

제5,6차 CRC 국가보고서 작성을 위한 제2차 검토의견

안녕하십니까?

한국청소년정책연구원은 국무총리실 산하 경제인문사회연구회 소속 연구기관으로 청소년 관련 정책개발 및 다양한 조사업무를 수행하고 있습니다.

올해 본원에서는 보건복지부의 의뢰를 받아 제5,6차 유엔아동권리협약(CRC) 국가보고서 작성을 위한 연구 과제를 수행 중에 있습니다.

현재까지 CRC 국가 보고서에 대한 중간보고를 한 상태입니다. 국가 보고서의 질적 수준 제고와 완성도를 높이기 위해 보다 세부적인 내용 수정 및 보완 사항에 대한 검토의견이 필요하기에, 여러 전문가 선생님들의 고견이 필요합니다. 이에 도움을 요청 드리니, 협조 부탁드립니다. 감사합니다.

※ 첨부자료 :

- 별첨1. CRC 국가보고서 작성지침 요약
- 별첨2. 유엔아동권리위원회 제 3·4차 권고사항 전문
- 별첨 3. 아동권리협약 국가보고서_중간보고서_최종(9.30)
- 별첨 4. CRC 영역별 2차 검토진 명단

의견서는 **11월 4일(금)까지** 한국청소년정책연구원 이미영 연구원(my7350@nypi.re.kr)에게 회신해 주시면 감사하겠습니다. 바쁘시겠지만 적극적인 관심을 부탁드립니다. 감사합니다.

2016. 10.

 한국청소년정책연구원

모상현 · 이미영
(☎ 044-415-2127)

※ 자문수당(10만원) 지급을 위해 다음의 내용을 작성해 주시기 바랍니다.

응답자 성명	배경내	주민등록번호	000000-0000000
주 소	서울 중구 -		
은행/계좌번호	(00 은행) 000-00-000000		

한국청소년정책연구원 CRC 국가보고서 검토요청 안내문

○ 유엔 아동권리협약(CRC) 국가보고서 작업 개요

- 유엔아동권리협약은 만 18세 미만 아동·청소년 권리를 규정하고 있는 국제조약으로 한국은 1991. 12. 20일 비준
- 비준국은 5년마다 아동·청소년 인권현황과 정부의 인권신장 노력을 담은 국가보고서를 유엔 아동권리위원회에 제출하고 인권 모니터링을 받게 됨.
- 한국은 협약이행 결과를 담은 제5.6차 국가보고서를 2017. 6월까지 제출해야 함. 올해 11월까지 초안 작업 후 의견수렴과 검토·보완을 통해 내년 상반기에 국가보고서 완료 예정
- 주무부처 : 보건복지부 아동권리과 (초안 연구 위탁 : 한국청소년정책연구원)

※ 국가보고서의 내용

- 유엔아동권리위원회 지침 : 국가보고서는 협약과 선택의정서 이행 관련 진전사항과 장애, 권고사항 이행 현황, 권고사항 미이행 시 이유와 장애요인, 향후 이행계획 등을 담아야 함을 명시(CRC/C/58/Rev.3(2015. 4))
- 대한민국 국가보고서는 2011년 3.4차 유엔 권고 이후 5년 간의 아동·청소년 인권 진전사항을 담아야 함.
- 각 부처가 제출한 3·4차 권고사항 이행실적 자료와 더불어 국가의 협약 이행노력 실적으로 넣을 노력사항 등 세부정보와 자료들 포함(법령, 제도, 정책 등의 진전상황, 아동·청소년 인권실태 및 현황, 예산 및 통계정보 등)

○ 국가보고서 초안 설명

- 9월 말 현재 초안 : 2011년 유엔의 권고사항에 대한 한국정부의 이행노력을 각 부처가 제출한 자료를 중심으로 구성한 것으로, 아직 미취합된 자료들도 있어 계속 보완과정에 있음.
- 초안 단계에서는 최대한 권고사항 이행노력을 누락없이 점검해 보는 데 초점을 두었으며, 최종 과정에서는 유엔지침 상 분량(21,200단어)에 맞게 핵심내용 중심으로 압축해야 함.

○ 검토 주안점 : 국가보고서로서 적절한 내용을 담고 있는지 검토 및 수정·보완될 내용 등 (별첨1. 국가보고서 작성지침 상의 내용이 포함되어 있는가)

1. 의견작성 방법 : 해당 문단 번호와 내용을 간략히 제시하면서 의견기술 (자유형식)

2. 의견 제시 : 수정·보완이 필요한 사항

- 사실관계 등 내용 오류, 사안에 대한 기술내용 부적절 사항 등
- 한국의 아동·청소년 인권상황을 보여주는 데 중요한 사안인데 누락된 사항
- 해당 내용을 적절히 보여주기 위해 필요한 통계치 정보 제공
- 핵심적 내용이 아니므로 삭제해도 된다고 생각하는 내용
- 오탈자 및 문장 오류
- 도움이 되는 정보와 자료 제시 등

※ 해당영역 및 조항에 대해 검토의견을 기술해주시기 바람

의견을 드리기에 앞서:

국제인권협약 이행보고서를 작성하는 과정은 흩어져 있는 통계나 수집되지 못한 조사 자료를 모아냄으로써 정부 차원에서 이행을 점검하는 계기가 되어야 마땅할 것임. 또한 이행 보고서를 충실하게 작성하고 싶다면, 보고서 작성을 위탁받은 국책연구원에서 이메일 차원에서 전문가와 민간단체의 의견을 수합할 것이 아니라, 해당 부처의 책임있는 담당자들이 배석한 가운데 전문가와 민간단체의 의견을 듣는 공식적인 자리를 마련하는 것이 우선이라고 생각함. 전문가 의견 조회라는 명분으로 해당 통계까지 제시할 것을 요구하는 것은 국가 보고서를 성의 있게 작성하려는 태도라고 보기 힘들.

국가보고서는 정부 차원에서 최대한 작성하고 민간에서는 쉐도우(Shadow) 보고서를 작성하는 각각의 역할이 있다고 생각함. 현재로서는 전문가 의견 수렴이라는 취지에서 이루어지는 이 절차가 어떤 의미에서 유효한 것인지 의문이 들고, 도리어 국가보고서가 민간단체와의 교감 속에서 작성된 것이라는 명분만 제공하는 것은 아닌지 고민이 됨.

그럼에도 의견을 드리는 것은 청소년정책연구원에 대한 신뢰 때문.

CRC 국가보고서 중간보고서에 대한 검토의견

IV. 시민적 권리와 자유

<총론적 의견>

- 시민적 권리와 자유 전체의 현황을 아우르는 보고 내용이 제대로 작성되어 있지 않는 것은 매우 문제적이라고 볼 수 있음. 유엔아동권리위원회는 시민적 권리와 자유와 관련하여, 한국 학교의 교칙이 아동의 권리를 침해하는 부분에 대해 중요한 문제로 집중적으로 지적해 왔음.

- 학생인권조례를 다루는 방식이 적절하지 않음. 학생인권조례는 지방자치단체의 자체적 노력에 의한 것이지, 국가 차원의 아동권리협약 이행 노력이라고 볼 수는 없음. 게다가 교육부는 지자체의 학생인권조례 제정 흐름을 지원하기보다는 오히려 학생인권조례를 대법원에 제소하는 등 제동을 걸어왔음. 따라서 몇몇 지자체에서 제정된 학생인권조례를 국가가 아동권리협약의 이행을 강화하기 위한 방안처럼 서술하는 것은 적절치 않음.

- 더불어, 국가에게는 전국적으로 학생인권이 동등한 수준에서 보장받을 수 있도록 입법적, 행정적 노력을 기울여야 할 책무가 있음. 지난 2008년 초중등교육법 18조의 4항에 학생인권을 보장해야 한다는 선언적 조항이 추가된 이후, 초중등교육법은 학생인권을 보장하는 데 기여할 수 있는 방향으로의 강화가 전혀 이루어지지 않았음. 몇몇 지자체에서 마련한 학생인권조례에 담긴 내용을 법률 차원에서 구체적으로 보장하는 법률 개정에 대한 요구는 오랫동안 민간단체들에 의해 요구되어 왔음.

더불어 초중등교육법은 학칙 제정 권한을 해당 학교의 자율성에만 일임하고 있을 뿐, 학생의 인권을 침해하는 학칙이 유지되고 있어도 이를 전혀 견제하지 않고 있는 것이 현실임.

정부는 학칙이나 학교 관행에 의한 학생인권 침해 현황에 대해 정기적으로 조사하고, 이에 따른 국가적 차원의 지침 마련을 해야 하며, 초·중등교육법에 학생인권의 내용을 구체적으로 명시하는 방향으로 개정 노력을 기울여야 함.

- 국가보고서는 ▶다른 채널을 통해 조사된 학생인권 현황을 보고하고 ▶이에 따른 정부 차원의 대책과 향후 계획을 함께 기술하는 방향으로 대폭 보완이 필요함.

- 문제는 국가 차원의 학생의 시민적 권리와 자유에 대한 종합적 조사가 제대로 이루어지지 않았다는 데 있음. 그렇지만 ▶국가인권위원회에 진정된 학생인권 침해 유형과 처리 결과 ▶교육청 차원의 자체 실태조사 결과 ▶민간단체들의 실태조사 결과 등을 인용하면서 현황을 보고할 수는 있을 것임. 보고 기간에 해당하는 기간 동안 ▶국가인권위원회에 진정 접수된 학생인권 침해 사안과 종류, 조치 결과 ▶서울교육청이 (사)인권정책연구소에 의뢰해 실시한 <인권친화적 학교문화 조성을 위한 실태조사 최종보고서>(2015.12) 등을 비롯한 각 교육청의 실태조사 보고서 ▶인권친화적 학교+너머 운동본부가 2013년과 2014년에 실시한 <전국학생인권실태보고> 등의 내용을 참고하여 현황을 구체적으로 기술할 필요가 있음. 또한 반복되는 인권침해 문제를 해결하기 위해 학교 자율에만 맡겨두지 않고 정부 차원에서 어떤 조치를 취하고 있는지도 더불어 기술하여야 할 것임.

대표적으로 서울교육청이 (사)인권정책연구소에 의뢰해 실시한 <인권친화적 학교문화 조성을 위한 실태조사 최종보고서>(2015.12)¹⁾에 따르면, 지난 1년간 체벌 경험에 대해 학생의 81.1%만 한번도 없었다고 답했고(중학교의 경우에는 69.2%로 더 자주 체벌이 일어나는 것으로 나타남), 교사에 의한 언어폭력에 대해서는 한번도 없었다는 학생은 72.2%에 그쳤음. 두발자유에 대해서도 두발길이를 제한한다고 답한 학생이 43.2%(매우 그렇다 18.8%, 그런 편이다 24.4%)로 절반 가까이에 이르렀음. 학생인권이 상대적으로 잘 보장된다고 평가되며 학생인권조례도 제정되어 있는 서울도 이 정도라면, 학생인권조례 미제정 지역은 훨씬 더 상황이 심각하다고 볼 수 있음.

B. 사상·양심·종교의 자유

- 정부보고서라면 사립학교 현황, 사립학교에서 개설된 종교과목 외 대체 과목 현황과 대체 과목 신청 학생 수 등에 대한 정보를 함께 제시하여야 함. 현 중간보고서는 학생인권조례를 통해 더 종교자유가 두텁게 보장되고 있다고 언급하고 있으나, 그것은 현실과는 다름. 학생인권조례의 경우 사립학교를 견인할 힘이 거의 없다고 봐야 하며, 학생인권조례가 제정된 지역의 교육청이 사립학교에서의 종교 자유 관련한 독자적 실태조사를 실시한 적은 없음. 학생인권조례가 제정되지 않은 지역은 그마저도 사각지대라고 볼 수 있음. 따라서 정부 보고서는 실제 사립학교에서의 종교 강요 사례를 막기 위해 어떻게 현황을 파악하고 있는지, 어떤 대책을 수립하고 있는지, 정부 지침을 어길 경우 어떤 불이익을 가하고 있는지에 대해 명확하게 서술해야 할 것임.

C. 표현·결사·집회의 자유

1) 학생 21,678명, 보호자 5,364명, 교사 7,248명 대상으로 조사 실시.

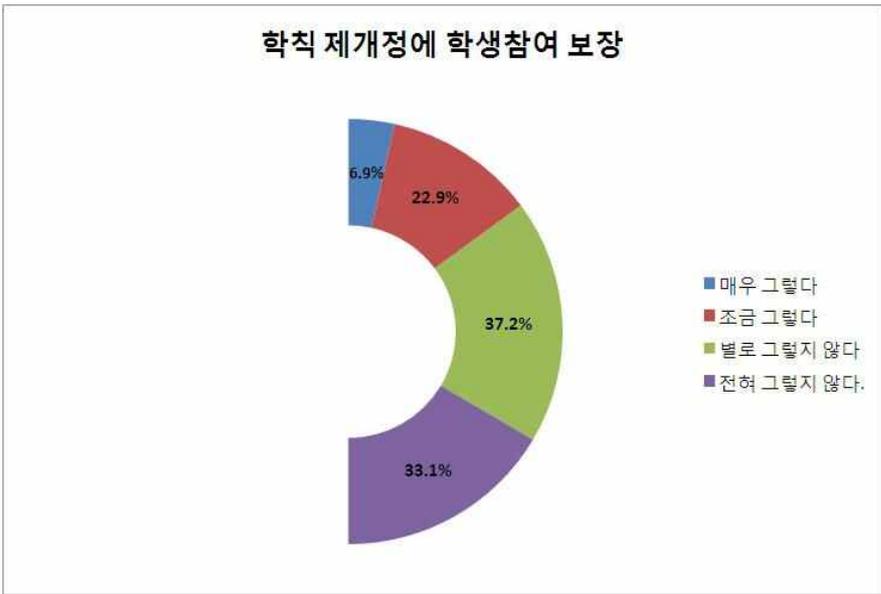
- 학생의 표현의 자유, 집회의 자유와 관련하여서는 해당 학교와 지방 교육청에서 취하고 있는 우려할 만한 조치에 대해 정부가 어떤 입장을 명시적으로 표방한 적 있는지가 명확하게 언급되어야 할 것임. 2013년 말, '안녕들하십니까'라는 제목의 대자보 물결이 대학교는 물론 고등학교까지 확산되던 당시 서울 개포고 학생이 징계 위협에 놓인 바 있고, 최근 경북 성주에서의 사드 배치 반대 집회에 참석한 학생들에 대한 동향 파악과 결석 처리를 둘러싼 논란이 있었고, 박근혜-최순실 사건 관련 시국선언을 담은 학생들의 대자보 부착을 금지하거나 해당 학생의 징계를 언급한 학교들이 있기도 했음. 실제 징계까지 가지 않더라도 이와 같은 분위기는 학생의 표현의 자유와 집회의 자유를 위축시키는 효과를 낼 수밖에 없음. 그러나 이러한 상황에 대해 교육부가 학생의 표현·집회의 자유를 보장하는 방향의 명확한 지침을 밝히기는커녕, 오히려 학생의 표현·집회의 자유를 제한하는 방향으로 생활지도 공문(교육부 사드 관련 자료 안내 및 학생 생활지도 철저 요청 공문 2016.07.27)을 내려보내는 일도 있었음. 따라서 집회의 자유가 보장되고 있다기 아니라, 정부 입장을 명확히 드러내는 방식의 보고서 기술이 필요함.

- 학교운영위원회에 학생 참여가 안 되고 있다는 사실만을 지적할 것이 아니라, 학생들의 학교운영위원회 참여를 보장하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 한다는 민간단체의 요구가 오랫동안 지속되어 왔다는 점도 언급할 필요 있음. 학생자치활동은 교육적 훈련일 뿐 아니라 실질적으로 학생의 권익을 대변하기 위한 민주주의적 권리 행사의 과정이어야 함. 참여한 '변화를 성취할 수 있는 기회를 갖는 것'을 의미함.

- '인권친화적 학교+너머 운동본부'가 2014년 실시한 전국학생인권실태조사 보고서(전국 중고등학생 5845명 조사 대상)에 따르면, 학생들이 의견을 말할 때 처벌이나 불이익에 대한 우려를 느낀다고 답한 학생이 60% 가까이에 이르고 있음을 볼 수 있음. 처벌이나 불이익을 감수하고 의견을 말한다고 하더라도 그것이 학교운영에 실제로 반영되는지에 대해서는 80% 가까이가 부정적으로 답했음. 또 학칙 개정 과정에서도 실질적 참여는 이루어지는 경우는 거의 없음.

교사나 학교에 의견을 말할 때 혼나거나 불이익을 받을까 걱정된다					
	매우 그렇다	조금 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다.	총계
빈도	1428	1948	1525	941	5842
백분율	24.4%	33.3%	26.1%	16.1%	100.0%

학생들이 교사나 학교에 의견을 말하면 잘 반영된다					
	매우 그렇다	조금 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다.	총계
빈도	334	1247	2302	1956	5839
백분율	5.7%	21.4%	39.4%	33.5%	100.0%

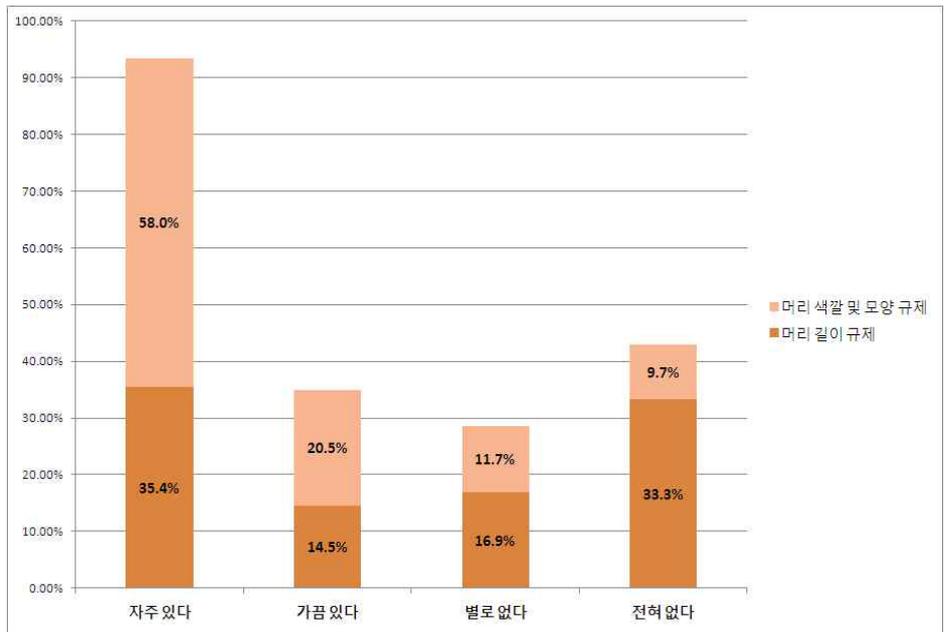


<그림 7> 학칙 제.개정 과정에서의 학생참여 보장 경험

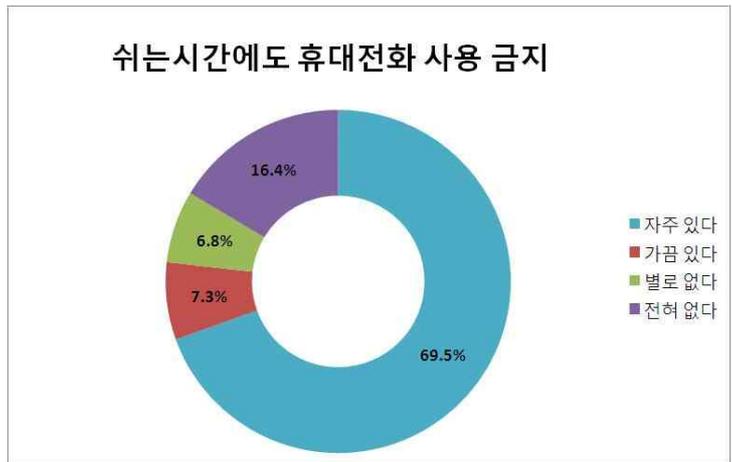
<시민적 권리와 자유에서 기술하지 않은 부분>

- 표현의 자유와 관련하여, 두발·복장 자유와 관련하여 개성 실현과 표현의 자유 부분도 반드시 보고되어야 할 것임. 특히 2005년 국가인권위원회가 두발자유는 학생의 기본권이라는 입장을 제시한 바 있지만, 두발 규제는 전국적으로 광범위하게 유지되고 있음.

- 통신의 자유, 사생활의 자유와 관련하여 학교 현장에서 이루어지는 소지품 검사나 휴대전화 사용 규제와 관련한 내용도 보고되어야 할 것임. 휴대전화의 경우, 수업시간 외에는 사용이 개인에게 보장되어야 함에도 불구하고 휴대전화의 소지 자체를 금지하거나 수업시간 외에도 사용을 규제하거나 압수하는 일이 아직도 광범위하게 일어나고 있음.



<그림 3> 두발 규제 경험률
 인권친화적 학교+너머 운동본부, 2014 전국학생인권실태조사 보고서



<그림 5> 자유시간 휴대전화 사용 규제
 인권친화적 학교+너머 운동본부, 2014 전국학생인권실태조사 보고서

V. 아동에 대한 폭력

서울시교육청의 2015년 조사에 따르면, 여전히 20% 가까이가 체벌을 경험한 것으로 조사되었음. <인권친화적 학교+너머 운동본부>의 2014년 실태조사 결과에서는 체벌 경험율이 전국적으로 여전히 높게 나타나고 있음. 체벌은 신체적 고통을 야기하는 벌을 받는 것뿐 아니라, 목격하는 행위도 포함되어 조사되어야 함. 중앙아동보호전문기관이 아동학대의 유형으로 부모에 의한 배우자 폭행을 목격하는 행위를 포함시키고 있는 것과 같은 취지임.

교사에 의한 손발이나 도구를 활용한 체벌					
	자주 있다	가끔 있다	별로 없다	전혀 없다	총계
빈도	957	1716	1470	1698	5841
백분율	16.4%	29.4%	25.2%	29.1%	100.0%

교사에 의한 앉았다 일어서기, 오리걸음, 엎드려뺨쳐, 손들고 서있기, 무릎꿇기 등 신체적 고통을 야기하는 체벌					
	자주 있다	가끔 있다	별로 없다	전혀 없다	총계
빈도	1525	1979	1202	1132	5838
백분율	26.1%	33.9%	20.6%	19.4%	100.0%

인권친화적 학교+너머 운동본부, 2014 전국학생인권실태조사 보고서

- 체벌 금지를 위한 홍보를 열심히 하고 있다는 것만 보고되어서는 안 될 것임. 체벌을 가한 교사에 대한 징계나 처벌 건수가 실제 얼마나 있는지를 언급해야 국가 차원의 체벌 근절 의지가 어느 정도인지 확인할 수 있을 것임.

- “폭행 등 심각한 체벌이 발생할 경우 학교장이나 교육지원청에 곧바로 신고해 특별장학이나 감사를 실시하고 있다.”라는 문장에서 주체가 누구인지 모호함. 학생체벌사례 신고제도를 마련했다고 하는데, 학생이나 학부모가 아닌 학교 차원에서 교육청에 신고해 특별장학이나 감사를 실시한 경우가 있는지 확인 필요.

- 학생자치법정을 대안적 훈육방법으로 제시할 수 있을지 의문. 학생이 사법적 권한을 일부 행사할 수 있도록 하였지만, 입법 권한은 주지 않은 채 사법적 판단만 하도록 하는 것은 교육적으로 오히려 문제적이라고 볼 수 있음. 이를 테면, 두발제한 규정은 그 자체로 인권 침해라고 볼 수 있고 대다수의 학교에서 학생의 의견을 제대로 반영하지 않은 채 규정을 유지하고 있음. 그런데 이 규정을 위반한 학생에 대해 동료 학생들이 ‘징계 수위’만을 결정하도록 하는 것은 교육적으로도 문제가 있고, 부당한 규정에 근거한 징계 집행을 학생에게 위임한다고 해서 학생들의 권한이 높아진다고 볼 수는 없음.

- 아동학대 : 아동학대 사례를 보면, 가정에서만 아니라 학교, 보호시설, 어린이집 등에서 아동학대가 일어나고 있음. 따라서 아동의 생활공간별 학대 신고건수와 처리 결과를 기술해야 할 것임.

- 아동학대범죄처벌 특별법 제정 이후 신고율이 높아지고 있는 것은 긍정적이라고 볼 수 있음. 특히 아동 자신의 신고가 높아지고 있는 것은 별도 기술할 필요가 있음. 그러나 국가에서는 이웃이나 신고의무자의 신고를 독려하는 방식에 초점을 맞추고 있을 뿐이어서, 학대를 경험하는 아동의 심리체계를 적절히 고려하여 아동 자신이 방어권을 행사할 수 있도록 하기 위해 어떤 정책을 수립할 계획인지 국가 차원의 계획이 보고되어야 할 것임.

- 신고의무자의 확대와 보호 정책에도 불구하고, 여전히 신고의무자보다는 비신고의무자의 신고가 훨씬 높은 점을 보고하고, 이에 대한 대책을 기술해야 할 것임. 특히 아동과 보호자의 생계 문제, 보호시설에서의 삶의 질에 대한 우려 등이 아동학대 신고를 꺼리는 주요 이

유가 되고 있는 만큼, 이에 대한 대책을 마련하기 위한 국가 계획도 서술되어야 할 것임.

※ ‘인권친화적 학교+너머 운동본부’의 2014 학생인권실태보고서, 아동학대 관련 정부정책에 대한 분석 보고서 등을 따로 첨부하였음.