

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

### 제6절 권고사항

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

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

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

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

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

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

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

## 제12조 보건권

### 제1절 환경규제의 완화

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

### 제2절 환경관련법률

#### 환경관련법률의 변천과정

1990년경까지 환경관련법규로서 환경보전법(1977.12.31. 제정), 해양오염방지법(1977.12.31. 제정), 폐기물관리법(1986.12.31. 제정) 등이 있었는데, 1990년 8월 1일 기존의 환경보전법을 폐지하는 대신 환경정책기본법, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 수질 환경보전법, 유해화학물질관리법, 환경오염분쟁조정법을 새로 제정하였다. 그 외에도 1991년 3월 8일 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률을 새로 제정함과 동시에 위 폐기물의 체계적인 처리 및 관리와 재활용에 관한 제도를 마련하였고, 1991년 5월 31일 대구폐물오염사태를 계기로 하여 형사처벌을 강화하는 내용의 환경범죄처벌에 관한 특별조치법이 제정하였으며, 1991년 12월 31일 환경개선비용부담법 및 자연환경보전법을 추가로 제정하였고, 1993년 6월 11일 기존의 환경정책기본법에서 규정하고 있었던 환경영향평가제도를 독립시켜 환경영향평가법을 새로 제정하였으며, 1994년 1월 5일 핵폐기물처리장 설치가 시급하게 되자 방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률을 제정하였고, 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역의 지원에 관한 법률, 음용수관리법, 토양환경보호법이 입법예고중이어서 곧 새로 제정될 예정이다.

#### 환경관련법규의 문제점

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

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

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

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

### 제3절 환경오염의 실태

#### 대기오염

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

#### 수질오염

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

#### 생태계의 파괴

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

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

#### 해양오염

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

#### 농촌의 황폐화

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

### 제4절 환경개선중기종합계획

#### 배경

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

#### 문제점

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

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

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

#### 정책결정과정에서의 주민의 소외

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

#### 제5절 권고사항

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

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

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

## 제13조 교육에 대한 권리

### 제1절 전반적 평가

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

### 제2절 한국 교육의 최대의 문제점 : 입시위주 교육

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

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

<학력간 임금차 비교(단위 %)>

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

\* 노동부, 「직종간임금실태조사」(1990)

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

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

실업계 고등학교의 위상(정부보고서 제461항)

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

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

정규학제에 포함되지 못한 유아교육(정부보고서 제469항)

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

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

\* 자료: 유아교육현황보고, 교육부 보통교육국, 1982년

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

설립주체별 유치원생수 비율

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

(교육통계연보, 교육부)

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

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

\* 유아교육진흥관련 투자계획과 연도별 예산현황

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

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

#### 근로청소년을 위한 학교제도(정부보고서 제471항)

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

#### 제4절 평생교육(정부보고서 제479항-제488항)

##### 방송통신대학제도의 위상(정부보고서 제479항)

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

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

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

##### 개방대학의 문제

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

##### 사회교육시설현황(정부보고서 제484항-제488항)

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

##### 제5절 교육투자(정부보고서 제489항-제495항)

##### 너무도 낮은 정부의 교육투자

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

##### 교육비에 대한 학부모 투자분의 증가

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

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

#### 과밀학급의 문제점(정부보고서 제494, 495항)

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

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

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

#### 농어촌학교의 폐교문제

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

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

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

##### 장애자교육 수혜율

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

각국의 총인구 및 특수교육 수혜자수

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

\* 자료 : 특수교육백서, 교육부, 1993년

##### 특수교육의 문제점

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

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

#### 장애인의 고용문제

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

장애인 고용의무사업체의 장애인 고용현황

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

\* 자료 : 장애인 문제를 본 국회의원 의식, 노동부, 1993년

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

#### 장애유아의 교육실태

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

#### 제7절 교원의 지위(정부보고서 제510항-제517항)

#### 열악한 교원의 사회적지위(정부보고서 제510항)

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

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

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

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

#### 교원의 노동3권과 정치적 활동의 자유 제한

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

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

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

### 과중한 수업부담과 업무부담

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

\* 교사의 학생 지도시간 (주당)

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

\* 근무시간 중 교과지도를 위해 준비·연구한 시간

	응답수	평균	10시간 이하	11시간-20시간	21시간-30시간	31시간-40시간	41시간-51시간	51시간 이상
전체	1190명	5.6시간	88.3%	11.1%	0.1%	0.3%	0.2%	

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

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

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

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

### 제8절 사립학교(정부보고서 제518항-제519항)

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

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

### 제9절 교육의 자율성 보장(정부보고서 제520항)

#### 학교교과서의 국가독점권(정부보고서 제520항)

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

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

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

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

#### 정부의 교육과정 편성권 독점

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

#### 제10절 권고사항

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

위주의 사회적 관행을 타파하기 위해서 구체적이고 장기적인 계획을 수립하여야 한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 제14조 무상의무교육

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

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

## 제15조 문화적 권리

### 제1절 머리말

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

### 제2절 문화적 권리에 관한 정부보고서의 전반적 평가

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

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

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

### 제3절 국가보안법에 의한 문화예술의 탄압

#### 문화예술탄압에 이용되는 국가보안법

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

#### 문학에 대한 탄압

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

<표> 제6공화국하 문인들의 국가보안법 입건사례

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

### 미술에 대한 탄압

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

### <표> 제6공화국에서의 구속·입건된 미술인

#### <민족미술협의회>

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

#### <서울민족민중미술운동연합>

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

### 학문에 대한 탄압

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

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

#### 제4절 사전심의제도

##### 사전심의제도의 개요

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

##### 공연

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

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

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

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

##### 영화

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

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

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

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

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

#### 비디오 및 음반

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

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

#### 제5절 권고사항

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

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

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

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

#### 제13장 질의

##### 일반사항

1. 규약의 비준 이후 한국 정부는 규약의 내용과 의미를 국민들에게 홍보하기 위하여 어떠한 조치를 취하였는가. 그리고 법원 공무원을 포함한 공무원들에 대해 규약의 내용과 의미에 대해 어떠한 교육을 실시하였는가.

2. 규약의 비준 이후 한국 정부는 규약의 실시를 위해 어떠한 국내법적인 준비를 하였고, 법원의 판결례에 어떠한 변화가 있었으며, 규약상의 권리를 침해당한 개인이 그 구제를 받기 위한 절차는 무엇인가. 규약의 조항이 곧바로 법원에 의해 청구권으로서 인정되는가.

3. 한국의 민간단체들이 정부보고서를 작성하는 과정에 참여하지 못한 이유는 무엇이고, 특히 한국의 민간단체들이 정부보고서의 제공을 요구하였을 때 거부한 이유는 무엇인가. 그리고 한국 정부는 정부보고서를 출판하는 등의 방법으로 일반 국민들에게 공개하였는가.

##### 개별조항

###### 근로의 권리(제6조)

4. 현행 실업률 산정방식의 문제점을 인정하고 개선된 산정방식으로 실업률을 파악할 구체적인 방안이 있는가. 또한 실업자 및 실업자와 다른 불완전 취업자들의 생계에 대한 정부의 대책은 무엇인가.

5. 기업의 경영합리화에 따른 기업주 측의 감량경영으로 인하여 심각한 고용불안 상태에 있는 노동자들의 근로안정권을 보장할 수 있는 정부의 대책은 무엇인가.

6. 현행법상 노동조합 외에는 못하게 되어 있음에도 불구하고, 실제적으로는 불법적인 용역(파견근로)이 광범위하게 이루어지고 있는데, 이를 근절할 정부의 방안은 무엇인가.

7. 현재 공식적인 직업안내소를 통해서 직업을 얻는 비율이 지극히 낮은 실정을 고려하여, 인력수급의 과정을 효율적으로 운영하기 위한 공신력 있는 국공립 직업안정기관을 대폭 확대하고 전문인력을 배치할 계획을 가지고 있는가.

8. 현재 공공직업훈련기관이 전체 훈련기관 중에서 16%에 지나지 않고 있으며, 또한 그나마 내실있게 운영되고 있지 못한 실정을 감안하여 전문성을 가지고 내실있게 담당할 수 있는 공신력 있는 직업훈련기관을 확대할 구체적인 계획은 있는가.

###### 노동조건(제7조)

9. 정부는 임금인상에 대한 협상은 노동자들의 기본적이고 생존적인 권리임을 인정하고, 노사간의 자율에 의해서 임금협상이 이루어질 수 있도록 보장할 용의는 있는가.

10. 정부는 최저임금법의 적용을 10인 미만 사업장까지 확대할 용의는 있는가. 또한 현행 최저임금액의 수준을 최소한 최저생계비까지 상향조정할 의사는 있는가.

11. 현재 노사 양측으로부터 불신을 받고 있는 근로감독관제도를 개선하기 위한 방안은 무엇인가.

12. 한국여성노동자의 모집, 채용, 대우에 있어서의 차별대우를 철폐하고, ILO조약에 비교하여 미치지 못하고 있는 모성보호를 위한 구체적인 방안을 마련하고 있는가

13. 무분별한 외국인력의 유입으로 인해 한국 노동자들의 고용사정이 불안해지고 있는데, 이에 대한 정부의 근본적인 대책은 무엇인가

14. 불법체류상태 또는 산업기술연수생이라는 이유로 노동법상의 노동자로서의 법적 보호를 받지 못하고 있는 한국내 외국인 노동자들을 국내 노동자들과 동등하게 대우할 구체적인 계획을 수립하고 있는가

15. 노동3권을 박탈당하고 있는 외국인 노동자들에게도 한국 노동자들과 동등하게 노동3권을 보장할 계획이 있는가

16. 높은 산업재해률을 보이고 있는 영세사업장의 산업안전관리를 위한 대책은 무엇인가.

17. 산재보험의 재정에서 관리운영비만이라도 정부가 책임지고 부담할 용의는 있는가.

18. 장기상병이 해당 업종의 부담으로만 남겨진 현행 산재보험체계의 불합리성을 인정하고 전산업적 위험분산차원에서 공동부담할 수 있는 특별기금을 제도내에 새로이 마련하는 방안을 모색할 용의는 있는가.

19. 산재급여기준을 완화하여 출퇴근사고나 과로사에 대하여도 산업재해로 인정할 용의는 있는가.

20. 현행 평균임금을 기초로 한 소득비례 방식에 의한 산재급여액의 산정이 저소득노동자에게 매우 불리한 실정을 감안하여 이들의 실질적인 생활보장을 위한 급여제도의 보완을 위한 어떤 구체적인 계획을 가지고 있는가.

#### 노동3권(제8조)

21. 한국이 ILO에 가입하여 비준한 조약 현황은 어떠한가. 그리고 ILO의 가장 기본적이고 대표적인 조약이라 할 수 있는 제87호, 제98호, 제151호 조약을 비준할 의사는 없는가.

22. ILO 이사회에 의하여 노동자의 결사의 자유를 침해하는 것으로 지적받은 복수노조금지 뿐만 아니라, 노조의 정치행위금지, 제3자가입금지, 직권중재, 공무원과 교원노조의 설립 및 가입금지, 공무원과 방산업체 종사자의 쟁의행위금지 등 노동자의 노동3권을 부당하게 침해하는 조항들을 개정할 의사는 없는가.

23. 정부는 문민정부 출범후 노동조합활동과 관련하여 구속기소되거나 수배중인 사람들의 현황을 정확하게 파악하고 있는가. 또한 이들의 복직을 위해서 정부가 노력할 의사는 없는가. 특히 1994년에 있었던 철도노동자들의 파업과 현대중공업의 파업과 관련하여 구속기소되거나 수배된 사람들에 대해 수배해제 또는 사면 등의 조치를 취할 의사는 없는가.

24. 공익사업장에 대하여 직권중재가 행해진 예와 당시 사용자측과 노동조합의 요구사항은 무엇이었으며, 중재결정의 내용은 무엇인가. 또한 얼마나 많은 노동자들이 공익사업장의 직권중재에 반발하여 파업을 했다는 이유로 사법처리를 당했는가.

25. 노동조합 간부나 노동조합 자체에 대하여 불법파업을 이유로 사용자가 손해배상책임을 추궁하여 민사소송을 제기한 예와 그 결과는 어떠한가. 이에 대한 정부 및 법원의 입장은 어떠한가. 위와 같은 민사상 손해배상 청구소송의 제기로 말미암아 노동계에 미친 영향은 어떠한가.

#### 사회보장(제9조)

26. 각 사회보장연금의 기금상태와 그 운영방법은 어떠한가. 조만간 기금이 고갈될 것이라는 우려도 있는데 이에 대한 정부의 대책은 무엇인가.

27. 현행 생활보호사업의 보호수준을 최저생계비의 약 40% 수준인데 이를 수준까지 상향조정을 계획을 수립하고 있는가.

28. 노령연금과 실업급여의 산정방식을 개선하여 수혜자 누구나 최소한 최저생계비 수준 이상으로 받을 수 있도록 상향적으로 조정할 계획을 가지고 있는가.

29. 현재 전체 근로자의 약 35%에 해당되는 상시근로자 5인 미만의 사업장 근로자는 사회보험의 당연가입대상에서 제외되어 있는데 이를 영세기업 근로자에게까지 당연적용범위를 확대할 구체적인 계획을 수립하고 있는가.

30. 현행 사회보장체제는 사회적 위협에 대한 포괄적인 보호라는 측면에서 매우 미흡한 실정인데 이를 보완하기 위해서 가족수당, 상병수당, 노인수당, 주택보조수당, 장애수당 등 생활보조수당을 신설할 계획이 있는가.

31. 1993년 현재 사회보장비는 전체예산에서 약 9.3% 수준에 머무르고 있는데, 20:20계약의 정신을 준수하여 이를 전체 예산 중 최소한 20% 수준으로 증가시킬 계획이 있는가.

#### 가정, 여성, 아동, 장애인 (제10조)

32. 1990년 개정된 가족법에 아직 동양의 가장중심의 전통적 가족제도에 기반한 동성동본불혼제도와 남녀차별적인 호주제도, 이혼여성의 불리한 재산분할권, 구타당하는 여성에 대한 미흡한 법적 보호 등이 개선되어 있지 않는데 정부의 대책은 무엇인가.

33. 정부는 요보호 모자가족을 위해서 아동부양 수당제도를 도입할 구체적인 계획을 가지고 있는가. 또한 모자가정에만 국한되어 있는 공적부조제도를 편부모가족에게 확대하고, 지원할 수 있는 활성화방안은 무엇인가?

34. 정부는 고용에만 국한된 남녀고용평등법에서 한 발 더 나아가 교육, 훈련, 정치 참여 등 전사회적인 영역에서의 실질적인 남녀평등을 보장할 수 있는 남녀특별법을 제정할 용의는 있는가?

35. 민간보육시설의 영리화를 막고 대상자들에게 실질적 도움을 주며 민간탁아사업을 활성화하기 위해서 정부는 어떠한 정책적, 재정적 지원을 하고 있는가.

36. 정부는 아동학대예방법을 제정하여 아동학대의 범위와 기준을 설정하고 법적 처벌 근거를 마련할 계획을 가지고 있는가.

37. 정부에서는 소년소녀가장이 건전한 사회구성원으로 성장하도록 돕기 위해서 실질적으로 생활이 가능하도록 물질적인 도움을 주고 있는가. 또한 정신적 도움이 중요한 만큼 정부주도로 후원자제도를 폭넓게 실시할 계획은 있는가.

38. 정부는 노인문제 해결을 위해서 현재 정부가 취하고 있는 노인문제에 대한 가족해결주의 원칙을 버리고 사회적 책임의 방향으로 정책의 전환을 할 필요성을 느끼고 있는가. 있다면 구체적으로 어떠한 계획을 가지고 있는가.

39. 정부는 장애인 교육권, 재활권, 취업권 그리고 접근권 등을 보장하기 위한 근본적인 대책을 마련하고 있는가.

40. 정부는 장애인 생존권 보장을 위해 현재의 생계보조수당 3만원을 최저생계비 수준으로 상향지급할 의향이 있는가.

#### 인간다운 생활권(제11조)

41. 정부는 저소득 무주택자의 주거권을 보장하기 위해서 공공임대주택 관련 예산을 증액할 용의가 있는가. 또한 소형주택건설 촉진책을 마련할 계획을 가지고 있는가.

42. 현행 공공임대주택의 배분체계에는 열악한 주택상태에 있는 가구가 공공임대주택에 들어가지 못하는 문제점이 있는데, 정부는 이를 해결하여 공공주택의 주거복지효과를 극대화할 용의가 있는가. 있다면 구체적인 계획은 무엇인가.

43. 정부는 재개발이나 주거환경개선사업에서 저소득층의 주거환경을 개선한다는 제도의 취지를 살리지 못하고 오히려 저소득층이 입주하기 힘든 상황을 초래하고 있는데, 실제 저소득층의 주거상태를 개선시킬 수 있도록 제도를 개선할 의도는 있는가. 있다면, 어떤 계획을 가지고 있는가.

44. 정부는 강제철거가 없다고 하지만 현실적으로 정부의 묵인하에 공공연히 폭력이 행사되고 있는 사태를 직시하고 어떠한 형태의 강제철거도 이루어지지 않도록 하는 대책을 마련할 의지가 있는가. 있다면, 어떠한 계획을 가지고 있는가.

45. 정부는 사문화된 '주택임대차보호법'을 실제로 임차인을 보호할 수 있는 현실적인 제도로 만들기 위한 어떠한 계획을 가지고 있는가.

46. 정부는 주택 및 토지가격을 안정시키고 부동산 투기를 근절시키기 위하여 어떠한 계획을 가지고 있는가. 특히 토지와 주택에 대한 공개념적 입법을 강화할 계획은 있는가.

47. 정부는 주거안정을 보장하고 투기를 억제하기 위한 주택금융과 주택세제에 대한 개선의지를 가지고 있는가. 있다면, 구체적인 계획은 무엇인가.

#### 보건권(제12조)

48. 현행 환경기준이 외국의 환경기준과 비교하여 볼 때 매우 미흡한 상태임을 인정하고 보다 철저하고 엄격한 환경기준을 마련할 계획은 있는가.

49. 정부는 대기오염, 수질오염, 해양오염을 근원적으로 방지할 수 있도록 어떠한 행정적인 노력을 하고 있는가.

50. 정부는 정부에 의한 환경정책의 결정과정에 주민들의 의사가 제대로 반영될 수 있도록 어떠한 계획을 가지고 있는가.

51. 국가경쟁력 강화라는 이유로 기업에 대한 환경규제를 완화하였는데, 환경보호를 위한 중장기적인 계획을 수립하고 있는가.

#### 교육권(제13조, 제14조)

52. 정부의 교육개혁안에는 경쟁일변도의 비교육적인 입시 위주의 교육풍토를 근본적으로 개선하기 위한 어떠한 계획을 갖고 있는가? 또한 고교평준화 해제의 논거가 학력의 제고를 통한 국제경쟁력 강화라는 것인데, 과외열풍으로 인한 사교육비의 증가, 교육의 입시위주로의 경주로 인한 학교교육현장의 공동화, 황폐화 등에 대한 구체적인 방지책은 마련되어 있는가?

53. 정부는 헌법에 보장된 기본권인 노동3권과 정치활동의 보장을 교사들에게도 부여할 용의는 있는가.

54. 학교급식과 관련하여 모법인 학교급식법에는 그 시설설비비용을 당해학교의 설립자가 부담하도록 되어있는데, 정부는 의무교육과정인 초등학교의 학교급식의 실시를 위한 시설설비비용의 부담주체를 국가나 지방자치단체 또는 학부모중 누구로 설정하고 있는가. 또한 이를 위한 국가예산은 어느 기준으로 얼마를 산정하고 있는가?

55. 정부는 방송통신 대학의 교수확보비율과 방송통신대학의 산업체 근로자 비율을 높일 계획은 있는가. 또한 대학재단에 의해 영리목적으로 운영되는 현행 사회교육프로그램의 개선책은 무엇인가.

56. 정부는 현행 GNP대비 3.7%에 불과한 교육예산을 최소한 5%수준 이상으로 증가시킬 구체적인 계획이 있는가.

57. 정부는 장애인 교육의 내실화를 위하여 어떠한 대책을 강구하고 있는가.

58. 정부는 열악한 교원의 근로조건과 사회적 지위를 개선하기 위한 어떠한 근본적인 대책을 수립하고 있는가.

59. 정부는 현재 국정, 검인정교과서 제도를 통해 교육내용을 독점하고 있으며, 교육과정 편성권을 장악함으로써 교육을 통제하고 있는데 이를 즉각 중지할 용의는 없는가.

60. 정부는 현재 교장에게 집중되어 있는 학교운영의 책임과 권한을 교원들과 공유할 수 있는 방안을 마련하고 있는가.

61. 유아교육을 정규공교육에 포함시키고, 의무교육을 중등교육까지 포함시킬 계획은 있는가.

#### 문화적, 과학적 권리(제15조)

62. 정부는 정부의 문화예술정책의 기초가 통제중심에서 지원중심으로 전환되어야 함을 인식하고 이를 구체적으로 실천하기 위한 계획을 수립하고 있는가.

63. 정부는 통제할 문화예술과 지원한 문화예술을 민주적 의사결정과정을 거쳐 정해질 수 있도록 제도적으로 보장하기 위하여 어떠한 행정적인 노력을 하고 있는가.

64. 정부는 영화 등에 대하여는 전근대적인 사전심의제도를 폐지할 용의는 없는가. 또한 부적절한 사전심의에 의하여 상영배포등이 금지되거나 혹은 작품이 훼손된 경우에 대처할 수 있는 즉각적이고 효율적인 구제수단이 마련되어 있는가. 만일 구제수단이 있다면 그에 따라 실질적으로 구제된 사례는 얼마나 있는가.

65. 정부는 문학, 미술, 학술 등 문화적 권리를 침해하는 국가보안법을 폐지하고, 현재 국가보안법에 의해 구속기소되어 유죄판결을 받아 복역중인 사람들에 대해 사면과 복권 및 석방의 조치를 취하할 용의는 없는가.

## THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

By Phillip Alston

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter, the "Covenant") was adopted by the General Assembly of the United Nations pursuant to Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. It entered into force on 3 January 1976, in accordance with Article 27. As of 30 September 1996 the Covenant had been ratified, or acceded to, by 135 States.

### A. THE REPORTING PROCESS

#### (a) The Covenant and its reporting requirements

The Covenant is the twin sibling of the International Covenant on Civil and Political Rights. Each of the Covenants elaborates upon some of the rights contained in the Universal Declaration of Human Rights and there is some overlap in content between the two. Most importantly, however, the preamble to the Covenant recognizes that the human rights ideal can only be achieved "if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights". (The preamble to the Covenant on Civil and Political Rights expresses the identical sentiment but reverses the order in which the two sets of rights are listed). Thus, this Covenant cannot be viewed in isolation from the other and both the means and the objectives laid down in the Covenant on Civil and Political Rights should be borne in mind in reporting on the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Under Article 2(1) of the Covenant, each State Party "undertakes to take steps... with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized...". The obligation is made subject to the availability of resources, but the scope of that qualification is limited (as discussed below, in connection with Article 2). Moreover, Article 2(2) of the Covenant, which requires States to guarantee that the relevant rights will be exercised without discrimination, is not subject to resource constraints. In other words, if the resources are available to enable any degree of enjoyment of a given right, then it must be under circumstances that do not discriminate. Similarly, Article 3 which provides for affirmative measures to ensure the equal rights of men and women, is not made subject to the availability of resources.

Before considering the nature of the reporting obligation it is appropriate to note that the body which monitors compliance with States Parties' obligations under the Covenant is the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter referred to as "the Committee"). It does so under the aegis of the Economic and Social Council which is the body formally entrusted with that responsibility under the Covenant. Before the Committee began its work in 1987, the Council was assisted in its task by the Sessional Working Group of Governmental Experts (hereinafter referred to as "the Sessional Working Group").

The principal obligation of States Parties to the Covenant is to implement its provisions at the national level. The obligation to report to an international body, which is the focus of this Manual, is essentially a means of promoting the implementation of that obligation. Article 16(1) states, in the following terms, the obligation to report.

#### **Text of Article 16(1)**

*The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein.*

The nature of the reports to be submitted is further elaborated upon in Article 17(2) which provides that "[r]eports may indicate factors and difficulties affecting the degree of fulfilment of obligations under the present Covenant". Taken together, these provisions make it clear that States Parties' reports are required to deal not only with the progress made but also with cases where appropriate progress has not been made. The Committee has made this clear on a number of occasions, and particularly when States' reports have sought to portray only the positive developments in the countries concerned. Such reports are not considered to satisfy the requirements of the Covenant.

In 1976, shortly after the Covenant came into force, the Economic and Social Council instituted a three-phase reporting cycle according to which States Parties were required to report, initially at three-yearly intervals, on different clusters of rights (Articles 6-9, 10-12 and 13-15). This system meant that a complete initial reporting cycle took nine years. The cycle for subsequent, or periodic, reports took only six years to complete but meant that a State Party was required to submit a report under the Covenant every two years. This programme of reporting was considered by the Committee to be unduly burdensome upon States and to reflect an excessively compartmentalized approach to the rights recognized in the Covenant.

A new reporting cycle was thus introduced (Economic and Social Council resolution 1988/4) as a result of which States Parties are now requested to submit an initial report, dealing with the entire Covenant, within two years of the Covenant's entry into force for the State concerned. Every five years thereafter a single, comprehensive, periodic report is required. From 1988 to 1994 the Committee indicated that, in order to facilitate a smooth transition to the new system, it would continue to consider reports drawn up on the old basis which dealt with only three of the rights recognized in the Covenant. As of 1 January 1995, however, the Committee has indicated that only comprehensive reports should henceforth be submitted.

These arrangements are without prejudice to the Committee's ability to request a State Party to submit additional information to supplement that already provided in a report by the State concerned.

#### **(b) Guidelines for reporting under the Covenant**

General guidelines dealing with both the form and contents of reports were established shortly after the Covenant's entry into force in 1976. However, in the light of its experience and after extensive discussions the Committee adopted new guidelines at its fifth session. At its fourteenth session the Committee decided to undertake a further review of these guidelines in order to ensure that full account is taken of the implications to be drawn from the programmes adopted by the Beijing, Copenhagen, Cairo and other relevant international conferences as well as the consequences of the various General Comments adopted by the Committee since 1990. This procedure might be expected to lead to a revision of the guidelines as from 1997 or 1998.

The guidelines are intended to provide guidance to States Parties in the preparation of their reports. By following them as closely as possible, reporting officers will minimize the risk that their reports are deemed to be inadequate in scope and insufficient in detail. The guidelines also provide a uniformly applicable framework within which the Committee can work and enable it to demonstrate a consistency of approach from one report to another. Finally, the guidelines are designed to reduce the amount of duplication of information requested by the various treaty bodies.

The Committee's guidelines do not distinguish between initial and periodic reports. The same information is requested in relation to each, although it is unnecessary to repeat in a periodic report information already provided in a previous report and which remains entirely valid. In such a situation a reference to the relevant paragraph(s) of the earlier report would suffice.

The guidelines are divided into two parts. The first, or general, part requests a country profile dealing with matters such as information about the land and its people, the general political structure, the economic, social and cultural characteristics of the country and the general legal framework within which human rights are protected. This part of the guidelines is now common to the reporting guidelines prepared for all of the United Nations human rights treaty bodies and should be reproduced in the core country document which is made available to each of the relevant treaty bodies. (For the text of the Consolidates Guidelines for the initial part of the reports of States Parties, see: Annex to Part One of the Manual). Part One of the guidelines is as follows.

**Text of Part One of the Reporting Guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**

**GENERAL PART OF THE REPORT**

**1. Country profile**

**(a) Land and people**

This section should contain information on the main geographic, ethnic, linguistic, demographic and religious characteristics of the country and its population.

**(b) General political structure**

This section should briefly describe the political history and framework, the type of government and the organization of the executive, legislative and judicial organs.

**(c) Economic, social and cultural characteristics**

This section should include information on such indicators as gross national product (GNP), per capita income, functional distribution of income (i.e., relation of labour/capital income proportion in the public and private sectors of economy), rate of inflation, balances of trade and payment, external debt, rate of unemployment and literacy rate.

**(d) General legal framework within which human rights are protected**

This section should include information on:

- Which judicial, administrative or other competent authorities have jurisdiction affecting human rights;

- What remedies are available to an individual who claims that any of his/her rights have been violated; and what systems of compensation exist for victims; <sup>구제</sup> 보상제
- Whether any of the rights referred to in the various conventions are protected either in the Constitution or by separate legislation and, if so, whether provisions exist in the Constitution or such specific legislation for derogations and under what circumstances;
- Whether the provisions of the various international human rights instruments can be invoked before, and directly enforced by, the course, other tribunals or administrative authorities or whether they have to be transformed into internal laws or administrative regulations in order to be enforced by the authorities concerned. <sup>적용될 수 있는</sup>

**2. Information and publicity concerning the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the country's reports to the Committee** <sup>권리, 홍보</sup>

- (a) In what manner and to what extent has the text of the Covenant been disseminated? Has it been translated into local languages and how have copies of such translations been distributed? Is assistance from the United Nations required in this regard (if so, please specify)? <sup>배포</sup>
- (b) What government agencies prepared the report? Were inputs sought or received from any sources other than from the Government? <sup>참여, 협력</sup>
- (c) How widely available is the report at the domestic level? Has its content been the subject of public debate? <sup>공적 토론</sup>

**3. Legal status and specific implementation of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**

(In so far as not fully dealt with under section 1 (d) above.)

- (a) In what manner has the right to self-determination been implemented? <sup>자결권</sup>
- (b) What is the status of the Covenant in domestic law? Are any of the rights contained in the Covenant directly applicable by courts and other authorities? Give details of such application. <sup>국내법상 위치, 법령에서 적용 여부</sup>
- (c) Which of the rights stipulated in the Covenant are recognized in the Constitution or other legislation? Attach the texts of such provisions and give details of their application by courts and other authorities.

- (d) Which of the rights are specifically subject to non-discrimination provisions in national law? Attach the text of such provisions.
- (e) Has the ratification of the Covenant given rise to any modification of the relevant domestic law?
- (f) To what extent and in what manner are non-nationals not guaranteed the rights recognized in the Covenant? What justification is there for any difference?

#### 4. The role of international cooperation in the implementation the Covenant on Economic Social and Cultural Rights

If your State participates in development cooperation, is any effort made to ensure that it is used, on a priority basis, to promote the realization of economic, social and cultural rights?

Part Two of the Guidelines then deals, on an article-by-article basis, with each of the substantive rights recognized in Articles 6 to 15 of the Covenant. (For the text of the guidelines, see under the relevant articles in section (c) below: "Reporting on the substantive provisions"). There are four matters to which the Committee has attached particular importance in relation to reporting on these articles. The first is that matters which have been adequately dealt with under arrangements for reporting to other United Nations agencies or other human rights treaty bodies need not necessarily be treated again *in extenso* in reports required under the Covenant. Detailed cross-referencing to the relevant reports and, if appropriate, comments on the outcome of consideration of that report may be sufficient. This is designed to reduce the burden of having to report on virtually identical issues to a number of different bodies and accords with the provision of Article 17(3) of the Covenant.

##### Text of Article 17(3)

*Where relevant information has previously been furnished to the United Nations or to any specialized agency by any State Party to the present Covenant, it will not be necessary to reproduce that information, but a precise reference to the information so furnished will suffice.*

By the same token, this arrangement does not in any way preclude a matter on which a report has been submitted to another appropriate body from being taken up and examined in detail by the Committee. Various elements – such as the passage of time, the availability of new information, a perceived difference in approach between the relevant provision of the Covenant and that of another instrument, or a particular interest in an issue by the Committee – might lead the Committee to undertake such an examination.

The second matter to which the Committee has attached particular importance is the need to report not only on relevant factors but also on any difficulties encountered in securing realization of the rights recognized in the Covenant. The guidelines emphasize that this requires a detailed description not only of the legal and administrative situation but also of the *de facto* situation. Negative developments, frustrated aspirations and other difficulties should be reported upon, in addition to information on positive developments. Indeed, the Committee has tended to look much more favourably upon reports which are frank and recognize shortcomings in performance or achievement than on reports which identify only items of 'good news'.

The third matter is the provision of appropriate statistics, wherever available. If they are not available the Committee should also be informed of that fact. The Committee has noted that such information should be presented in context so as to provide an indication of both the progress already achieved as well as of the goals which have yet to be achieved.

The fourth matter concerns the identification of appropriate benchmarks in relation to specific rights. The purpose of such benchmarks, to be set by each State Party in relation to rights such as the rights to work, health, housing, food and education, is to provide a basis upon which the progress made in each country can be assessed both by the people of the country concerned and by the Committee.

In order to promote a better understanding of the various provisions of the Covenant, the Committee has developed two approaches, of which reporting officers, in particular, should be aware. The first is the adoption, from time to time, of General Comments. The purposes of these comments, which are in most respects comparable to the purposes served by those adopted by the Human Rights Committee, are discussed further below. The second is the general discussion that the Committee seeks to hold at each of its sessions, in which it focuses on a particular right, such as the right to food, or the right to housing, or some other specific matter. These discussions are reported upon in the Committee's reports and are intended to shed light on some of the issues that arise in considering the requirements associated with specific provisions of the Covenant. They provide an opportunity for wide-ranging expert inputs to be made into the work of the Committee and often constitute the starting point for the drafting of a General Comment.

**(c) Reporting on the substantive provisions****ARTICLE 1****Text of Article 1**

1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.
2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.
3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.

**Commentary**

This article is identical to Article 1 of the ICCPR. Thus, if a detailed report on it is presented to the Human Rights Committee by a State Party, reference to that report should be made. States Parties which have not ratified the ICCPR will need to report on this right and, in that regard, might take account of the issues identified in General Comment No. 12(21) on Article 1 of the ICCPR (see Professor Pocar's chapter in this Manual).

At the same time, however, it should be noted that the right to self-determination, as stated in this article, encompasses not only political self-determination but also the right to "freely pursue... economic, social and cultural development". Similarly, Article 1(2) expressly prohibits the deprivation of a people's own means of subsistence. These provisions may have a particular significance in the context of the Covenant and, to the extent that they are not adequately dealt with in reporting under the other Covenant, should clearly be addressed in reports under the ICESCR.

**ARTICLE 2****Text of Article 2**

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.
2. The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.
3. Developing countries, with due regard to human rights and their national economy, may determine to what extent they would guarantee the economic rights recognized in the present Covenant to non-nationals.

**Text of General Comment No. 3 (1990)****The nature of States Parties' obligations (Article 2, Paragraph 1)**

1. Article 2 is of particular importance to a full understanding of the Covenant and must be seen as being a dynamic relationship with all of the other provisions of the Covenant. It describes the nature of the general legal obligations undertaken by States Parties to the Covenant. Those obligations include both what may be termed (following the work of the International Law Commission) obligations of conduct and obligations of result. While great emphasis has sometimes been placed on the difference between the formulations used in this provision and that contained in the equivalent Article 2 of the Covenant on Civil and Political Rights, it is not always recognized that there are also significant similarities. In particular, while the Covenant provides for progressive realization and acknowledges the constraints due to the limits of available resources, it also imposes various obligations which are of immediate effect. Of these, two are of particular importance in understanding the precise nature of States

Parties' obligations. One of these ... is the "undertaking to guarantee" that relevant rights "will be exercised without discrimination...".

2. The other is the undertaking in Article 2(1) "to take steps", which in itself, is not qualified or limited by other considerations. The full meaning of the phrase can also be gauged by noting some of the different language versions. In English the undertaking is "to take steps", in French it is "to act" ("s'engager à agir") and in Spanish it is to "adopt measures" ("a adoptar medidas"). Thus while the full realization of the relevant rights may be achieved progressively, steps towards that goal must be taken within a reasonably short time after the Covenant's entry into force for the States concerned. Such steps should be deliberate, concrete and targeted as clearly as possible towards meeting the obligations recognized in the Covenant.
3. The means which should be used in order to satisfy the obligation to take steps are stated in Article 2(1) to be "all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures". The Committee recognizes that in many instances legislation is highly desirable and in some cases may even be indispensable. For example, it may be difficult to combat discrimination effectively in the absence of a sound legislative foundation for the necessary measures. In fields such as health, the protection of children and mothers, and education, as well as in respect of the matters dealt with in Articles 6 to 9, legislation may also be an indispensable element for many purposes.
4. The Committee notes that States Parties have generally been conscientious in detailing at least some of the legislative measures that they have taken in this regard. It wishes to emphasize, however, that the adoption of legislative measures, as specifically foreseen by the Covenant, is by no means exhaustive of the obligations of States Parties. Rather, the phrase "by all appropriate means" must be given its full and natural meaning. While each State Party must decide for itself which means are the most appropriate under the circumstances with respect to each of the rights, the "appropriateness" of the means chosen will not always be self-evident. It is therefore desirable that States Parties' reports should indicate not only the measures that have been taken but also the basis on which they are considered to be the most "appropriate" under the circumstances. However, the ultimate determination as to whether all appropriate measures have been taken remains for the Committee to make.

5. Among the measures which might be considered appropriate, in addition to legislation, is the provision of judicial remedies with respect to rights which may, in accordance with the national legal system, be considered justifiable. The Committee notes, for example, that the enjoyment of the rights recognized, **without discrimination**, will often be appropriately promoted, in part, through the provision of judicial or other effective remedies. Indeed, those States Parties which are also parties to the International Covenant on Civil and Political Rights are already obligated (by virtue of Articles 2(1), 2(3), 3 and 26 of that Covenant) to ensure that any person whose rights or freedoms (including the right to equality and non-discrimination) recognized in that Covenant are violated, "shall have an effective remedy" (Article 2(3)(a)). In addition, there are a number of other provisions, including Articles 3, 7(a)(i), 8, 10(3), 13(2)(a), 13(3), 13(4) and 15(3) which would seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national legal systems. Any suggestion that the provisions indicated are inherently non-self-executing would seem to be difficult to sustain.
6. Where specific policies aimed directly at the realization of the rights recognized in the Covenant have been adopted in legislative form, the Committee would wish to be informed, inter alia, as to whether such laws create any right of action on behalf of individuals or groups who feel that their rights are not being fully realized. In cases where constitutional recognition has been accorded to specific economic, social and cultural rights, or where the provisions of the Covenant have been incorporated directly into national law, the Committee would also wish to receive specific information as to any instances in which existing constitutional provisions relating to economic, social and cultural rights have been weakened or significantly changed.
7. Other measures which may also be considered "appropriate" for the purposes of Article 2(1) include, but are not limited to, administrative, financial, educational and social measures.
8. The Committee notes that the undertaking "to take steps... by all appropriate means including particularly the adoption of legislative measures" neither requires nor precludes any particular form of government or economic system being used as the vehicle for the steps in question, provided only that it is democratic and that all human rights are thereby respected. Thus, in terms of political and economic systems the Covenant is neutral and its principles cannot

accurately be described as being predicated exclusively upon the need for, or the desirability of, a socialist or capitalist system, or a mixed, centrally planned, or laissez-faire economy, or upon any other particular approach. In this regard, the Committee reaffirms that the rights recognized in the Covenant are susceptible of realization within the context of a wide variety of economic and political systems, provided only that the interdependence and indivisibility of the two sets of human rights, as affirmed *inter alia* in the preamble to the Covenant, is recognized and reflected in the system in question. The Committee also notes the relevance in this regard of other human rights and in particular the right to development.

9. The principal obligation of result reflected in Article 2(1) is to take steps "with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized" in the Covenant. The term "progressive realization" is often used to describe the intent of this phrase. The concept of progressive realization constitutes a recognition of the fact that full realization of all economic, social and cultural rights will generally not be able to be achieved in a short period of time. In this sense, the obligation differs significantly from that contained in Article 2 of the Covenant on Civil and Political Rights which embodies an immediate obligation to respect and ensure all of the relevant rights. Nevertheless, the fact that realization over time, or in other words progressively, is foreseen under the Covenant should not be misinterpreted as depriving the obligation of all meaningful content. It is on the one hand a necessary flexibility device, reflecting the realities of the real world and the difficulties involved for any country in ensuring full realization of economic social and cultural rights. On the other hand, the phrase must be read in the light of the overall objective, indeed the *raison d'être* of the Covenant which is to establish clear obligations for States Parties in respect of the full realization of the rights in question. It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.
10. On the basis of the extensive experience gained by the Committee, as well as by the body that preceded it, over a period of more than a decade of examining States Parties' reports, the Committee is of the

view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State Party. Thus, for example, a State Party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d'être*. By the same token, it must be noted that any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation must also take account of resource constraints applying within the country concerned. Article 2(1) obligates each State Party to take the necessary steps "to the maximum of its available resources" in order for a State Party to be able to attribute its failure to meet even its minimum core obligations to a lack of available resources, it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.

11. The Committee wishes to emphasize, however, that even where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State Party to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances. Moreover, the obligations to monitor the extent of the realization, or more especially of the non-realization, of economic, social and cultural rights, and to devise strategies and programmes for their promotion, are not in any way eliminated as a result of resource constraints. The Committee has already dealt with these issues in its General Comment No. 1.
12. Similarly, the Committee underlines the fact that even in times of severe resources constraints whether caused by a process of adjustment, of economic recession, or by other factors, the vulnerable members of society can and indeed must be protected by the adoption of relatively low-cost targeted programmes. In support of this approach the Committee takes note of the analysis prepared by UNICEF under the title of *Adjustment With a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, the analysis by the United Nations Development Programme in its *Human Development Report 1990* and the analysis by the World Bank in the *World Development Report 1990*.

**13.** A final element of Article 2(1), to which attention must be drawn, is that the undertaking given by all States Parties is "to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical...". The Committee notes that the phrase "to the maximum of its available resources" was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available from the international community through international cooperation and assistance. Moreover, the essential role of such cooperation in facilitating the full realization of the relevant rights is further underlined by the specific provisions contained in Articles 11, 15, 22 and 23. With respect to Article 22, the Committee has already drawn attention, in General Comment No. 2, to some of the opportunities and responsibilities that exist in relation to international cooperation. Article 23 also specifically identifies "the furnishing of technical assistance" as well as other activities, as being among the means of "international action for the achievement of the rights recognized..."

**14.** The Committee wishes to emphasize that in accordance with Articles 55 and 56 of the United Nations Charter, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States. It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard. The Committee notes in particular the importance of the Declaration on the Right to Development and the need for States Parties to take full account of all of the principles recognized therein. It emphasized that, in the absence of an active programme of international assistance and cooperation on the part of all those States that are in a position to undertake one, the full realization of economic, social and cultural rights will remain an unfulfilled aspiration in many countries. In this respect, the Committee also recalls the terms of its General Comment No. 2.

**Excerpts\* from text of General Comment No. 5 (1994)**

**Persons with disabilities**

...

**II. MEANS OF IMPLEMENTATION**

**13.** The methods to be used by States Parties in seeking to implement their obligations under the Covenant towards persons with disabilities are essentially the same as those available in relation to other obligations (see General Comment No. 1, 1989). They include the need to ascertain, through regular monitoring, the nature and scope of the problems existing within the State; the need to adopt appropriately tailored policies and programmes to respond to the requirements thus identified; the need to legislate where necessary and to eliminate any existing discriminatory legislation; and the need to make appropriate budgetary provisions or, where necessary, seek international cooperation and assistance. In the latter respect, international cooperation in accordance with Articles 22 and 23 of the Covenant is likely to be a particularly important element in enabling some developing countries to fulfil their obligations under the Covenant.

**14.** In addition, it has been consistently acknowledged by the international community that policy-making and programme implementation in this area should be undertaken on the basis of close consultation with, and involvement of, representative groups of the persons concerned. For this reason, the Standard Rules recommend that everything possible be done to facilitate the establishment of national coordinating committees, or similar bodies, to serve as a national focal point on disability matters. In doing so, Governments should take account of the 1990 Guidelines for the Establishment and Development of National Coordinating Committees on Disability or Similar Bodies.

\* The remaining parts of the General Comment are included below in relation to each of the specific articles to which they refer.

### III. THE OBLIGATION TO ELIMINATE DISCRIMINATION ON THE GROUNDS OF DISABILITY

15. Both *de jure* and *de facto* discrimination against persons with disabilities have a long history and take various forms. They range from invidious discrimination, such as the denial of educational opportunities, to more "subtle" forms of discrimination such as segregation and isolation achieved through the imposition of physical and social barriers. For the purposes of the Covenant, "disability-based discrimination" may be defined as including any distinction, exclusion, restriction or preference, or denial of reasonable accommodation based on disability which has the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of economic, social or cultural rights. Through neglect, ignorance, prejudice and false assumptions, as well as through exclusion, distinction or separation, persons with disabilities have very often been prevented from exercising their economic, social or cultural rights on an equal basis with persons without disabilities. The effects of disability-based discrimination have been particularly severe in the fields of education, employment, housing, transport, cultural life, and access to public places and services.
16. Despite some progress in terms of legislation over the past decade, the legal situation of persons with disabilities remains precarious. In order to remedy past and present discrimination, and to deter future discrimination, comprehensive anti-discrimination legislation in relation to disability would seem to be indispensable in virtually all States Parties. Such legislation should not only provide persons with disabilities with judicial remedies as far as possible and appropriate, but also provide for social-policy programmes which enable persons with disabilities to live an integrated, self-determined and independent life.
17. Anti-discrimination measures should be based on the principle of equal rights for persons with disabilities and the non-disabled, which, in the words of the World Programme of Action concerning Disabled Persons, "implies that the needs of each and every individual are of equal importance, that these needs must be made the basis for the planning of societies, and that all resources must be employed in such a way as to ensure, for every individual, equal opportunity for participation. Disability policies should ensure the access of [persons with disabilities] to all community services".

18. Because appropriate measures need to be taken to undo existing discrimination and to establish equitable opportunities for persons with disabilities, such actions should not be considered discriminatory in the sense of Article 2(2) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as long as they are based on the principle of equality and are employed only to the extent necessary to achieve that objective.

#### Excerpts\* from text of General Comment No. 6 (1995)

##### The economic, social and cultural rights of older persons

...

3. **The rights of older persons in relation to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**
9. The terminology used to describe older persons varies considerably, even in international documents. It includes: "older persons", "the aged", "the elderly", "the third age", "the ageing" and, to denote persons more than 80 years of age, "the fourth age". The Committee opted for "older persons" (in French, *personnes âgées*; in Spanish, *personas mayores*), the term employed in General Assembly resolutions 47/5 and 48/98. According to the practice in the United Nations statistical services, these terms cover persons aged 60 and above (Eurostat, the statistical service of the European Union, considers "older persons" to mean persons aged 65 or above, since 65 is the most common age of retirement and the trend is towards later retirement still).
10. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights does not contain any explicit reference to the rights of older persons, although Article 9 dealing with "the right of everyone to social security, including social insurance", implicitly recognizes the right to old-age benefits. Nevertheless, in view of the fact that the Covenant's provisions apply fully to all members of society, it is clear that older persons are entitled to enjoy the full range of rights recognized in the Covenant. This approach is also fully reflected in the Vienna

\* The remaining parts of the General Comment are included below in relation to each of the specific articles to which they refer.

*International Plan of Action on Ageing. Moreover, in so far as respect for the rights of older persons requires special measures to be taken, States Parties are required by the Covenant to do so to the maximum of their available resources.*

- 11.** *Another important issue is whether discrimination on the basis of age is prohibited by the Covenant. Neither the Covenant nor the Universal Declaration of Human Rights refers explicitly to age as one of the prohibited grounds. Rather than being seen as an intentional exclusion, this omission is probably best explained by the fact that, when these instruments were adopted, the problem of demographic ageing was not as evident or as pressing as it is now.*
- 12.** *This is not determinative of the matter, however, since the prohibition of discrimination on the grounds of "other status" could be interpreted as applying to age. The Committee notes that while it may not yet be possible to conclude that discrimination on the grounds of age is comprehensively prohibited by the Covenant, the range of matters in relation to which such discrimination can be accepted is very limited. Moreover, it must be emphasized that the unacceptableness of discrimination against older persons is underlined in many international policy documents and is confirmed in the legislation of the vast majority of States. In the few areas in which discrimination continues to be tolerated, such as in relation to mandatory retirement ages or access to tertiary education, there is a clear trend towards the elimination of such barriers. The Committee is of the view that States Parties should seek to expedite this trend to the greatest extent possible.*
- 13.** *Accordingly, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights is of the view that States Parties to the Covenant are obligated to pay particular attention to promoting and protecting the economic, social and cultural rights of older persons. The Committee's own role in this regard is rendered all the more important by the fact that, unlike the case of other population groups such as women and children, no comprehensive international convention yet exists in relation to the rights of older persons and no binding supervisory arrangements attach to the various sets of United Nations principles in this area.*
- 14.** *By the end of its thirteenth session, the Committee and, before that, its predecessor, the Sessional Working Group of Governmental Experts, had examined 144 initial reports, 70 second periodic reports*

and 20 initial and periodic global reports on Articles 1 to 15. This examination made it possible to identify many of the problems that may be encountered in implementing the Covenant in a considerable number of States Parties that represent all the regions of the world and have different political, socio-economic and cultural systems. The reports examined to date have not provided any information in a systematic way on the situation of older persons with regard to compliance with the Covenant, apart from information, of varying completeness, on the implementation of Article 9 relating to the right to social security.

- 15.** *In 1993, the Committee devoted a day of general discussion to this issue in order to plan its future activity in this area. Moreover, it has, at recent sessions, begun to attach substantially more importance to information on the rights of older persons and its questioning has elicited some very valuable information in some instances. Nevertheless, the Committee notes that the great majority of States Parties' reports continue to make little reference to this important issue. It therefore wishes to indicate that, in future, it will insist that the situation of older persons in relation to each of the rights recognized in the Covenant should be adequately addressed in all reports. The remainder of this General Comment identifies the specific issues which are relevant in this regard.*

#### **4. General obligations of States Parties**

- 16.** *Older persons as a group are as heterogeneous and varied as the rest of the population and their situation depends on a country's economic and social situation, on demographic, environmental, cultural, and employment factors and, at the individual level, on the family situation, the level of education, the urban or rural environment and the occupation of workers and retirees.*
- 17.** *Side by side with older persons who are in good health and whose financial situation is acceptable, there are many who do not have adequate means of support, even in developed countries, and who feature prominently among the most vulnerable, marginal and unprotected groups. In times of recession and of restructuring of the economy, older persons are particularly at risk. As the Committee has previously stressed (General Comment No. 3 (1990), Para. 12), even in times of severe resource constraints, States Parties have the duty to protect the vulnerable members of society.*

- 18.** *The methods that States Parties use to fulfil the obligations they have assumed under the Covenant in respect of older persons will be basically the same as those for the fulfilment of other obligations (see General Comment No. 1 (1989)). They include the need to determine the nature and scope of problems within a State through regular monitoring, the need to adopt properly designed policies and programmes to meet requirements, the need to enact legislation when necessary and to eliminate any discriminatory legislation and the need to ensure the relevant budget support or, as appropriate, to request international cooperation. In the latter connection, international cooperation in accordance with Articles 22 and 23 of the Covenant may be a particularly important way of enabling some developing countries to fulfil their obligations under the Covenant.*
- 19.** *In this context, attention may be drawn to Global target No. 1, adopted by the General Assembly in 1992, which calls for the establishment of national support infrastructures to promote policies and programmes on ageing in national and international development plans and programmes. In this regard, the Committee notes that one of the United Nations Principles for Older Persons which Governments were encouraged to incorporate into their national programmes is that older persons should be able to form movements or associations of older persons.*

### Commentary

The provisions of this article are probably the most complex in the entire Covenant. They are of major importance since they spell out the nature of the general obligation incumbent upon all States Parties with respect to each and every one of the substantive obligations recognized in the Covenant.

A number of features of Article 2(1) deserve to be emphasized. The first is the time frame involved. States Parties are required "to take steps... with a view to achieving progressively..." the various rights. This has sometimes led commentators to suggest that the obligation is entirely open-ended and relates only to some unspecified future aspirations. The Committee has indicated that this interpretation is entirely unwarranted. Several of the rights (dealt with below) are of immediate application and the relevant formulations used to express them indicate that the concept of progressive realization is not applicable in those cases. Most importantly, however, is the fact that the obligation "to take steps" is itself an immediate one. In other words, States Parties are required, no matter what their resource or other constraints might be, to take, immediately, whatever steps they

can towards the achievement of the relevant objectives. At a minimum, this might involve the drawing up of a detailed plan of action for the progressive achievement of the right.

The objective laid down in the Covenant is "full realization", even though it may be achieved progressively. States Parties are thus required to report on the progress they have or have not made towards that goal.

One of the key elements distinguishing the ICESCR from its counterpart, the ICCPR, is the reference in Article 2(1) to resource availability. The obligation to achieve progress towards full realization applies "to the maximum of... available resources". While budgetary questions are unquestionably matters for the State Party itself to determine, reports should nevertheless indicate what constraints exist as a result of the unavailability of resources and provide details of efforts that have been made to ensure respect for subsistence rights for all at an absolute minimum. The phrase "its available resources" refers to both the resources of the State Party itself and to those which are available to it from the international community "through international assistance and cooperation". In this respect it should be recalled that the Committee has specifically drawn attention, in its General Comment No. 2 (1990), "to the important opportunity provided to States Parties, in accordance with Article 22 of the Covenant, to identify in their reports any particular needs they might have for technical assistance or development co-operation".

The type of steps that a State Party should take in order to satisfy its obligations under the Covenant is a matter for the Government to determine in the light of all the relevant circumstances. The basic obligation is to take steps "by all appropriate means". These might include constitutional, legislative, administrative, judicial, economic, social, or educational measures or a combination thereof. While the article indicates that "the adoption of legislative measures" should clearly be considered, there is no obligation to legislate except in cases where existing legislation is contrary to the letter or spirit of the Covenant or where legislation appears to be an indispensable step in the process of implementation. To date, the Committee has placed considerable emphasis upon practical measures and has not attached particular importance to legislation, except perhaps in the matter of non-discrimination. Although the provision of an effective remedy, and of judicial remedies whenever appropriate, as required by Article 2(3) of the ICCPR, is not explicitly stated to be necessary under the ICESCR, the Committee has shown a consistent interest in ascertaining whether or not any of the rights recognized in the Covenant may be vindicated in the courts. Such information should thus be provided as appropriate.

Article 2(2), which deals with non-discrimination, is one of the provisions of the Covenant that is not subject to the regime of progressive realization referred to in Article 2(1). Instead, the undertaking in Article 2(2) is to "guarantee" non-discrimination on all of the grounds listed. Moreover, the grounds specified are not exhaustive since the provision also prohibits discrimination as to "other status". While the Committee has not undertaken

a systematic examination of the different types of discrimination that might be covered by the phrase "other status" it has attached particular importance to efforts to eliminate discrimination against persons with disabilities and against older persons. In both cases it has used the terminology and definitions that are widely accepted within the relevant fora of the United Nations. In two separate General Comments it has indicated that compliance with the Covenant requires extensive measures to be taken for these purposes and that States Parties should include in their reports information on the measures taken and the problems persisting in these areas. It may be noted that General Recommendation No. 18 (Tenth Session, 1991) adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women also deals with "disabled women".

In its General Comment No. 5 (1994) dealing with persons with disabilities, the Committee notes that both the General Assembly and the Commission on Human Rights have called upon it to monitor the compliance of States Parties with their obligation to ensure the full enjoyment of the relevant rights by persons with disabilities. It notes, however, that very little attention has so far been given to this issue in States' reports. The Covenant does not refer explicitly to persons with disabilities but since its provisions apply fully to all members of society, this group is clearly covered. In addition, the Committee notes that most recent international human rights instruments do address this group specifically. They include the Convention on the Rights of the Child (art. 23); the African Charter on Human and Peoples' Rights (art. 18(4)); and the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (art. 18).

By way of definition, the Committee follows the approach adopted in the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities adopted by the General Assembly in 1993 which extend to all persons "disabled by physical, intellectual or sensory impairment, medical conditions or mental illness. Such impairments, conditions or illnesses may be permanent or transitory in nature." The General Comment draws significantly upon the consensus reflected in the Standard Rules.

In addition, in so far as special treatment is necessary, States Parties are required to take appropriate measures, to the maximum extent of their available resources, to enable such persons to seek to overcome any disadvantages, in terms of the enjoyment of the rights specified in the Covenant, flowing from their disability. Moreover, the requirement contained in Article 2(2) of the Covenant that the rights "enunciated... will be exercised without discrimination of any kind" based on certain specified grounds "or other status" clearly applies to discrimination on the grounds of disability.

The Committee notes that while the means chosen to promote the full realization of the rights of this group will inevitably differ significantly from one country to another, there is no country in which a major policy and programme effort is not required. Both

developed and developing countries are thus required to take appropriate measures. This begins with an obligation to abstain from taking measures which might have a negative impact on persons with disabilities. It also covers an obligation to take positive action to reduce structural disadvantages and to give appropriate preferential treatment to people with disabilities. The Committee notes that this almost invariably means that additional resources will need to be made available for this purpose and that a wide range of specially tailored measures will be required. The General Comment also suggests that States Parties are obliged to ensure that not only the public sphere but also the private sphere are, within appropriate limits, subject to regulation to ensure the equitable treatment of persons with disabilities. Privatization of services and facilities thus does not eliminate the obligations of governments.

In its General Comment No. 6 (1995) dealing with the economic, social and cultural rights of older persons, the Committee takes note of the extent of the phenomenon of ageing of the world's population and details the specific measures to be taken to ensure the rights of that group.

While the word "discrimination" is not defined in the Covenant, its meaning may be ascertained by reference to the usage developed in the context of other international human rights treaties. For that purpose, the relevant provisions include Article 2(1) of the ICCPR (see Human Rights Committee General Comment 18(37), reproduced in the section of this Manual dealing with Article 26 of the ICCPR), Article 1 of the ICERD and Article 1 of the CEDAW. In the light of those provisions, "discrimination" for the purposes of the Covenant may be understood to cover any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all of the rights set forth in the Covenant.

Measures of affirmative action taken with a view to eliminating discrimination do not contravene the Covenant. This issue is dealt with in connection with Article 3 below.

While it is for each State Party itself to determine which measures are appropriate in order to implement this guarantee, the Committee assumes that more than legislation is required to achieve this objective. Thus States Parties' reports should indicate not only the constitutional, legislative and administrative measures that have been adopted but also the appropriate policy measures that have been undertaken. The Committee has also consistently requested States Parties to inform it of any problems of discrimination that may still exist and which may be practised by public authorities, by the community at large, or by private persons or bodies.

Related articles of other international instruments deal with non-discrimination and equality before the law. Thus, when assembling information on the issues raised in Articles 2(2) and 3 of the Covenant, reporting officers should consider the usefulness of any existing information on Articles 2(1), 3 and 26 of the ICCPR, Articles 2(1) and 5 of the ICERD, Articles 2 and 9-16 of the CEDAW, and Articles 2 and 23 among others of the CRC. In this regard note might be taken of General Recommendation XIV (1993) adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Such information might then be cross-referenced in the report under the Covenant.

Article 2(3) of the Covenant deals with possible limitations upon the rights of non-nationals. In general, the Covenant does not distinguish between nationals and non-nationals. This provision is the only exception in that regard and applies only to "developing countries", as understood in the context of United Nations activities generally. Those countries can only apply restrictions to "economic rights" and may not do so in respect of either social or cultural rights. Moreover, such restrictions can only be imposed with due regard to human rights and must be shown to be indispensable as a result of the condition of the national economy. The fact that no State Party has yet sought to justify such measures in accordance with the Covenant may attest to the difficulty of doing so.

## ARTICLE 3

### Text of Article 3

*The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant.*

### Excerpts\* from text of General Comment No. 5 (1994)

#### Persons with disabilities\*\*

**19.** *Persons with disabilities are sometimes treated as genderless human beings. As a result, the double discrimination suffered by women with disabilities is often neglected. Despite frequent calls by the international community for particular emphasis to be placed upon their situation, very few efforts have been undertaken during the decade. The neglect of women with disabilities is mentioned several times in*

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.

\*\* The footnotes contained in the full text of the General Comment have been omitted for present purposes.

*the report of the Secretary-General on the implementation of the World Programme of Action. The Committee therefore urges States Parties to address the situation of women with disabilities, with high priority being given in future to the implementation of economic, social and cultural rights-related programmes.*

### Excerpts\* from text of General Comment No. 6 (1995)

#### The economic, social and cultural rights of older persons

- 20.** *In accordance with Article 3 of the Covenant [...] the Committee considers that States Parties should pay particular attention to older women who, because they have spent all or part of their lives caring for their families without engaging in a remunerated activity entitling them to an old-age pension, and who are also not entitled to a widow's pension, are often in critical situations.*
- 21.** *To deal with such situations and comply fully with Article 9 of the Covenant and Paragraph 2 (h) of the Proclamation on Ageing, States Parties should institute non-contributory old-age benefits or other assistance for all persons, regardless of their sex, who find themselves without resources on attaining an age specified in national legislation. Given their greater life expectancy and the fact that it is more often they who have no contributory pensions, women would be the principal beneficiaries.*

### Commentary

This provision emphasizes the special importance attached to the obligation to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights. As with Article 2(2), the obligation to "ensure" this result is immediate and is not subject to progressive achievement. The provision has been interpreted as requiring measures of what may be termed a negative as well as a positive nature. While the former are designed to eliminate instances of discrimination, the latter must be designed to promote the positive enjoyment of equal rights. Such positive measures may include affirmative action designed to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant. As long as such action is needed to correct de facto discrimination, it may be considered to constitute legitimate differentiation under the Covenant.

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.

The positive measures needed in order to give effect to Article 3 require more than the enactment of legislation. Thus reports should provide information as to the situation of women in practice in regard to the enjoyment of all of the rights recognized in the Covenant. In view of the very strong commitment made by the World Conference on Human Rights in Vienna in 1993, to ensuring the equal status of women and full respect for all of their human rights, it is of particular importance that States Parties to the Covenant should provide focused and disaggregated information, including statistical and other data, which shows not only the de jure but also the de facto status of girls and women within each society. This applies in relation to each and every one of the substantive rights contained in the Covenant.

## ARTICLE 4

### Text of Article 4

*The States Parties to the present Covenant recognize that, in the enjoyment of those rights provided by the State in conformity with the present Covenant, the State may subject such rights only to such limitations as are determined by law only in so far as this may be compatible with the nature of these rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society.*

### Commentary

Although Articles 5 and 8 of the Covenant also deal in part with the circumstances under which limitations upon the enjoyment of economic, social and cultural rights may be permissible, Article 4 is applicable to all of the rights recognized in the Covenant. Unlike the ICCPR none of the rights are specifically stated to be non-derogable. Nevertheless, the specific requirements that must be met in order to justify the imposition of limitations in accordance with Article 4 will be difficult to satisfy in most cases.

Any limitations must, in the first place, be "determined by law" in accordance with the appropriate national procedures and must not be arbitrary or unreasonable or retroactive. The limitations must also "be compatible with the nature" of these rights. Thus, for example, a limitation which purported to prevent access to food by part of the population would be unlikely to be considered to be compatible with the basic concept of human dignity on which the Covenant is grounded. Moreover, the limitation must be able to be justified as being designed to promote "the general welfare in a democratic society" which would not be the case, for example, if a limitation simply discriminated against one segment of society in favour of another.

States Parties should include in their reports full details of any limitations imposed, along with information on the extent to which the requirements of Article 4 have been satisfied. The duration of such limitations should always be kept to a minimum and reports should contain information on that question. To date this provision has rarely, if ever, been invoked by a reporting State Party.

## ARTICLE 5

### Text of Article 5

1. *Nothing in the present Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights or freedoms recognized herein, or at their limitation to a greater extent than is provided for in the present Covenant.*
2. *No restriction upon or derogation from any of the fundamental human rights recognized or existing in any country in virtue of law, conventions, regulations or custom shall be admitted on the pretext that the present Covenant does not recognize such rights or that it recognizes them to a lesser extent.*

### Commentary

This article is identical to Article 5 of the ICCPR. It has the same significance in each of the Covenants and it is therefore appropriate to refer here to the analysis provided by Professor Pocar in his chapter on the ICCPR in this Manual with respect to the latter provision.

This article is of a general nature and has a general scope. Paragraph 1 is aimed at preventing any misinterpretations of any of the articles of the Covenant which might cause the destruction or limitation of the rights and freedoms to an extent greater than allowed by the Covenant itself. Paragraph 2 deals with possible conflicts that may arise between the Covenant and other rules applicable in the State Party, whether such rules have been adopted directly by the State Party or are the result of other international agreements. The Covenant recognizes the priority of those provisions which provide the greatest amount of protection.

To the extent that this article contains criteria for the interpretation of the provisions of the Covenant, it does not require specific and separate implementation at the national

level, except for the fact that the criteria themselves must be valid under domestic law regarding the application of any rule related to the scope of the Covenant.

Reporting should indicate how, in general, these criteria for interpretation become applicable in the reporting State. Moreover, reports should refer to these criteria under any article whose application may in practice lead to a misinterpretation of the article itself, or to a conflict with domestic law in the sense indicated above. Again, as in the case of Article 4 of the Covenant, the provisions of Article 5 have rarely, if ever, been invoked by a reporting State Party.

## ARTICLE 6

### Text of Article 6

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.
2. The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.

### Text of the guidelines on Article 6 of the Covenant

1. If your State is a party to any of the following conventions:
  - International Labour Organization (ILO) Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)
  - ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)
  - International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination
  - Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,
 and has already submitted reports to the supervisory committee(s) concerned which are relevant to the provisions of Article 6, you may

wish to refer to the respective parts of those reports rather than repeat the information here. However, all matters which arise under the present Covenant and are not covered fully in those reports should be dealt with in the present report.

2. (a) Please supply information on the situation, level and trends of employment, unemployment and underemployment in your country, both in the aggregate and as they affect particular categories of workers such as women, young persons, older workers and disabled workers. Please compare the respective situation 10 years ago and 5 years ago. Which persons, groups, regions or areas do you consider particularly vulnerable or disadvantaged with regard to unemployment?
- (b) Please describe the principal policies pursued and measures taken with a view to ensuring that there is work for all who are available for and seeking work.
- (c) Please indicate what measures have been adopted to ensure that work is as productive as possible.
- (d) Please indicate what measures have been adopted to ensure that there is freedom of choice of employment and that conditions of employment do not infringe upon fundamental political and economic freedoms of the individual.
- (e) Please describe the technical and vocational training programmes that exist in your country, and their effective operation and their practical availability.
- (f) Please state whether particular difficulties have been encountered in attaining the objectives of full, productive and freely chosen employment, and indicate how far these difficulties have been overcome.
3. (a) Please indicate whether there exist in your country any distinctions, exclusions, restrictions or preferences, be it in law or in administrative practices or in practical relationships between persons or groups of persons, made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, nationality or social origin, which have the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of equality of opportunity or treatment in employment or occupation. What steps are taken to eliminate such discrimination?

- (b) Please supply information on the actual situation in your country regarding vocational guidance and training, employment and occupation of persons according to their race, colour, sex, religion, and national origin.
- (c) Please indicate the main cases in which a distinction, exclusion or preference based on any of the above-named conditions is not considered in your country as discrimination, owing to the inherent requirements of a particular job. Please indicate any difficulties in application, disputes or controversies which have arisen in relation to such conditions.
4. Please indicate what part of the working population of your country hold more than one full-time job in order to secure an adequate standard of living for themselves and their families. Describe this development over time.
5. In case of subsequent reports, give a short review of changes, if any, in national legislation, court decisions, as well as administrative rules, procedures and practices during the reporting period affecting the right to work.
6. Please indicate the role of international assistance in the full realization of the right enshrined in Article 6.

#### Excerpts\* from text of General Comment No. 5 (1994)

##### Persons with disabilities\*\*

20. The field of employment is one in which disability-based discrimination has been prominent and persistent. In most countries the unemployment rate among persons with disabilities is two to three times higher than the unemployment rate for persons without disabilities. Where persons with disabilities are employed, they are mostly engaged in low-paid jobs with little social and legal security and are often segregated from the mainstream of the labour market. The integration of persons with disabilities into the regular labour market should be actively supported by States.

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.

\*\* The footnotes contained in the full text of the General Comment have been omitted for present purposes.

21. The "right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts" (art. 6(1)) is not realized where the only real opportunity open to disabled workers is to work in so-called "sheltered" facilities under substandard conditions. Arrangements whereby persons with a certain category of disability are effectively confined to certain occupations or to the production of certain goods may violate this right. Similarly, in the light of Principle 13(3) of the Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care, "therapeutic treatment" in institutions which amounts to forced labour is also incompatible with the Covenant. In this regard, the prohibition on forced labour contained in the International Covenant on Civil and Political Rights is also of potential relevance.
22. According to the Standard Rules, persons with disabilities, whether in rural or urban areas, must have equal opportunities for productive and gainful employment in the labour market. For this to happen it is particularly important that artificial barriers to integration in general, and to employment in particular, be removed. As the International Labour Organization has noted, it is very often the physical barriers that society has erected in areas such as transport, housing and the workplace which are then cited as the reason why persons with disabilities cannot be employed. For example, as long as workplaces are designed and built in ways that make them inaccessible to wheelchairs, employers will be able to "justify" their failure to employ wheelchair users. Governments should also develop policies which promote and regulate flexible and alternative work arrangements that reasonably accommodate the needs of disabled workers.
23. Similarly, the failure of Governments to ensure that modes of transportation are accessible to persons with disabilities greatly reduces the chances of such persons finding suitable, integrated jobs, taking advantage of educational and vocational training, or commuting to facilities of all types. Indeed, the provision of access to appropriate and, where necessary, specially tailored forms of transportation is crucial to the realization by persons with disabilities of virtually all the rights recognized in the Covenant.
24. The "technical and vocational guidance and training programmes" required under Article 6(2) of the Covenant should reflect the needs of all persons with disabilities, take place in integrated settings, and

*be planned and implemented with the full involvement of representatives of persons with disabilities.*

**Excerpts\* from text of General Comment No. 6 (1995)**

**The economic, social and cultural rights of older persons**

22. *Article 6 of the Covenant requires States Parties to take appropriate steps to safeguard the right of everyone to the opportunity to gain a living by work which is freely chosen or accepted. In this regard, the Committee, bearing in mind that older workers who have not reached retirement age often encounter problems in finding and keeping jobs, stresses the need for measures to prevent discrimination on grounds of age in employment and occupation.*

**Commentary**

The right to work is of fundamental importance not only for its own sake but also because it can be the key to the enjoyment of many other rights for the individual concerned. This article consists of two parts. The first deals with the right to work per se, while the second focuses on various specific steps by which States Parties can contribute to the full realization of the right.

The reporting guidelines provide that States Parties to the Covenant that are also Parties to ILO Conventions No. 122 of 1964 (the Employment Policy Convention) and No. 111 of 1958 (the Discrimination (Employment and Occupation) Convention) need not submit comprehensive reports on this article to the Committee. In such cases it is sufficient for the State to refer the Committee to any comments made by the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (hereinafter referred to as "the ILO Committee of Experts") in response to reports which have, or should have, been submitted to the ILO by the Government.

In the case of a State Party to the Covenant which has not ratified ILO Convention No. 122, information is sought on levels of employment, unemployment and underemployment. In order to put such information into context, the figures should be disaggregated according to categories such as women, young persons, older persons, those with disabilities and, where applicable, members of minority groups and indigenous peoples; and the persons, groups, regions or areas which are considered to be particularly vulnerable or disadvantaged with respect to employment should be identified.

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.

Information is also sought as to the general strategy that has been adopted in order to improve the employment situation. Since the right to work may be negated in the absence of freedom to choose or accept work, information is requested as to legislative or other provisions designed to promote such freedom. Similarly, reports should provide detailed information on any constraints that have been placed upon the free movement of workers from one job to another and from one location to another. In this regard, Paragraph 1 emphasizes the need for a worker to enjoy freedom to choose or accept a job, and Paragraph 2 emphasizes that Government policies and programmes should operate under conditions which safeguard fundamental political and economic freedoms to the individual.

Paragraph 2 identifies a number of specific steps which States Parties are required to take with a view to promoting realization of the right to work. Thus, even where States report the existence of significant levels of unemployment and underemployment and attribute these problems to, for example, an intractable economic situation, detailed information is still required as to the specific steps that have been taken to improve the situation. In providing details on the steps that have been taken in accordance with the requirements of Paragraph 2, reporting States should also indicate the extent to which these programmes and policies have been specifically designed to address the particular problems of groups subject to any form of discrimination or who are otherwise particularly disadvantaged. In view of the importance attached by the Committee to measures to eliminate and remedy any forms of discrimination, especially in relation to women, persons with disabilities, and older persons, and of the centrality of the rights dealt with in Article 6, these issues should be accorded particular attention in reporting on Article 6.

**ARTICLE 7**

**Text of Article 7**

*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:*

- (a) *Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:*
- (i) *Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;*
  - (ii) *A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;*

- (b) Safe and healthy working conditions;
- (c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;
- (d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays.

### **Text of the guidelines on Article 7 of the Covenant**

**1.** If your State is a party to any of the following ILO Conventions:

- Minimum Wage-fixing Convention, 1970 (No. 131)
- Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)
- Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14)
- Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106)
- Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No. 132)
- Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81)
- Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)
- Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155),

and has already submitted reports to the ILO Committee of Experts which are relevant to the provisions of Article 7, you may wish to refer to the respective parts of those reports rather than repeat the information here. However, all matters which arise under the present Covenant and are not covered fully in those reports should be dealt with in the present report.

- 2.** (a) Please supply information on the principal methods used for fixing wages.
- (b) Please indicate whether a system of minimum wages has been established, and specify the groups of wage earners to which it applies, the number of persons covered by each group as well as the competent authority for determining these groups. Are there any wage earners remaining outside the protection of the system of minimum wages in law or in fact?
- (i) Do these minimum wages have the force of law and in which ways are they secured against erosion?

- (ii) To what extent and by which methods are the needs of workers and their families as well as economic factors taken into consideration and reconciled with each other in determining the level of minimum wages? What standards, goals and benchmarks are relevant in this respect?
  - (iii) Please describe briefly the machinery set up for fixing, monitoring and adjusting minimum wages.
  - (iv) Please supply information on the development of average and minimum wages 10 years ago, 5 years ago and at present, set against the respective development of the cost of living.
  - (v) Please indicate whether, in practice, the system of minimum wages is supervised effectively.
- (c) Please indicate whether there exists in your country any inequality in remuneration for work of equal value, infringements of the principle of equal pay for equal work, or conditions of work for women which are inferior to those enjoyed by men.
- (i) What steps are taken to eliminate such discrimination? Please describe the successes and failures of these steps with regard to the various groups that are discriminated against.
  - (ii) Please indicate what methods, if any, have been adopted to promote an objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.
- (d) Please indicate the income distribution of employees, both in the public and private sectors, taking into account both remuneration and non-monetary benefits. If available, give data on the remuneration of comparable jobs in the public and private sectors.
- 3.** What legal, administrative or other provisions exist that prescribe minimum conditions of occupational health and safety? How are these provisions enforced in practice and in which areas do they not apply?
- (a) Please indicate which categories of workers, if any, are excluded from existing schemes by law and what other categories benefit from such schemes only insufficiently or not at all.

- (b) Please provide statistical or other information on how the number, nature and frequency of occupational accidents (particularly with fatal results) and diseases have developed over time (10 years ago, 5 years ago as compared with the present).
4. Please supply information on the actual realization in your country of the principle of equal opportunity for promotion.
- (a) Which groups of workers are currently deprived of such equal opportunity? In particular, what is the situation of women in this respect?
- (b) What steps are being taken to eliminate such inequality? Please describe the successes and failures of these steps with regard to the various disadvantaged groups.
5. Please describe the laws and practices in your country regarding rest, leisure, reasonable limitations of working hours, periodic holidays with pay and remuneration for public holidays.
- (a) Indicate the factors and difficulties affecting the degree of realization of these rights.
- (b) Indicate which categories of workers are excluded by law or in practice, or both, from the enjoyment of which of these rights. What measures are contemplated or currently taken to remedy this situation?
6. In case of subsequent reports, give a short review of changes, if any, in national legislation, court decisions, or administrative rules, procedures and practices during the reporting period affecting the right to just and favourable conditions of work.
7. Please indicate the role of international assistance in the full realization of the right enshrined in Article 7.

#### Excerpts\* from text of General Comment No. 5 (1994)

##### Persons with disabilities

25. The right to "the enjoyment of just and favourable conditions of work" (art. 7) applies to all disabled workers, whether they work in sheltered

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.

facilities or in the open labour market. Disabled workers may not be discriminated against with respect to wages or other conditions if their work is equal to that of non-disabled workers. States Parties have a responsibility to ensure that disability is not used as an excuse for creating low standards of labour protection or for paying below minimum wages.

#### Excerpts\* from text of General Comment No. 6 (1995)

##### The economic, social and cultural rights of older persons

23. The right "to the enjoyment of just and favourable conditions of work" (Covenant, art. 7) is of special importance for ensuring that older workers enjoy safe working conditions until their retirement. In particular, it is desirable to employ older workers in circumstances in which the best use can be made of their experience and know-how.
24. In the years preceding retirement, retirement preparation programmes should be implemented, with the participation of representative organizations of employers and workers and other bodies concerned, to prepare older workers to cope with their new situation. Such programmes should, in particular, provide older workers with information about: their rights and obligations as pensioners; the opportunities and conditions for continuing an occupational activity or undertaking voluntary work; means of combating detrimental effects of ageing; facilities for adult education and cultural activities, and the use of leisure time.

#### Commentary

This provision, which is complementary to the right to work recognized in the preceding article, seeks to ensure that those who do work have the right to do so under just and favourable conditions. Since many of the specific issues dealt with in this article are the subject of detailed ILO standards, the reporting guidelines seek to avoid duplication in reporting. The Conventions in question are No. 14 of 1921, No. 81 of 1947, No. 100 of 1951, No. 106 of 1957, No. 131 of 1970, No. 132 of 1970, and No. 155 of 1981. Thus any State that has ratified some or all of these Conventions can cross-refer in its report to information already provided to the ILO Committee of Experts and can provide a response to any comments made by that Committee. However, since many States have

\* The remaining parts of the General Comment are included elsewhere in this chapter in relation to each of the specific articles to which they refer.