과, 실업계 학교·학생 수의 절대 수치만을 나열하고 있다.

78) 출처: 서울대학교 2000년도 신입생 환경 조사

79) OECD 발간자료, 2000. 5.

D. 현 상황 및 문제점

348. **실업계 고교 학생의 감소:** 아래 표에서 보듯이 실업계 고등학교의 학생수는 97년 이후부터 정원에 미달되고 있다. 이러한 현상은 실업계 고등학교에 대한 중학생들의 인식이 학업 성취도가 떨어지거나, 집안 환경이 어려운 학생들이 진학하는 곳이라는 것에 머물러 있기 때문인데, 이러한 인식은 학력간 임금이나 학력별 채용의 차별 정책과 연결되어 있다. 또한 실업계 고등학교에 대한 지원이 거의 이루어지지 않고 있는 현상과도 관련이 있다고 볼 수 있다. 해마다 연말이 되면 중학교에 실업계 고등학교의 교사들이 학생들을 유치하러 찾아오는 현상은 실업계 고등학교에 대한 인식이 어느 수준인가를 알 수 있게 하는 일이다.

<표22> 실업계고등학교의 계열별 입학생 미달 현황(단위: 명, %)⁸⁰⁾

계열	1997년			1998년			1999년		
	정원	입학	미달	정원	입학	미달	정원	입학	미달
농업계	13,662	12,414	1,248	12,324	11,497	827	11,248	9,832	1,416
공업계	131,473	128,904	2,569	122,916	120,707	2,209	112,583	106,354	6,229
상업계	162,829	156,053	6,776	146,991	141,071	5,920	129,255	117,431	11,824
수산해운계	2,946	2,611	335	3,142	2,676	466	3,252	2,838	414
가가실업계	2,241	2,232	9	1,900	1,901	-	1,738	1,713	25
계	313,151	302,214 (96.5)	10,937 (3.5)	287,273	277,852 (96.7)	9,422 (3.3)	258,076	238,168 (92.3)	19,908 (7.7)

349. **실업계 학교 학생의 중도 탈락:** 일반계 고등학교의 탈락률에 비해 실업계 고등학교의 탈락률은 두 배 이상 높다. 이는 실업계 고등학교에 진학하는 학생들의 성향, 학교 환경 등이 학생들이 즐겁게 학업에 정진하며 취업을 준비할 수 있게끔 하지 못한다는 것을 알 수 있게 하는 자료이다.

<표23> 실업계고교 중도탈락자 현황(단위: 명, %)⁸¹⁾

연도	일반계 고등학교			실업계 고등학교		
	전체학생	중도탈락자	탈락률	전체학생	중도탈락자	탈락률
1995	1,246,427	16,100	1.29	911,453	29,045	3.19
1996	1,303,874	17,610	1.35	939,433	36,133	3.85
1997	1,376,688	17,470	1.27	960,037	40,066	4.17
1998	1,399,394	18,905	1.35	927,486	43,212	4.66
1999	1,399,389	15,921	1.14	851,751	33,714	3.96

350. **정부의 실업계 고등학교 육성 대책:** 정부는 가능성이 있는 실업계 고등학교는 계속 육성하며, 경쟁력이 없는 학교는 점차적으로 일반계 고등학교로 전환시킨다는 방침을 세우고 있다.⁸²⁾ 그러나 이는 실업 교육의 중요성을 고려하지 않는 상태에서 나온 정책이다. 실업계 학교에 지원하는 학생들이 없다면 실업계 고등학교의 교육과정이나, 환경을 개선하고, 취업과 관련해서 실업계 학생들의 불이익

80) 교육부, "실업고종합대책 참고자료(2000)"
81) 교육부, "실업고종합대책 참고자료(2000)"
82) 2000년도 국정감사 자료집

이 없도록 해야함에도 불구하고, 정부는 경쟁력만을 앞세운 정책을 취하고 있다. 이는 실업교육의 육성을 요구하는 사회적 규약에 어긋나는 행위이다.

제 3절. 교원노조와의 교섭해태

A. 결론과 권고

351. 한국정부는 합법화된 교원노조가 실질적으로 교원지위의 유지·향상, 교육정책 발전에 기여할 수 있도록, 교섭에 성실한 태도로 임하고 교섭결과 체결된 협약을 성실히 이행하여야 한다.

352. 정부는 교원노조가 교사단체로서 교육정책에 관여할 수 있는 정당한 권리가 있음을 인정하고, 그 의견을 적극 수렴하여야 한다.

B. 국제인권법적 근거

353. UNESCO와 ILO가 공동으로 발표한 "교원의 지위에 관한 권고"는 제8조에서 "교원조직은 교육의 발전에 크게 이바지하는 하나의 세력으로 인정되어야 하며 따라서 교원조직은 정책결정에 관여하여야 한다"고 규정하여 교원의 단결권 보장을 통해 교육의 발전이 이루어지고 교원의 권리가 보장될 수 있음을 전제한 다음, 제82조와 제83조에서 교원노조의 교섭권을 보장하는 법적·자발적 장치 설치를 의무화하면서, 교원의 근무조건은 교섭절차를 통하여 정하도록 규정함으로써 국가를 포함한 사용자 일방적으로 교원의 봉급과 근무조건을 정할 수 없도록 하고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

354. 제2차 정부보고서는 교원의 지위를 보고하면서 이미 91년에 제정되어 현재로서는 교원의 지위를 유지·향상하는데 그다지 역할을 하고 있지 않은 '교원지위향상을위한 특별법' 제정을 언급하고 있고, 또한 1999년 9월부터 9개월 동안 행해진 교원노조와의 첫 단체교섭에서 불거진 문제들에 관한 부분이 빠져있다.

D. 현 상황과 문제점

355. 한국에서는 2000년 7월 1일 비로소 교원노조가 합법화되었고 첫 단체교섭이 이루어졌다. 교섭의 한 쪽 당사자인 교육부는 처음부터 분과별 교섭만을 고집하고 전체 의안을 심의하는 본 교섭을 거부하고, 교원단체에 불과한 한국교총과의 협의는 신속하게 진행하면서 노조와의 교섭은 진행시키지 않는 부당노동행위를 자행하였다. 뿐만 아니라 전국교직원노동조합이 교섭사항으로 제시한 사안 중 대부분을 교육정책에 관한 것이라는 이유로 아예 교섭대상으로 삼지 않음으로써, 교원단체가 교육의 발전에 크게 이바지하는 하나의 세력임을 인정하지 않았다.

356. 교섭이 답보상태에 빠졌을 때 쟁의행위가 금지되어 있는 교원노조는 적절한 강제수단을 찾지 못하여 집단으로 휴가를 내고 집회를 갖거나 주요 간부들이 단식, 삭발을 하는 등의 수단으로 맞섰고, 그 과정에서 비폭력집회에 참석하였던 2명의 교사가 구속되어 현재 재판받고 있으며 재판결과에 따라 해직될 위기에 처해 있다.

357. 게다가 어렵사리 체결된 단체협약을, 체결의 당사자인 교육부가 예산부족을 이유로 정부측 예산안에조차 반영하지 않아, 교원노조의 교섭권 전체를 무력화하였다.

<표24> 체결된 단체협약 항목 중 예산반영내역(단위: 백만원)⁸³⁾

구분	항목	예산액
반영된 것	4.7% 보수인상 등 5개 항목	799,291
미반영된 것	초과수업수당 신설 등 12개 항목	766,272

제 17장. 교육의 권리: 고등교육(제 13조)

제 1절. 높은 대학 등록금

A. 결론과 권고

358. 고등교육에 합당한 학습능력을 갖추고 있음에도 불구하고 과도한 등록금 부담으로 교육기회에서 배제되는 일이 없도록 정부는 고등교육에 대한 제정을 확충해야 한다. 또한 정부는 고등교육을 점진적으로 무상화할 수 있는 방안을 세워야 한다.

359. 정부는 교수 확보율을 최소 기준 이상 유지하도록 예산을 지원하고 효과적으로 감독하는 등 열악한 고등교육 환경을 개선하기 위해 노력해야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

360. 제1차 정부보고서에 대한 최종견해에서, 사회권위원회는 "한국의 경제력을 감안할 때 무상교육이 중등 및 고등교육에까지 확대되는 것이 적절한 것으로 보인다"고 우려하며 "여성을 포함해 사회적으로 가장 취약하고 불리한 계층의 중등 및 고등교육과정에 대한 접근을 강화하고, 고등교육부문을 확대해야 할 필요성이 있다"고 권고한 바 있다.⁸⁴⁾

C. 제2차 정부보고서 평가

361. 제2차 정부보고서 346항은 대학진학률과 전체인구 대비 고등교육기관 재학생수의 비율을 설명하면서 대한민국의 고등교육 기회가 비교적 열려 있는 것으로 평가하고 있다. 또 347항은 고등교육에 대한 공공 보조금에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. "고등교육의 비용(공교육비)은 1996년의 경우 국·공립대학은 1조 5,449억원이고 사립대학은 5조 3,570억원으로 합계 6조 9,019억원에 이르고 있다." 이는 마치 정부가 고등교육을 위해 지원하는 총비용을 서술하고 있는 것처럼 보이지만 그것은 사실과 다르다. 통계청의 용어정의에 따르면, 여기서 서술하고 있는 공교육비란 교육기관에 대한 직접 공공

83) 전교조 제출 국회교육위원회 2000년 국정감사자료
84) E/C.12/1995/3, para. 13

교육비 뿐 아니라 가계나 기타 민간부문에 교육기관에 납부하는 교육비, 즉 수업료와 기타 납부금을 모두 포함하는 것이다. 제2차 정부보고서는 이와 같이 공공부담과 사부담이 구분되지 않는 통계수치를 인용함으로써, 고등교육에 드는 막대한 사부담 비용 문제를 의도적으로 회피하고 있는 듯이 보인다.

D. 현 상황 및 문제점

362. 한국에서는 고등교육을 받기 위해 개인들이 지불해야 하는 교육비가 지나치게 높다. 한국의 전체 고등교육기관 336개 중 279개로 전체의 83%⁸⁵⁾를 차지하는 사립대학들은 최근 10년 동안 등록금을 3배 이상이나 인상했다.

<표25> 1989년 대비 1997년 사립대학 연간 학생 1인당 등록금 증감 현황 (단위: 천원)

연도	인문·사회	이학·체육	공학·예능	약학	의·치학
89년	1,279.0	1,394.0	1,451.2	1,553.6	1,698.7
97년	3,979.5	4,713.2	5,156.2	5,534.8	5,828.6

363. 해마다 사립대학은 학생등록금 인상의 핵심적인 이유로 물가인상을 들어왔다. 물가인상에 따른 재정 수요를 충당하기 위해서는 등록금을 인상할 수밖에 없다는 주장을 펴 왔으나 이것은 사실과 다르다. 아래의 표는 사립대학들이 97년, 98년을 제외하고는 모두 물가인상률보다 2-3배 이상 인상되었으며, 인상률도 모두 두 자리 수를 기록했음을 보여준다.

<표26> 학생등록금 인상률 및 소비자물가 상승률⁸⁶⁾ (단위: %)

구분	90년	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년
국립	3.2	7.5	9.6	11.5	11.5	11.2	11.3	5.0	0.7
사립	11.8	15.5	15.5	16.2	13.5	14.6	13.7	6.7	0.5
소비자물가 상승률	8.6	9.3	4.5	5.8	5.6	4.7	4.5	4.5	9.0

364. 문제는 대학들이 학교를 운영하는데 드는 비용을 학생들의 등록금에 지나치게 의존하고 있다는 데 있다. 한국의 사립대학들은 학교 운영비의 65% 이상을 학생등록금에 의존하고 있는 것이다.

<표27> 전국 사립대학 등록금 의존율⁸⁷⁾

연도	95년	96년	97년	98년
등록금 의존율	68.8	67.4	65.8	65.5

85) 제2차 정부보고서 <표55>: 교육부·한국교육개발원, "교육통계연보 1997", 1998
86) 교육부·한국교육개발원, "간추린 교육통계", 1998
87) 교육부·한국교육개발원, "간추린 교육통계", 1999

365. 고등교육의 열악한 환경에 대한 근본적인 책임은 국가에게 있다. 현재 정부가 공교육에 투자하는 비용은 매우 낮다. 국가는 대학 자체적으로 해결해야 할 문제라는 이유로 등록금 인상을 방치하고 있을 뿐, 국가교육재정을 확충해 국민들의 교육비 부담을 줄이려는 노력은 기울이지 않고 있는 것이다. 결과적으로 정부는 고등교육을 위해 가계가 부담해야 하는 막대한 비용을 방치하고 있다. 이처럼 높은 등록금 인상은 저소득 계층의 경제적 부담을 가중시키면서 이들이 고등교육 기회를 균등하게 누리는데 큰 장애로 작용하고 있다.

<표28> GDP 대비 자원별 고등교육비 구성(1997)⁸⁸⁾ (단위: %)

	국가평균	한국	네덜란드	프랑스	일본	멕시코	미국	포르투갈	독일	캐나다
교육기관에 대한 직접공공교육비	1.0	0.5	1.1	1.0	0.5	0.8	1.4	1.0	1.0	1.2
교육기관에 대한 민간교육비	0.31	1.95	0.03	0.14	0.58	0.27	1.29	0.02	0.08	0.35

<표29> 학교 교육비의 공공 및 민간재원 구성(최종재원기준/1997)⁸⁹⁾ (단위: %)

		국가평균	한국	멕시코	캐나다	미국	일본	독일	프랑스	네덜란드
고등교육	공공재원	77	22	75	60	51	45	92	85	87
	민간재원	23	78	25	40	49	55	8	15	13

366. 이렇듯 고등교육을 위해 배정되는 교육예산이 워낙 적다보니, 고등교육의 여건도 매우 열악하다. 또한 열악한 교육여건은 고등교육의 질에 부정적인 영향을 미치고 있다. 교수 1인당 학생 수는 그 대표적인 예다.

<표30> 교수 1인당 학생 수 국제비교⁹⁰⁾ (단위: 명)

	국가평균	미국	독일	네덜란드	일본	헝가리	아일랜드	스페인
98년	14.6	14.6	12.4	18.7	11.8	11.8	18.0	17.2

<표31> 한국의 교수 1인당 학생 수⁹¹⁾ (단위: 명)

1992	1995	2000
37.6	35.0	39.7

88) OECD Education Database, 부록 3

89) OECD Education Database, 부록 3

90) OECD 교육지표; 공공 교육기관만을 대상으로 함.

91) 교육부·한국교육개발원, "교육통계연보", 2000; 국공립대학, 사립대학을 모두 대상으로 함.

제 2절. 교수들의 학문적 자유 : 신분불안 및 근무여건 악화

A. 결론과 권고

367. 한국정부는 교수제임용제 및 교수 계약제에 의해 교수들이 부당하게 해직되지 않도록 제도적 장치를 마련하고 감독을 강화해야 한다.

368. 한국정부는 교수들이 교육과 연구 활동의 자율성을 신장하면서 기본적 인권을 보장받을 수 있도록 교수노조를 허용해야 한다.

B. 사회권위원회의 권고

369. 사회권위원회는 일반논평 13의 38항에서 "교육권은 교원의 학문의 자유가 동반될 때만 향유할 수 있다"며 "모든 교육부문에 교원과 학생들의 학문의 자유를 가질 자격이 있다"고 강조하고 있다. 그러나 한국의 교수 제임용제와 앞으로 시행될 교수 계약제는 교원들의 지위를 불안정하게 만들으로써 그들의 역할에 합당한 처우와 지위 및 학문의 자유를 누리는데 장애가 되고 있다.

C. 제2차 정부보고서 평가

370. 제2차 정부보고서는 교수의 지위와 학문의 자유 분야 등에 관해 전혀 기술하지 않고 있다.

D. 현 상황 및 문제점

371. 1975년에 도입되어 1976년부터 시행돼 온 교수제임용제는 교수를 일정한 기간(4~10년)을 정해 임용한 뒤 이 기간이 끝나면 논문편수 등 일정한 요건을 갖췄는지를 심사하는 제도다. 교수들은 이 심사를 통과할 때 제임용될 수 있다. 이 제도는 학문적으로 제임용 요건이 충분하지만 시국사건에 국가권력에 비판·저항하거나 사학재단의 비리를 폭로하는데 앞장선 교수 등을 탄압하는 수단으로 정권이나 학교 측에 의해 악용되어왔다. 지난 1976년 교수제임용제가 실시된 이래 1999년까지 제임용에서 탈락한 교수는 226명이다. 예를 들면, 1998년 서울대학교 미술대학의 김민수 교수는 국제학술지에 논문이 실리는 등 높은 학문적 업적을 인정받았으나, 학교 측은 연구실적이 미비하다는 이유로 김 교수를 제임용에서 탈락시켰다. 이에 대해 김 교수가 논문에서 학계 원로의 친일 행적을 거론한 것이 제임용 탈락의 배경이 되었다는 주장이 제기돼 학문의 자유를 둘러싼 논란을 일으켰다.

372. 정부는 2001년 말로 교수제임용제는 폐지하고, 2002년 1월 1일부터 '교수계약제'를 시행하기로 했다. '교수계약제'는 교수 업적평가를 기초로 해 임용기간, 성과급, 연봉 등의 조건을 교수와 학교가 계약하는 것이다. 경쟁을 도입해 대학 교수집단이 보다 연구성과를 많이 내도록 하겠다는 발상이 이 제도의 근간을 이루고 있다.

373. 그러나 교수계약제는 계약제와 연봉제를 결합해 교수들의 신분을 더 크게 위협할 것으로 우려된다. 교수계약제는 교수집단 전체를 불안정하게 해 장기적으로 연구와 교육의 질적 향상을 담보하기 어렵게 만들 것이다. 나아가 교육과 학문의 자유와 자율을 억압하는 근본요인으로 작용할 것이다. 합리적인 교수업적평가의 기초가 마련되어 있지 않은 상황에서 교수 계약제는 학교측이 교수들을 통제

하는 수단으로 전락되기 쉽다.

374. 이런 상황에서 교수단체들은 교육과 학문의 자유를 지켜나가면서 최소한의 노동권을 보장받기 위해 교수노조 결성을 추진하고 있다. 하지만 한국의 국가공무원법 제66조와 사립학교법 제55조는 교수들의 노조 결성을 금지하고 있다. 또한 교원노조법 제2조는 대학교원을 노조설립 대상에서 제외하고 있다.

제 18장. 문화적 권리(제 15조)

제 1절. 한국에서 보장되고 있는 표현의 자유 수준

A. 결론과 권고

375. 한국정부의 문화적 생산물에 대한 국가보안법적용의 포괄적 적용은 표현의 자유에 대한 근본적인 제약으로 나타나고 있다. 정부는 현재 남북 관계의 진전에 발맞추어 이미 그 실효를 잃어버린 국가보안법의 폐지 혹은 전면 수정을 고려해야 할 것이다.

376. 심의제가 폐지되고 등급제가 신설되었으나 등급의 판정을 받은 문화적 생산물을 함유할 수 있는 제도적 장치는 거의 없다. 정부는 상업물 등급제를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치로 성인 전용판 설치 등의 조치를 적극적으로 시행해야 한다.

B. 제2차 정부보고서 평가

377. 제2차 정부보고서에는 문화적 자유에 대한 일반적인 노력의 의지만이 드러나고 있을 뿐 구체적인 침해내용과 그에 대한 대책이 전혀 논의되지 않고 있다.

C. 현 상황 및 문제점

378. 한국의 문화적 환경은 분단국가라는 상황적 요인과 오랫동안 군사정권 하에서 형성된 일원화된 문화가치에 의해 규정되어 왔다. 특히, 국가보안법에 의한 표현의 자유에 대한 제약은 심각하다. 이러한 제약은 김대중 정권 취임 후에도 변함이 없었는데, 지난 1997년 제2회 인권영화제에 출품되었던 "레드헌트"가 국가보안법 위반이라는 혐의로 올해까지 법정공방을 해왔으며, 화가 신학철의 "모내기"라는 작품은 국가보안법상 유죄판결로 폐기될 상황에 처해있다. 또한, 이미 상당히 인지도가 있는 소설인 "태백산맥"의 작가인 조정래는 수차례 국가보안법 위반으로 피소 당해왔으며, 작년도 다시금 국가보안법상의 이적 표현물이라는 혐의를 쓰게 되었다.

379. 문화 생산물은 일반 공산품과는 다른 가치로 판단되어야 함에도 불구하고 획일적인 기준을 통한 순수 창작물의 법적 처벌이 이루어지고 있다는 것 역시 중대한 문제다. 장정일의 소설 "내게 거짓말을 해봐"와 만화가 이현세의 "천국의 신화"는 성적 묘사가 문제가 되어 법적 처벌을 받았으며, 영화

"둘 하나 섹스"의 경우에는 등급신청보류에 의해 개봉이 지연되는 사례 등이 발생했다.

제 2절. 문화적 예외에 대한 한국 정부의 무시

A. 결론과 권고

380. 한국정부는 경제적 자유화를 우선하는 대외정책을 채택함으로써 우리의 문화 주권에 대한 심각한 침해를 가하고 있다. 문화적 생산물은 결코 공산품과 같은 논리가 적용될 수 없는 특수한 것으로서, 그 보호는 곧 문화적 주권의 행사라고 볼 수 있다. 그러므로, 한국정부는 문화부문을 경제부문과 같이 교역의 대상이 아니라 문화적 자원을 보전한다는 차원의 의지가 필요하다.

381. 또한 미국 등이 요구하는 신자유주의적 질서 재편에 문화적 창조물은 분명 대상이 아니라는 한국정부의 공개적 의사표명 및 실효성 있는 제도적 장치 마련이 시급하다.

B. 국제인권법적 근거

382. 한국정부가 여전히 진행중인 한미통상협상과정에서 '스크린쿼터'제도를 교섭대상으로 상정한다면 이는 궁극적으로 국내의 주체적 영상제작물의 존립에 대한 심각한 침해가 될 것이다. 또한 미국을 중심으로 하는 세계의 신자유주의 세력이 한국의 문화생산물 보호 정책에 대해 폐지를 요구하는 것은 '문화의 보전'을 명시하고 있는 사회권규약 제15조 2항뿐만 아니라, 국내 문화적 생산물의 선택범위를 축소시킨다는 측면에서 '문화적 생활에 참여할 수 있는 권리'를 명시하고 있는 동조 1항에도 저촉되는 것이다.

383. 경제적 자유화를 표방하고 있는 세계무역기구(WTO)에서도 지난 1993년 출범 당시 '문화적 예외 조항'이 인정되었고, 최근 OECD국가간의 다자간 협상과정(MAI)에서도 '문화적 예외조항'이 거론된 바 있다. 이는 문화적 가치가 경제적 가치와 분명히 다르다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

C. 제2차 정부보고서 평가

384. 제2차 정부보고서에는 문화생산물의 특수한 가치에 대한 이해가 전혀 보이지 않으며 따라서 이에 대한 어떠한 언급도 찾아 볼 수 없다.

D. 현 상황 및 문제점

385. 1997년 IMF 구제금융을 신청하면서, 한국정부는 모든 것을 경제적 자유화를 통해 해결하려는 시도를 해왔다. 이는 IMF의 요청에 의해서 강제된 부분도 없지 않으나, 김대중정부가 취임한 후 일련의 경제 조치 속에서 경제외적인 요소 특히, 문화적 측면은 경시된 측면이 없지 않다. 그것의 대표적인 사례가 한미통상협상 과정에서 나타난 '스크린쿼터'제 폐지 논의이다.

386. 스크린쿼터제는 영화직배사의 국내 유입에 따른 최소한의 조치로 시행된 것으로, 영상산업에 대한 보호 및 영상 제작물의 유지와 발전을 위한 최소한의 장치로 도입된 것이다. 위에서도 언급했듯이, 경제적 자유화를 표방하고 있는 WTO에서도 지난 1993년 출범 당시 '문화적 예외조항'이 인정되었고,

최근 OECD국가 간의 다자간 협상과정(MAI)에서도 '문화적 예외조항'이 거론된 바 있다. 이는 문화적 가치가 경제적 가치와 분명히 다르다는 것을 단적으로 보여주는 것이다. 그럼에도 불구하고, 그동안 한국정부는 '스크린쿼터'문제를 경제적 자유화의 범주에서 사고해왔다.

387. 그러나, 스크린쿼터제의 실행여부를 감시하는 '스크린쿼터감시단'의 조사를 참조해볼 때 지난 1999년에만 총 34건의 위반사례가 적발되었으며, 그것이 전국 몇몇의 대도시만을 대상으로 했다는 점에서 보자면 그 수는 상당할 것으로 생각된다⁹²⁾. 이는 '스크린 쿼터' 한국 영화의 자생력을 보호하는데 최소한의 장치임이 분명하다고 본다. 하지만, 아직 마무리되지 않은 한-미 투자협정에서 스크린쿼터에 대한 논의가 언제나 다시금 부각될 수 있는 상황이라는 사실에 우리는 주목한다. 이러한 우려는 3차에 이은 일본대중문화개방의 과정에 비추어 볼 때 전혀 현실성이 없는 것이 아니다. 실제로 한국정부는 별다른 장기적 전망없이 특정 정치인의 시혜적 발언으로 일본대중문화를 개방해왔다. 한국정부가 여타 국가와 통상에 관련된 기타의 과정에서 언제나 고유의 문화적 자원에 대한 물이해가 드러날 수 있다는 것이 현 상황이라고 우리는 판단한다.

92) '스크린쿼터 연대' 통계·분석자료실(<http://www.screenquota.org>)

Economic, Social and Cultural Rights in the Republic of Korea

NGOs' Alternative Report

to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights
on the Second Periodic Report submitted by the Republic of Korea
Under Article 16 & 17 of the International Covenant
on Economic, Social, and Cultural Rights

April 2001

KOREA NETWORK For the 2nd Submission of the Alternative Report under ICESCR

Preface

In June 1999, the Korean Government submitted its second periodic report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter referred to as the CESCR) under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter referred to as the ICESCR). However, in our view, this second periodic report is far from adequate in its contents as well as in the process in which it was prepared and submitted, and thus it can easily lead to a false understanding of the real situation in the Republic of Korea.

The aim of this Alternative Report prepared by Korean NGOs is not only to help the CESCR to correctly understand how far economic, social and cultural rights of Korean people have enjoyed but also to bring the attention of the CESCR to those issues which have not been seriously dealt with in the second periodic report of the Korean Government.

We sincerely hope that the CESCR will take the remarks and recommendations presented to it in this document into consideration, and that they will reverberate in the CESCR's examination of the report of the Republic of Korea during the 25th Session.

The 17 NGOs participating in the preparation and submission of this document are as follows.

CNCR (Citizen Network for Cultural Reform), CRHCO (Council for Representatives of Health Care Organizations), GKU (Green Korea United), JCMK (Joint Committee for Migrant Workers in Korea), KCTU (Korea Confederation of Trade Unions), KFWSH (Korean Federation for Worker's Safety and Health), KOCER (Korea Center for City and Environment Research), KPAF (Korean People's Artists Federation), KTEU (Korea Teachers' and Educational Workers' Union), KWAU (Korea Women's Association United), MINBYUN (Lawyers for a Democratic Society), NAPDS (National Association of Professors for a Democratic Society), PSPD (People's Solidarity for Participatory Democracy), PSSP (People's Solidarity for Social Progress), RIDRIK (Research Institute of Differently Abled People Rights in Korea), SARANGBANG (Sarangbang Group for Human Rights), SNforMRF (Struggle Network for Migrant Workers' Labor Rights and Freedom of Migration).

Contact Point

- Kim, Gi-Youn
MINBYUN (Lawyers for a Democratic Society)
5F, Sinjeong Bldg, 1555-3, Seocho-dong, Seocho-Gu, Seoul, Korea, P.O. 137-070
Tel. (+82 2) 522 7284, Fax. (+82 2) 522 7285
E-Mail m321@chollian.net, angelakim94@hotmail.com
- Lee, Joo-Young
SARANGBANG Group for Human Rights
4F, 8-29, Myungryun-dong 2-ga, Chongno-gu, Seoul, Korea, P.O. 110-522
Tel. (+82 2) 741 5363 Fax. (+82 2) 741 5364
E-Mail rights@chollian.net, jylee0530@orgio.net

CONTENTS

Preface.....	2
Contents.....	3
List of Tables.....	6
Chapter 1. The Overall Assessment of the Korean Government's Second Periodic Report...	7
Chapter 2. Factors and Difficulties in the Implementation of the ICESCR	
Section 1. Globalization.....	8
Section 2. Economic crisis and structural adjustment programs of IMF.....	9
Section 3. Division of the Korean Peninsula : Excessive defense spending and insufficient social welfare budget.....	11
Chapter 3. The Status of the ICESCR in Domestic Jurisdiction.....	11
Chapter 4. Rights of Refugees (Article 2).....	14
Chapter 5. Rights of the Disabled (Article 2, 6, 7, 10, 13)	
Section 1. Right to work.....	17
Section 2. Children with disabilities alienated from mandatory and free education.....	18
Section 3. Women with disabilities: Violence, Right to social welfare and Right to work.....	20
Section 4. Accessibility of the disabled.....	22
Chapter 6. Rights of Migrant Workers (Article 2, 6, 7, 8, 10, 13)	
Section 1. Trainee System (Trainee working system).....	24
Section 2. Discrimination against migrant workers: Right to work.....	27
Section 3. Discrimination against migrant workers: Right to social welfare.....	28
Chapter 7. Right to Work and Working Conditions (Article 6, 7)	
Section 1. Long working hours.....	30
Section 2. Massive unemployment resulting from indiscriminate Structural Adjustment.....	31

Section 3. The widening income gap.....	33
Section 4. Deficient maternity protection.....	34
Section 5. Insufficient labour inspection/supervision capacity.....	34
Section 6. Absence of substantial unemployment relief measures.....	35
Chapter 8. Industrial Safety and Health (Article 7)	
Section 1. Responsibility of the Government.....	37
Section 2. Increasing number of industrial accident and death.....	38
Section 3. Deregulation related to safety and health.....	39
Section 4. Restriction on the medical treatment for injured workers.....	41
Section 5. Lack of measures for small-scaled manufacturing unit.....	41
Chapter 9. Basic Labor Rights (Article 8)	
Section 1. Government employees and teachers.....	42
Section 2. The Prolongation of the ban on Union pluralism at enterprise levels.....	44
Section 3. The Ban on the payment of remuneration by employers to full-time trade union officials.....	45
Section 4. The Freedom of association for dismissed or unemployed workers.....	46
Section 5. Suppression on trade union activities by the use of the Criminal Code.....	47
Section 6. Ineffective Tripartite Commission.....	50
Chapter 10. Irregular Workers (Article 6, 7, 8)	
Section 1. The rapid increase of contingent workers.....	51
Section 2. Irregular workers suffering from unstable employment.....	53
Section 3. Deprivation of worker's basic rights.....	54
Section 4. Poor condition of labor.....	56
Chapter 11. Right to Social Security (Article 9)	
Section 1. The exclusion of the underprivileged from social insurance.....	58
Section 2. Inadequate level of benefits of social insurance.....	60
Section 3. Insufficient Social Security Budget.....	60
Section 4. Aggravation of Poverty.....	62
Section 5. Lack of infrastructure of the social security system.....	64
Chapter 12. Rights of Women (Article 2, 6, 7, 10)	
Section 1. Status of women in politics, policymaking process, and government positions.....	65
Section 2. Ineffective implementation of the law related to women's equal rights	

and protection of victims.....	66
Section 3. Measures for stabilizing employment, equal employment and unemployed women workers.....	68
Section 4. The Family Headship System("Ho-Ju").....	72
Chapter 13. Protection of Children (Article 6, 10, 11)	
Section 1. Child Labor.....	73
Section 2. Sexual Exploitation of the Child.....	75
Section 3. Children skip meals.....	76
Chapter 14. Right to an Adequate Standard of Living (Article 11)	
Section 1. Forced eviction and measures for tenants.....	77
Section 2. Housing Problems of low income households.....	78
Chapter 15. Right to Health (Article 12)	
Section 1. Barriers to health care services utilization.....	80
Section 2. Health care budget and health care policy.....	82
Section 3. Health of minority groups.....	84
Chapter 16. Right to Education: Primary and Secondary Education (Article 13)	
Section 1. Expenses on private education.....	86
Section 2. Vocational education.....	90
Section 3. Negotiation with teachers union.....	91
Chapter 17. Rights to Education: Higher Education (Article 13)	
Section 1. High tuition fees.....	93
Section 2. Academic freedom: Professors' insecure status and worsening working conditions.....	96
Chapter 18. Right to Cultural Life (Article 15)	
Section 1. The level of freedom of expression permitted in Korea.....	98
Section 2. The Government's ignorance of cultural exceptions.....	99

List of Tables

- Table 1. 「Annual Household Balance of Urban Workers in 1998」
- Table 2. Budget Expenditures by function in 2000
- Table 3. Asylum applications and refugee status determination (February 13, 2001)
- Table 4. Asylum applications and refugee status determination by nationality(February 13, 2001)
- Table 5. The number of migrant workers in Korea by the status, August 2000
- Table 6. Statistics of compensated industrial accident
- Table 7. Examples of deregulation of rules on industrial safety and health
- Table 8. Change of the number of Safety and Health officer
- Table 9. Comparison Irregular Worker's wage with Regular Worker's one
- Table 10. Working Hours by the employment type
- Table 11. Coverage rate of each social insurance program according to the employment type
- Table 12. OECD States, Percentage of GDP at social expenditures(1995)
- Table 13. Trend in the proportion of Medical Aid recipients among the whole population
- Table 14. The trend of the government budget allocated in health care budget
- Table 15. The trend in the total amount
and the proportion of health care budget in the government budget
- Table 16. The number of beds in public hospitals and in private hospitals
- Table 17. Comparison of the rate of caesarian section operation
- Table 18. Average wage by education level in 1999
- Table 19. Number of students in a class
- Table 20. Number of Students per teacher
- Table 21. Educational Expenditure as a percentage of GDP, by source of funds
- Table 22. Shortage of students in high school for vocational education by department
- Table 23. Dropouts in school for vocational education
- Table 24. Items reflected in Budget Planning from Collective Negotiation
- Table 25. The increase of tuition per student at the private university in 1989 and 1997
- Table 26. The increase of student tuition, compared with that of consumer price
- Table 27. Private universities' reliance on student tuitions
- Table 28. The magnitude of higher education expenditure as opposed to GDP(1997)
- Table 29. Higher education finance provided by each sector, based on the final financial resources
- Table 30. Number of students per professor: international comparison
- Table 31. Number of students per professor in Korea

Chapter 1. The Overall Assessment of the Korean Government's Second Periodic Report

1. The Republic of Korea has been recognized as a symbol of marvelous economic development until the mid-1990s. However, the economic crisis of 1997-1998 revealed that Korea's economic development had been far from being human-oriented and sustainable one. The unemployed and the poor became the main victims of the economic crisis, owing to the lack of social welfare programs. Moreover, structural adjustment programs imposed as conditions for loans by the IMF(International Monetary Fund) have become serious obstacles to the implementation of the ICESCR, exacerbating the inequalities among the classes.

2. However, the Korean Government does not explain in its report the factors and difficulties that influence the implementation of the ICESCR. This is incompatible with the objective of the report specified in the para. 8 of the CESCR General Comment 1 that "it is essential that States parties report in detail on *the factors and difficulties* inhibiting such realization".

3. In addition, the second periodic report does not describe fully the worsening situation after 1997 in the realization of the Covenant rights, which raises suspicion that it might be an intentional omission by the Korean government. There are some important indexes that show us the current situation of the economic, social and cultural rights – for example, unemployment rates, women employment, income distribution, and the industrial accident incidence rate. However, the figures after 1996 or 1997 do not appear in the second periodic report. Here, we point out again that one of the objectives of reporting is "to ensure that the State party monitors *the actual situation* with respect to each of the rights on a regular basis and is thus aware of the extent to which the various rights are, or are not, enjoyed by all individuals"¹.

4. Another objectives of reporting is to demonstrate that such principled policy-making has in fact been undertaken² and to include in the periodic reports information which shows the progress over time³. However, the second periodic report presents only the policies and the legislations adopted by the government, and does not properly assess what changes have been made after the enforcement of those legislations. The data presented for the assessment are usually incommensurable with international standards. In addition, it does not make any reference to some governmental measures against the realization of the Covenant rights – for example, the introduction of mass layoffs and worker dispatch programs, the loosened regulation on industrial

¹ CESCR General Comment 1. para. 3

² CESCR General Comment 1. para. 4

³ CESCR General Comment 1. para. 7

safety and working environment, indiscriminate exploitation of natural resources, and privatization of public medical institutions.

5. The Korean government is not taking enough responsibility to actively publicize the ratification and the entry into force of the ICESCR. In addition, the government did not announce to its citizens the drawing out process and the submission of the report. Korean NGOs had already pointed out this problem in 1995 during the review process of the initial report. This time again, the government submitted the report in June 1999, and the NGOs came to know of it after a few months only through the CESCR. Moreover, the government rejected the NGOs' repeated invitation to the consultation in October 2000 and January 2001. In the time of only two weeks left until the 25th session, the government proposed a meeting to NGOs. We, NGOs welcomed it that the government has changed her mind. However, this belated act of the government is still far from fulfilling its obligation. We have a strong feeling that it is designed not to genuinely consult with NGOs but to show the government's performance. From our point of view, it is incompatible with the objective of reporting, which is to "facilitate public scrutiny of government policies with respect to economic, social and cultural rights and to encourage the involvement of the various...sectors of society in the formulation, implementation and review of the relevant policies."⁴ Also, the government does not conform with the CESCR's recommendation that the state party "consult with NGOs on overall implementation of the Covenant including making of reports."⁵

6. In conclusion, it is our assessment that the second periodic report is one-sided and only highlights the efforts of the government authorities. The report does not meet the essential objectives of the Covenant rights, which is to eliminate obstacles and to set directions for future policy making. It is clearly incompatible with the view of the CESCR that "it would be incorrect to assume that reporting is essentially only a procedural matter designed solely to satisfy each State party's formal obligation to report to the appropriate international monitoring body"⁶.

Chapter 2. Factors and difficulties in the implementation of the ICESCR

Section 1. Globalization

⁴ CESCR General Comment 1. para 5

⁵ E/C 12/2000/6: NGO participation in activities of the CESCR - Note by Secretariat, para. 12

⁶ CESCR General Comment 1. para. 1

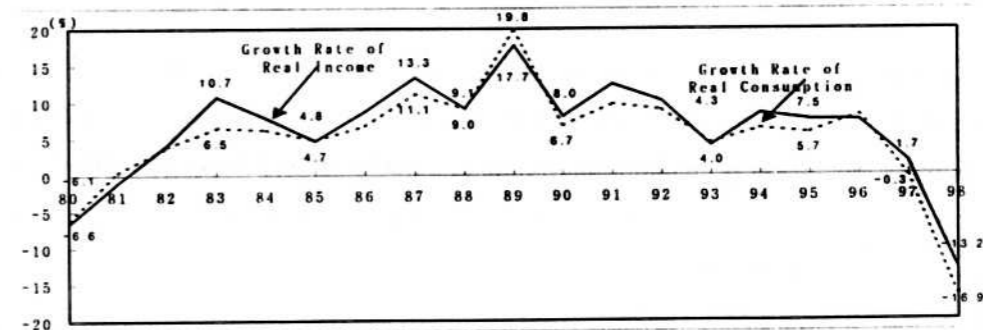
7. The CESCR has defined that Globalization⁷ has much to do with a) letting a state's policy-making more dependent on free market system, international capital market and institution, b) diminishing roles of government and budget, c) privatizing various areas which once had been managed by the government, d) mitigating regulations on investment, e) guaranteeing individual's creativeness and f) enlarging the roles of corporations (especially Multi National Corporations) and private areas. It also expressed its concern that even if these trends do not necessarily deteriorate human rights, there is a danger of setting back human rights protection as a result of spreading out government's resources and competencies to relevant sectors.⁸

8. Globalization in Korea has manifested in more focus on competition and self-regulation, less priority on protecting the socially vulnerable, or deregulation for the sake of efficiency. After Korea became a member of OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) in 1995, these trends have accelerated as it has to obey multilateral regulations of WTO (World Trade Organization) system and market-opening programs submitted to OECD. Globalization was another name for enhancing national competitiveness and this perspective let policy makers put more emphasis on economic development rather than on social security. Adding regulations, securing social security budget, and other methods of enlarging the government's role to guarantee the Covenant rights were looked upon as an impediment to economic development.

Section 2. Economic crisis and structural adjustment programs of IMF

9. Recently the Korean economy went through unprecedented crisis. Family income and consumption decreased most seriously since 1980. Real income and real consumption began to decline, and the growth rates in 1998 were -3.2% and -6.9% respectively.

Table 1. 「Annual Household Balance of Urban Workers in 1998」⁹



⁷ Globalization: a social phenomenon that development of technology, communication and information makes the world smaller and more interdependent in various areas

⁸ "Globalization and Economic, Social and Cultural rights", Statement by the CESCR, 01/05/98

⁹ National Statistics Office, March 1999

10. Structural adjustment programs suggested by IMF and IBRD as remedies to financial and foreign currency crisis focused on structural adjustment of 4 areas - finance, corporations, public sectors, and labor - under the market-oriented paradigm. The rights of the socially vulnerable people such as workers and poor people to adequate living were ignored in the name of overcoming national crisis. Many policies for welfare, education and environment were substituted by economic recovery policies. Even though UN Commission on Human Rights and other institutions have recommended many times that "UN bodies and agencies, including related financial and trade institution, should respect the International Covenants on Human Rights and other basic conventions in the field of human rights as if they themselves were parties"¹⁰, we cannot find any regulation in the IMF statute that the Covenant rights should be secured, promoted and considered. On the contrary, IMF claimed to have no legal relations with the CESC¹¹ and demanded the strict retrenchment and restructuring policies with no consideration given to their impact on social and economic human rights in return for its bailout fund.

11. The structural adjustment demanded by IMF was considered in the same light with making labor flexible. As a result, unemployment and temporary employment increased¹², and gaps between regular and irregular workers were widened in social and cultural participation as well as income. After the structural adjustment was imposed, the income of the highest 10% increased by 4%, while that of the lowest 20% decreased by 17.2%.¹³ Also, the privatization of public sectors such as electricity, communication and health, which are the main areas under government-led structural adjustment, may not only increase the cost of public services but also hamper the equal access to such public services. Mitigation of regulations on corporations and weakened control over the discharge of pollutants and the destruction of resources resulted in environment destruction. In the area of national health care policy, the cutback on medical and health budgets, the increased price of imported medical supplies, and the user-pays principle contributed to undermining the public good of health care services.

12. In short, as the CESC expressed its concern in the General Comment 2. para 9, although the socially vulnerable people's rights were violated as an inevitable consequence of structural adjustment, the proper protection('referred to as adjustment with a human face') didn't follow.

¹⁰ E/CN.4/1990/9/Rev.1, para. 192

¹¹ "An IMF staff member stated that i) the Covenant has a binding effect only on states and IMF is not a party concerned, ii) obligation to implement the Covenant is not derived from the purpose of IMF, iii) according to Article 24 of the Covenant, the Committee doesn't have any influence over the status of IMF.", Erick Denters, "The IMF in the 1990s: structural adjustment through cooperation", 1992, p.181

¹² According to the National Statistical Office, 52.9% of total workers were temporary workers as of July 2000,

¹³ National Statistics Office, "Urban Worker's Income Status in 1998"

Section 3. Division of the Korean Peninsula: Excessive defense spending and insufficient social welfare budget

13. Korea is the world's only divided country - the last trace of the Cold War. Consequently, the Korean government speaks two languages; post-cold war language externally and cold-war language domestically. This unique political situation is also reflected in the concept of human rights. Externally, the Korean government supports the universal value of human rights, but internally the same government tries to restrict those rights in the name of national security.

14. Another remnant of the cold war obstructing progress of economic, social and cultural rights is the National Security Law (NSL). The arbitrary application of NSL is still abused as a means to suppress the social and labor movements. In addition, this results in large expenditures on defense, and although in a declining trend, the defense budget is still very large. The share of defense budget was 20.8% in 1996, 20.7% in 1997, 18.3% in 1998, 16.4% in 1999, 17% in 2000, and 17.1% in 2001. It is distorting the resource-allocation for social welfare programs. According to the report by the Ministry of Planning and Budget, 17.4% of total government expenditure was spent as defense expenditure while only 11.26% was spent as total social development expenditure including culture, sports, human resources development, health, living conditions, social security, housing and local community development. (Table 2)

Table 2. Budget Expenditures by function in 2000¹⁴

Function	Expenditure (in million won)	Composition(%)
Defense Exp.	15,043,195	17.4
Education Exp.	12,097,801	13.9
Social Dev't Exp.	9,738,387	11.2
Economic Dev't Exp.	22,995,294	26.6
General Adm.	3,010,894	3.5
Grants-In-Aid	7,671,634	8.9
Repayment of Debt & Others	4,723,460	5.4
Support for Fiscal financing	6,205,450	7.1
Total	86,474,007	100

Chapter 3. The Status of the Covenant in Domestic Jurisdiction

¹⁴ The Ministry of Planning and Budget(www.mpb.go.kr)

A. Conclusions and Recommendations

15. The Korean government shall state what is the official position of the government concerning the legal relationship between the ICESCR and domestic laws. (Especially, in case domestic laws are revised or enacted after the government's ratification of the Covenant, shall the Covenant take precedence over them?)

16. A special incorporation process, in terms of enacting domestic laws to implement obligations prescribed in the Covenant, is necessary for the realization of the Covenant rights in domestic arena, even though most of the Covenant rights are considered as self-executing provisions and are capable of immediate application by judiciary in Korean legal system.

17. The Korean government shall make plans to offer international human rights law course at educational institutions. Particularly, the government shall educate legal enforcement officials on international human rights law. Judicial Research and Training Institute shall establish international human rights law course as a mandatory subject.

B. Subjects of Concern and Recommendations of the CESCR

18. The CESCR expressed in the Concluding observations on the initial report that it was concerned as to the status of the Covenant in national law and that it remained concerned no mechanisms exist permitting the verification of compatibility between domestic legislation and the provisions of the Covenant¹⁵. Furthermore, it stated that the Korean government is obliged to ensure the status of the Covenant in the field of economic, social and cultural rights as superior to all national law whether precedent or antecedent. It also recommended that all laws be examined in order to ensure conformity with the provisions of the Covenant¹⁶.

19. As regard to education of the Covenant, the CESCR recommended that programs of education be extended in order to increase awareness of the provisions of the Covenant throughout society and to ensure its application in the judicial process as well as its observance by the law enforcement agencies.¹⁷

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

20. With regard to relationship between domestic laws and international human rights treaties including the ICESCR, the government has several times expressed its position on its human rights reports, submitted to treaty monitoring bodies. The government's report, which was submitted to

¹⁵ E/C.12/1995/3, para. 7

¹⁶ E/C.12/1995/3, para. 16

¹⁷ E/C.12/1995/3, para. 16

Human Rights Committee under Article 40 of the ICCPR (International Covenant on the Civil and Political Rights) in 1997, stated "[i]n the event that a law enacted prior to the Covenant's ratification is in conflict with provisions of the Covenant, the Covenant has greater authority. No law enacted in the Republic of Korea may encroach on the rights provided in the Covenant; any such law would be viewed as unconstitutional".¹⁸ Furthermore, the government's delegate in the 1992 review of the Human Rights Committee confirmed the superiority of the Covenant over domestic laws.¹⁹ Meanwhile, in the government's initial report in 1996 submitted to the Committee Against Torture stated "when conflicts between domestic laws and the Covenant arise, the *lex posterior* rule and the principle of the precedence of special law shall be applied".²⁰ This position was also seen in the response of government as of 2 May 1995 over the questions by the CESCR: "in certain cases where the provisions of domestic law contradict those of the Covenant the general principles of law, including the *lex posteriori* rule or the principle of the precedence of special law, will naturally apply."

21. With regard to the education of the ICESCR for domestic people, the second periodic report states "the subject of international human rights law was included in 1997 curriculum of the Judicial Research and Training Institute, where public prosecutors and judicial officers are trained".²¹ In reality, however, the course was not effectively established during the period 1997-1999. In 2000 the course was finally established and started. The number of participants was only a few: 21 of 700 trainees. It results from that the course is not mandatory, but selective. Because of lack of education of international human rights treaties to judicial officers, human rights cases directly applying international human rights instruments have almost never been found at the courts for the last years.

D. Current Situation and Problems

22. For the past years Korean government's position over the status of international human rights treaties, which have been ratified by Korea, including the ICESCR, has been vague. The government has stated, "in the event the provisions of domestic law contradict those of the Covenant the general principles of law, including the *lex posteriori* rule or the principle of the precedence of special law, will naturally apply". This statement means that domestic laws, which are enacted after ratification of the Covenant, can overrule the Covenant in some cases.

23. The Courts have also shown a passive attitude toward domestic status of the ICESCR. In only about 10 cases were international human rights laws (international customary law such as Universal

¹⁸ CCPR/C/114/Add.1, para. 9

¹⁹ CCPR/C/SR. para. 8

²⁰ CAT/C/32/Add.1, para. 20

²¹ The second periodic report (1999), para. 6

Human Rights Declaration and various international human rights treaties) claimed as basis or standards for judgment. Among these cases, the International Covenant on Civil and Political Rights was claimed in 6 cases and the ICESCR was claimed in only 1 case. To be more specific, ① in no case was a suit brought or a judgment made excluding domestic law and claiming only the Covenant. The Covenant is just claimed as accompanying basis to interpret the Korean Constitution. ② Suits based on the Covenant are often dismissed without detailed analysis on the Covenant's provisions, spirit, and purposes. ③ Assuming that meaning, scope, and effect of the Covenant is not different from the Korean Constitution, what is domestically constitutional is presumed to uphold the Covenant as well. ④ Active interpretation of the Covenant is avoided and the Covenant is arbitrarily interpreted in the narrow context of domestic laws. These attitudes of domestic judiciaries result from the absence of the judiciary's knowledge and affinity to international human rights standards and laws.

24. It seems to be positive in that the rights recognized in the Covenant can be realized in national arena without specific incorporation process. However, we note that in many instances legislation is highly desirable and in some cases may even be indispensable to realize the Covenant rights. For that reason States Parties have generally been conscientious in detailing legislative measures to do so. In this regard, we are concerned that how much the government has sincerely tried to enact specific domestic laws aimed directly at the realization of the rights recognized in the Covenant.

25. In order for international human rights standards including the Covenant to be implemented in domestic jurisdiction, states parties shall be concerned in spreading the standards and educating them to people concerned, particularly legal enforcement officers. However, Korea is only at the initial stage in terms of education of international human rights law, considered the past years of reality. International human rights law has not yet been introduced as regular curriculum by most of educational institutions across the country. Even in the college of law, where legal practitioners are trained, the situation is not much different. Although graduate schools sometimes open human rights law courses, they can be cancelled irregularly according to the will of an individual professor.

Chapter 4. Rights of Refugees(Article 2)

A. Conclusions and Recommendations

26. Provisions of the existing Immigration Law, which stipulate the time limit for refugee status application and its appeal, should be reasonably revised in accordance with international standards because those provisions cannot be regarded as protective measures for the rights of asylum seekers.

27. The legal status(or sojourn status) of asylum seekers or refugees should be "clearly" provided in a domestic law. Also, the financial assistance and institutional measures, including educational and medical services, should be offered by the government to protect economic and social rights of asylum seekers.

28. Operations relating to refugee recognition should be separated from ones relating to control over undocumented(illegal) immigrants. The Korean government should assign experts with a human rights education for the refugee affairs and should take a positive attitude in the refugee recognition.

B. International duties of the Korean Government concerning Refugees

29. In December 1992, the Korean government signed the 1951 Convention relating to the status of refugees and the 1967 protocol, which prescribe the rights of refugees such as juridical status, gainful employment and welfare and emphasize the cooperation of the national authorities with the United Nations. Moreover, Republic of Korea became a member of EXCOM(Executive Committee of the UNHCR) in February 2000. In this sense, the Korean government is bound to provide the legal system concerning refugee issues in accordance with international standards and to play an active role in the protection of refugees.

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

30. In the second periodic report, there is no mention of the economic and social rights of refugees or asylum seekers. This shows that the Korean government, regarding refugee issues as minor ones, still does not recognize the seriousness of the problems on its refugee policies, despite the fact that it has already been 8 years since the Korean government signed the 1951 Convention.

D. Current situation and Problems

31. Since the Korean government signed the 1951 Convention, as of February 2001, 104 people applied for the refugee status. But there is only one who was recognized as a refugee. (Table 3)

Table 3. Asylum applications and refugee status determination(February 13, 2001)²²

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Submitted	5	3	4	12	26	3	44	7	104
Recognized								1	1
Rejected	4	1	1	8	26	1		4	45
Withdrawn	1	2	3	4			1		11
Pending						2	43	2	47

32. Article 76-2 of Immigration Law prescribes that the application shall be performed within 60

days from the date an alien lands or enters the Republic of Korea. There are many cases that application itself was not accepted at the window of the immigration office because it was against this provision. Moreover, Article 76-4 of Immigration Law prescribes that the appeal, in case the application fails to be recognized, shall be submitted within 7 days from the date of the receipt of the rejection notice. But this period is too short for asylum seekers to collect other supportive materials.

33. In most cases of rejection, the Ministry of Justice explained that the reasons for refugee status recognition are not enough and cannot be proven. However, the fact that the Korean government rejected even 4 mandate refugees' cases recognized by UNHCR shows that it imposes too much burden of proof on asylum seekers. We can also find this when we consider that most asylum seekers in Korea are from the countries with severe human rights violations or frequent political unrest. (Table 4)

Table 4. Asylum applications and refugee status determination by nationality (February 13 2001)²³

	Submitted	Recognized	Rejected	Withdrawn	Pending
Afghanistan	5		5		
Algeria	18		14	4	
Cameroon	1				1
China	1		1		
DR Congo	26		5		21
Ethiopia	2	1	1		
Iran	10		8	1	1
Iraq	3		2		1
Kenya	1			1	
Liberia	4		3	1	
Miyanma	21			2	21
Nigeria	2				
Pakistan	4		4		2
Rwanda	2			1	
Somalia	1				
Sri Lanka	1		1		
Sudan	1			1	
Uganda	1		1		
TOTAL	104	1	45	11	47

34. The existing Immigration Law has no clear provision for the legal status (or sojourn status) of asylum seekers in the period from the submission of application until they receive the determination result, the appeal result or the court decision. In practice, the Ministry of Justice issues a certificate

²² Internal data from the Ministry of Justice

of 3-month temporary sojourn status and gives an extension period to it, but there is no consistency in this practice. Moreover, asylum seekers are not given any shelter or any assistance including means of living, education and medical services. So they have to wait for the determination result of the Ministry of Justice, making a bare living without any protection.

35. According to the Immigration Law, it is the Justice Minister that finally recognizes an alien as a refugee. Nevertheless, in reality, it is immigration officials that receive an application and conduct a factual examination on the applicant. Immigration officials usually take in charge of controlling the illegal immigrants as their main operations, therefore it is true that they have a strong prejudice against asylum seekers that they may be mostly illegal immigrants and abuse the refugee recognition system as a means to extend their stay in Korea. Socially also, those asylum seekers are considered as illegal immigrants because Koreans have little understanding of refugees. Therefore the economic and social rights of asylum seekers are generally neglected institutionally and socially in Korea.

Chapter 5. Rights of the Disabled (Article 2, 6, 7, 10, 13)

Section 1. Right to work

A. Conclusions and Recommendations

36. The disabled should be given vocational training together with the non-disabled in the general vocational training centers in order to help their integration into the regular labor market. And the existing vocational training institute exclusively for the disabled should be recommended for use as a training center and job placement agency for people with severe disabilities.

B. Subjects of Concern and Recommendations of the CESC

37. Para. 24 of CESC General Comment 5 recommends that the technical and vocational guidance and training programs should be planned and implemented with active participation of people representing a variety of disabilities so as to reflect all needs of the disabled population in an atmosphere promoting equality.

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

38. The second periodic report only refers to vocational training of the severely disabled, and

²³ Internal data from the Ministry of Justice

neither make any comments about vocational training for the people of other disability levels nor provide any plans to integrate the disabled to regular labor market.

D. Current Situation and Problems

39. The Ministry of Labor is setting aside a large sum of budget every year to build the vocational training institute for the disabled to promote and enhance employment of the disabled. In 1999, out of the total budget of 60 billion Korean Won(US\$46million) set up by the Korean Employment Promotion Agency for the Disabled, 34 billion Korean Won(57.4%: US\$46million) was used to facility expansion. Since 1997, the Agency has used tremendous amount of budget into building 6 vocational training institutes for the disabled nationwide.²⁴ Nevertheless, building large-scale modernized vocational training institutes only for the disabled could superficially appear to be helpful in cultivating jobs when in fact, job development which takes into account the vocational aptitude and physical traits of the disabled is not implemented due to the limited and underdeveloped training courses. Because of this, the disabled are not provided with opportunities to master the skills that are in demand in the labor market at present, thus making their chances of employment difficult. In 1999, the separate rate among the disabled trained in segregated vocational training centers reached a significant 79.2%.²⁵

40. Because of the lack of convenience facilities in normal vocational training centers and the unchallenged assumptions that the able-bodied trainees would not understand the disabled, even those with the mildest disability are segregated from normal vocational training centers and are being trained in special vocational training centers for the disabled.

Section 2. Children with Disabilities alienated from mandatory and free education

A. Conclusions and Recommendations

41. There should be a kindergarten situated in every school so that every child with disabilities is granted access to free pre-school education. In case of government-funded kindergartens and kindergarten education provided by community welfare centers, there should be one instructor who specializes in education for the handicapped when there are more than two disabled children within the kindergarten class, and a standing committee for education for the handicapped should be established within the community to provide appropriate education and therapeutic consultations to

²⁴ Report by the Ministry of Labor submitted to the parliamentary inspection of the government offices in 2000

²⁵ Report by the Korean Employment Promotion Agency for the Disabled submitted to the parliamentary inspection of the government offices in 2000

the parents with disabled children. In order to prepare specific plans for integrated education, the Ministry of Education should implement a complete enumeration to find out specific status of integrated education.

B. Subjects of Concern and Recommendations of the CESC

42. Para. 35 of the CESC General Comment 5 recommends that equal elementary and high school education opportunities be provided in an integrated educational environment for children, teens and adults with disabilities. In order to provide such opportunities, the teachers should be trained to educate the disabled in regular schools, and necessary support and facilities should also be provided to help the disabled receive the same level of education as their non-disabled peers.

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

43. The second periodic report does not provide any actual figures or statistics on the number of special classes for the education of physically or mentally handicapped children within regular schools, and makes no comment on ways to provide for the human resources and budget to support integrated education and on plans to promote early education of children with disabilities.

D. Current Situation and Problems

44. At present, institutions that provide early education to preschool children with disabilities are classified as kindergarten class of a school for handicapped children, annex kindergartens to regular schools, individually-run private education for the handicapped institutions, etc. Article 5 of the Promotion Law of Education for Handicapped states that kindergarten education of children with disabilities should be provided free of charge, but in reality, these children can be educated for free only at the kindergarten class of a school for handicapped children and annex kindergartens to regular schools.

45. According to the report by the Korea Institute for Special Education submitted to the parliamentary inspection of the government offices in 2000, the number of 3~5 year old children with disabilities, the target population of early education, is estimated to be around 49,000 nationwide. In addition, the report by the Ministry of Education on the status of education for the handicapped shows that there are currently 1,456 disabled children placed in 243 classes of 129 schools for handicapped children as of April 2000, and preschool children with disabilities who cannot benefit from free education are being trained in 203 private early education institutions. It was reported that parents with disabled children are spending at least 500~700 thousand won (US\$450~550) in general at private education institutions for physical therapy, operation therapy and so on every month, causing financial burden and discord in these families.

46. According to the 1999 annual report on education for the handicapped to the National Assembly, only 42.3% of preschool children with disabilities are receiving early education. Early education, referred to as preschool education is critical for preschool-age children with disabilities because it helps stimulate the development of physical, social and mental capacities of these children. By stimulating the development and keeping the handicap to the minimum, early education helps prevent occurrence of secondary disability and reduces government's education expenditure, which would otherwise be required for these children when they reach school age.

47. However, as the government has not given any special attention to providing assistance services on the national level yet, the parents are depending on private early education institutions (including speech-language pathology treatment centers), early education centers within community welfare centers, kindergarten classes of a school for handicapped children, a few kindergartens specializing in education for the handicapped, annex kindergarten to regular elementary schools and state-funded kindergartens, of which their numbers are not even officially counted. Because of such conditions, these families are carrying the financial burden by spending several hundred thousand won (several hundred dollars) despite the provision of the Promotion Law of Education for the Handicapped on the free early education.

Section 3. Women with Disabilities: Violence, Right to social welfare, Right to work

A. Conclusions and Recommendations

48. Spearheaded by the government, it is vital to execute an investigation on the actual condition and status of women with disabilities and to inform the public of the dual discrimination women with disabilities face.

49. A special institution needs to be in place to protect the disabled females from and prevent the occurrence of sexual violence often witnessed in shelters. Also, the Special Act on Sexual Violence needs to enlarge its scope to protect the rights of women with disabilities as well.

50. Health care services for women during and after pregnancy needs to be systemized. Family assistant system for rearing children needs to be extended. Children of women with disabilities should have priority in using day-care facilities.

B. Subjects of Concern and Recommendations of the CESC

51. According to Article 5-e of UN Declaration on the Elimination of Violence against Women, in order to eliminate violence against women especially who are socially vulnerable, "multiple UN

organizations should advise planning a variety of programs."

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

52. In the second periodic report, there is no mention of the welfare policy and budget support for women with disabilities, who are the most socially and economically alienated class in our society.

D. Current Situation and Problems

53. **Violence against the disabled women:** According to a survey conducted by "the Research Institute of Differently Abled Person's Rights in Korea" in 1996, there are many women with disabilities who are neglected by family and society, confined, and sexually or physically harassed. According to a survey on domestic violence of 180 women with disabilities, more than 70% of respondents have experienced domestic violence and among them 74% of violence have been inflicted by family members or siblings. This result shows how serious the issue of violence against women with disabilities is.

54. Women with disabilities are more vulnerable to violence due to their limitation in physical and intellectual capabilities than those without disabilities. They are less likely to report incidents of violence to the authority or seek counsel, therefore it makes it more difficult to get an accurate figure of how many women with disabilities are victim to violence. It is essential for the government and/or private sectors to conduct more research and surveys to investigate actual conditions of sexual violence against women with disabilities.

55. **Right to social welfare:** According to the 2000 Korean disability census conducted by the Korea Institute for Health and Social Affairs, the total number of persons with disabilities in Korea was estimated at 1,449,496. In other words, 3.09 people out of 100 have disabilities, and of those, 2.34% are female. Nevertheless, there are almost no social policies to serve the women population with disabilities. What the Ministry of Health and Welfare managed to come up with recently in 1999 was having community rehabilitation centers for persons with disabilities deliver a range of services for women with disabilities such as counseling services, running shelters, work placement and follow-up services, parenting support services (pregnancy, birth and nurturing), and domestic assistant services. It is doubtful whether these initiatives will be much effective, however, for they were not established based on real situation research performed by an institution of authority.

56. **Right to work:** According to the data by the National Statistical Office, 50% of female population participated in economic activities prior to the economic crisis. By the end of 1997 under the IMF bailout program, women were unemployed and no longer economically active. It was more difficult for women with disabilities.

57. According to the survey conducted by the Korea Institute of Health and Social Affairs in 1995, 61.7% out of the total population had a job, whereas only 43.9% out of the physically/mentally disabled had a job. Looking at the female population only, 27.7% of women with disabilities participated in productive activities. This rate was below 47.9% employment rate of women without disabilities. Compared to the total unemployment rate of 2.4% in Korea, that of women with disabilities is significantly higher at 34.1%. Most of the employed women with disabilities hold positions that demand simple skills rather professional skills. As of now, there is a lack of overall budget plan and social policy to support employment of women with disabilities.

Section 4. Accessibility of the Disabled

A. Conclusions and Recommendations

58. According to the current accessibility regulation of architectures for persons with disabilities, designated architectures and buildings must install accommodation for the physically challenged. Institutional mechanism needs to be refurbished and financial support extended to install necessary accommodation to all facilities often utilized by citizens with disabilities in their daily lives.

B. Subjects of Concern and Recommendations on the Committee

59. Para. 22 and para. 23 of the CESC General Comment 5 notes that it is very often the physical barriers that society has erected in areas such as transport, housing and the workplace that are then cited as the reason why persons with disabilities cannot be employed. It recommends, therefore, that architectural barriers throughout the residential and working environment should be removed first to enable persons with disabilities to mingle in their own community.

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

60. Although "Easy Access Act for the disabled, the elderly and pregnant women" has been enacted, specific installation standards are not yet set up. This Act is not enforced in supermarkets, drug stores, and restaurants, often visited by the disabled and the elderly. Instead, its application is restricted to public agency and facility buildings of certain size and greater. There is no department within the Ministry of Construction and Transportation, which deals with accessibility issues of the motion-challenged population including those with disabilities.

D. Current Situation and Problems

61. Within two years after administering "Easy Access Act for the disabled, the elderly and pregnant women", 70,367 places are required to install accommodations: places such as crosswalks, municipal offices, post offices, police stations, health clinics, public libraries, tax offices, registry

offices, public toilets, special schools for the disabled, senior centers, rehabilitation centers, government buildings and bus stations and terminals. According to a paper submitted by the Ministry of Health and Welfare to the Congress in April 2000, 74.4% of total accommodation installation has been completed. Only 67.3% and 73.1% of accommodations have been installed in municipal offices and government buildings respectively. Public toilets and other facilities in the neighborhood score much lower below average. It hinders the daily living of not only the residents with disabilities but also everyone else in the community.

62. In order to improve social participation of persons with disabilities in terms of education and employment, it is essential to ensure adequate social environment. However, there are many problems inherent, such as dilapidated facilities, difficulty in securing sufficient funds, and lack of professional architects, which leads to speedy design or repair without harmonizing the accommodations with the surroundings. Moreover it is difficult to establish and push a synthetic countermeasure because the person in charge and superintendent of the facility are simply not interested, and the general public lack understanding of convenience facilities. There are many things to solve, for example, there are insufficient clauses dealing with disabled-friendly accommodations within the construction and traffic related laws. Above all, it is practically impossible to add such convenient accommodations to general facilities with the law as it is. As mentioned above, only buildings of certain size or greater, government buildings and facilities are required to have the accommodations, and supermarkets and other facilities where most of the social activities occur are exempt from regulation.

63. Also, no department within the Ministry of Construction and Transportation is dedicated to dealing with accessibility issue of the disabled population, making it difficult to implement an effective and professional initiative even if the Ministry of Welfare were in charge of 'Law for Providing More Convenience'. It is important that government agencies have cooperative relationship with each other and work toward a common goal of providing better environment and accommodations to the vulnerable.

Chapter 6. Rights of Migrant Workers(Article 2, 6, 7, 8, 10, 13)

Section 1. Trainee System (Trainee Working System)

A. Conclusions and Recommendations

64. The government should officially acknowledge that many migrant workers are required in

Korea. And it needs to assure migrant worker's sojourn status by abolishing the Trainee System and by fundamentally correcting the policy of recruiting the foreign workers.

B. Basis on the International Human Rights Law

65. Article 3 of International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families²⁶ states that it "shall not apply to trainees." However, foreign trainees in Korea have actually provided labor, which even the government admits. Therefore, the foreign trainees should be entitled to the status of worker and guaranteed all human rights enshrined in the Convention

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

66. In para. 53 of the second periodic report, the government states "protection on a humanitarian basis is given to "industrial technical trainees" who have actually provided labor." It, however, failed to discuss the failures of trainee system and the lack of foreign labor recruit system, which led to inviting illegal immigrant workers.

D. Current Situation and Problems

67. The encroachment on migrant workers' right to work and the unequal treatment already discussed in the initial report in 1995 still remains serious problems. Trainee working system was introduced in 1998, which compromises between the existing trainee system and the Permission to the Employment of Foreign Laborer(PEFL). Foreigners under the jurisdiction of this system have been coming up since April 2001. Trainee employment system requires 2 years of training and guarantees the status of a laborer for 1 year upon passing the qualification exam. Employer's recommendation, however, is required to apply for this test. The questions in the test are about the Korean flag and other ridiculous items, which foreign workers have little idea of. In short, the exam is neither practical nor impartial to foreign workers. Furthermore, even after getting a foreign trainee visa, their working condition such as remuneration, hours of work didn't get better.

68. The problems related to migrant workers are caused by the lack of coherent foreign labor recruiting policy. Basically, migrant workers are not allowed to sojourn legally in Korea. This is why 30% of them are employed in the form of a trainee and 65% are employed as non-documented workers staying illegally.

Table 5. The number of migrant workers in Korea by the status, August 2000²⁷

²⁶ A/RES/45/158

²⁷ The Ministry of Justice

Total Sum	Legal Sojourner					Non documented worker
	Sum	Documented worker		Industrial Trainee		
		Professional	Working Trainee	KFSB Industrial Trainee	Trainee under Joint Enterprise	
267,627 (100,0%)	95,126 (35.5%)	15,114 (5.6%)	950 (0.3%)	59,559 (22,3%)	19,503 (7,3%)	172,501 (64.5%)

69. According to the report of the Institute for Research of Korean Small Business in June 2000, the average wage of trainees is merely 648,000 won(US\$498) per month, which is less than 60% of what Korean workers make for the same amount of work, and this pay is given only when all the trainees have worked more than 12 hours a day including extra hours (there are so many companies which exceed the 12 hour work a day). For survival, migrant workers have no choice but to work extra hours and are frequently forced to overwork.

70. Though the Korean government accepts foreign trainees in order to supplement the deficient domestic labor power, it does not acknowledge them as laborers arguing that they are employed in order to make them skillful in technology, which is to warp the reality. Trainees are neither taught Korean language and culture before they come to Korea nor, even after migration, the safety rules in workplace, basic communication skills, or labor law. What education they receive is from banal videotape about industrial safety during three days of orientation before they are transferred to the designated company. Though some labor groups and civil groups asked for the correction of this, the Minister of Labor does not investigate the real situation not to speak of correcting. Besides, there is no systematic and steady training program for the assigned work except indicating a few safety measures and instructions upon transfer to the workplace. Foreign trainees also have no right to choose the job and the company they want to work for.

71. In this respect, it is natural that trainees do not adjust well to the workplaces and industrial accidents in the early period of employment frequently break out. Though they work as much as Korean workers do, they are neither treated as laborers, nor offered proper legal right. The Minister of Labor acknowledges their policy on migrant workers is problematic even in legal sense.²⁸

72. Another problem is that migrant workers have to pay much more money than regulated to brokers in order to be selected as a trainee and come to Korea.²⁹ This is because the job placement centers in the trainees' country abuse the money beyond necessary on lobbying activities to acquire

²⁸ The Minister of Labor, "The Plan for Improvement of Institution on the Foreign Laborers", August 2000

²⁹ According to the article of Sae-Kae Daily Newspaper(8 December 2000), a Chinese trainee needs to pay roughly 9 million won to a broker to come to Korea.

allowance for more trainees and this excessive expense is refilled illegally with the money from the applicant for training. Because of this excessive expenditure, trainees often come out of the designated company and become a non-documented worker sojourning illegally. As a result, the employers often hold trainees in custody (or restrain them from going out and sleeping outside) confiscate their passport, insisting that this is the only way to stop trainees from escaping from their workplaces.

73. Though the Labor Standard Act stipulates the principle of direct payment to the workers, No. 258 rule of the Ministry of Labor, 'Guidelines for Operation of Training Institution' stipulates to put aside part of remuneration as installment savings under the pretext of giving trainees a grand sum. Because of this rule, the employer takes about 50% of trainee's remuneration and puts aside it regardless of the trainee's will until the trainee finishes the training course and departs from the airport. It is, so to speak, a compulsory saving system. According to the report submitted to the parliamentary inspection of the government office in 1999, the total sum set aside without giving the trainees who go out of their training company amounts to 3.8 billion won (US\$2,920 thousand).

74. The Korean government proclaimed to abolish the Training Institution and introduce the Permission to the Employment of Foreign Laborer (PEFL) in 2000. PEFL, however, does not guarantee trainee's right to choose a job and transfer to a new working place. Additionally, according to this system, the dismissal of trainee is completely at employer's disposal and the right to collective action is restricted not to act collectively against dismissal. That is to say, this blocks up the worker's freedom of association and their right for negotiation in advance. This system also justifies the discriminatory remuneration based on the arbitrary assumption that migrant worker's productivity is merely 70% of Korean worker's. In this sense, PEFL, making migrant laborers subject to an employer and tied to a working place, aggravates the working condition and encroaches their right. However, this policy was canceled by the government due to lobbying activity of the Korea Federation of Small Business (KFSB), which get profit from transmission

Section 2. Discrimination against migrant workers: Right to Work

A. Conclusions and Recommendations

75. The Korean government should ensure that migrant workers be protected by the Korean labor law, enjoy the basic labor rights including the right to form a union. The government must also guarantee the full application of the Labor Standard Act. For this, it should establish the appropriate measures and reinforce the regulation, supervision, and punishment of unjust performance of the employers.

B. Subjects of concern and Recommendations of the CESCR

76. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families stipulates the equal treatment principle (Article 7) and equal working conditions (Article 25). Article 6(1) of the ILO Convention No. 97 (revised) on "Migration for Employment" also includes the equal treatment principle, protection under labor laws, and guarantee of three labor rights. Article 2 of the ILO Convention No. 87 on "Freedom of Association and Protection of the Right to Organize" stipulates the right to association without any discrimination.

77. In the Concluding observations on the initial report, the CESCR expressed its concern on the treatment of foreign workers and their working condition. And it suggested, "all improvement of working conditions should be equally applied to foreign workers as well as Korean workers and the discriminatory practices against foreign workers in Korea should be eradicated".³⁰

C. The Government's Response and Its Second Periodic Report

78. While the government in para 53 of its second periodic report states that "the labor standards act prohibits any discrimination on the basis of nationality, it refuses to apply the Labor Standard Act to any migrants without any lawful stay or work permit." This arbitrary denial of rights of migrant workers is incompatible with both constitution and the labor related laws. The Korean government should not deny protection of migrant workers under labor laws because of some clause of the Immigration Law that only determines the qualifications to stay, and it should recognize that the Court also disapproves of the government's current policy.

D. Current Situation and Problems

79. According to a recent survey, the average working hours of migrant workers in Korea is 64 hours a week and the average pay is 790,000 won (US\$607). This is 12 hours longer than nationals' average working hours and 20 hours longer than the legal working hours in Korea of 44 hours a week.³¹) The survey shows that 50.7 % of respondents have suffered delay of payment and 78.5 % have not been given it yet. In solving this problem, only 15.5 % of these problems are settled by the supervisor of the Ministry of Labor and 38% by the counseling groups like NGO. This shows that the Ministry of Labor does not play an effective role in protecting migrant workers. Moreover, with regard to the industrial accident, 58.4 % of foreign workers paid for the cost of medical treatment personally and only 10.2 % were benefited by the insurance for the industrial accident.

80. The Ministry of Labor, which has main responsibility on the legal protection of migrant

³⁰ E/C.12/1995/3, para.19

³¹ The Report of the Korea Labor Research Institute, October 2000

workers' rights is incompetent in doing its duty. Though the sign reading 'consultation for a migrant worker' hangs in the Civil Service Center, many labor inspectors cannot speak English to say nothing of another foreign languages, so that they cannot receive accurately the foreign worker's civil petition and thus often keep them out, taking on authoritative manner. Because of government's internal rule, which prescribes to report these petitioners identification to the Immigration Office, the protection of many unregistered workers' right is blocked up from the beginning. This also blocked migrant workers from using the Civil Service Center without the help of consulting group like NGOs.

81. In conclusion, migrant workers in Korea are not treated equally as Korean workers and the legal system intended to protect their right is practically ineffective. Some employers even think paying the penalty is more profitable than giving the delayed wage. They also threaten migrant workers saying that they will report the public office on non-documented workers' identification, making them give up demanding the delayed wage.

Section 3. Discrimination against Migrant Workers: Right to Social welfare

A. Conclusions and Recommendations

82. The government should ratify 'International Convention for the Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families' and establish a social and legal system which genuinely ensures migrant workers enjoy social, cultural, and economic life equally as Korean do. There should be no discrimination in marriage, education, and inhabitation. The government must also ensure migrant workers the full application of the health insurance, employment insurance, and industrial accident insurance.

B. Subjects of concern and Recommendations of the CESCR

83. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families stipulates right to social security and emergency medical services (Article 27), rights of children (Articles 29, 30), respect for cultural identity (Article 31), and right to form a trade union (Article 26). ILO Convention No.143 on "Migrant Workers (Supplementary Provisions)" states in Article 10 that the government "announce and implement domestic policies to promote and guarantee equal opportunities and treatment regarding employment, job, social security, trade union, cultural rights, personal freedom, and freedom as a group."

84. The para. 22 of the Concluding observations on the initial report states that "While it acknowledged that the Republic of Korea has introduced elements of a social welfare system, it is urged to proceed swiftly with its expansion to meet the needs of those on the margins of society

including foreign workers. The protection of foreign workers needs, in its turn, particular attention especially considering their isolation and vulnerability."³²

C. Current Situation and Problems

85. Migrant workers in Korea have been experiencing discrimination in social and economic lives as well as the encroachment of basic labor rights. The fundamental elements for a decent life are not given to the migrant workers in Korea. Migrant workers are hardly benefited from any of the four social insurances (industrial accidents compensation insurance, health insurance, employment insurance and national pension). In theory, the industrial accidents compensation insurance is applied to them. However, there are only few benefited from that insurance in practice.

86. According to the survey conducted by the Korean Labor Research Institute, the proportion of the migrant workers who made use of this insurance was only 10.2 %. Even in the event of using it, the amount of compensation given to trainees is a lot less than that given to Korean workers. Non-documented workers cannot get any benefit from health insurance. Even though trainees are entitled to health insurance, the employers avoid joining it.

87. Besides, many migrant workers are suffering from prejudice and discrimination only because he/she is a migrant. This treatment of public authorities is notable, which also causes the whole society to be biased. Policemen especially play a leading role in making the social discrimination firm. That is, they continue to treat them with the social prejudice and authoritative attitude like other governmental offices, which makes them refuse to go to police station even if their managers inflict violence or fraud. It is usual that policeman takes the sufferer seriously injured to the Immigration Office, changes the sufferer into the offender, and menaces them to give up an accusation or to compromise. Criminal investigation targeting a foreign worker or torturing investigation caused from the social bias often happens. For example, when policemen arrested three migrant workers recently as murder suspects in Suwon, police arrested them without evidence only because three foreign workers went near the crime scene. In addition to this, though they had no evidence to prove the workers' guiltiness, they tortured the workers and put them in jail.³³

88. Social discrimination against the non-documented migrant workers causes the destruction of family, too. A Korean woman married to a non-documented worker cannot register the birth of child, so she registers the child under her parents' name. Most of children old enough to go to school could not go to school until recently when the Minister of Education gave them admission to school. According to this policy, the children of non-documented workers can go to school in legal sense.

³² E/C.12/1995/3, para.22

³³ Dasan Center for Human Rights, Han-Kook Daily Economy Newspaper; 8 Nov 2000

However, the implementation of this policy is questionable because the Ministry of Justice still insists on driving out the non-documented workers. It was not until the last quarter of 2000 that the non-documented migrant worker married to a Korean woman began to receive F1 visa (visiting status). Issuance of F2 visa (sojourn status) is still restricted. One with F1 visa cannot have a job and must have the visa renewed after going abroad for a period of three months to a year. On the other hand, F2 visa, easily issued to a person from the 1st world that married a Korean, guarantees a job and house in Korea. In short, F1 visa alone does not enable livelihood and housing to sustain a marriage life and family. This contrasts with the case of a foreign woman married to a Korean man who can easily receive F2 visa. Because of these unequal system and prejudice, the migrant workers are denied the right to live together with their families and support their families. It is virtually impossible to dream of a stable life for them in Korea.

Chapter 7. Right to Work and Working Conditions (Article 6, 7)

Section 1. Long working hours

A. Conclusions and Recommendation

89. The Korean government must ensure to revise the relevant laws to bring the statutory working hours to 40 hours a week, and to introduce effective measures to reduce the real working hours in Korea.

B. Basis on the International Human Rights Law

90. The ILO Convention No. 47 on "Forty Hour Week" requires the government to undertake efforts to reduce working hours to deal with unemployment and to enable workers to share in the benefits of technological advances.

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

91. While "40 hour week" has become a central issue of the society as a means to bring down the record high working hours in Korea, the second periodic report, regrettably, fails to refer to this issue.

D. Current Situation and Problems

92. The current statutory working week (designated in the law) is 44 hours. The real working hours in the immediate aftermath of the economic crisis and the IMF-prescribed 1999 declined slightly due to corporate structural adjustment and slump in the operational rate of facilities. However, from

1999, working hours was restored to an upward trend. In 1999, the average monthly working hours of all workers (averaged over one year) was 208.1 hours, an increase of 4.5% (8.9 hours). According to the ILO labour yearbook, the weekly working hours in Korea was 50.0, the seventh longest among the ILO member countries, and the longest among OECD member countries.

93. The national trade union centres in Korea (KCTU: Korean Confederation of Trade Unions, FKTU: Federation of Korean Trade Unions) have put forward a demand to reduce the statutory working week to 40 hours. While the Tripartite Commission has adopted the issue for discussion, it has failed to make any progress due to reluctance of some of the parties in the Commission.

94. "40-hour a week (five day working week)" is widely recognised as the minimum condition for healthy life and cultural enrichment of the working people. The Korean government should, with urgency, ensure a change in the law to 40-hour statutory working week.

Section 2. Massive unemployment resulting from indiscriminate structural adjustment

A. Conclusion and Recommendation

95. The Korean government must recognise that retrenchment dismissal must be the absolutely last means of carrying out any corporate structural adjustment and under a comprehensive programme to retain jobs.

B. The Government's Response and its Second Periodic Report

96. The second periodic report mentions, in para. 14, unemployment rate only up to 1997. It fails to describe the massive increase in unemployment since 1998 in the aftermath of debilitating economic crisis and stringent structural adjustment programme it has ushered in at the behest of the IMF. Such a failure to address one of the most serious social and economic problems Korea has faced in the recent years gives rise to a suspicion of deliberate omission.

C. Current Situation and Problems

97. The Korean government has, since its wholehearted adoption of the IMF prescription regime, insisted and stressed the centrality of retrenchment dismissal as the engine of corporate structural adjustment. This has resulted in massive job losses (including retrenchment dismissals) in both the public and private sectors. Fiscal policy and financial industry restructuring policy, prescribed by the IMF exacerbated the effect of dismissals, which have driven banks and firms to bankruptcy or debilitating contraction.

98. As a result, unemployment has soared: unemployment which stood at 420,000 (2.0%) more than

tripled in 1998 with 1,461,000 (6.8%). Following the initial peak, the steep rise tempered off slightly, returning figures of 1,353,000 (6.3%) in 1999, and 900,000 (4.1%) in 2000.³⁴ However, the rise in unemployment has returned – presenting an ominous prospect – in 2001. In January, the figure reached 982,000 (4.6%), and in the following months, surpassing the million mark.³⁵ The figure is expected to rise higher due to the scheduled retrenchment dismissals in a number of major enterprises targeted for structural adjustment, including the Daewoo Motors.

99. There has not been any substantial reform of the economy and corporate governance towards one that promotes the diverse stakeholder participation and interest on equal basis. Workers and civil society values are still absolutely neglected. On the other hand, the Korean government has encouraged the enterprises to resort to retrenchment dismissal as the central structural adjustment instrument. This absolutisation of retrenchment dismissal and downsizing of workforce is aimed at two goals: cost reduction and violent disciplining of the labour to swallow the new labour flexibility regime. As a result, large number of workers were driven out of jobs, due to various corporate restructuring that were always accompanied with massive workforce reduction. The virtual absence of social security or welfare system – minimally, social safety net – saw workers who were driven out of jobs end up as homeless who now populate the various public places, such as, railway stations. The crisis and radical structural adjustment saw a sharp increase in the incidences of suicide, divorce, and break up of families.

100. The Korean government must ensure that values of human rights and dignity, labour rights, participation, social cohesion and sustainability, are established as the key operating requirement of any structural adjustment. In particular, the Korean government must ensure that retrenchment dismissal, as a principle, must be reserved as the very last resort in corporate structural adjustment – which should not in reality be invoked if there were genuine commitment.

Section 3. The widening income gap

A. Conclusions and Recommendations

101. The Korean government must ensure and take efforts and measures to resolve the problem of widening income gap between the rich upper strata and the poor lower strata, between workers in large enterprises and those in smaller enterprises, and between the white-collar workers and manufacturing workers.

³⁴ Report submitted to the parliamentary inspection of the government offices in 2000

³⁵ National Statistics Office, 20 Feb 2001

B. The Government's Response and its Second Periodic Report

102. The second periodic report, in para. 60, indicates that Gini Coefficient has changed from 0.2732 in 1990 to 0.2540 in 1996. But, it fails to address the reversal that has taken place since 1996. The income disparity amongst social groups has become aggravated since the economic crisis and IMF-inspired structural adjustment regime. As a result, the Gini Coefficient has changed from 0.283 in 1997 to 0.316 in 1998, 0.320 in 1999, and 0.317 in 2000. The income difference between the top 20% income earners and bottom 20% was 4.49 fold in 1997. This had increased to 5.41 in 1998, 5.49 in 1999, and 5.32 in 2000. The apparent closing of the income disparity in 2000 is, however, beginning to reverse again since the fourth quarter of 2000.³⁶

C. Current Situation and Problems

103. The situation is characterised by widening gap in income/wage levels between the large enterprise and smaller enterprise, and between white-collar employees and manufacturing workers. Wage and income disparity is gaining momentum within a single group of workers, however, due to the trend towards adoption of “annual salary” system and “performance-tested remuneration” system. In 1999, wage increases in enterprises which employ more than 500 workers averaged 14.4% (resulting in average monthly wage of 2,019,000 won(US\$1,553)) while workers in enterprises which has between 10 to 29 employees obtained 9.6% increase in wages (1,376,000 won (US\$1,058)). The difference in wage levels between the two categories of workers is widening from 1.38-fold in 1997, 1.41-fold in 1998, 1.47-fold in 1999. The difference in monthly family income level of workers in office and those employed in blue-collar jobs also widened: from 1.52-fold in 1995, 1.57-fold in 1996, 1.56-fold in 1997, 1.63-fold in 1998.

Section 4. Deficient maternity protection

A. Conclusions and Recommendations

104. The Korean government must ensure the ratification of the ILO Convention No. 183 on “Maternity Protection” and revise the relevant laws to provide a minimum of 14 weeks of paid maternity leave to women workers.

B. The Government's Response and its Second Periodic Report

105. The second periodic, in para.51, indicates that the Labour Standard Act provides 60 days of paid maternity leave, and fails to address efforts to bring about improvement.

C. Current Situation and Problems

³⁶ National Statistics Office, 26 Feb 2000

106. The current law (Labour Standard Act) provides for a total of 60 days of paid leave for women workers, to be taken before and after childbirth. 60 days, however, is insufficient for women who have given birth to and restore health and physical capacity. There are also no other measures that address the need of both of the parents to be able to balance the requirement of work and child caring/nurturing. The Korean government, therefore, needs to ratify the ILO Convention No.183 on "Maternity Protection" and revise the relevant laws to provide 14 weeks of paid maternity leave, in compliance with the international standard.

Section 5. Insufficient labour inspection/supervision capacity

A. Conclusions and Recommendations

107. The Korean government must ensure to deploy increased number of labour inspectors to obtain the capacity to undertake substantial and meaningful labour supervision, for adherence to legal labour standards and health and safety regulations.

B. Basis on the International Human Rights Law

108. Para. 10 of the ILO Convention No. 81 on "Labour Inspection" states "the number of labour inspectors shall be sufficient to secure the effective discharge of the duties of the inspectorate". Also, para. 4 of the ILO Convention No. 150 on "Labour Administration" states that governments must "ensure the organisation and effective operation in its territory of a system of labour administration, the functions and responsibilities of which are properly co-ordinated".

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

109. The second periodic report, in para. 51, states that as of May 1998, a total of 840 labour inspectors are working for the government. It fails to address the need to increase the number of inspectors, or efforts to build an effective system of labour administration to ensure that labour standards are respected in workplaces where there are no union or smaller enterprises where worst conditions are found.

D. Current Situation and Problems

110. The number of labour inspectors carrying out the duties to supervise the implementation and adherence to labour standards must be seen against the total size of workforce. In 1998, the total employment stood at 19,994,000 while waged workers numbered 12,191,000. This means one (1) labour inspector is responsible for 23,802 persons in employment or 14,513 workers earning wage. It is clear that such a labour inspection system cannot oversee the working condition of the workers in general. The situation is aggravated by the fact that majority of workers are employed in small enterprises where there is no knowledge of legal labour standards and lay beyond the reach of the

inspection system. The Korean government should, therefore, ensure to boost the number of inspectors and take measures to build an effective inspection system.

Section 6. Absence of substantial unemployment relief measures

A. Conclusions and Recommendations

111. The Korean government should ensure that there are sufficient effective systems of job training and placement to enable unemployed workers to return to meaningful employment within a comprehensive unemployment policy.

B. Basis on the International Human Rights Law

112. The ILO Convention No.168 on "Employment Promotion and Protection Against Unemployment" requires the governments to "take appropriate steps to co-ordinate its system of protection against unemployment and its employment policy".

C. The Government's Response and its Second Periodic Report

113. The second periodic report, in para. 27, states "an employment insurance system is in place to cover all workers". However, as of the end of 1999, just over 6 million workers – 65.5% of the potential beneficiary group of 9.24 million workers – are subscribed to the employment insurance. In particular workers in smaller enterprises and workers in atypical/irregular/contingent forms of employment are excluded from the benefits of the employment insurance system. The primary cause for the low rate of application lies in the insufficient administrative infrastructure. At the same time, the workers' representative organisations are excluded from information on eligibility for subscription in the insurance, despite the fact that they represent the workers to contribute to the system. As a result, it is common for employers to exclude some workers from insurance subscription despite the fact that these workers are "eligible" to subscribe to the insurance. At the same time there is no possibility for workers to monitor the employer compliance or due payment of insurance fee.

114. The second periodic report, in paragraphs from 20 to 25, refers to the government policies and programmes for job placement and vocational training. However, the reality is that the vocational training system is very much rudimentary and has virtually no linkage with reemployment. Vocational training, currently, is very much focused on new entrants to the labour market. Job training system is virtually meaningless for the purposes of re-employment of those workers who have become unemployed due to corporate structural adjustment or retrenchment dismissal.

115. In the para. 26, the second periodic report refers to "the Act Relating to Protection for