2020년도 한국아동권리학회 춘계학술대회

권리주체로서 아동:
아동의 의사결정 어떻게 지원해야 하나

2020년 7월 3일(금) 9:30~11:30

서울시립청소년미디어센터

진행방법 _ 웨비나



THE KOREAN COUNCIL FOR CHILDREN'S RIGHTS

[한국아동권리학회 2020 춘계학술대회에 초대합니다]

안녕하십니까?

2020 한국아동권리학회 춘계학술대회에 참여해주신 여러분들을 진심으로 환영합니다. 이번 학술대회는 여러 사회적 상황으로 인해 웨비나 형식으로 개최하게 되었는데, 온라인으로나마 여러분들의 뜨거운 열기가 느껴질 수 있도록 적극적인 참여를 바랍니다.

올해는 우리나라에 18세 선거권 시대가 열린 뜻깊은 해입니다.
이번 학술대회에서는 권리추체로서의 아동의 관점에서 아동의 의사결정을 어떻게 지원해야 할 것인가라는 고민을 담아보았습니다. 유엔아동권리위원회 일반논평 제12호에서는 아동의 의견표명권은 아동이 성장하고 배우는 다양한 환경과 상황에서 행사되어야 함을 강조하고 있습니다. 그러나 아동청소년의 참여를 다양한 의사결정의 차원에서 어떻게 실천할 것인가에 대한 구체적인 사회적 공감대 형성에는 부족함이 있었다고 생각됩니다.

이번 학술대회를 통해 아동의 의견표명권 보장을 위해 어떤 논의와 제도적 보완이 필요한지 생각해보는 의미 있는 자리가 되었으면 합니다.

감사합니다.

2020년 7월

한국아동권리학회 회장 구 은 미

■■■ 한국아동권리학회 2020 춘계학술대회 ■■■

□ 개최일 : 2020. 7. 3(금) 9:30 ~ 11:30

□ 장 소 : 서울시립청소년미디어센터

□ 주제명 : 권리주체로서 아동 : 아동의 의사결정 어떻게 지원해야 하나

□ 학술대회 세부일정 및 진행

	발 표 및 내 용		비고
9:30~9:35	인사말	구은미 학회장(동의대학교 보육가정상담학과)	
9:40~10:00	기조강연	아동의 자기결정 안동현 교수(한양대학교 명예교수)	
10:00~10:20	주제 발표1	아동의 보호권과 자기결정권 : 가정외보호 아동의 의사결정지원 장영인 교수(한라대학교 사회복지학과)	
10:20~10:40	주제 발표2	청소년의 보호권 및 참여권의 연령범주에 대한 인식 - 2012, 2019년 차이 분석 김윤나 교수(서울사이버대학교 사회복지학과)	
10:40~11:00	주제 발표3	아동.청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장 김효연 박사(고려대학교 법학연구원 전임연구원)	
11:00~11:30	종합토론	김형욱 박사(서울특별시 시민인권보호관)	
		황옥경 교수(서울신학대학교 보육학과)	

■■■ 목 차 ■■■

기조강연

아동의 자기결정 ····· 9
안 동 현(한양대학교 명예교수)

주제발표

1. 아동의 보호권과 자기결정권 ····· 25
- 가정외보호 아동의 의사결정지원 -
장 영 인(한라대학교 사회복지학과)

2. 청소년의 보호권 및 참여권의 연령범주에 대한 인식 ····· 43
- 2012, 2019 차이 분석 -
김 윤 나(서울사이버대학교 사회복지학과)

3. 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장 ····· 71
김 효 연(고려대학교 법학연구원)

토론문

1. 아동의 권리에 기반한 아동의 의사결정 지원 과제 ····· 103
김 형 욱(서울특별시 시민인권보호관)

2. 『누구나 자기 상황이나 처지를 다른 사람이 알아주기를 바란다.』 … 107
- Everyone wants to be heard.-
황 옥 경(서울신학대학교 아동보육학과)



아동의 자기결정

안 동 현

(한양대학교 명예교수)

아동의 자기결정

안동현(한양대 명예교수)

1. 자기결정

근대사회는 개인의 자유와 평등을 기본원리로 하여 발전하였고, 여기에서 중요한 것으로 자기결정(self-determination)이라는 개념이 등장하였는데, 이는 개인이 자신의 운명 혹은 행위를 결정하거나 국가 혹은 사회에 대한 자율성과 자기-관리에 관한 권리를 지칭한다(Wehmeyer & Shogren, 2016; 재인용). 이 원리는 대부분의 민주국가에서 채택하고 있고, 우리도 "모든 국민은 법 앞에서 평등"함을 규정하고 있고(헌법 제11조), "사람은 생존한 동안 권리와 의무의 주체가 된다"(민법 제3조)고 규정하고 있다. 보다 구체적으로 모든 인간은 1) 나면서부터 평등하고 독립된 지위(권리능력, 법인격)가 인정되고, 2) 그 재산권이 보장(사유재산제도, 소유권의 절대 등)될 뿐만 아니라, 3) 자기의 자유로운 의사에 따라 자기의 생활관계를 처리하는 것(계약의 자유)이 인정된다(최종고, 2019).

이같이 인간이 권리의무의 주체가 될 수 있는 지위를 민법에서는 권리능력(權利能力; Rechtsfähigkeit) 이라고 하여 생존한 동안 이러한 능력을 갖는다. 하지만 모든 사람이 권리능력이 있다고 해서 누구나 자기 혼자 완전한 법률행위를 할 수 있다고 기대하기 어렵다. 특히 아동들의 경우가 그러하다. 개인의 행위로 권리의무를 지거나 변경 또는 삭감케 하는 데에는 원칙적으로 자기의 정상적인 의사에 의하여야 한다고 하는 개인의 사자치(個人意思自治)의 원칙(Prinzip der Willensautonomie)이 요구되기 때문이고, 이같은 판단을 할 수 있는 능력을 의사능력(意思能力; Willensfähigkeit) 혹은 정신능력(mental capacity/com- petency)이라고 한다. 이것은 법률행위에 있어 실질적 판단능력을 말하는데, 이것이 현실적으로 판단하거나 입증하기 어려운 경우가 많아, 법률적으로는 행위능력(行爲能力; Geschäftsfähigkeit 혹은 Handlungsfähigkeit)이라는 개념을 따로 정하였다. 행위능력이란 혼자서 완전히 계약과 같은 법률행위를 할 수 있는 능력을 말하는데, 미성년자 등은 행위능력을 갖지 않은 제한능력자로 간주하고 있다(최종고, 2019).

요약하면 아동(미성년자)은 출생부터 권리능력은 갖지만, 의사능력이 부족하기 때

문에 행위능력에 제한을 받고, 부모를 포함한 성인들의 보호 혹은 지도·감독하에 있다고 간주한다. 하지만 현실적으로 아동들에게 권리능력이 있다고는 하지만, 실질적으로 아동들의 권리가 적절하게 보장되고 실현되기 위해서는 그들의 의사능력과 행위능력의 제한이 과연 적절한 것인지에 대한 논의가 필요하다. 특히 최근 후견제도의 도입, 아동, 정신질환자, 노령자 및 장애인 권익 보호 등의 흐름과 연관하여 이러한 논의가 활발해지고 있다. 그 외에도 제한능력자로 간주하고 있는 미성년자의 경우도 "혼인하면 성년에 이른 것으로 본다"(민법 826조의 2, 성년의제, 成年擬制) 와 같이 예외적으로 능력제한에 대한 예외가 인정되고 있고, 촉법소년 연령 하향화 논의, 선거권 연령 논의 등 다양한 주제들이 관련되어 있다.

아동들의 자기-결정은 아동권리학회의 캐치프레이드인 "내 말 좀 들어보세요"에서부터라고 할 수 있다. 유엔아동권리협약(United Nations Convention on the Rights of the Child, 이하 CRC)의 기본 원리인 아동최상의 이익(the best interests of the child)을 보장하기 위해 반드시 필요한 몇 가지 사항 중, 아동을 권리 당사자(right holders)로의 인식과 자유로운 의사표명 및 청취권(the right to be heard; CRC 제12조)을 강조하였다(Committee on the Rights of the Children, 2013).

조성혜(2016)는 후견제도와 관련하여 개인의 능력(competency)가운데 특히 자기결정권을 중심으로 논의하면서, 자기결정권을 민병로(2012)의 글을 인용하여 '개인이 자신의 삶에 관한 일정한 사항에 관하여 스스로 결정하고 그에 따라 행동할 수 있는 권리'를 말한다고 하였다. 그는 개인의 자기결정권을 논의하면서 인지능력이나 판단능력이 어느 정도 있는 사람의 경우 후견을 원치 않을 수도 있다고 하여 능력에 여러 구성 요소가 포함됨을 시사하고 있다. 이는 개인의 행위능력에서 가능한 영역이 있고, 필요성에 의해 후견을 받아야 하는 영역이 있을 수 있기 때문에 특히 자기결정권이 중요하다고 하였다. 따라서 그가 말하는 자기결정권은 김주수·김상용(2013)이 논의하는 의사능력과 매우 유사한 개념이라고 판단된다. 앞에서 이미 논의한 바와 같이 법률적 개념으로 능력을 권리능력, 의사능력, 행위능력으로 구분하였는데, 유사한 개념으로 여기서 논의하는 자기결정(self-determination), 의사결정(decision-making) 등이 있고, 능력의 경우도 capacity, competency, ability 등 유사한 개념/용어들이 구분 없이 사용되기도 한다. 여기서는 이들에 대한 명확한 구분보다는 보다 구체적이고 실질적인 논의를 하려고 한다.

2. 아동에서의 의사결정

논의의 핵심은 과연 아동들은 적절한 자기-결정능력이 없거나 부족하거나 감퇴되었다고 하여 능력제한자로 간주되고 있는데, 이것이 과연 타당한 것인지? 만약 타당하다면 지금까지 양육자, 국가, 혹은 사회가 이들의 권리를 보호하기 위한 보호, 지도·감독이 타당한 것인지에 대해 검토할 필요가 있다. 여기에서 최근 첨예하게 논의되고 있는 부분들이 촉법소년 연령기준, 선거법 관련 사항들, 친권에 속한 징계권 논의, 교사와 학생간의 교육관련 갈등 등이 있다.

Dailey(2011)는 미국에서의 아동들의 헌법적 권리(constitutioanl rights)에 관해 논의하면서, 상당히 최근에서야 겨우 인식하기 시작했다고 하였다. 그는 이를 전통적으로 이들이 선택하는 능력의 결여와 사회화라는 주제로 인해 선택론(choice theory)에서 아동들의 발달 능력을 고려한 시각의 변화로 인해 발달론(developmental theory)이 대두하게 되었다고 하였다. 그런 가운데 특히 학교, 생식관련 선택(예, 미성년 모가 자녀의 출산 혹은 양육에 대한 선택), 비행 사법 등에서 첨예하게 대두하게 되었음을 제시하였다. 예를 들면 학교에서 "충성 서약(the Pledge of Allegiance)"의 암송에 대한 재판에서 부모 및 아동은 자신의 의견 및 개별적 태도에 대한 사안에서 자기-결정의 권리를 가짐을 지지하였다. 많은 진전이 있음에도 불구하고 여전히 논란이 가장 되고 있는 것을 그는 양육자의 관계에서의 아동 권리라고 하였다. 이것은 최근 국내에서도 아동학대와 관련하여 부모를 포함한 양육자의 징계권(민법 제915조)에 대한 논란과 마찬가지이다. 이것은 아동이 발달적으로 미성숙(immaturity) 상태라는 것과 맞물려 있으며, 이에 따라 양육자는 아동의 사회화(socialization)을 위해 보호, 지도감독의 책임과 의무가 있음(민법 제913조; 보호, 교양의 권리의무)으로 때로는 이해상충적 관계가 될 수도 있기 때문이다.

이같이 아동이 미성숙하다는 전제에도 불구하여 민법 등에서는 "성숙한 미성년자(mature minor)"라는 예외를 허용하고 있다. 대표적인 예가 "미성년자가 혼인을 한 때에는 성년자로 본다"(민법 826조의 2, 성년의제, 成年擬制)는 조항을 포함하여 예외적이지만 몇 가지 경우에 성인과 같이 간주하기도 한다(후에 다시 논의함. 각주 1. 참조). 이같이 18세 이하의 아동의 경우 앞에서 논의한 의사능력 혹은 행위능력의 제한으로 때로는 보호, 때로는 지도감독을 받아 여러 영역이나 활동을 제한을 받지만 구체적인 사안에서는 많은 차이가 있을 수 있다.

UN 아동권리위원회는 표 1.과 같이 논란이 되는 주제들을 제시한 바 있다.

표 1. UN 아동권리위원회에서 인지하고 있는 “연령”에 관련한 주제들

‣ 부모의 동의 없는 법적 및 의학적 상담
‣ 부모의 동의 없는 의학적 처치 혹은 수술
‣ 의무 교육의 종결
‣ 고용 혹은 근로 연령(위험한 노동, 파트타임 및 풀타임 노동 포함)
‣ 결혼
‣ 성적 행위에 대한 동의
‣ 군대에 자발적 입대
‣ 군대 징병
‣ 적대행위에 참가
‣ 형사 능력
‣ 자유의 박탈(체포, 구금, 수감; 수용소 및 복지/보건 시설 배치 등)
‣ 사형 및 종신형
‣ 법정 증언(민사 및 형사 사건)

물론 표 1.에서 제시하고 있는 것 외에도 참정권/선거권 관련 사항 등 다른 많은 사안들이 있다. 그리고 국내의 경우, 일부 주제들에 대해서는 최근 법률 개정이 이루어져 합의에 이른 것(결혼 연령)들도 있고, 일부는 논란 중(형사 능력), 또한 일부는 아직 논의 조차되지 않은 것들도 있다.

이미 앞에서 논의한 바와 같이 일률적으로 자기-결정능력에 대해 구체적으로 법정 최저연령을 규정하고 있는데, 개별 법률이 지향하는 바에 따라 매우 다양하게 규정하고 있음을 알 수 있다. 먼저 경제 활동이나 대부분의 민사상 권리행사와 관련해서는「헌법」(연소자) 및「민법」(미성년자)을 기본으로 하여 19세 미만을 동일하게 규정하고 있음을 보여준다. 가장 기본적인 민법은 미성년자는 자기-결정능력이 부족하다는 것을 전제하고 있지만, “성숙한 미성년자(mature minority)"에 대해 ”독립적인 법률행위를 할 수 있는 경우”로 규정하여 “혼인한 미성년자”와 같이 극히 일부 예외적인 경우를 인정하고 있다[1]. 하지만 아동들의 민사상 권리로 결혼, 성적 행위에 대한 동의, 고용 혹은 근로, 부

1) 그 외에「한국장학재단 설립에 관한 법률」에서 학자금 대출과 관련하여 “대학생인 미성년자”,「생명윤리 및 안전에 관한 법률」에서 “혼인한 미성년자”, 어선법에서 “영업에 대하여 성년자와 동일한 능력을 가진 미성년자”에 한하여 예외적으로 구체적 기준을 제시한 경우도 있지만, 일반적으로 “성숙한” 것에 대한 기준을 정하고 있지는 않다. 앞으로 이에 대한 논의가 필요하다.

모의 동의 없는 법적 및 의학적 상담(처치 혹은 수술), 추가로 경제적 활동 등에서 여전히 능력제한자로 간주되고 있다.

몇 가지 구체적 주제들에 대한 논의를 보면, 국내에서 아마 아동의 자기-결정과 관련하여 가장 논의가 활발한 영역은 선거권과 관련한 의견표명 및 참여에 관한 것으로 판단된다. 일본의 경우 성년의 연령기준을 20세로 규정하고 있어 유엔으로부터 이에 대한 개정 권고를 받고 있다. 하지만 아직 이를 개정하고 있지는 않지만, 2007년 국민투표법(國民投票法) 개정을 논의하면서 국민투표권을 18세 이상의 자에게 부여하도록 하여 2010년 5월 18일 시행하였다. 2009년 7월 법제심의회(法制審議會)의 민법성년연령부회에서 민법 개정을 통한 18세로의 하향 조정을 적당한 시점에 하도록 권고하는 보고서를 제출한 바 있다(廣澤, 2009, pp56~57). 이후 2016년 6월 발효하는 공직선거자투표법을 개정하여 선거권을 20세에서 18세로 하향조정하였다(The Japan Times, 2015). 국내에서도 2013년 국가인권위원회가 <선거권 연령기준 관련 의견표명>[2]을 표명한 바가 있고, 이 결정례에 첨부된 세계의 선거연령 현황(2011년 기준) 자료를 보면 19세 이하는 한국밖에 없고, 18세가 205개국(88.4%)으로 대다수의 국가들이 이 연령을 채택하고 있고, 16세 6개국(2.6%), 17세 4개국(1.7%), 20세 5개국(2.2%), 21세 11개국(4.7%)로 분포되어 있다. 이와 관련하여 한국청소년정책연구원에서 발간된 연구보고서(김신영, 2013), 김효연(2016) 등 청소년의 참여권과 선거권 연령하향 등의 주장 등이 있어 왔고, 2020년 1월 공직선거법 개정으로 그동안 19세 이상으로 유지되어 왔던 선거연령이 18세로 하향되었다. 하지만 국내에서 많은 고등학교 재학생들 가운데 18세 이상이 경우가 적지 않아 여전히 논쟁이 벌어지고 있다.

「형법」,「소년법」 등 형사적 책임능력 및 법정 증언을 규정하는 법률에서는 민사적 접근과는 다른 기준을 제시하는데, 형법에서 규정하는 형사미성년자는 14세미만의 경우로 규정하고 있다. 물론 소년법에서는 19세 미만의 자를 "소년"으로 규정하여 일반 형법보다는 소년법의 적용으로 보호조치 등을 취할 수 있도록 하고 있지만, 14세 이상의 경우 형사적 책임을 물을 수 있다. 몇 년 전 「소년법」이 개정되면서 소년법을 적용할 수 있는 연령이 12세에서 10세로 하향 조정되었는데, 일본 등 외국의 경우 관련 논의가 첨예하게 있었던데 비해 국내에서는 별 논의 없이 하향 조정되어 뒤늦었지만 이의 타당성

2) "국가인권위원회는 국회의장에게 「공직선거법」 제15조, 「주민투표법」 제5조, 「지방자치법」 제15조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토하고, 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다."(국가인권위원회, 2013)

여부에 대한 논의가 필요할 수 있다. 일부에서는 '잔인한 소년범죄 처벌강화' 여론 속에서 소년법 폐지 청원 등이 있는데, 이에 대한 법조계 등 관련 전문가들의 우려도 있다(손현수, 2017). 따라서 이에 대해서도 앞으로 논의가 많이 필요하다.

Partridge(2013)은 [*Journal of Medicine and Philosophy* 38호 특집(청소년의 결정 능력)] 서문에서 대부분의 의료 현장 및 관련 법률에서는 14세 이상의 청소년에서는 치료에 대한 개별적 동의(同意, consent)가 가능하다고 보는데, 형법(criminal law)체계에서는 여전히 18세 이하의 미성년자의 동의 능력을 인정하지 않고 있음에 대해 수록된 6편의 논문들을 소개하면서 일률적으로 정해서는 안 되고, 결정능력에 대해서는 개인의 유의미한 차이가 있기 때문에 개별 청소년과 맥락에 따라 판단을 달리해야 한다고 주장하고 있다. 의료 현장을 중심으로 이같은 주장들(Lang & Paquette, 2018; Clercq 등, 2017; Ruhe 등, 2016; Gillett-Swan & Sargeant, 2019)이 많이 제기되고 있고, Ruhe 등(2015)은 유럽의 의료 현장에서 아동 및 청소년의 의사결정권에 대한 법적 규정이 미국 14세, 영국 16세, 독일 14세(일부 사항에 대해서는 차이가 있음), 네덜란드 12세, 스위스는 성인과 특별한 차이를 두지 않는다고 발표하였다. 즉, 이 연령 이상에서는 성적 자기결정권, 치료 여부를 선택할 권리 등에서 부모/양육자의 동의 여부와 관계없이 청소년 스스로 자율적인 결정이 가능하다고 보는 것이다. 하지만 Young(2019)의 문제 제기와 같이 여전히 많은 국가에서 법적으로는 여전히 보수적인 경향을 가지고 있어 성숙한 미성년의 자율성을 수용하려고 하지 않는다.

그 외에 성적 행위에 대한 동의와 관련하여 [청소년성보호법]에서 보면 아동·청소년(19세 미만)을 대상으로 한 성범죄의 경우, 13세 미만 아동을 대상으로 한 경우와 13세 이상에서 16세 미만의 아동을 대상으로 한 경우, 16세 이상 19세 미만의 아동·청소년을 대상으로 한 경우 가해자의 처벌을 달리하고 있다. 이것은 연령대에 따라 자기-결정능력의 차이가 있다는 전제에 의한다. 이것이 과연 얼마나 타당한 것인가? 그리고 이러한 구분을 위한 논의가 얼마나 있었는가? 이런 한 예는 이미 앞에서 일부 논의했듯이 많은 구체적 주제들이 있음을 알 수 있다. 흥미로운 것은 [개인정보보호법]에서는 "개인정보처리자는 만 14세 미만 아동의 개인정보를 처리하기 위하여 이 법에 따른 동의를 받아야 할 때에는 그 법정대리인의 동의를 받아야 한다."(개인정보보호법 제22조 6항; 동의를 받는 방법)고 규정하여 14세 연령을 제시하고 있다. 앞에서 청소년성보호법의 경우는 13세와 16세로 성적 자기-결정권을 구분하고 있는데, 개인정보보호법에서는 14세로 구분하고

있다. 과연 이 두 가지 사안에서의 자기-결정능력의 차이가 있는가? 아니면 단순한 입법 과정에서의 편의성 내지 관련 분야 전문가들의 의견이 반영되었을 뿐인가? 그 외에도 근로기준법에서 15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학 중인 18세 미만인 자를 포함한다)는 근로자로 사용하지 못한다고 하고 있고, 도로교통법에서는 13세 미만인 사람(어린이)을 특별히 보호하고 있다. 대략적으로 10세부터(소년법의 촉법소년 기준) 13세, 14세, 15세, 16세 등 주제에 따라 다양하게 구분하고 있는 현실이다.

그렇다면 과연 아동들의 자기-결정권은 어떻게 결정되는 것인가? 아동의 능력과 관련한 아동의 특성이 고려되어야 한다. 첫째가 능력(competence)의 문제로, 아동의 연령이 증가하고 인지능력이 발달해감에 따라 자신과 관련한 사항을 이해하고, 의사결정을 할 수 있는 능력이 증가하게 된다. 그러기에 이와 관련하여 아동에게 설명(explanation), 동의(assent)가 이 능력에 따라 결정되게 된다. 이와 함께 부모 혹은 양육자(혹은 후견인)의 아동을 대변한 허락(근접 동의, proxy consent)이 필요하다. 이것이 아주 어린 영유아의 경우 혹은 학령기 초기에는 크게 충돌하지 않지만 학령기 후기 내지 청소년기에는 이들이 충돌하는 수가 적지 않다(Graham, 1994). 이때 능력(competency/capacity), 성숙도(maturity), 자발성(voluntariness), 성숙한 미성년자(mature minor) 등 용어가 혼동되어 혹은 거의 동일한 개념으로 사용되고 있다. 이때 능력의 정도를 결정하는 것이 중요한데, 다음과 같은 요인들이 관여한다.

1. 선택을 하는 근거(evidence of having made a choice)
2. 선택한 사항이 합리적인 가능성이 있는 예후에 대한 근거
   (evidence that the option chosen has reasonable potential outcome)
3. 주제에 대한 실질적인 이해(actual understanding of the issues)
4. 합리적인 이유에 근거한 선택(choice based on "rational" reasons)
5. 이해하는 능력(ability to understand)

보통 능력은 14세 이상의 연령에서 가능하다고 간주하고 있고, 체계적인 평가절차에서 다음의 요소들, 1) 지식(knowledge), 2) 교육가능성(educability), 3) 인지능력(cognitive capacity), 4) 자기결정능력(capacity for self-determination), 5) 자유로운 감정표현(emotional freedom)이 평가되어야 한다(Nurcombe & Partlett,

1994). 능력과 관련하여 의사결정을 하는데 있어 아동의 능동적 관여의 정도를 다음과 같이 제시하고 있다(Hart, 1992). 이 개념은 Sherry Arnstein이 '참여의 사다리(ladder of participation)'라는 용어로 처음 제안하였는데, Roger Hart(1992)에 의해 의사결정에서 도입하였다.

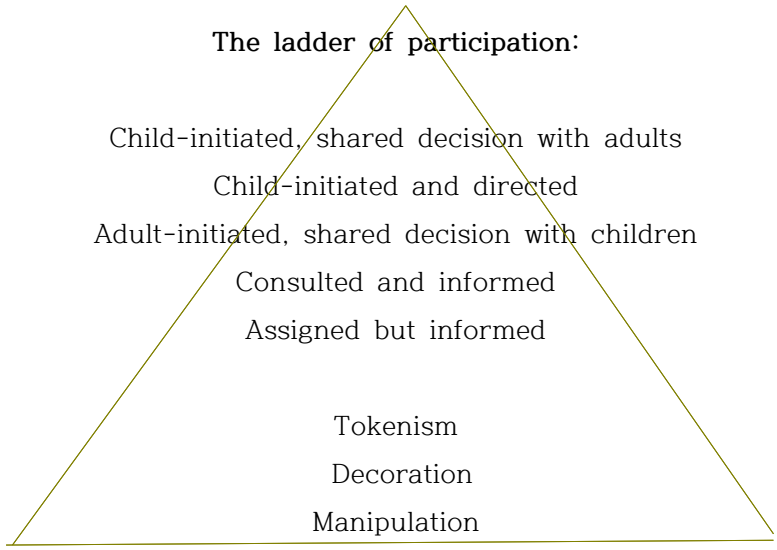


그림 1. 아동이 결정과정에 능동적으로 참여하는 정도
출처: Hart(1992), 재인용 Daniels & Jenkins, 2000, p15

이러한 아동의 참여 정도는 유능성과 밀접하며, 결국 아동의 자율성(autonomy)에 대한 문제로 이어진다. 이 주제에 대해 잘 알려진 영국의 Victoria Gillick 사례(1985)가 있다. 간단히 소개하면 Gillick은 지역보건소로부터 그녀의 16세 미만의 5명 딸들이 그녀에게 알리지도 않고 동의도 구하지 않은 채 의사에게서 피임 교육 및 처치를 받았다는 것을 통보받았다. 이에 대해 그녀는 어떤 의사라도 그런 행위를 하는 것은 가장 적절하게 자녀를 돌볼 부모로서의 자기 권리를 침해하는 것이라고 주장하였다. 더 나아가 성행위에 대해 법적으로 허용된 연령미만의 소녀를 부추긴다면 범죄행위를 하는 것이라고까지 주장하였다. 일부 재판관들은 어머니의 주장에 동조하기도 하였지만, 결국 어머니의 주장은 기각되었다. 판결은 아동의 권리를 인식시킨 것, 즉 아동들은 부모와 독립적으로 알 권리가 있다는 것이었다. 이것은 영국에서 1989년 아동법(Children Act)에서 보다 분명해졌는데, 부모의 책임(parental

responsibility)과 부모의 권위(parental authority)라는 개념으로 재규정되었다[3] (Daniels & Jenkins, 2000). 이때 작동한 원리는 이후 치료에 대해 아동/청소년이 부모의 동의와 관계없이 동의할 수 있는 지 여부를 구별하는데 사용되는 길릭 검사 (Gillick test)가 되었다.

3. 자기결정권의 보장을 위한 노력

아동들의 자기결정권 보장을 위한 노력은 광범위하게 이루어져야 한다. 그 가운데 세 가지를 논의한다.

먼저 아동의 자기결정능력에 관한 논의를 어렵게 하는 것 가운데 하나가 아동관련법과 청소년관련법의 이중체계를 들 수 있다. 아동복지법을 비롯한 아동관련법들은 대부분 “아동이란 18세 미만의 사람을 말한다”(아동복지법 제3조 1항; 정의)를 따르지만, 청소년기본법에서는 “청소년이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다”(청소년기본법 제3조; 정의)로 규정하고 있다. 가장 중요한 민법에서는 “사람은 19세로 성년에 이르게 된다”(민법 제4조; 성년)로 규정하여 18세 이상 19세 미만의 연령에 있는 경우 매우 애매한 위치에 처하게 된다. 이같이 연령 구분뿐 아니라, 미성년자, 아동, 청소년을 포함하여 소년, 어린이 등이 사용되고 있으며 개별법에서 동일한 청소년이라고 규정하면서도 이중적이거나(“아동·청소년이란 19세 미만의 자를 말한다”; 청소년성보호법) 다른 규정(”청소년이라 함은 18세 미만의 자를 말한다“; 게임산업진흥법)을 하고 있는 경우도 있다. 거기에 더해 헌법(헌법 제10호, 1987)에서 ”모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”(헌법 제34조 1항)고 포괄적인 사항에 대해 제시한 후에 “국가는 노인과 **청소년**의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.(헌법 제34조 4항)와 같이 여자, 노

---

3) 부모의 책임(parental responsibility)
▶ for the physical care and control of the child
▶ to maintain the child
▶ to ensure the child receives an efficient, full-time education, suited to his needs and abilities 부모의 권위(parental authority):
▶ to discipline the child, using no more than ’reasonable chastisement’
▶ to consent to medical examination of the child
▶ to consent to the child being adopted, or married if over 16
▶ to remove the child from the UK

인, 청소년, 신체장애자 등 구체적 대상에 대해 개별적으로 명시하면서 아동 혹은 어린이는 별도의 대상으로 명시하고 있지 않다“[4]. 이에 대해 일부 학자 및 관련 자들은 청소년에 포괄적으로 영유아를 포함한 아동들이 모두 포함되어 있다고 주장하기도 하지만 분명 청소년기본법에는 청소년은 9세부터 24세까지로 정의하고 있다. 이같이 아동의 자기-결정과 관련하여 함께 논의하고 선결해야할 주제들이 있다. 가장 시급한 것 가운데 하나가 헌법에 명시되지 않은 구체적 대상으로 아동을 명시하여야만 한다[5](제헌헌법부터 현재까지 근로관련 조항에서만 “소년”이라는 용어 사용하고 있음. 그리고 1963년 개정된 제6호 헌법에서 국민의 권리와 의무를 규정하고 있는 다른 조항에서 ”생활능력이 없는 국민“이라고 포괄적으로 명시하였다가, 1987년 헌법 제10호에서 이같이 구체적 대상을 명시하였음). 따라서 헌법에서부터 아동의 개념을 명확하게 하고, 이하 각 개별법에서 법률 제개정의 취지에 맞추어 적절하게 규정해 나가는 것이 필요하다.

두 번째는 영국의 경우 정신능력법(Mental Capacity Act, 2005; 이하 MCA)에 의해 16세 이상의 능력이 있고 길릭 검사(Gillick test, 1986)를 통과한 아동들은 양육자의 동의와 관계없이 자율적으로 치료에 동의할 수가 있게 되었다(Chico & Hagger, 2011). 물론 형법 등 여전히 많은 영역에서 법적으로는 성숙한 미성년의 개념이 적용되지 않는 경우도 있지만, 지능(intelligence)과 결정에 관련한 사항들을 이해할 수 있는 능력에 근거한 능력검사에 근거하여 16세 이상의 아동들이 자율적으로 치료 여부를 결정할 수 있도록 법률적인 근거를 제시하고 있다. 물론 성인의 경우에도 지적장애, 정신질환, 치매 등 다양한 요인으로 인해 치료 및 연구에 대한 동의능력을 평가하기 위한 도구들은 많이 개발되어 왔지만(Struman, 2005), 이러한 흐름에 발맞추어 아동들에서 정신능력을 평가하기 위

---

4) 제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

5) 제17조 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다. 근로조건의 기준은 법률로써 정한다. 여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다.(헌법 제1호, 1948)
제30조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다. ③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.(헌법 제6호, 1963)

한 도구 개발 등이 이루어져 왔다(Havenga & Temane, 2016; Ruhe 등, 2015). 그러한 노력의 일환으로 의학은 물론 심리(발달, 임상), 사회학, 윤리학, 법학 등 다학제적 전문가들의 협력(Michaud 등, 2015)도 활발히 이루어지고 있다. 이같이 아동들의 자기결정권의 보장을 위한 전문 영역 및 학계에서의 활발한 논의와 연구가 필요함에도 불구하고, 국내에서는 아동들의 자기결정권 혹은 자기결정능력에 대한 논의 혹은 연구가 매우 부족한 형편이다. 지금까지 수행되거나 논의된 사항들을 간략하게 살펴보면 먼저 교육 및 특수교육 분야에서 학생들의 자기결정과 관련한 연구로 최경희와 新井 邦二郎(2003)에 의한 한·일간 비교연구, Lee & Wehmeyer(2004)에 의해 국내 문헌 조사가 이루어졌고, 그 이후 서효정과 전병운(2012), 이숙향 등(2018)에 의한 문헌 고찰에 의한 연구 동향 논문이 발표된 바 있다. 국외의 활발한 논의와 달리 의학 및 진료와 관련하여 거의 연구가 이루어지고 있지 못하다. 최근 김혁돈과 이재호(2019)에 의해 미성년자의 연명의료중단과 관련한 법률적 검토가 발표되었다. 그들은 민법에서 미성년자의 법률행위능력을 인정하는 것 중 17세의 미성년자의 유언행위를 두고 있는 것을 예로 들어 미성년자의 의료 행위와 관련한 자기결정에 대한 제안을 하였다. 앞으로 영국의 Gillick 검사와 같은 아동의 자기결정능력을 실질적으로 검증할 수 있는 표준이 되는 도구 개발은 물론 여러 영역에서 논의되고 있는 것들에 대해 실질적 연구가 이루어져야 할 것이다.

세 번째로는 이와 함께 복지, 교육, 사법, 의학, 정치 등 여러 영역에서 아동들의 참여를 높이거나 혹은 아동들이 발언할 수 있는 기회 제공 및 권리 교육이 더욱 필요하다. 최근 여러 영역에서 이같은 움직임들이 구체적으로 제시되고 있는데, 예로 우경연(2016)의 <아동의 사회적 배제에 대한 극복개입방안>, 정수경(1999)의 <아동을 위한 시민성 교육>, 이지혜(2017)의 <참여 중심 선거교육 방향 탐색>, Blanchet-Cohen 등(2014)의 <Youth-led decision making in community development grants> 등 발표되고 있다. 이것은 CRC에서도 매우 강조하고 있는 것으로 어린 아동들에서는 교육을 통해 아동들의 의견표명을 계발하고, 보다 나이가 든 아동들에서는 직접 그들과 관련한 사안에 대해 참여할 기회를 제공하고, 그들의 자기결정을 함양하도록 하는 것이 필요함을 다시 한번 강조한다. 결국 아동들의 자기결정은 흔히 고지(告知)된 동의(同意)(informed consent)를 얻기 위한 전제들, 앞에서 논의한 참여의 사다리를 높이는 방법들, 그리고 자기결정을 위한 도움, 지도 등이 구체적으로 시행되어야 한다.

참고 문헌

국가인권위원회(2013). 선거권 연령기준 관련 의견표명. 국가인권위원회 상임위원회 결정, 2013.1.17.

김신영(2013). 청소년의 참여권 인식수준 결정요인. *한국청소년정책연구원 연구보고서,* 12: 1-65

김혁돈, 이재호(2019). 미성년자의 연명의료중단에 관한 소고. *동아법학(동아대학교 법학연구소)*, 82:371-403

김효연(2016). 선거권 연령하향의 시대적 요청-민주주의와 세대평등의 실현의 관점에서-. *안암법학*, 51: 1-46

이숙향, 홍주희, 염지혜, 이정아(2018). 장애학생의 자기결정 관련 국내 연구동향 분석 및 향후 연구과제 고찰. *특수교육학연구*, 53(2):123-157

손현수. '잔인한 소년범죄 처벌강화' 여론 속... 법조계는. *법률신문*, 2017.09.08

서효정, 전병운. 한국과 미국의 자기결정 인식 관련 연구 동행 비교분석: 2000-2011년 논문을 중심으로. *특수교육학연구*, 46(4):1-27

우경연(20160> 아동의 사회적 배제에 대한 극복개입방법. *아동복지연구소 보고서(초록우산 어린이재단)*, 2016년 2호

이지혜(2017). 참여 중심 선거교육 방행 탐색. *법과인권교육연구*, 10(1):39-54

정수경(1999). Teaching citizenship for young children. *The Journal of Child Education(아동교육)*, 8(2):39-48

조성혜(2016). 독일의 성년후견인 제도와 자기결정권. *법과 정책연구*, 16(1):127-168

최경희, 新井 邦二郎(2003). 아동의 자기결정에 대한 한·일간의 비교연구. *한국심리학회: 발달.* 16(3): 135-154

최종고(2019). 법학통론: 제4전정신판. 서울: ㈜박영사

喜多明人, 森田明美, 廣澤 明, 荒牧重人(編)(2009). [逐條解說] 子もどの權利條約. 東京: 日本評論社

Blanchet-Cohen N, Manolson S, Shaw K(2014). Youth-led decision making in community development grants. *Youth & Society*, 46(6):819-834

Chico V, Hagger L.(2011). The Mental Capacity Act 2005 and mature minors: A missed opportunity? *Journal of Social Welfare & Family Law,* 33(2):

157-168

Clercq ED, Ruhe K, Rost M, Elger B(2017). Is decision-making capacity an "essentially contested" concept in pediatrics. *Medicine, Health Care and Philosophy,* 20:425-433

Committee on the Rights of the Children(2013). General comment No. 14(2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

Dailey A.C.(2011). Children's constitutional rights. *Minnesota Law Review.* 2011, 95(6), 2099-2179

Daniels D, Jenkins P.(2000). Therapy with Children: Children's rights, confidentiality and the law. London, SAGE Publications

Gillett-Swan JK, Sargeant J(2019). Perils of perspective: Identifying adult confidence in the child' capacity, autonomy, power and agency(CAPA) in readiness for voice-inclusive practice. *Journal of Educational Change*, 20:399-421

Graham P.(1994). Children: Problems in paediatrics. IN: P*rinciples of Health Care Ethics*. Raanan Gillon(ed.). Chichester, John Wiley & Sons, 1994, pp 657-669

Havenga Y, Temane MA(2016). Consent by children: Considerations when assessing maturity and mental capacity. *South African Family Practice,* 58(51): S43-S46

Lang A, Paquette ET(2018). Involving minors in medical decision making: Understanding ethical issues in assent and refusal of care by minors. *Seminars in Neurology,* 38:533-538

Lee SH, Wehmeyer ML(2004). A review of the Korean literature related to self-determination: future directions and practices for promoting the self-determination of students with disabilities. *Korean Journal of Special Education(특수교육학연구)*, 38(4):369-390

Michaud P-A, Blum RW, Benaroyo L, Zermatten J, Baltag V.(2015). Assessing an adolescents's capacity for autonomous dicision-making in clinical care. J*ournal of Adolescent Health*, 57: 361-366

Partridge B.B.(2013). The decision capacity of the adolescent: An introduction to a critical reconsideration of the doctrine of the mature minor. *Journal of Medicine and Philosophy*, 38: 249-255

Ruhe KM, Clercq ED, Wangmo T, Elger BS(2016). Relational capacity: Broadening the notion of decision-making capacity in paediatric healthcare. *Bioethical Inquiry,* 13:515-524

Ruhe KM, Wangmo T, Badarau DO, Elger BS, Niggli F(2015). Decision-making capacity of children and adolescents-suggestions for advancing the concept's implementation in pediatric healthcare. *European Journal of Pediatrics,* 174: 775-782

Struman ED(2005). The capacity to consent to treatment and research: A review of standardized assessment tools. *Clinical Psychology Review,* 25:954-974

Otake T(2015). 18 looms as new age of majority. *The Japan Times,* 2015. 5. 14. accessed on 2016-01-11 http://www.japantimes.co.jp/news/2015/05/04/reference/18-looms-new-age-majority

UNICEF(2007). Implementation Handbook for the Convention on the Right of the Children(Fully revised third edition). Geneva: UNICEF.

Van den Sloot, E., Vermeiren, R.(2012). Forensic child and adolescent psychiatry. In Rey, J. M. (ed), IACAPAP e-textbook of child and adolescent mental health. Geneva: IACAPAP.

Wehmeyer M.L., Shogren K.A.(2016). Self-determination and Choice. In: *Handbook of Evidence-Based Practices in Intellectual and Developmental Disabilities.* Singh N.N.(ed.), Switzerland: Springer International Publishing, pp561-584

Young L.(2019). Mature minors and parenting disputes in Australia: Engaging with the debate on best interests v autonomy. *UNSF Law Journal*, 42(4): 1362-1385



아동의 보호권과 자기결정권

- 가정외보호 아동의 의사결정지원 -

장 영 인

(한라대학교 사회복지학과)

아동의 보호권과 자기결정권

- 가정외보호 아동의 의사결정지원 -

장영인(한라대 사회복지학과)

Ⅰ. 문제제기 : 이념과 현실의 괴리

우리사회에서 '인권'의 존중의 현주소-인권을 옹호하고 그 침해를 방지하기 위한 국가기구가 만들어지고 헌법의 기본권과 이를 구체화하는 관련 법률들이 제정되어왔으며, 이를 기반으로 관련 제도들이 발전되어 왔다.

사회복지의 주된 대상자로 일컬어지는 장애인, 노인, 아동, 여성 등에 대한 지원은 시혜가 아니라 권리로서 자리매김하여 왔으며, 이들은 자신들의 사회복지급여권을 행사하는 권리행사의 주체이다.

그러나 국가의 사회복지서비스를 필요로 하는 사람을 "보호대상자"로 규정하는 법률용어(사회복지사업법 제5조의2)는 객관적인 중립적 용어일 수 있지만, 현실의 실무에서는 자칫 보호를 '받는 자'와 '제공하는 자'로 분절적으로 이해되어, 보호대상자를 수동적인 존재로 오해할 소지가 있다.

이러한 맥락에서 보면, 성장과정에서 누군가의 보호를 필요로 하는 아동의 경우, 권리행사의 주체로 인식되기는 더욱 어렵다. 아동복지법(제3조)은 '보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동'을 "보호대상아동"으로 규정하고 있다.

특히 누군가의 돌봄이 없이는 독립적인 삶을 살아가기 힘든 치매노인이나 중증장애인, 어린 영유아 등의 경우, '보호'라는 용어에 내포된 이러한 관계성의 특성으로 인하여, 자신이 권리를 행사할 수 있는 주체로서 간주되지 못하는 경우가 많으며, 실무에서의 혼란은 지속되고 있다.

세계적으로도 아동은 오랜 동안 수동적인 보호의 대상으로 간주되어 왔으며, 유엔아동권리협약을 계기로 권리행사의 주체로 인식되기에 이르렀다. 우리나라도 협약비준을 계기로 아동관련 법률의 개정을 통해, 아동권리가 진전되어왔으며, 관

련 이슈에 대한 논의도 진전되었다.

‘아동은 보호의 대상에 그치는 것이 아니라 권리의 주체’라는 관점으로 그간의 아동에 관한 인식, 정책 등을 재조망하는 시도가 이루어지고 있다. 이번 학회가 다루고자 하는 주제도 이러한 맥락에서 의미가 크다.

본 발표는 아동의 보호권을 이러한 관점에서 재조망하는 것이다. 여러가지 사유로 원가정에서의 보호가 어려워 국가의 보호책임 하에 놓여지는 가정외보호 아동은 안식처인 가정을 벗어나 성장과정에서 가장 위태로운 상황에 놓여지는 아동이다. 이들은 당연히 법에 의한 ‘보호받을 권리’를 가지고 있으며, 자신의 보호와 관련하여 여러 가지 선택을 필요로 한다. 그러나 어디서, 어떻게 보호할 것인지에 대한 결정은 성인의 몫으로 간주되어 왔다. ‘아동 최선의 이익’의 관점이 때로는 아동의 그러한 배제를 정당화하기도 한다. 아동의 자기결정의 존중이 때로는 아동 최선의 이익에 반하는 경우가 있기 때문이다. 학대를 당하면서도 자신의 가정으로 돌아가겠다는 의사를 표명했던 아동이 올해 6월 초 부모의 학대로 사망한 안타까운 사건(일명 ‘천안 여행가방안 아동사망’)이 있었다. 더욱 절망스러운 것은 이러한 불행한 사건이 우리에게 아주 낯선 것이 아니라는 점이다.

경악할만한 사건을 접하면서, 학대아동은 ‘무조건 가정에서의 분리’부터 하자는 목소리가 높아지고 있다. 해당아동의 입장에서는 일생의 중대한 결정을 할 거대한 일들이 눈앞에 놓여지게 된다. 아동의 입장을 최대한 존중하면서 아동을 보호할 방법은 없는가? 보호받아야 할 아동의 자기결정을 존중한다는 것은 왜 필요한 것이고, 어떻게 해야 하는 것인가? 우리사회에서 가정보호가 어려운 아동을 사회가 보호해온 역사는 길지만, 이러한 논의는 이제 출발지점에 선 것이나 다름없다. 본 학회의 주제와 논의들이 그 시작에 조금이나마 기여할 수 있길 기대한다.

II. 논의의 배경: 보호권의 법적 근거와 관련 쟁점

1. 아동 보호권에 대한 국제법: 협약에서의 보호권과 자기결정권(12조)

1) 보호대상으로서의 아동: 아동권리협약 이전

-1924년 아동권리에 관한 제네바선언(5개 조항)

국제연맹이 채택한 아동권리에 관한 최초의 국제적 문서로서, 영양, 의료, 교육, 보호 등 기본적 수준의 생존권의 보호에 관한 선언

- 1959년 아동권리선언: 전문과 10개조로 구성.

출생권, 생존권, 발달권, 행복추구권, 교육권, 여가권에 관한 선언

전문에 “아동은 신체적, 정신적으로 미숙하기 때문에 그 출생 전후에 법률상의 적당한 보호를 필요로 하며, 특별한 보호와 보살핌이 필요하다” 고 하여, 아동은 보호가 필요한 특별한 대상으로 규정.

2) 권리의 주체로서의 아동-1989년 유엔아동권리협약

앞의 선언들의 아동권리이념에 의거하여, 보호받을 특별한 권리를 존중하고, 이에 더하여 그 사회 구성원이 독립된 인격체로서 누리는 모든 권리(참정권 제외)를 향유하는 주체로 인정된다.

(1) 아동의 보호받을 권리: 특별한 보호대상으로서의 아동

협약 전문은 아동은 사회에서 한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어야 하며', 가족은 이를 위한 자연적 환경이므로, 국가는 '가족이 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조'를 해야 함을 선언하고 있다.

협약 조문은 협약전문의 기본이념을 구체화하여, 국가책임의 기본원칙 및 그 내용에 대하여 규정하고 있다. 즉 국가가 이러한 책임을 수행함에 있어서 가장 최우선적으로 고려해야만 하는 원칙은 '아동 이익 최우선의 원칙'이며(제3조), 아동이익이 자신들의 기본 관심사가 되는 '부모'가 '아동양육과 발달에 일차적 책임'을 담당하고, '국가'는 '부모의 양육책임 수행을 위한 적절한 지원'을 제공해야 한다(제18조).

이러한 가정의 보호가 어려운 아동에 대해서는 협약 제20조에서 규정하고 있다.

> 협약 **제20조 :**
> 1. 일시적 또는 항구적으로 가족환경을 박탈당하거나 가족환경에 있는 것이 스스로의 최상의 이익을 위하여 허용될 수 없는 아동은 국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여 받을 권리가 있다.
> 2. 당사국은 자국의 국내법에 따라 이러한 아동을 위한 대체적 보호를 확보하여야 한다.
> 3. 이러한 보호는 특히 양육위탁, 회교법의 카팔라, 입양, 또는 필요한 경우 적절한 아동 양육시설에 두는 것을 포함한다. 해결책을 모색하는 경우에는 아동 양육에 있어 계속성 보장이 바람직하다는 점과 아동의 인종적, 종교적, 문화적 및 언어적 배경에 대하여 정당한 고려가 베풀어져야 한다.

즉, 자신의 가족으로부터 최선의 이익 실현이 어려운 '보호대상아동'은 국가의

특별한 보호와 원조를 받을 권리가 있다.

(2) 보호대상아동의 자기결정의 존중에 관한 규정

아동이 자신의 가정의 보호를 벗어나게 되면, 사적영역의 보호에서 벗어나 공적 영역의 보호 안에 들어오게 된다. 이때 국가는 아동을 어디에서 누구에 의해 보호받게 할 것인지 결정하는 것이 중요하며, 그 보호의형태와 방법이 아동의 최선의 이익에 부합되는 것이 되도록 할 의무가 있다. 이를 위한 중요한 전제는 무엇보다 아동의 욕구를 파악하는 것이며, 이는 관련전문가의 판단뿐만 아니라 아동 당사자의 의견을 듣도록 하고 있다.

이에 대하여 협약 제12조는 다음과 같이 규정하고 있다.

협약 제12조 :

1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동(who is capable of forming his or her own views)에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리(the right to express)를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙 정도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.
2. 이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적, 행정적 절차에 있어서도(in any judicial and administrative proceedings) 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회(the opportunity to be heard)가 국내법상 절차규칙에 합치되는 방법으로 주어져야 한다. (외교부 www.mofa.go.kr)

즉 모든 아동은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유로운 의견표명권을 가지며, 특히 국가의 보호대상이 되는 아동은 그 행정적 보호절차에서 자신의 의견을 듣도록 요구할 권리를 가진다. 아동이 보호의 전 과정에서 주요한 참여자가 될 수 있도록 보장하는 것은 국가의 의무이다.

그러나 이 권리는 보호대상아동에게만 적용되는 것은 아니며, 아동에게 영향을 미치는 '모든 문제(사안)'은 광범위하기 때문에, 12조 권리는 다양하게 해석되며, 그 실행에서는 보다 많은 주요한 쟁점을 포함한다.

[쟁점1] 협약 제12조의 아동권리는 자유권인가?

1항의 '자신의 견해를 자유스럽게 표현할 권리'와 2항의 '진술할 기회'라는 번역은 표현의 자유나 생각(사상)의 자유를 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 12조에 언급된 아동권리는 제13조의 '표현의 자유권', 즉 간섭을 받지 않을

소극적인 의미의 시민권으로서의 자유권에 국한되는 것이 아니라, 아동도 그러한 자신의 견해를 당당히 주장할 수 있는 '권리의 주체'라는 점을 강조하는 적극적인 권리로 보아야 할 것이다(장영인, 2018). 즉 이 조항은 '아동의 자기결정권 실현을 목적으로 하는 것'(이성옥・이순형, 2015)으로 봐야 한다.

또한 'the opportunity to be heard'를 제공해야 한다는 것도 단지 말할 기회를 제공함으로써 표현의 자유를 보장하는 데 머무르는 것이 아니며, 사법적・행정적 절차에 관여된 국가기관이나 관련 성인이 아동에게 자신의 의견, 감정, 욕구를 표현할 기회를 의무적으로 제공하고 이를 반드시 경청해야 할 '의무'가 있음을 명확히 하는 것이라고 보아야 한다(장영인, 2018). 이는 아동의 입장에서 보면 '말할 기회를 부여받는 것'에서 더 나아가 자신의 목소리를 '듣도록 요구할 권리'라고 할 것이다. 국가의무에 대한 강력한 요구에 관한 규정으로 이해하여, 발표자는 이를 '청문권(聽聞權)'으로 지칭하고자 한다.

[2] 협약 제12조의 아동권리는 참여권인가?

12조의 청문권은 제13조 자유권과 대비하여 일반적으로 참여권(right to participation)으로 지칭된다. 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 피력한다는 것은 자신과 관련된 사안에 적극 참여하는 것이기 때문이다. 협약일반논평도 '청문권은 아동이 의사결정 등에서의 참여권을 행사하는 과정에서 가장 핵심적 요소'(CRC GENERAL COMMENT No.12: 13)로 언급하고 있다.

그러나 아동에게 영향을 미치는 '모든 사안'은 매우 다양하고 폭넓은 만큼, 그에 대한 자신의 견해를 표명하는 방식도 매우 다양할 수밖에 없다.

아동의 참여권을 개인이 아닌 아동 집단의 관점에서 보아, 아동의 중요한 외부환경인 유아시설, 학교, 지역사회 등등에서 아동의 목소리를 낼 수 있도록 다양한 운동이 전개되기도 한다. 학교나 지역사회에서 아동과 관련된 사안의 결정에 아동을 참여시키는 다양한 제도적 장치를 요구하는 것이 그 예이다. 이는 제15조의 집회의 자유와 연결되어 아동총회, 학교등에서 학생회 조직과 의견반영을 위한 제도 요구, 지역사회 등에서 정치적 목소리를 내기 위한 캠패인이나 운동 등(예: 조례제정이나 투표권 행사를 위한 운동 등)으로 전개되어 왔다. 이는 작든 크든 조직 내의 권력관계에서 아동의 영향력을 높이기 위한 시도라는 점에서 정치적 의미가 크다. 이러한 참여를 확대함으로써, 아동은 의사결정력을 훈련하고 그 영향력을 높이는 경험을 하게 될 것이다.

그러나 보호대상아동의 경우처럼, 개인적 차원에서 자신의 신상과 관련된 중요한 결정에 아동의 참여를 보장할 때, 12조의 권리는 앞의 것과 다른 의미를 지닌다. 자신과 관련된 사안에서의 참여를 보장하기 위해 1항의 의견표명권에 굳이 더하여 '2항에 right to be heard'를 추가한 이유는 아동의 특성과 관련되며, 개인적 사안에서 보다 더 중요한 의미를 지닌다.

이러한 점에서 12조 2항의 청문권은 정치적 영역의 참여권이 아니라 자기결정권(self-determination)을 촉진하기 위한 수단으로 이해해야 한다(A.Daly, 2018)는 견해가 있다. A. Daly(2018)은 이 조항은 단지 아동 목소리를 '듣는 것'이 아니라, 아동 최선의 이익을 결정하는 과정에서 최대한 자율성을 훈련하도록 촉진하는 것을 목표로 하는 것임을 강조한다. 즉 자율성을 가진 사회구성원이 되기 위한 훈련으로서 자기결정력을 향상시키도록 하는데, 이 조항의 중요한 의미가 있다는 것이다.

이러한 의미에서 본다면, 적어도 12조 2항의 청문권(right to be heard)의 보장은 아동의 형식적 참여나 그의 목소리 '듣기'를 위한 기술에 초점을 맞추어서는 안 된다는 것이 명확하다. 예컨대 보호조치과정에서 보호대상아동의 의견을 듣는다는 것은 보호관련 회의나 절차에서 아동참여가 단지 구색 맞추기가 되어서는 안 된다는 것이며, 관련된 실무자들의 관심의 초점이 듣는 '기술'보다 듣기가 아동들에게 왜 중요한 의미를 지니는 충실히 이해하는 것에 맞추어져야 한다는 것이다.

[3] 협약 12조의 '자신의 견해를 형성할 수 있는' 아동은 누구인가?

12조 1항은 '자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동(who is capable of forming his/her own views)'에 대하여 의견을 표명할 권리를 부여하고 있다. 또한 그 의견은 아동의 연령 및 성숙도를 고려하여 비중 있게 다루어져 한다고 한다.

12조가 아동의 연령에 대한 제한을 두지 않았기 때문에, 모든 아동이 의견표명권을 가진다고 볼 수 있지만, 규정의 문맥을 고려할 때, 12조의 의견의 표명은 언어 또는 문서로 이루어지는 것을 가정하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 연령이 너무 어리거나 지적 능력이 낮은 아동은 배제될 가능성이 있다. 이는 아동발달 전문가들 사이에서도 논쟁이 되는 부분이며, 그 능력을 특정하기 어렵다. 명확한 기준에 근거한 법률적 판단이 필요한 경우, 연령기준을 제시하고 있는데, 그 기준은 나라마다 상이하며, 우리나라는 13세 이상의 아동의 의견을 듣도록 관련법들이 정하고 있다.[1] 그

1) 가사소송법 제45조의9(입양허가의 절차) 및 가사소송규칙 제18조의2(자의 의견의 청취)는 13세 이상인 아동의 의견을 듣도록 규정하고 있다.

러나 왜 그 연령이어야 하는지 명확한 근거는 없다고 볼 수 있다. 아동이 자신의 견해를 형성할 능력이 있는지를 누가 판단할 것인가라는 점에서, 적어도 아동이 아니라 성인이 그 판단 주체임은 분명하며, 그 기준도 불명확함을 알 수 있다.

또한 12조 2항은 아동이 자신의 견해를 표명하기 어려운 경우에는 법정대리인을 통하여 자신의 견해를 표명하도록 하고 있다. 그러나 대리인이 아동 최선의 이익을 반영했다 하더라도, 그것이 아동의 견해를 반영한 것인지 또는 어떻게 아동의 견해를 청취한 것인지는 불분명하다. 예를 들면, 보호대상아동에 대한 보호조치가 아동의 의견을 묻지 않고 청문권과 무관하게 아동 최선의 이익을 보장하는 것으로 귀결되었다면, 그것은 바람직한 것인지 의문이 제기될 수 있다. 그것이 아동 최선의 이익에 부합되는 보호조치라면, 의견표명이 어려운 아동의 배제가 정당화될 수 있는가?

12조의 의견표명 능력의 고려는 모든 인간의 권리를 동등하게 보장하고자 하는 세계적인 추세에서 보아도 보다 적극적으로 해석할 필요가 있다. 2006년 제정된 유엔장애인권리협약 12조는 이에 관한 일반논평에서 모든 의사결정을 할 때, 지적능력이 미역한 장애인일지라도 당사자가 직접 의견표명을 하도록 적극 지원해야 한다고 해석되고 있다. 특히 12조 3항의 '지원'에 대하여, 의사결정은 다른 사람에 의해 대리되어서는 안 되며, 대리인이라 할지라도 장애인 당사자의 의사와 선호도(will and preference)를 존중하여 하며, 비언어적인 의사소통을 하는 사람의 경우에는 그 의사와 선호도를 표현하도록 지원하거나 이조차 불가능한 경우도 이를 해석하도록 하고 있다.

이러한 추세를 고려할 때, 12조는 모든 연령대, 모든 역량의 아동에게 열려있는 것으로 해석하고, 국가는 이를 위한 지원방안을 마련해야 할 것이다.

[4] 아동의 '견해(views)'란 무엇인가? 어떻게 듣는 것인가

앞의 논의와 관련하여, 12조의 '아동의 견해(his/her views)'는 무엇인지, 이를 어떻게 확인할 것인지가 중요하다. 우리나라의 아동복지법(제15조)은 입양, 가정위탁, 시설보호 등의 보호조치를 할 때, 보호대상아동의 '의사'를 존중하여야 하며, 보호자가 있을 때에는 그 '의견'을 들어야 한다고 명시하고 있다. 의사와 의견의 차이를 명확한 구분이 무엇인지 모호한점이 있지만 성인의 의견과 대비하여 포괄적인 생각을 의미하는 용어('意思')를 사용하고자 한 것 같다.

영국의 1989년 아동법은 아동의 경우, views나 opinion이라는 용어 대신 '바람과

감정(wishes and feelings)'이라는 용어를 사용함으로써 보호제공자인 성인의 관점이 아니라, '바람과 감정을 통해 자신의 견해를 밝히는' 아동 당사자의 입장을 고려하고 있다.[2] 예컨대 제22조 제4항은 공적보호아동 에 대한 중요한 결정에서 아동의 바람과 감정을 확인할 것을 규정하고 있다. 또한 제22조 제5항 (a)는 지자체 가 그러한 결정을 할 때, "확인할 수 있는 한 아동의 바람과 감정에 대하여 그 연령과 이해도를 유념하여 충분히 고려하여야 한다"고 규정하고 있다.

그리고 아동법의 세부지침인 「아동법1989 지침 및 규정(제2권): Care Planning, Placement and Case Review」은 아동법 제22조 제4항 및 제22조 제5항과 관련하여, 지침에서 '아동의 바람과 감정'에 대한 다음과 같은 별도의 세부지침(1.10-1.14)을 두고 있다. 즉 '첫째, 아동에 대해 어떤 결정을 할 때, 아동이 그 과정에 참여하고 포함된다고 느낄 수 있어야 하고, 아동에 대한 미래의 계획 수립에서도 처음부터 무엇이 진행되는지 알고 있다면, 아동이 덜 두려워할 것이며, 아동의 바람과 감정을 표현하는데 어려움이 있다면, 옹호자를 보장해야 한다(1.11). 둘째, 보호계획, 배치, 검토과정에서 아동의 바람과 감정을 확인해야 하는 보다 실천적 이유는 대부분의 아동은 문제의 원인이나 자신의 욕구, 상황적 맥락 등에 대한 이해와 통찰이 가능하며, 아동의 참여는 아동이 처한 어려움을 이해하는데 도움이 되며, 아동의 역량을 발전시키고 회복탄력성을 촉진시키기 때문이다(1.12). 셋째, 배치결정 이전에, 모든 검토회의와 사례회의에서 아동이 표현한 견해는 항상 논의되고, 기록되고, 최대한 고려되어야 하며, 특히 앞으로 진행될 일과 선택가능 한 대안이 설명되어져야 하고, 사회복지사는 아동의 견해가 부모나 지자체와 다른 의미있는 이유(good reasons)가 있을 수 있음을 알아채야 한다(1.13). 넷째, 연장아동은 관련 논의와 의사 결정과정에 보다 전적으로 참여할 수 있으며, 사회복지사는 어린 아동과의 의사소통 및 그들의 감정파악을 위해 창의적이고 상상력이 풍부해야 한다. 또한 모든 아동이 자신의 견해를 발전시키고 선택하도록 정보제공과 적절한 설명을 해주어야 한다(1.14).'

이러한 영국의 사례는 협약 12조에 부합될 뿐만 아니라, 이를 근거로 보다 현실에서 실행 가능한 구체적 원칙과 지침을 발전시키고 있다고 볼 수 있다. 즉 지침을 통해 법률이 정한 아동 견해의 청취의무를 단지 실무적 기술로 접근하지 않고, 아동의 관점에서 아동견해의 청취와 의사결정에서의 아동참여가 왜 중요하고, 이를 위해 어떻게 접근해야 하는지에 관한 근본적인 원칙을 제공하고 있다. 아동의 감

2) 이하 영국 아동법 및 관련 지침의 내용은 장영인(2018) 논문에서 재인용함.

정과 바람을 듣는 것은 보호서비스를 제공해야할 성인(지자체)의 입장에서 필요할 뿐만 아니라, 아동의 성장과 역량강화를 위해서도 중요함을 명확히 하고 있다.

3) 소결: 보호대상아동의 자기결정권 존중의 의미

이상에서 협약 제12조의 이념을 중심으로 보호대상아동의 의견을 존중과 이와 관련된 아동의 권리에 대한 생각할 거리들(쟁점)을 살펴보았다. 협약이 보호대상아동의 목소리를 듣는 것을 국가의 의무로 하는 것은, 이들에 대한 공적 보호조치를 함에 있어서 아동의 욕구를 반영하여 아동최선의 이익을 보장하기 위한 것도 있지만, 아동이 중대한 선택을 해야 하는 문제 상황에서 자신의 의사를 표현하고 결정에 참여하는 경험과 훈련을 함으로써 아동이 삶에서 자기결정력과 자율성을 발전시키는데 중요하기 때문임을 알 수 있다. 즉 아동의 자기결정권의 존중과 이에 대한 지원은, 지금 당장 보호가 필요한 아동에게 가장 최적의 보호를 제공하기 위해 필요할 뿐만 아니라 장기적인 관점에서의 아동의 성장에서도 중요하다는 것이다.

이러한 관점에서 본다면, '의견 듣기'로서의 청문권은 아동의 연령과 상관없이, 그리고 의견형성의 능력과 상관없이, 감정과 바람을 언어적이든 비언어적이든 표현하도록 격려하고, 이를 해석해내기 위한 법적, 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다.

III. 한국 아동의 보호권과 의사결정지원 현황

1. 무엇이 잘못 되었나? : 아동의 의견을 들어 귀가조치 했으나 사망

> [천안 아동학대사망 사건]
> 올해 6월 초 충남 천안 집에서 9살 남자아이가 7시간 넘게 여행가방에 갇혔다가 끝내 숨졌다. 이 아동은 한달 전인 5월 초에도 학대 피해가 의심된다고 병원에서 신고가 되었던 아동이었다. 당시 아보전이 개입하여 집을 방문해 남자아이와 부모를 면담하였지만, 아이는 "내 실수로 머리를 다쳤고 엄마에게 맞은 것도 내 잘못"이라고 말했고, 계모는 본인이 아이를 훈육을 심하게 했으며, 잘못한 거 내가 알고 있다, 이렇게 이야기를 했다고 한다. 피해 아동도 그냥 그래도 집에 가겠다, 돌아가겠다고 했다고 한다. 그 후 한 달 후 아동은 가방 갇혔다가 사망했다.
> (한겨레21, 2020.6.13;YTN [나이트포커스] 2020.06.04 등)

해당아동은 지속적으로 학대를 받아온 것으로 추정되며, 사망 한달 전에도 아

동학대의심으로 신고되어 경찰과 아보전이 개입하였으나, 분리조치가 이루어지지 못 하였다. 당시 분리여부를 아동에게 물었으나 아동이 귀가의사를 밝힌 것으로 알려지고 있다.

이러한 사건이 발생할 때마다 여론은 들끓고 많은 제안이 쏟아졌다. 가장 대표적인 대안인 '처벌강화'를 비롯하여, '인프라확충을 위한 전담인력 확충', '관련예산 확충', '피해아동 즉시 분리', '학대예방을 위한 지역사회 보호망 확충', '민법의 징계권 삭제' 등 제도적 개선의 제안부터 '사회적 관심 높여야', '우리사회 모두가 나서야' 등등 막연한 제안에 이르기까지 반복되는 학대사건 만큼이나 관련 제안도 반복되어 왔다.

이들 모두 필요한 제안들이다. 그러나 이 중 어느 하나 쉽게 해결할 수 있는 것은 없다. 예산도 시간도 아이디어도 필요하다.

장기적인 과제를 수행하는 노력과 더불어, 현재의 예산과 인력과 전달체계 안에서 개선 가능한 문제점을 확인하는 것도 중요하다. 여기에는 '아동의 의견 존중'을 위한 실천이 해당될 수 있다.

해당아동은 자신의 의견을 묻는 상담원에게 자신의 생각을 전했을 것이다. 그러나 그 의견은 자신의 진심이 아니었을 수도 있고, 설사 진심이었을지라도 그러한 선택은 자신의 이익에 반하는 것이었다.

우리나라의 법에도 피해아동의 의견존중에 대한 원칙이 명시되어 있다. 과연 이러한 원칙을 실천할 때 아동의 최선의 이익에 부합되도록 하기 위해 우리사회는 무엇을 갖추고 있는지, 그 한계점과 문제는 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

2. 국내법과 하위 지침에서의 보호권과 자기결정

보호대사아동에 대한 보호규정은 아동에 관한 기본법인 아동복지법에서 규정하고 있다. 아동의 보호받을 권리를 보장하는 것은 국가의 책무이며, 그 책무 중에는 아동의 의견을 존중할 의무가 포함된다.

아동복지법의 기본이념, 국가의 책무, 보호조치 등에 관한 규정에서 이를 확인할 수 있다.

<표 1> 아동복지법의 보호대상아동에 대한 국가의 책무와 보호조치의 내용

	기본이념	국가의 책무	보호조치
조항	제2조	제4조	제15조
관련 규정	①차별금지 ②안정된 가정에서 성장할 권리 ③아동 최우선의 이익 고려 ④보호와 지원받을 권리	①아동 및 보호자, 그 가정의 지원을 위한 정책수립 및 시행 ②보호대상아동을 위한 정책수립 및 시행 ③국가와 지자체는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원하고, 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치하며, 아동을 가정에서 분리하여 보호할 경우에는 신속히 가정으로 복귀할 수 있도록 지원하여야 한다. <신설 2016. 3. 22.> ④장애아동 시책 ⑤차별금지 시책 ⑥협약상의 권리증진을 위한 시책 ⑦교육지원 *3항 이하는 2016.3.22. 신설 내지 개정	①보호조치의 주체와 내용: 지자체장은 보호조치 실시해야 하며, 보호조치의 내용에 대하여 1-6호에 규정(1.아동 및 보호자의 상담지도. 2.보호자나 연고자 가정에서 보호, 3.가정위탁, 4.시설보호, 5.치료기관 입소, 6.입양에 필요한 조치) ②보호조치에서 배치우선순위 1항 1,2호를 우선조치. 3-6호 조치 전에, 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시 ③보호대상아동의 개별 보호·관리 계획 수립. 계획 수립 시, 보호자 참여시킬 수 있음 ④3-6호 보호조치 시 아동의 의사를 존중하여야 하며, 보호자가 있을 때에는 그 의견을 들어야 함. ⑤3-6호 보호조치 시, 일시보호시설입소나 위탁가정에 보호 ⑥문제의 소지가 있는 아동의 가정에 대한 예방차원의 적절한 조치 ⑦보호조치관련 시설종사자의 위협금지 ⑧가정위탁보호자 범죄경력 조회 ⑨센터장은 위탁아동, 아동보호자, 위탁보호자의 신원확인 조치 ⑩기타

<표 1>에서 보듯이, 아동복지법에 따르면 보호대상아동에 대한 국가의 책무는 '가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치'(제4조 3항)하는 것이며, 이를 지자체장이 15조의 보호조치를 통해 수행하도록 하고 있다. 특히 제15조 제4항은 '제1항 제3호부터 제6호까지의 보호조치를 함에 있어서 해당 보호대상아동의 의사를 존중'하도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 법률의 내용을 실행하기 위해서는 구체적인 규정이 하위법에 제시될 필요가 있을 것이다.

그러나 <표 2>에서 보듯이, 제15조 제4항의 '아동의사 존중'과 관련된 하위법(시행령과 시행규칙)의 관련 규정은 없다. 다만 법 제15조 제2항에 따라 보호조치 전에 아동에 대한 상담, 심리 검사 등을 실시하는 것에 대하여, 시행령(제18조의 2)은 그 조사 및 검사의 실시방법을 안내하고 있다. 시행령의 <별표1> '보호대상아동에 대한 보호조치 전의 상담, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사 방법'이 그

것인데, 별표1의 내용은 아동의 의사존중방법에 대한 내용이 아니라, 주로 조사담당자의 자격과 절차에 관한 안내로 구성되어 있다. 따라서 법률상의 아동의 자기결정의 지원에 관한 하위규정은 없는 것이다. 법률상의 의사존중과 이를 위한 지원은 하위법에서 실종되었다고 볼 수 있다.

<표 2> 법 제15조(보호조치) 제2항 및 제4항 관련 시행령과 시행규칙의 내용

법	시행령	시행규칙
제15조 제2항 : 3-6호 조치 전에, 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시	제18조의2(보호대상아동에 대한 상담 등): 법 제15조제2항 후단에 따른 보호대상아동에 대한 상담, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사관련 규정(조사는 별표1의 방법으로 실시) 아동복지법 시행령 [별표 1] <신설 2018. 3. 6.>"보호대상아동에 대한 보호조치 전의 상담, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사 방법(제18조의2제1항 관련)"	관련조항 없음
제15조 제4항 : 15조 1항 3-6호 보호조치 시 아동의 의사를 존중하여야 한다.	관련 조항 없음	관련조항 없음

하위법에 없더라도 주무부서인 보건복지부의 행정지침에서 이를 규정할 수 있다. 보건복지부에서 매년 발간되는 아동복지전반에 대한 포괄적인 기본지침은 「아동분야사업안내」(이하 '사업안내')가 있으며, 이러한 지침을 보호실무에 적용할 때 준거기준이 되는 업무매뉴얼인 「아동보호서비스 업무매뉴얼」(이하 '업무매뉴얼')이 있다.

법 제15조 4항과 관련된 내용을 검토해 보면, 이들 지침들은 '의견을 들어야 한다'는 필요성을 동일하게 언급하는데 그치고, 그 의무사항을 수행하기 위한 '의견청취'의 방법 등에 대한 세부지침을 제시하고 있지 않고 있다. 다만 2018년 작성된 업무매뉴얼은 시행령 18조의2와 관련하여, 조사결과를 토대로 보호조치 여부, 적합한 보호유형 등이 포함된 보호계획을 작성하도록 하고 있다. 특히 보호계획수립을 위한 아동상담에서는 아동상황점검표(업무메뉴얼 서식17)를 활용하도록 하고 있는데, 아동연령, 지적 능력, 정서적 성숙도에 따라 아동의 의견 및 의사를 청취하여 반영하도록 하고 있다. 아동상황점검표는 '보호대상아동을 원가정에서 분리하여 보호조치가

필요한 경우, 해당아동에 대한 보호계획을 수립하기 위해 아동상황점검표 활용할 것과 아동의 욕구, 감정 및 문제행동 등을 파악하여 가장 적절한 배치형태 등을 결정'하라는 안내문이 서식 윗부분에 제시되어 있다. 아동 최선의 이익을 보장하기 위해서도 개별아동의 특성과 욕구가 잘 반영될 필요가 있으며, 이 서식에는 이를 위한 구체적 방법과 내용이 포함되어야 할 것이다. 그러나 기본 조사항목은 3가지 영역의 18개 체크리스트로 구성되어있는데, 대부분의 질문은 아동의 문제행동여부를 판단하는 내용들로서, 상담자가 관찰자 관점에서 파악하여 '예, 아니오'로 체크하도록 되어있다. 즉 보호조치에 대한 아동의 감정과 생각, 보호유형, 전학 등 변화된 상황에 대한 아동의 견해를 듣기 위한 항목이라고 보기 어렵다.

또한 업무매뉴얼은 시행령 제18조의2와 관련된 아동상담과 조사에 대하여, '아동이 보호조치 될 가능성을 인지하고 있는지 확인하고, 보호조치에 대해 어떻게 생각하는지 파악할 것, 전학을 포함한 아동의 교육적 욕구는 어떤지, 사회적 욕구와 취약점은 무엇인지 등을 파악'하도록 안내하고 있지만, 그 실행을 위한 세부지침은 없으며, 아동상황점검표는 이러한 취지와 별개의 내용으로 구성되어 있다.

아동의 삶에서 중대하고 다양한 선택을 해야 할 경우, 이같은 단순한 질문이나 체크리스트에 전적으로 의지하는 것은 아동의 자기결정을 지원하기 위한 방법으로 적합하지 않다. 유엔의 대안적 아동보호지침(Guidelines for the Alternative Care of Children)은 아동에게 다양한 선택가능성과 이에 대한 충분한 정보를 제공함으로써 이들이 '정보에 근거한 선택(informed choices)'을 하도록 촉진하고 이를 훈련하는 것이 중요함을 명시하고 있다.

앞서 보았듯이 아동복지법이나 관련지침에는 이러한 원칙이 없다. 나아가 아동복지법 상의 '아동의 의사 존중' 규정은 하위법 및 하위지침에서 실종되거나 일관성 없이 산발적으로 안내되고 있어, 그 법률상의 원칙을 실무에서 적용하고 실행하기 어렵다.

이러한 법률과 지침의 한계와 문제는 공적 보호의 현장에서 보호대상아동을 만나는 현장실무자들에게 혼선을 초래할 것이다. 이러한 상황에서 아동의 분리여부에 대한 의사확인은 아동의 바람과 감정을 충실하게 파악하기에 불충분했을 것이다. 준거할만한 지침이 없는 상황에서 실무자들은 자신의 합리적 이성에 의지하여 자의적인 판단을 해야 하는 부담이 주어지게 된다. 때로는 그들의 생각과 선택은 이번 사건에서 보듯이 아동의 삶을 좌우하는 중대한 무게가 주어지는 경우도 있다. 이러한 문제를 해결하는 것은 예산확보나 종사자 확충으로 설명될 수 없으며, 여기서 더 나아가

아동을 구체적으로 만나는 서비스의 질을 높이기 위한 구체적인 개선방안을 고민하지 않으면 안 되는 이유이기도 하다.

Ⅳ. 무엇을 할 것인가?

협약 전문은, 가족은 아동의 성장과 복리를 위한 자연적 환경으로서 국가는 '가족이 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조'를 해야 하고, 아동이 사회에서 '한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어야 함'을 고려해야 한다고 선언하고 있다.

그러나 불가피하게 자신의 가정에서 보호가 어려운 아동이 존재하며, 이들에 대해서 국가는 보호의 책임과 의무를 가진다. 많은 국가들이 아동의 보호권을 존중하고 부모의 보호를 대신하여왔다. 그러나 그 보호책임은 단지 생존을 위한 의식주의 제공 등의 기본적 돌봄에 그치는 것이 아니라 그 사회의 건강한 사회성원으로 성장시키기 위한 지원을 포함하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 아동이 보호받는 수동적 존재에 그치는 것이 아니라, '스스로 삶을 자신의 생각대로 자율적으로 살아가면서 타인과 공존할 수 있도록 하는 것'이 무엇보다 중요하다.

협약 12조의 참여권 또는 청문권의 의미도 이러한 맥락에서 이해할 때, 아동의 의견존중을 단지 '듣는 행위'로 이해하는데 그치거나 아동의 형식적 참여기회를 제공하는 것에서 벗어나, 실질적으로 아동의 성장을 지원하기 위한 시도를 고민하고 실천하게 될 것이다.

이러한 점에서 우리보다 아동권리를 발전시키는 법과 제도를 발전시켜온 영국사례는 시사하는 바가 많다. 영국은 아동의견 존중을 아동의 삶의 자기결정권과 자율성을 지원한다는 관점에서 접근하여, 법과 그 실행을 뒷받침하는 하위지침들을 마련하고 있으며, 아동청문권을 보장하기 위한 인적 장치를 보호조치 전후의 전 단계에 걸쳐서 마련하고 있다. 보호조치의 준비기단계에서부터 아동청문권을 보장하는 대리인을 두어 법원에 아동의 의견이 전달되도록 보장하고, 법원결정에 따라 지자체가 아동을 가정외보호에 배치를 한 이후에는 배치가 아동의 이익에 부합하는지에 관한 아동의 의견을 청취하기 위해 다각적인 검증절차를 두고 있다. 아동배치 이후의 독립방문자(independent visitors)나 사례검토를 위한 지자체와 독립된 독립전검관(IRO)를 통해, 아동 상황을 수시로 점검할 수 있도록 하고 있어, 아동의 권리침해 가능성을 최소화하고 있다(장영인, 2018참조). 아동의 의견을 청취하는데 관여하

는 사람들의 역할에 대해서도 그 시간, 장소, 횟수, 주요원칙 등에 대한 세부지침을 마련함으로써 아동청문권이 형식적 구호에 그치지 않도록 하고 있다.

아동의 의사결정권의 존중과 지원은 '기술적 차원'의 사안이 아니라, 왜 아동의 목소리에 귀 기울여야 하는지 그들의 의사결정을 왜 존중해야 하는지의 중요성에 대한 관점과 목표, 원칙을 필요로 하는 사안이다. 보호대상아동에 대한 보호권의 보장은 아동 한 사람 한 사람을 독립된 인격체로 존중하고, 아동의 삶에 중요한 영향을 미치는 사안에 대하여 아동이 자신의 의견을 형성하고, 표현하도록 지원하는 내용이 중요하게 포함될 필요가 있다.

참고 문헌

보건복지부, 2019. [2019 아동분야사업안내(1)]

보건복지부, 2018,「2018년 아동보호서비스 업무 매뉴얼(2019.9 최종수정)」

이성옥・이순형, 2015, "아동 참여권의 재해석과 영유아보육현장 적용", 한국인간발달학회,「人間發達硏究」Vol.22 No.3

장영인, 2018, "영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구-영국 1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로",「사회복지법제연구」제9권 제1호(통권 제11호): 143-175

DfE, 2015, *The Children Act 1989 guidance and regulations(Volume 2: care planning, placement and case review)* June 2015

Aoife Daly, 2018, *Children, Autonomy and the Courts: Beyond the Right to be Heard*, *Brill/Nijhoff*

UN General Assembly, 2010, "Guidelines for the Alternative Care of Children", Resolution adapted by the General Assembly 64/142.

UN,「UNCRC GENERAL COMMENT No.12: The right of the child to be heard」, 2009

UN,「General comment No. 1 (2014) Article 12: Equal recognition before the law」

법제처 https://www.moleg.go.kr/index.es?sid=a1

외교부 www.mofa.go.kr

영국아동법 http://www.legislation.gov.uk/



청소년의 보호권 및 참여권의 연령범주에 대한 인식

- 2012, 2019 차이 분석 -

김 윤 나

(서울사이버대학교 사회복지학과)

청소년의 보호권 및 참여권의 연령범주에 대한 인식[1)]
- 2012, 2019 차이 분석 -

김윤나(서울사이버대 사회복지학과)

Ⅰ. 서 론

본 연구는 청소년의 보호권 및 참여권의 연령범주에 대한 인식의 차이를 2012년과 2019년을 비교 고찰한 연구이다. 2012년 연구결과 발표 당시 청소년 52명, 부모 506명, 일반성인 301명 총 859명의 설문지를 분석하였고 참여권의 경우는 몇 세부터 받아야할지, 보호권의 경우는 몇 세까지 받아야할지의 연령범주에 대해 물어보았다. 연구결과 청소년, 부모, 일반 성인과 보호권 연령범주에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 권리조항은 없었다. 그러나 참여권 연령범주에 대해서는 가정에서나 학교에서 청소년이 자신의 종교를 선택할 수 있는 권리(청소년 11.6세, 부모 12.8세, 일반성인 12.7세, $p<.05$), 또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리(청소년 11.4세, 부모 12.3세, 일반성인 11.6세, $p<.01$)에서 통계적으로 유의미한 집단간 차이가 나타났었다. 회귀분석을 실시한 결과 보호권에 영향을 미치는 변인은 없는 것으로 나타났고 참여권에 영향을 미치는 변인은 성별, 연령, 정치적 성향인 것으로 나타났다. 즉 남성일수록, 연령이 높을수록, 정치적 성향이 보수적일수록 청소년의 참여권 연령범주에 높게 응답한다는 것을 알 수 있었다.

주요한 몇 가지의 결과를 좀 더 살펴보면, 청소년 보호가 필요하다고 생각하는 가장 높은 연령범주로 응답한 세부 권리조항은 청소년의 경우 청소년이 어리다는 이유로 차별을 받지 않을 권리 평균 13.6세, 부모의 경우 청소년이 신체적 학대로부터 보호받을 수 있는 권리 평균 14.8세, 일반성인의 경우 청소년이 성매매 및 성적 착취로부터 보호받을 수 있는 권리 조항과 청소년이 유해환경(유해약물, 매체, 업소 등)으로부터 보호받을 권리 조항으로 평균 13.3세를 나타내어 집단 간 차이가 있음을

1) 본 연구는 한국법과인권교육연구 “청소년 보호권 및 참여권 연령기준 인식차이에 따른 인권교육 방향” 제6권 제1회 pp.45-69의 연구를 바탕으로 기술되었음을 밝히는 바입니다.

알 수 있었다. 부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리는 부모 및 일반 성인이 평균 11세로 응답한 것에 비해 청소년은 12세로 좀 더 높게 응답하였고 자신이 원하는 두발 및 복장 자율이 가능한 권리도 부모 및 일반성인이 평균 13.5세, 13.4세로 응답한 것에 비해 청소년은 14세라고 높게 응답하여 청소년이 무조건적으로 자신들의 참여와 권리만 보장해달라고 표현하는 것이 아님을 알 수 있다. 그리고 청소년으로서의 의견 표현 및 사회참여 및 참정권 관련해서도 부모 및 일반 성인 집단과 크게 연령차이가 나지 않았다(청소년 16.38세, 부모 16.32세, 일반 성인 16.28세). 청소년의 정보접근권에 있어 자신이 원하는 정보 및 매체에 접근할 수 있는 권리(청소년 13.2세, 부모 14.6세, 일반 성인 14.6세), 자신에게 필요한 것을 요청하거나 정보를 공유할 수 있는 권리(청소년 12.3세, 부모 13.7세, 일반 성인 13.6세), 자신의 적성에 맞는 진로와 직업선택을 위해 필요한 정보를 얻을 권리(청소년 13.7세, 부모 14.5세, 일반 성인 14.6세)로 응답하였다.

2019년은 공직선거법이 개정되어 선거연령이 19세에서 18세로 낮춰진 해이다. 이에 본 연구에서는 약 7년이 지난 이 시점에서의 청소년, 교사, 부모, 일반 성인은 어떠한 인식 차이가 존재하는지 아닌지를 확인하고 청소년 인권 보장을 위해 앞으로 어떠한 발전과제들이 있는지 모색해보고자 본 연구를 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 청소년의 연령범주

청소년의 개념은 시대에 따라 또는 나라마다 다를 뿐 아니라, 같은 나라 안에서도 법률에 따라 다르기 때문에 한마디로 정의하기는 어렵지만, 일반적으로 법적 혹은 사회적 연령으로 범주화하는 것이 보편적이다. 대개 청소년기는 중학교에서 대학 졸업 시기까지의 연령대로 규정되지만, 엄밀히 어느 연령대로 볼 것인가는 학자들의 시각에 따라, 각 나라의 사회문화에 따라 다르다. David Woollcombe(2004)는 UN의 규범들이 강조하는‘청소년 사회참여’의 이념이 제대로 정책으로 구현되기 위해서는 다음의 3가지 질문에 명확한 답을 가지고 있어야 한다고 주장한 바 있다. ① 주정부가 ‘청소년 참여’라는 의미를 이해하고 있는가? ② 청소년 참여가 실질적으로 청소년 개인 및 사회발전에 기여하는가? ③ ‘청소년’의 정의가 무엇인가? 정확한 나이의 제한과 나이의 표현이 필요하다고 주장하였다.

국제사회에서 청소년은 오랜 시간동안 15-25살의 사람들을 일컬을 때 사용해 왔지만, 앞으로 청소년과 아동의 나이에 관하여 의미가 올바로 정의되어야 할 필요가 제기되고 있다. 전 세계적으로 179개 국가/사회 중에서 절반(50.3%)이 넘는 90개 국가/사회가 30대를 포함하여 청소년정책 연령을 규정하고 있으며 46.9%는 우리나라처럼 10대와 20대를 포괄하여 청소년 정책대상 연령을 규정하고 있다. 현재 10대만을 청소년정책 대상으로 삼고 있는 국가는 영국과 이스라엘 그리고 미얀마 등 3개 국가들이며 40대까지 청소년정책 대상으로 삼고 있는 국가는 부르나이, 말레이시아, 네팔 등 3개 국가이다. 일본과 핀란드 미국 등은 출생기부터 대상 연령을 지칭하고 있다.

국가	대상연령	국가	대상연령
한국	9세 – 24세 (청소년기본법, 법률 규정)	프랑스	3세 – 30세
일본	0세 - 30세	독일	12세 – 27세 미만 (child& youth act, 법률 규정)
중국	14세 – 28세	스웨덴	13세 – 25세 (youth law, 법률 규정)
러시아	15세 – 29세	핀란드	0세 – 29세 (youthAct, 법률 규정)
미국	0세 – 24세	이탈리아	15세 – 35세
영국	16세 – 19세	스페인	15세 – 29세

* 출처: Youthpolicy.org 홈페이지(http://www.youthpolicy.org/nationalyouthpolicies/)에서 국가/사회별 현황표(fact-sheet)에 제시된 내용 중 주요 국가를 정리한 것임.

법령차원에서 미국에서는 1935년에 법령으로 청소년 연령을 16~24세로 규정하여 오늘에 이르고 있으며 일본 내각부는 1956년 이래 매년 『청소년백서』를 발간하고 있는데, 여기서는 청소년 인구를 0세에서 29세로 규정하고, 영유아기, 학령기, 사춘기, 청년기로 나누어 다루고 있다. 그러나 일본 총무청 청소년대책본부의 청소년의 생활과 의식 조사 보고서에서는 그 대상을 9~23세로 규정하고 있다. 또한 중국에서 청소년은 청년(青年)과 소년(少年)의 의미를 담고 있는데, 소년은 10여세에서 15~16세에 이르는 사람을 말하며, 청년은 주로 15~16세에서 44세(과거에는 35세) 이하의 사람을 말한다. 따라서 청소년이란 넓게 보면 대략 10여세에서 44세에 이르는 연령대의 사람임을 뜻한다. 독일에서 가장 권위 있는 쉘(Shell) 청소년 연구는 13세부터 25세까지를 연구대상으로 하고 스웨덴에서는 1994년 법안에서 청소년을 16~24세로 규정하였으나, 2005년 법안에서는 13~25세로 확대하였다. 호주에서는 청소년을

15~25세로 규정하고 있으며 유엔은 1985년을 '세계 청소년의 해'로 정하고 청소년을 15세부터 25세까지로 정의하였다.

한국에서도 청소년은 한가지로 규정할 수 없을 만큼 복합적인 의미로 쓰였다. 10대, 청소년, 미성년, 신세대, 젊은이 등 다양한 이름으로 불리며, 어떤 용어를 사용하느냐에 따라 청소년의 이미지는 약간씩 다르게 나타났다. 수많은 법규들 또한 청소년 연령을 다르게 규정하고 있다. 예컨대, 아동관련법이나 근로기준법 등에서는 사안에 따라 13세, 14세, 15세, 16세, 18세, 20세 등으로 다양하게 보호기준을 두고 있으며, 형법의 경우에도 12세, 14세, 16세, 18세 등 다양한 연령제한을 두고 있다. 공연법이나 공중위생법, 청소년보호법에서는 19세 미만을 미성년으로 규정하지만, 민법에서는 19세 미만을 미성년으로 보며 성년식도 20세로 통용하고 있다.

한국에서는 1991년에 제정된 청소년기본법에 따라 9~24세의 연령층을 청소년으로 보지만 사회적으로는 1318 초등학생부터 고등학생 시기를 청소년으로 본다. 그러나 이는 학령기 기준에 따른 것으로 학교밖청소년을 포괄하는 데에는 한계점이 있다. 한국에서 청소년 연령을 9~24세로 정한 것은 우선 초등학교 4학년에 해당하는 9세 정도부터 스스로 기율에 따르거나 수련활동을 할 수 있다고 보았기 때문이며, 상한선을 24세로 정한 것은 대학교 졸업시기를 고려한 국회의원 피선거권이 국제적으로 대개 25세인 점을 고려한 것이다. 또한 25세는 생물학적으로 세포증식이 멈추어 신체적 성장이 거의 끝나는 시기라고도 한다.

대개 청소년의 범주를 연령에 따라 법으로 규정하지만, 학자들은 일반적으로 청소년을 연령으로 정의하기보다는 아동기에서 성인기로 이행하는 시기에 있는 사람으로 인식한다. 이러한 관점에서 보면, 청소년은 "자의식을 형성하기 시작하였으나 아직 부모나 여타 가족 등 다른 사람에 대한 의존이나 물질적 지원으로부터 독립하지 못한 사람"으로 정의할 수 있다. 청소년의 연령은 시대에 따라 달라질 수 있고, 성장과정에 따라 개인마다 다를 수 있다. 예컨대, 농경사회에 비해 성인기로의 진입이 늦어지는 산업사회에서는 청소년기가 더욱 길어진다. 학원에서 디자인을 배우는 20세 학생은 청소년이지만, 회사에서 첨단 전자제품을 디자인하고 있는 20세 직장인은 청소년이라기보다 당당한 성인으로 보아야 할 것이다.

역사적으로 아동 및 청소년을 성인의 소유물적 수단적 관점에서 벗어나 인격적 권리주체로 인식하기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다. 16~17C경 까지도 서구에서는 아동을 사역이나 착취, 투자의 대상 정도로 간주되어 오다가 19C 이후에 이르러서야 중산층 중심으로 온정과 보호의 대상으로 변화되기 시작하였다(최윤진, 2008).

Walker, Brooks & Wrightsman(1999)는 청소년 인권에 대해 양육 관점(nurturance orientation)과 자기결정 관점(self-determination orientation)으로 명명하였다(최윤진, 2005).

<표 1> 양육관점과 자기결정관점의 비교

내용 \ 관점	양육관점	자기결정관점
건강	의료혜택	의료처치를 거절 및 수용할 수 있는 선택권
교육과 정책	양질의 교육 제공	교육선택권, 학습선택권
경제	노동에 대한 정당한 임금	노동계약권
안전과 보호	안전하게 만들어진 놀이재료와 기구 제공	친구의 선택이나 놀이기구의 선택권

자료: Rogers & Wrightsman(1978), 최윤진(2005), 재인용

양육 관점은 아동 및 청소년에 대한 부권적(paternalistic) 입장을 기본적으로 취하고 있으며 유아 사망률, 영양실조, 아동학대와 착취 등 청소년 주위의 열악한 사회환경의 문제를 강조한다. 사회에 의해 좋은 환경과 서비스 제공을 통해서 청소년의 권익을 보호하는데 일차적 중요성을 두고 있다. 즉, 청소년의 권리 보호를 강조하지만 이것은 청소년 스스로에 의해서가 아니라, 성인과 사회에 의해 보호될 수 있다고 보며 따라서 청소년을 판단과 선택능력과 힘이 부족한 권리 보호의 객체로서 바라보는 것이다. 즉 청소년들에게 그들을 위해 좋은 것을 주려는(giving children what's good for them) 보호(protecting children)하려는 관점이다.

반면에 자기결정 관점은 청소년들에게 자신의 삶에 스스로 영향력을 행사할 수 있도록 하여주는데 일차적 관심을 갖고 자신과 관련된 문제의 상황에서 스스로 선택과 의사 결정할 수 있는 기회를 확대하여 자신의 삶에 대하여 자율적으로 책임지고 통제할 수 있도록 하는 것이 권리를 행사할 수 있는 요체라고 본다. 투표권, 계약권, 노동권, 성과 결혼 관련 등의 성인권(adult right)들을 청소년들에게 확장시키고자 한다. 청소년들에게 그들을 위해 좋은 것을 결정할 수 있는 권리를 주는 것(giving children the right to decide what's good for themselves)이라고 할 수 있으며 청소년의 권리를 보호(protecting children's right)하려는 관점이라고 할 수 있다

(Walker, Brooks & Wrightsman 전게서, pp46-53, 최윤진 2005, 재인용).

보호 이데올로기가 우리 현실에서 문제되는 것은 실질적이고 구체적인 근거 없이 청소년을 유약하고, 미성숙하며, 판단능력이 부족한 무능한 존재로 간주하여 함부로 권리를 제한하거나 침해할 소지가 크다는 것이다. 사회변화에 따라 날로 성숙해가고 자기 발전하는 청소년의 모습과 잠재가능성을 간과한 채, 청소년을 보호만 하려는 시각은 자칫 청소년의 자율과 참여의 기회와 경험을 가로막을 수 있기 때문이다. 따라서 청소년을 언제까지 양육의 관점에서 보호해야 할지, 혹은 자기결정론적 관점에서 청소년의 참여를 인정해야 할지 본 연구를 통해 규명해보고자 한다.

청소년 참여권에 대한 논의는 아직까지 초보적인 수준이며 이와 관련된 연구는 거의 없다. 청소년 참여권에 대한 최초의 실증적 연구는 최윤진(1998)에 의해서 이루어졌다. 최윤진(1998)은 청소년 인권의식 실태조사에서 청소년 인권을 크게 자율권과 보호권으로 구분하고, 자율권 중에서 결정 및 문제해결과정에의 참여를 참여권으로 명명하였다. 그는 청소년 인권의 각 영역별로 권리의 필요성과 권리의 보장성에 대하여 조사하였다. 조사결과를 보면, 참여권의 필요성은 평균 3.72점으로 나타났으나, 보장성에 대하여는 평균 2.59점으로 나타나 필요성은 다소 높게 느끼지만 실제로는 잘 보장이 되지 않고 있다고 하였다. 한편 보장성은 가정 3.23점, 학교 2.26점, 사회 2.29점으로 나타나 가정보다 학교 및 사회에서 참여권의 보장이 미흡함을 알 수 있었다.

김영지 · 김세진(2003)은 청소년 권리에 대한 설문조사에서 청소년 인권을 UN아동권리협약에서 제시한 4대 청소년 인권 영역인 생존권, 보호권, 발달권, 참여권을 각각 가정, 학교, 사회에서의 권리 현황을 조사하였다. 이 연구에 따르면 참여권과 관련된 문항 중 '청소년이 스스로 판단하고 결정할 수 있도록 부모가 배려해 주신다'에 80.7%가 그렇다고 응답하였는데, 이는 2000년 조사에 비해서 6.8% 증가된 결과이다. 또한 '학교에서는 다양한 학생자치활동이 보장되고 있다'에 60.4%가 그렇다고 응답했는데, 이는 2000년 연구에 비해 29.6% 증가한 것이다. 이러한 결과는 최근 청소년 인권에 대한 사회적 관심 증대로 청소년의 참여권이 조금씩 높아지고 있음을 보여주었다. 하지만 청소년보호위원회의 2003년 청소년 보호백서-청소년 인권을 중심으로-를 보면, 청소년정책 및 활동에 참여한 경험이 있는 청소년 중 청소년정책 수립활동에 대한 참여율이 12% 미만으로 나타났다.

청소년 권리 전담기구 설치에 대한 사회적 요구 및 국제사회의 권고에 따라 2008년 정부는 지역아동·청소년 권리센터 4개소를 시범운영하여 운영모델을 마련

하였으며, 2011년 5월 중앙 차원의 청소년 권리 전담기구로서 한국청소년상담복지개발원 1차 위탁을 결정하였다. 이후 2012년 1월 한국청소년상담복지개발원에 2차 위탁, 2012년 1월, 2012~2014년 한국청소년상담복지개발원 3차 위탁, 2015년 2월 한국청소년상담복지개발원 4차 위탁, 2016년 1월 한국청소년상담복지개발원 5차 위탁을 결정하였다. 청소년 권리침해 및 권리보장에 대한 인식이 부족하고 청소년의 권리 수준이 국제사회에 비해 낮다는 사회적 문제를 해결하기 위해 청소년 희망센터는 아동권리에 대한 협약을 홍보·교육하였다. 또한 「제5차 청소년정책 기본계획」에서 제시하는 청소년의 참여 및 권리증진 기반 조성, 권리 보호 강화 등의 중점과제를 수행할 기관의 필요성 증대로 2017년 1월 청소년희망센터를 한국청소년상담복지개발원 고유사업으로 전환하여 운영하고 있다.

2. 청소년 보호권의 개념 및 하위영역

국제사회에서 청소년인권은 오랫동안 아동의 권리에 포함되어 논의되어 왔다. 실제로 청소년연령(국제기구 15~24세, 청소년기본법 9~24세)은 18세 미만으로 정의되는 아동연령과 상당부분 일치하기 때문에 기본적으로 청소년인권은 아동권리에 대한 국제조약인 UN아동권리협약에 규정된 내용과 관련이 깊다(한국청소년개발원 편, 2004).

UN아동권리협약은 청소년의 성장을 위협하는 요인들과 이로 인해 청소년이 입게 되는 위기의 결과를 보호권에 포함하고 있다. 청소년에 대한 위협요인들로 경제적 착취, 산체, 정서, 성학대, 방임과 유기, 전쟁, 혹사, 차별대우를 적시하고 있고, 이로 인한 청소년의 발달적 위기로 인해 위법행위를 한 청소년, 돌봐주는 사람이 없는 청소년, 학대를 당하는 청소년, 성적 상품이 된 청소년, 거리의 청소년, 재난을 당한 청소년들로 규명하고 있다(www.worldvision.co.kr, 한국청소년개발원, 2006, 재인용). 정부는 체벌 및 아동폭력 근절을 위해 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 비롯한 다양한 입법과 '아동학대 방지대책' 등의 관계부처 합동 대책을 수립하는 성과를 보였음. 그러나 모든 형태의 폭력을 근절하기에는 한계가 있다. 앞으로 아동폭력 관련 전문가 양성, 관련기관 등의 확대 노력과 종사자의 인식개선 노력을 통해 정서적 학대 등에 대한 민감도를 높이고 정부차원의 기본계획 수립 등의 장기대책 마련을 통해 지속적인 아동학대 및 폭력 근절 노력이 지속되어야 할 것이다. 또한 가정환경(para. 31), 가정환경 상실아동

(para. 32), 입양(para. 33), 불법이송 및 미귀환(para. 34), 수감자 자녀(para. 35), 장애아동(para. 36), 건강 및 보건서비스(para. 37), 정신건강(para. 38), 청소년 보건(para. 39), 생활수준(para. 40) 부분에서 권고 난민아동 및 이주아동(para. 43)과 아동노동을 포함한 경제적 착취(para. 44) 부분에 유엔아동권리위원회 권고사항이 있었다.

한편 청소년 보호권과 관련된 국내 관련법의 규정으로는 먼저 청소년헌장을 들 수 있는데, 청소년헌장에 의하면, '청소년은 물리적 폭력 뿐 아니라, 공포와 억압을 포함하는 정신적인 폭력으로부터 보호받을 권리를 가진다'라고 명시하고 있어 보호권을 폭력으로부터의 보호에 초점을 두고 있다. 그리고 청소년의 보호권을 규정하고 있는 대표적인 법률로서, 1997년에 제정된 청소년보호법에서는 청소년 보호의 목적을 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 폭력, 학대 등 청소년 유해행위를 포함한 각종 유해환경으로부터 보호, 구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하는 것으로 규정하고 있다. 이는 청소년 유해환경의 범위를 크게 유해매체, 유해약물, 유해업소, 유해행위로 분류하고, 이러한 환경으로부터의 청소년보호를 위한 환경제한을 다루고 있는 것이다. 청소년 보호정책에 따른 청소년 보호 개념은 윤철경 등(2005)의 청소년 정책과제를 분석한 연구결과를 토대로 알아볼 수 있는데, 이 연구에서는 청소년 보호정책 영역을 유해환경으로부터의 보호, 위기로부터의 보호, 청소년과 시민사회가 참여하는 보호운동의 활성화 등 3개 영역으로 설정하고 있다. 그리고 유해환경에는 매체, 업소를 포함하고, 위기는 가출, 성보호, 폭력, 약물을 포함하며, 청소년 보호운동은 유해환경 감시단과 YP(Youth Patrol)로 세부영역을 설정하였다.

위의 내용을 종합해 볼 때, 청소년보호권에 대한 개념은 다음과 같이 개념화할 수 있는데 이는 '청소년 보호권 현황과 지표개발'연구에서의 개념과 동일한 개념이다. 청소년 보호권은 각종의 착취 및 학대로부터의 보호, 차별로부터의 보호, 위기상황과 응급상황으로부터의 보호, 유해환경으로부터의 보호이며 각종의 학대 및 취취로부터의 보호에는 청소년보호법에서 명시하고 있는 성매매, 알선과, 경제적 착취의 내용이 포함되며 위기와 응급상황으로부터의 보호에는 범죄, 가출, 이주민 가정 청소년의 보호, 유해매체, 유해환경으로부터의 보호개념을 포함시키고자 한다.

이러한 개념정의를 바탕으로 청소년 보호권의 구체적인 하위 영역은 크게 네

가지로 나눠 살펴볼 수 있다. 즉 학대와 폭력으로부터의 보호, 차별로부터의 보호, 위기상황과 응급상황으로부터의 보호, 유해환경으로부터의 보호이다. 학대와 폭력으로부터의 보호에는 신체적 학대를 비롯한 성매매 및 성적 착취, 경제적 착취 등이 포함될 수 있을 것이며, 차별로부터의 보호에는 주로 UN아동권리협약 조항에 의거하여 성, 민족, 지역, 연령, 고용, 장애, 종교 등이 포함될 수 있을 것이다. 위기, 응급상황으로부터의 보호에는 청소년 자신의 발달적 위기와 청소년을 둘러싼 사회환경의 위기를 포함하여 대안적 양육, 범죄, 가출 등이 포함될 수 있을 것이며 마지막으로 유해환경으로부터의 보호에는 유해업소와 유해 매체물, 유해약물 등 유해환경으로부터의 보호 항목으로 3개의 항목이 포함될 수 있다.

3. 청소년 참여권의 개념 및 하위영역

아동권리협약에 나타난 참여권은 자신의 국가나 지역사회 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 권리로서, 자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회에 참여할 수 있는 자유 등을 포함한다. 하지만 청소년 참여권에 대한 명확한 정의는 아직까지 내려지지 않았다. 다만 Sheir(2001)는 청소년참여의 수준을 ① 청소년의 의견청취, ② 청소년의 의견표현 지원, ③ 청소년의 의견고려, ④ 의사결정과정 참여, ⑤ 권력과 의사결정의 책임공유의 5가지로 제시하면서 4번째인 의사결정과정 참여 수준부터 UN아동권리협약에서 인정하는 최소의 참여권 성취기준으로 분류하였다. 의사결정과정 참여는 청소년들이 의사결정 과정에 참여하게 할 준비가 되어있는가, 청소년들을 의사결정과정에 참여할 수 있게 하는 제도적인 절차가 마련되어 있는가, 청소년들이 의사결정과정에 참여해야 한다는 정책요구가 있는가 등이 주요 성취기준이 되며, 권력과 의사결정의 책임공유는 성인권력의 일부를 청소년들과 공유할 준비가 되어있는가, 청소년과 성인들이 권력과 의사결정에 대한 책임을 공유하게 하는 절차가 있는가, 청소년과 성인들이 권력과 의사결정에 대한 책임을 공유해야 하는 정책요구가 있는가 등이 주요 성취기준이 된다(최창욱, 2006 재인용).

한편, 청소년인권 논의가 그 동안 주로 아동권 측면에서 논의되었기 때문에 부모에게 의존적인 존재에서 독립된 존재로 역동적으로 바뀌고 있는 청소년의 상황을 충분히 반영하지 못했다는 비판적 견해가 등장하고 있다(한국청소년개발원 편,

2004). 신체적.정신적으로 미성숙하여 보호를 필요로 하는 존재로서 청소년의 보호.복지권을 지나치게 강조했기 때문에, 자율적 존재인 청소년이 갖는 신체의 자유, 정신적 자유, 생활양식의 자유 등을 의미하는 '자유권'과 결정과 문제해결에의 참여를 의미하는 '참여권'이 소홀히 취급되었다는 것이다.

사회변화에 따라 연장된 청소년기를 생애 주기에서 새로운 의미를 갖도록 재규정하고 청소년의 사회참여를 적극적으로 제도화해야 한다는 의견이나, 청소년을 성인과 동등한 독립적 인격체로 보고 시민권을 가진 파트너로 인식해야 한다는 주장 등도 청소년을 보호, 간섭, 규제의 대상으로 바라보던 것에서 자율적 권리 주체로 바라보아야 한다는 주장과 일맥상통한다(김영지 외, 1999). Wringe(1981)는 참여권의 의미를 사회생활을 영위하는데 있어서 '동등한 영향력을 행사할 권리(rights to equality of influence)로 보았다. 이것은 한 개인이 사회생활을 영위하는 과정에서 소외되거나 혹은 힘을 가진 자에 의하여 권리가 침해당하지 않는다는 것을 가리키는 것이다(최창욱, 2006 재인용). 김정래(1999)는 참여권은 '청소년의 삶을 주도적으로 이끌어가게 하고 청소년 자신의 이익을 스스로 결정하게 해주는 결정적인 권리'라고 결론 내렸다. 이는 권리의 범주로 보면 참여권은 자기결정권과 같은 자유권에 속하지만, 이익의 추구라는 측면에서 보면 행복추구권에서 도출될 수 있는 권리이기도 하기 때문이다. 또한 참여권을 확대하기 위해서는 우선 청소년을 권리의 수혜자로만 보는 것이 아니라 권리의 주체로 인식하는 데서 출발해야 한다고 하였다.

이러한 사회변화와 청소년인권의 국제적 논의를 볼 때, 아동과는 차별적으로 청소년에게는 사회발전과 평화에 중추적인 역할을 할 수 있도록 사회참여권, 자기 결정권 등 성인과 동등한 수준의 시민적.정치적 권리들이 강조되고 있으며, 자립시기의 청소년 요구에 맞는 고용, 취업, 직업훈련 등 경제적 권리가 강조되고 있다(최윤진, 2000). 따라서 본 연구에서는 청소년 참여권을 UN아동권리협약에 의거하여 자신의 국가나 지역사회 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 권리, 자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회에 참여할 수 있는 자유 등으로 조작적 정의하여 연구하고자 한다.

아동권리협약의 참여권 관련 조항의 경우도 여러 학자들에 의해 분석이 되었는데, 그 조항들은 정확히 일치하지는 않지만 비슷한 조항들을 포함하고 있다. 한국지역사회복리회(1999)에서는 참여권 관련된 아동권리협약 조항을 제 17조(child's

access to appropriate information, 적절한 정보에 접근할 권리), 제 18조(parents' joint responsibilities assisted by the state, 부모의 제 1차적 양육책임과 이에 대한 국가의 원조), 제 42조(making covenant wide known, 아동권리 협약과 관련된 정보에 접근할 권리)로 분석하였다. 이용교 외(2005)는 청소년 참여권의 관련 조항으로 제 12조(respect for the views of the child, 아동의 견해 존중)를 주요 조항으로 설명하였으며, 그 외에도 제 13조(표현의 자유, child's right to freedom of association and peaceful assembly), 제 17조(적절한 정보에 접근할 권리), 제 42조(아동권리 협약과 관련된 정보에 접근할 권리)를 언급하였다. 김인숙 외(2004)의 경우도 참여권 관련 조항을 제 12조, 제 13조, 제 15조, 제 17조, 제 18조, 제 42조로서 제 18조를 제외하고는 위의 이용교 외(2005)와 동일하게 관련조항을 밝혔다.

외국 학자들의 분석을 살펴보면, 국내학자들보다 참여권 관련조항을 폭넓게 정의하였다. Hart(1997: 12-14)와 Sherrod 외(2006: 529-531)에 의하면, 참여권 관련 아동권리협약의 조항은 제 12조(아동의 견해 존중), 제 13조(표현의 자유), 제 14조(사상, 양심, 종교의 자유), 제 15조(결사의 자유), 제 17조(적절한 정보에 접근할 권리), 제 23조(장애아동에 대한 특별 지원, special support for disabled children), 제 29조(자아실현과 책임있는 시민정신을 위한 교육, education for personal fulfillment and responsible citizenship), 제 31조(놀이와 문화.예술생활에의 참여, play and participation in cultural and artistic life)가 그것이다. 국내 학자의 견해에 비해 국외 학자들은 제 14조, 23조, 29조, 31조를 추가하였으며, 대신 42조는 제외하였다.

아동·청소년은 어리고 미성숙하다 등을 이유로 학교에서는 마땅히 누릴 시민적 권리와 자유를 제한받고 있다. 아동·청소년의 표현의 자유나 사생활의 비밀 보장 등은 학교규칙에 의해 통제·제한되고 있다. 일부 지자체가 학생인권조례를 제정하여 적극적으로 대처 노력을 하고 있지만, 지역사회 인권규범은 네 곳에만 있음. 정부는 학생인권보장을 위한 인권규범 제정에 적극 지원하고, 침해상황에 대해 효과적으로 상담하고 구제받을 수 있는 기구를 설치하는 등 제도화 노력을 추진하고, 각급 학교의 학교규칙 제·개정 과정 및 내용에 대한 지속적인 모니터링을 통해 인권친화적인 학교문화 조성을 유도해 가야 한다. 또한 선거연령 하향화와 민주시민교육 활성화를 통해 청소년의 정치참여를 확대함으로써 시민으로서의 권리를 증진시키도록 해야 한다(김영지 외, 2019).

그러나 2019 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구에 따르면 유엔아동권리협약(16.1%), 학생인권조례(7.9%), 국가인권위원회(17.6%)에 대한 인지도는 상승하고 있으나 여전히 낮은 수치이다. 가정(95.6%), 학교(91.5%), 사이버 공간(81.1%), 우리나라 전체(77.1%)에서 자신의 인권 존중정도는 높은 편이며 증가하는 추세이다. 청소년의 주체적 결정능력 존중(70.7%), 청소년 사회참여의 필요성(88.3%), 학생자치조직의 의의(85.4%), 표현의 자유 보장(96.7%) 등에 긍정적 인식을 보이고 있다. 경제적 배경으로 인한 차별금지(97.3%), 양성평등의식(96.4%), 이주배경 주민의 교육평등권(94.6%) 보장 등에도 높은 인식을 나타낸다. 인권 인식의 연도별 추이는 꾸준히 상승하고 있는데 최근 1년간 인권교육 경험률은 46.0%이며 인권교육을 받은 곳(복수응답)은 학교 교과수업시간이 74.6%로 가장 높았다. 인권교육의 효과(인식, 태도, 행동)는 90% 내외의 높은 응답률을 보였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 조사대상

조사대상자는 본교의 특정 교과목을 듣는 학생을 대상으로 자발적인 설문조사에 응답한 학생과 청소년문화의집 등을 통해 온라인설문에 응한 청소년들을 대상으로 조사하였다. 조사기간은 2019년 12월 ~ 2020년 1월일까지였으며 설문에 불성실하게 응답하거나 빠뜨린 문항이 많은 설문지를 제외하고 청소년 11명, 교사 6명, 부모 65명, 일반성인 56명 총 138명의 설문지를 분석하였다.

2. 측정도구

1) 보호권 관련 지표

본 연구에서 측정하고자 하는 청소년 보호권 관련 지표는 황옥경, 정준미 공저 한국청소년개발원 편(2006)의 청소년 보호권 현황과 지표 개발에서 개발된 지표를 토대로 하였다. 이 지표는 아동권리협약의 내용을 기초로 청소년 법령에서의 보호정의와 청소년보호정책, 청소년 지표 관련 연구, 그리고 청소년에 대한 실태 분석 자료를 토대로 개발된 것으로, 최종 4개 관심영역, 14개 세부관심영역 36개 개별지표 항목으로 '학대 및 착취로부터의 보호 3문항', '차별로부터의 보호 1문항', '위기.응급상

황으로부터의 보호 1문항', '유해환경 5문항'의 4개 관심영역으로 본 연구에서는 10개 문항으로 구성하였다. 보호권에 관한 신뢰도 계수(Chronbach' α)는 .948로 매우 높았다.

2) 참여권 관련 지표

참여권 관련 문항은 강현아(2006)의 청소년 참여권 현황과 평가지표 연구에서 사용된 참여권 관련 문항, 최창욱 외(2006)의 청소년 정책참여 활성화 및 참여권 확보 방안 연구에서 사용된 참여권 관련 문항, 정회욱 외(2000)의 권리에 대한 청소년의식 조사 연구에서 사용된 문항들을 참고하여 청소년의 참여권 관련 영역을 하위 5가지 영역으로 구분하고 각각의 영역에 맞는 설문문항 총 25개를 구성하였다.

참여권의 구체적인 하위영역 문항으로는 자기결정권 관련 9문항, 표현의 자유 관련 5문항, 결사.집회의 자유 관련 2문항, 정보접근권 관련 3문항, 사회참여 및 참정권 관련 5문항이었고, 참여권 문항의 타당도를 확보하기 위해 요인분석으로 주성분분석(principal component)을 실시하였다. 주성분분석에서는 각 변수들의 분산구조보다 각 요인의 특성을 알고자 Oblimin 회전방법을 사용하였으며 적절한 요인의 수를 알아보기 위해 고유치 1이상인 기준을 사용하였다. 요인을 각 영역별로 상관이 있는 경우로 분석하였더니 총 5가지 영역으로 분류되었다. 참여권에 관한 신뢰도 계수(Chronbach'α)는 .918로 매우 높았다. 참여권의 구체적인 하위영역 문항으로는 자기결정권 관련 9문항, 표현의 자유관련 5문항, 결사.집회의 자유 관련 2문항, 정보접근권 관련 3문항, 사회참여 및 참정권 관련 6문항이었고 각각의 신뢰도는 자기결정권 Chronbach'α= .835, 표현의 자유 Chronbach'α= .827, 결사.집회의 자유 Chronbach'α= .740, 정보접근권 Chronbach'α= .808, 사회참여 및 참정권 .782로 매우 높았으며 전체 참여권에 관한 신뢰도 계수 Chronbach'α = .918이였다.

3. 분석방법

본 연구에서는 먼저 조사대상자의 인구사회학적 배경변인의 집단 간 차이를 알아보기 위해 교차분석을 실시하였다. 그리고 빈도 및 기술분석 등을 통해 2012년과 2019년을 비교하였으며 통계패키지는 SPSS 24.0 Windows를 이용하였다.

Ⅳ. 결과 및 분석

1. 조사대상자의 인구사회학적 배경변인

성별에 따른 조사대상자의 현황을 살펴보면 청소년의 경우 남자 3명(2.2%), 여자 8명(5.8%), 교사의 경우 남자 5명(3.6%), 여자 1명(0.7%), 부모의 경우 남자 20명(14.5%), 여자 45명(32.6%), 일반성인의 경우 남자 25명(18.1%), 여자 30명(21.7%)로 일반 여자가 가장 많이 조사되었다. 경제적 수준의 경우는 모든 집단에서 보통이라고 응답한 비율이 가장 높았다. 보통이라고 청소년은 35명(67.3%), 부모는 371명(73.3%), 일반성인은 250명(83.1%)로 동일하게 보통으로 응답한 비율이 가장 높았다. 그 다음 순으로 세 집단 모두 동일하게 가난하다고 응답한 비율이 청소년 12명(23.1%), 부모 59명(11.7%), 일반성인 31명(10.3%)로 높았으나 경제적 수준에 따른 집단간 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p<0.01$). 그 다음은 가난하다고 응답한 비율이 12.3%로 높았으며 부유하다고 응답한 비율도 11.6%였다.

<표 2> 조사대상자의 인구사회학적 배경변인 차이 분석

구분		2012				2019				
		청소년	부모	일반성인	전체	청소년	교사	부모	일반성인	전체
성별	남자	21	134	127	282	3	5	20	25	53
		40.4	26.8	42.3	33.1	2.2	3.6	14.5	18.1	38.4
	여자	31	366	173	570	8	1	45	30	84
		59.6	73.2	57.7	66.9	5.8	0.7	32.6	21.7	60.9
경제적수준	매우 가난	2	15	7	24	1	0	6	4	11
		3.8	3.0	2.3	2.8	0.7	0.0	4.3	2.9	8.0
	가난	12	59	31	102	1	0	10	6	17
		23.1	11.7	10.3	11.9	0.7	0.0	7.2	4.3	12.3
	보통	35	371	250	656	7	6	44	34	91
		67.3	73.3	83.1	76.4 5.1	5.1	4.3	31.9	24.6	65.9
	부유	3	57	10	70	2	0	3	11	16
		5.8	11.3	3.3	8.1	1.4	0.0	2.2	8.0	11.6
	매우 부유	0	0	2	2	0	0	1	1	2
		0	0	0.7	0.2	0.0	0.0	0.7	0.7	1.4

<표 2> 계속

구분		2012				2019				
		청소년	부모	일반성인	전체	청소년	교사	부모	일반성인	전체
지역	서울	18	154	97	269	2	2	16	17	37
		34.6	30.4	32.2	31.3	1.4	1.4	11.6	12.3	26.8
	충북	0	20	9	29	0	0	1	2	3
		0	4.0	3.0	3.4	.0	.0	.7	1.4	2.2
	충남	2	13	11	26	0	0	2	2	4
		3.8	2.6	3.7	3.0	.0	.0	1.4	1.4	2.9
	전북	1	9	2	12	1	0	3	2	6
		1.9	1.8	0.7	1.4	.7	.0	2.2	1.4	4.3
	전남	1	9	2	12	1	0	0	0	1
		1.9	1.8	0.7	1.4	.7	.0	.0	.0	.7
	경북	0	10	10	20	0	0	3	2	5
		0	2.0	3.3	2.3	.0	.0	2.2	1.4	3.6
	경남	0	15	7	22	0	1	9	0	10
		0	3.0	2.3	2.6	.0	.7	6.5	.0	7.2
	제주	0	0	2	2	-	-	-	-	-
		0	0	0.7	0.2	-	-	-	-	-
	부산	1	14	14	29	0	0	5	3	8
		1.9	2.8	4.7	3.4	.0	.0	3.6	2.2	5.8
	대구	0	8	6	14	1	0	0	0	1
		0	1.6	2.0	1.6	.7	.0	.0	.0	.7
	인천	2	44	22	68	0	0	2	4	6
		3.8	8.7	7.3	7.9	.0	.0	1.4	2.9	4.3
	광주	5	10	5	20	0	0	1	1	2
		9.6	2.0	1.7	2.3	.0	.0	.7	.7	1.4
	대전	1	11	8	20	0	0	2	5	7
		1.9	2.2	2.7	2.3	.0	.0	1.4	3.6	5.1
	울산	1	7	1	9	0	0	1	0	1
		1.9	1.4	0.3	1.0	.0	.0	.7	.0	.7
	경기	13	154	74	241	5	1	15	15	36
		25	30.4	24.6	28.1	3.6	.7	10.9	10.9	26.1
	강원	7	28	30	65	1	1	4	3	9
		13.5	5.5	10.0	7.6	.7	.7	2.9	2.2	6.5
	해외	0	0	1	1	-	-	-	-	-
		0	0	0.3	0.1	-	-	-	-	-

구분	평균(정치적 성향)	N	표준편차
청소년	6.64	11	1.748
교사	6.67	6	1.862
학부모	5.73	64	1.913
일반성인	6.02	56	2.153
합계	5.96	137	2.002

지역분포를 살펴보면 청소년의 경우 경기도에 거주하는 응답자가 3.6%로 가장 많았고 교사, 부모, 일반성인 모두 서울에 거주하는 응답자의 비율이 가장 높았다. 정치적 성향성은 1점 보수에서 10점 진보를 나타냈을 때 평균 5.96으로 약간 진보적이었음을 알 수 있다. 조사대상자 중 가장 진보성을 나타내는 집단은 교사(6.67점) > 청소년(6.64) > 일반성인(5.73) > 학부모(5.73) 순이었다.

2. 보호권 및 참여권 연령범주에 관한 년도별 비교

청소년 보호권 연령범주에 관한 년도별 차이를 비교해보면 2012년에 비해 모든 집단에서 2019년 청소년 보호에 관한 연령범주 나이가 높아졌음을 알 수 있다. 보호권에 대한 인식이 더 높아져서 이러한 결과를 나타낼 수도 있다.

<표 3> 2012, 2019 청소년 보호권 연령범주에 관한 차이 분석

보호권 세부영역		청소년 보호가 필요하다고 생각하는 연령	2012						2019							
			청소년		부모		일반성인		청소년		교사		부모		일반성인	
			M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
보호권	학대 및 착취로부터의 보호	청소년이 신체적 학대로부터 보호받을 수 있는 권리	12.4	5.09	14.8	40.39	12.9	5.19	19.4	4.76	13.3	8.87	18.8	5.06	17.8	6.56
		청소년이 성매매 및 성적 착취로부터 보호받을 수 있는 권리	12.6	5.53	13.3	5.44	13.3	5.37	18.4	6.50	14.7	6.83	19.4	5.15	18.8	4.89
		청소년이 가정이나 사회의 경제적 착취로부터 보호받을 수 있는 권리	12.5	5.14	13.2	5.21	13.2	5.16	18.0	7.23	13.3	8.87	19.3	4.52	18.6	4.65
	차별로부터의 보호	청소년이 어리다는 이유로 차별을 받지 않을 권리	13.6	4.75	13.2	4.75	13.1	4.55	17.5	6.65	13.2	8.75	18.4	4.80	17.5	4.93
	위기.응급상황으로부터의 보호	청소년이 가출, 범죄 등의 위기, 응급상황으로부터 보호받을 권리	12.9	4.49	13.4	4.99	13.2	4.92	18.4	4.81	13.3	8.87	18.8	4.77	17.9	4.92
		청소년이 유해환경 (유해약물, 매체, 업소 등)으로부터 보호받을 권리	12.7	4.74	13.5	4.98	13.3	4.91	17.9	5.64	13.3	8.87	19.2	4.75	18.1	4.87
	유해환경으로부터의 보호	청소년이 부당한 무관심이나 괴롭힘으로부터 보호받을 권리	12.0	4.59	12.9	4.96	12.9	4.76	18.3	5.41	13.3	8.87	18.8	4.53	17.8	5.31
		청소년이 부모로부터 최소한의 의식주를	12.2	4.85	13.5	5.24	13.2	5.07	17.6	4.75	13.3	8.87	18.2	4.78	18.0	5.35

보호권 세부영역	청소년 보호가 필요하다고 생각하는 연령	2012						2019							
		청소년		부모		일반성인		청소년		교사		부모		일반성인	
		M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
	제공받을 받을 권리														
	청소년이 부모로부터 최소한의 건강하고 위생적인 삶(의료적인 혜택)을 제공받을 받을 권리	12.3	4.46	13.4	5.24	13.2	5.15	17.2	5.26	13.3	8.87	18.2	4.76	17.7	4.90
	청소년이 부모로부터 최소한의 교육 및 문화생활 제공받을 권리	12.5	4.63	13.6	5.31	13.2	4.98	17.0	5.68	14.7	6.83	18.2	4.48	18.1	4.93
	합계 평균	12.58		13.47		13.14		17.97		13.57		18.73		18.03	

그럼에도 불구하고 교사집단의 인식은 2012년에 비해 약간 연령범주가 높아진 수준이었다. 2012년 청소년이 가장 높은 연령범주를 나타낸 항목은 “청소년이 어리다는 이유로 차별을 받지 않을 권리”로 평균 13.6세(SD=4.75)였다. 2019년에는 “청소년이 신체적 학대로부터 보호받을 수 있는 권리”로 19.4세(SD=4.76) 거의 20세가 되도록 이 권리가 보장되어야 한다고 응답하였다. 폭력이나 학대 부분에 있어 청소년이 더 보호받을 권리가 늦게까지 보장되어야 한다고 생각함을 알 수 있다.

부모의 경우 2012년에 가장 높은 연령범주를 나타낸 항목은 “청소년이 신체적 학대로부터 보호받을 수 있는 권리”로 14.8세(SD=5.09)였다. 2019년에는 사회적 분위기와 맞물려 “청소년이 성매매 및 성적 착취로부터 보호받을 수 있는 권리”로 19.4세를 나타냈다.

일반성인의 경우 2012년에 가장 높은 연령범주를 나타낸 항목은 “청소년이 신체적 학대로부터 보호받을 수 있는 권리”, “청소년이 유해환경(유해약물, 매체, 업소 등)으로부터 보호받을 권리”로 13.3세였다. 2019년에도 마찬가지로 “청소년이 성매매 및 성적 착취로부터 보호받을 수 있는 권리”로 18.8세를 나타냈다.

각 집단의 평균을 보면 2012년도 2019년도 청소년이 성인에 비해 더 보호에 대한 연령범주가 낮음을 알 수 있다. 이러한 결과는 청소년이 오히려 성인의 우려와는 달리 보호받을 수 있는 연령의 범주를 더 짧게 인식하고 있음을 확인해준다.

한편 참여권과 관련하여 2012년 청소년 참여가 가능하다고 생각되는 연령으로 청소년 집단이 가장 낮은 연령 범주를 응답한 권리조항은 자신의 감정, 의사, 견해를 자유롭게 표명할 수 있는 권리로 평균 11세, 표준편차 3.12였다. 가장 높은 연령 범주를 응답한 권리조항은 청소년이 대통령이나 국회위원 선거에 참여할 수

있는 권리로 평균 19.1세, 표준편차 1.69였다. 부모의 경우 가장 낮은 연령범주로 응답한 세부 권리조항은 부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리(평균 11.5세, 표준편차 3.26)와 휴식과 문화생활을 위한 시설과 공간을 제공 받을 권리(평균 11.5세, 표준편차 3.02)였다. 가장 높은 연령범주로 응답한 세부 권리조항은 청소년과 마찬가지로 청소년이 대통령이나 국회위원 선거에 참여할 수 있는 권리였다(평균 19.1세, 표준편차 1.78). 일반성인의 경우 가장 낮은 연령범주로 응답한 세부 권리조항은 부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리(평균 11.1세, 표준편차 3.31)였고 가장 높은 연령범주로 응답한 세부 권리조항은 두 집단과 마찬가지로 청소년이 대통령이나 국회위원 선거에 참여할 수 있는 권리였다(평균 19.1세, 표준편차 1.63).

세 집단간 통계적으로 유의미한 인식 차이를 나타내는 문항은 가정에서나 학교에서 청소년이 자신의 종교를 선택할 수 있는 권리(청소년 11.6세, 부모 12.8세, 일반 성인 12.7세), 자신이 관심 있는 단체 및 동아리, 동호회 활동을 할 권리(청소년 12.4세, 부모 13.4세, 일반 성인 13.1세), 자신의 적성에 맞는 진로와 직업 선택을 위해 필요한 정보를 얻을 권리(청소년 13.7세, 부모 14.5세, 일반 성인 14.6세)로 청소년이 모두 더 낮은 연령으로 응답하고 있었으며 이는 $P<0.05$ 수준에서 유의미하였다. $P<0.01$ 수준에서 세 집단간 통계적으로 유의미한 권리조항은 또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리(청소년 11.4세, 부모 12.3세, 일반 성인 11.6세)로 부모 집단이 일반 성인에 비해 높은 연령을 응답하였고, 자신이 원하는 정보 및 매체에 접근할 수 있는 권리(청소년 13.2세, 부모 14.6세, 일반 성인 14.6세)는 청소년이 다른 집단에 비해 낮은 연령을, 교칙이나 가정규칙 등을 만들거나 바꿀 때 참여할 수 있는 권리(청소년 15.4세, 부모 14.2세, 일반 성인 14.6세)는 다른 집단에 비해 청소년이 높은 연령으로 응답한 조항이었다. 청소년이 아르바이트를 할 수 있는 권리에 대해서는 청소년 17.4세, 부모 17.6세, 일반 성인 16.96세로 응답하여 세 집단간 통계적으로 매우 유의미한 인식 차이를 나타냈는데 이러한 응답은 현재 법적으로 청소년이 아르바이트를 할 수 있는 15세 보다 높은 연령으로 응답한 것을 살펴볼 수 있다($P<0.001$).

한편 청소년집단은 하위영역 중 가장 낮은 연령의 평균을 응답한 영역이 결사. 집회의 자유 관련 평균 연령 12세이었고 부모 집단에서 가장 낮은 연령의 평균을 응답한 영역은 표현의 자유 관련 평균 연령으로 12.44세였으며 일반 성인 집단은 자기결정권 문항 평균 연령 12.06세였다. 가장 높은 연령의 평균을 응답한 영역

은 세 집단 모두 사회참여 및 참정권 관련 평균 연령으로 청소년 집단은 16.38세, 부모 집단은 16.32세, 일반 성인 집단은 16.28세로 청소년집단이 가장 높은 연령을 응답하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 2012 청소년 참여권 연령범주에 관한 집단간 차이 분석

청소년 참여권 세부영역		청소년 참여가 가능하다고 생각되는 연령	청소년		부모		일반성인		F비	Scheffe
			M	SD	M	SD	M	SD		
자기결정권 (=청소년 의견 존중)	종교 결정권	가정에서나 학교에서 청소년이 자신의 종교를 선택할 수 있는 권리	11.6	2.47	12.8	2.86	12.7	2.71	4.228*	a<b a<c
	가정사에 대한 결정권	가정에서의 크고 작은 일 결정시 청소년의 의견 존중	13.0	3.30	12.6	2.94	13.1	2.98	2.374	
		부모님의 이혼 시 청소년이 함께 살 부모를 선택할 수 있는 권리	13.0	4.18	13.5	40.07	11.6	3.03	0.365	
		부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리	12.0	4.26	11.5	3.26	11.1	3.31	1.808	
	교육 및 진로 결정권	상급학교 진학시 내가 원하는 학교 및 진로를 결정할 수 있는 권리	13.8	2.16	14.4	2.20	14.2	2.08	2.472	
		개인차와 연령에 적절하고 필요한 교육을 받을 권리	12.4	3.67	11.7	2.95	11.5	2.97	2.249	
	문화 및 여가활동 결정권	다양한 문화생활의 경험을 제공받고 참여할 권리	11.6	3.18	12.0	5.61	11.4	3.17	1.324	
		휴식과 문화생활을 위한 시설과 공간을 제공 받을 권리	11.6	3.63	11.5	3.02	11.3	2.91	0.524	
		또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리	11.4	3.13	12.3	3.06	11.6	3.19	6.698**	b>c
자기결정권 문항 평균 연령			12.27	3.33	12.48	7.33	12.06	2.93		
표현의 자유	사적취향의 표현	자신이 원하는 두발 및 복장 자율이 가능한 권리	14.0	3.88	13.5	3.37	13.4	3.47	0.570	
	청소년으로서의 의견 표현	자신의 감정, 의사, 견해를 자유롭게 표명할 수 있는 권리	11.0	3.12	11.8	3.01	11.6	3.13	1.346	
		교지 및 학교신문 발행을 통해 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리	11.7	2.64	12.3	2.49	12.6	2.95	2.807	
		학교나 가정에서 징계 및 생활규정에 대해 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리	12.6	2.98	12.7	2.78	13.0	2.93	1.541	
		자신이 원하지 않는 행위나 환경에 대해 거부할 권리	11.9	3.14	11.9	3.07	12.1	3.34	0.256	
표현의 자유 관련 평균 연령			12.24	3.15	12.44	2.94	12.54	3.16		

<표 4> 계속

청소년 참여권 세부영역		청소년 참여가 가능하다고 생각되는 연령	청소년		부모		일반성인		F비	Scheffe
			M	SD	M	SD	M	SD		
결사.집회의 자유	학교내의 결사.집회	학생 및 교내 자치회에 참여할 수 있는 권리	11.6	2.60	12.4	2.48	12.4	2.67	2.416	
	학교 외의 결사.집회	자신이 관심있는 단체 및 동아리, 동호회 활동을 할 권리	12.4	2.40	13.4	2.80	13.1	2.97	3.438*	a<c
결사.집회의 자유 관련 평균 연령			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
정보접근권	도서 및 인터넷에 대한 접근	자신이 원하는 정보 및 매체에 접근할 수 있는 권리	13.2	3.10	14.6	3.00	14.6	2.87	5.572**	a<b a<c
	정보획득	자신에게 필요한 것을 요청하거나 정보를 공유할 수 있는 권리	12.3	2.91	13.7	3.12	13.6	3.02	4.587	
		자신의 적성에 맞는 진로와 직업선택을 위해 필요한 정보를 얻을 권리	13.7	2.73	14.5	2.81	14.6	2.76	2.604*	a<b a<c
정보접근권 관련 평균 연령			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
사회참여 및 참정권	사회참여	청소년이 관심 있는 정치 및 사회활동에 참여할 수 있는 권리	16.9	3.17	17.7	2.82	17.4	2.76	2.209	
		자신이 원하는 자원봉사활동이나 청소년정책관련 활동에 참여할 수 있는 권리	15.1	3.29	15.1	2.70	15.2	3.76	0.240	
		청소년이 아르바이트를 할 수 있는 권리	17.4	1.59	17.6	1.82	16.9	1.89	14.930***	b<c
	참정권	청소년이 대통령이나 국회위원 선거에 참여할 수 있는 권리	19.1	1.69	19.1	1.78	19.1	1.63	0.139	
		교칙이나 가정규칙 등을 만들거나 바꿀 때 참여할 수 있는 권리	15.4	3.08	14.2	3.18	14.6	3.12	4.882**	a>b
		학교운영회의에 학생들이 참여할 수 있는 권리	14.4	2.53	14.2	2.49	14.5	2.95	1.276	
사회참여 및 참정권 관련 평균 연령			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		

2019년 청소년 참여권 관련 연령범주에서 청소년 참여가 가능한 연령에 대한 응답이 2012년에 비해 더 일찍부터 가능한 것으로 응답하였으나 교사집단의 경우는 크게 달라지지 않았다. 참여권과 관련해서는 확실히 청소년집단이 다른 집단에 비해 더 낮은 연령부터 참여가 가능하다고 응답하였다. 전체를 통틀어 청소년집단에서 가장

낮은 연령범주로 인식한 항목은 “또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리”로 9.0세(SD=2.24)였고 교사집단에서는 가정사에 대한 결정권으로 이혼과 관련된 문항들을 가장 낮은 연령부터 가능하다고 생각하였으나 그 나이가 11세부터였다. 부모의 경우 “다양한 문화생활의 경험을 제공받고 참여할 권리” 10.3세(SD=2.35)였으나 일반성인의 경우 “자신의 감정, 의사, 견해를 자유롭게 표명할 수 있는 권리” 10.9세(SD=2.35)로 부모와 다른 차이를 나타내었다.

자기결정권 문항과 관련하여 청소년집단에서 가장 낮은 연령부터 가능하다고 응답한 문항은 “또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리” 평균 9세(SD=2.24)였고 교사집단은 “부모님의 이혼 시 청소년이 함께 살 부모를 선택할 수 있는 권리” 11세(SD=2.35), “부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리”11세(SD=2.35)였다. 부모의 경우 “다양한 문화생활의 경험을 제공받고 참여할 권리”로 10.3세(SD=2.35)였으며 일반성인의 경우는 교사와 같은 “부모님의 이혼 시 청소년이 함께 살 부모를 선택할 수 있는 권리” 11.3세(SD=2.96), “부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리”11.3세(SD=3.13)였다.

표현의 자유와 관련하여 청소년집단에서 가장 낮은 연령부터 가능하다고 응답한 문항은 “자신이 원하지 않는 행위나 환경에 대해 거부할 권리” 평균 8.7세(SD=0.95)였다. 이는 교사집단과도 11세(SD=2.35)로 동일하였으나 연령에 있어서는 2세 이상의 차이를 나타냈다. “부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리”11세(SD=2.35)였다. 부모의 경우도 마찬가지였으나 그 연령에 있어서는 10.4세(SD=2.78)이었다. 일반성인의 경우는 “자신의 감정, 의사, 견해를 자유롭게 표명할 수 있는 권리” 10.9세(SD=2.88)이었다.

<표 5> 2019 청소년 참여권 연령범주

청소년 참여권 세부영역		청소년 참여가 가능하다고 생각되는 연령	청소년		교사		부모		일반성인	
			M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
자기결정권 (=청소년 의견 존중)	종교 결정권	가정에서나 학교에서 청소년이 자신의 종교를 선택할 수 있는 권리	12.33	3.77	14.33	3.38	12.85	3.22	12.42	2.59
	가정사에 대한 결정권	가정에서의 크고 작은 일 결정시 청소년의 의견 존중	12.1	3.48	11.6	2.07	12.4	3.32	12.8	3.40
		부모님의 이혼 시 청소년이 함께 살 부모를 선택할 수 있는 권리	11.9	2.79	11.0	2.35	11.3	2.96	11.3	2.96
		부모님의 이혼 후 다른 쪽의 부모를 만날 수 있는 권리	12.1	3.24	11.0	2.35	10.7	2.61	11.3	3.13
	교육 및 진로 결정권	상급학교 진학시 내가 원하는 학교 및 진로를 결정할 수 있는 권리	12.6	2.94	15.6	2.88	13.7	2.61	13.9	2.26
		개인차와 연령에 적절하고 필요한 교육을 받을 권리	9.6	2.88	12.0	2.83	10.5	2.41	11.8	3.34

<표 5> 계속

청소년 참여권 세부영역		청소년 참여가 가능하다고 생각되는 연령	청소년		교사		부모		일반성인	
			M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
	문화 및 여가활동 결정권	다양한 문화생활의 경험을 제공받고 참여할 권리	9.1	2.67	11.6	2.41	10.3	2.35	11.8	3.46
		휴식과 문화생활을 위한 시설과 공간을 제공 받을 권리	9.9	3.08	12.0	3.00	10.5	2.41	12.0	3.78
		또래 친구들과 사귀고 모임에 참가할 기회를 가질 권리	9.0	2.24	13.0	3.54	10.9	2.92	12.0	2.85
자기결정권 문항 평균 연령			잘못된 계산식		잘못된 계산식		잘못된 계산식		잘못된 계산식	
표현의 자유	사적취향의 표현	자신이 원하는 두발 및 복장 자율이 가능한 권리	10.0	2.83	13.2	4.15	12.1	3.67	13.3	3.81
	청소년으로서의 의견 표현	자신의 감정, 의사, 견해를 자유롭게 표명할 수 있는 권리	9.3	1.38	11.4	2.19	10.5	3.00	10.9	2.88
		교지 및 학교신문 발행을 통해 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리	10.0	2.24	12.8	2.49	10.8	2.11	12.1	2.67
		학교나 가정에서 징계 및 생활규정에 대해 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리	9.4	1.27	12.8	2.49	11.4	2.59	12.5	2.87
		자신이 원하지 않는 행위나 환경에 대해 거부할 권리	8.7	.95	11.0	2.35	10.4	2.78	11.2	3.23
표현의 자유 관련 평균 연령			11.23		12.91		12.77		13.47	
결사.집회의 자유	학교내의 결사.집회	학생 및 교내 자치회에 참여할 수 있는 권리	9.7	1.38	11.6	2.41	11.1	2.17	12.2	2.57
	학교 외의 결사.집회	자신이 관심있는 단체 및 동아리, 동호회 활동을 할 권리	11.0	4.08	11.6	2.41	11.6	3.01	13.0	2.92
결사.집회의 자유 관련 평균 연령			13.73		16.37		15.55		15.97	
정보접근권	도서 및 인터넷에 대한 접근	자신이 원하는 정보 및 매체에 접근할 수 있는 권리	11.7	3.09	12.6	1.14	13.3	3.55	13.5	3.65
	정보획득	자신에게 필요한 것을 요청하거나 정보를 공유할 수 있는 권리	10.0	2.24	12.4	0.89	12.3	3.48	12.7	3.30
		자신의 적성에 맞는 진로와 직업선택을 위해 필요한 정보를 얻을 권리	11.0	2.58	12.8	1.48	12.4	2.86	13.4	3.95
정보접근권 관련 평균 연령			14.77		16.53		16.10		16.13	
사회참여 및 참정권	사회참여	청소년이 관심있는 정치 및 사회활동에 참여할 수 있는 권리	12.7	2.36	16.2	3.11	15.0	3.46	15.8	2.69
		자신이 원하는 자원봉사활동이나 청소년 정책관련 활동에 참여할 수 있는 권리	11.7	2.29	15.2	2.95	13.8	2.77	14.3	2.95
		청소년이 아르바이트를 할 수 있는 권리	15.3	1.50	17.2	2.28	16.7	2.34	16.6	2.10
	참정권	청소년이 대통령이나 국회위원 선거에 참여할 수 있는 권리	17.4	1.99	18.4	1.14	18.3	2.75	18.1	1.78
		교칙이나 가정규칙 등을 만들거나 바꿀 때 참여할 수 있는 권리	11.6	2.30	14.0	2.45	13.3	2.93	13.7	2.87
		학교운영회의에 학생들이 참여할 수 있는 권리	11.9	2.12	14.8	2.28	13.2	2.95	13.7	2.86
사회참여 및 참정권 관련 평균 연령			잘못된 계산식		잘못된 계산식		잘못된 계산식		잘못된 계산식	

결사·집회의 자유와 관련해서는 “자신이 관심 있는 단체 및 동아리, 동호회 활동을 할 권리” 보다 “학생 및 교내 자치회에 참여할 수 있는 권리”를 교사집단을 제외한 다른 모든 집단에서 더 일찍부터 시작이 가능하다고 응답하였다. 정보

접근권도 결사·집회의 자유와 마찬가지로 모든 집단에서 동일한 항목에 가장 낮은 연령부터 가능한 것으로 응답하였다. “자신에게 필요한 것을 요청하거나 정보를 공유할 수 있는 권리”를 가장 낮은 연령부터 가능한 것으로 응답하였으나 청소년은 평균 10.0세(SD=2.24), 교사는 12.4세(SD=0.89), 부모 12.3세(SD=3.48), 일반성인 12.7세(SD=3.30)로 연령에 있어서는 인식의 차이가 평균 2세 정도로 차이가 났다. 사회참여 및 참정권이 다른 문항에 비해 가장 늦게부터 가능한 것으로 응답하였는데 청소년의 경우 가장 먼저부터 시작이 가능하다고 응답한 항목은 “교칙이나 가정규칙 등을 만들거나 바꿀 때 참여할 수 있는 권리” 평균 11.6세(SD=2.30)로 교사집단과 마찬가지였다(14세, SD=2.45). 그러나 그 시작나이에 있어서는 2세 이상의 차이가 났다. 부모의 경우는 “학교운영회의에 학생들이 참여할 수 있는 권리” 13.2세(SD=2.95)였으며 일반성인은 “교칙이나 가정규칙 등을 만들거나 바꿀 때 참여할 수 있는 권리”와 “학교운영회의에 학생들이 참여할 수 있는 권리”가 동일하게 13.7세(각각 SD=2.87, SD=2.86)로 나타났으나 부모집단보다 더 약간 늦게 시작할 수 있는 것으로 응답하였다.

V. 결 론

지금까지 청소년 보호권 및 참여권 연령범주에 대한 인식의 차이를 2012년과 2019년을 비교하여 살펴보았다. 연구결과 청소년 보호권과 관련해서는 2012년보다 2019년이 청소년을 보호해야 할 연령이 증가하였고 참여권과 관련해서는 2012년 보다 2019년에 더 일찍부터 시작이 가능하다고 응답하였다. 또한 연령범주에 대한 인식차이에 있어서도 2012년 보다 2019년도에 청소년과 각 집단과의 연령에 대한 인식차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 참여권과 관련해서는 2009년에 김윤나(2010)가 청소년 183명, 교사 100명, 학부모 105명을 조사 분석한 연구결과와도 비교해볼 수 있는데 2009년 자기결정권 문항 평균 연령 청소년 12.45세, 교사 12.19세, 학부모 12.36세 / 2012년 청소년 12.27세, 부모 12.48세, 일반 성인 12.06세 / 2019년 청소년 10.96세, 교사 12.46세, 부모 11.46세, 일반성인 12.15세로 성인은 크게 달라지지 않았으나 청소년의 인식이 10년 사이에 달라졌음을 알 수 있다. 이는 표현의 자유에서도 2009년 청소년 12.94세, 2012년 12.24세, 2019년 9.48세 결사·집회의 자유 2009년 13.05세, 2012년 12세, 2019년 10.35세로 차이가 발생함을 알 수 있다. 정보접근권과 관련해서는

2009년 12.92세, 2012년 13.07세, 2019년 10.9세 / 사회참여 및 참정권 관련해서는 2009년 15.32세, 2012년 16.38세, 2019년 13.48세로 2019년에 변화의 차이가 있음을 확인해볼 수 있다.

또한 2009년에 연구결과를 토대로 한 제언에 따른 변화를 살펴보면 그 때 제시한 청소년 선거권이 18세로 하향 조정되었고 청소년의 휴식과 문화생활을 위한 시설 인프라가 많이 구축되었고 공교육 체계내에서도 청소년의 권리 및 책임에 대한 교육이 이루어졌으며 자녀의 부모면접권과 양육권자 선정 시 의견표명에 관한 법적 연령의 하향화 등이 이루어졌으나 더 진일보한 노력들이 요구될 것이다.

따라서 첫째, 청소년의 참여권 보장을 위한 국가 및 지방자치단체 차원에서의 정책적 노력이 좀 더 강화되어야 할 것이다. 이는 2012년의 연구에서도 제언한 바가 있고 제6차청소년정책기본계획에서도 중점과제로 다뤄지고 있으나 청소년희망센터의 설치 확대, 청소년지도사 2급 자격검정 과목으로의 편성, 365일 24시간 청소년인권 및 참여를 위한 의견수렴 등이 요구되어진다. 또한 본 연구결과 교사를 비롯한 일반 성인과 청소년의 인식차이는 큰 것으로 나타났다. 따라서 일반성인 및 교사를 대상으로 한 적극 홍보, 인식전환을 위한 다양한 교육매체물 개발 및 보급 등이 이루어져야 할 것이며 가정, 학교에서 표현의 자유, 결사·집회의 자유, 참정에 관한 권리들이 더욱 보장되어 청소년들의 자유로운 민주주의 사회에서 자신들의 다양한 의견들을 제시하고 발현할 수 있는 기회를 마련해줘야 할 것이다. 현재 여성가족부에서 발행하는 청소년백서에서도 한눈에 청소년인권과 참여에 관한 통계자료를 찾기 어려웠다. 청소년인권을 확인하고 청소년참여가 사회적으로 잘 보장되기 위한 전달체계의 구축을 위해서도 기반이 될 수 있는 정확한 DB의 구축과 이러한 활동이 청소년에게 어떠한 영향을 미치는가에 대해 명확히 알 수 있는 역량에 관한 내용이 보다 채워져야 할 것이다.

둘째, 청소년의 보호권과 관련하여 사회가 점점 위기사회로 급격하게 변화하고 범죄의 방법과 수단에 있어서도 더 과격해지고 폭력화됨에 따라 2009년 연구나 2012년의 연구보다 청소년들이 나이를 더 연장하여 그들의 보호권이 보장되기를 희망하는 욕구를 확인해볼 수 있었다. 학대 및 착취로부터의 보호, 차별로부터의 보호, 위기.응급상황으로부터의 보호, 유해환경으로부터의 보호 등 다양한 위험으로부터 청소년을 체계적으로 보호해야 방안이 강구되어져할 것이다. 이러한 욕구는 청소년들이 스스로의 힘만으로는 부족하다는 것을 표현하는 것이다. 따라서 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해

한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제하는 청소년보호법 뿐 아니라 청소년복지지원법에서도 이를 보장해줄 수 있는 방안으로의 법개정이 요구되어진다.

본 연구는 청소년의 보호권 및 참여권에 연령에 대해 청소년 뿐 아니라 청소년에게 중요한 영향을 미칠 수 있는 부모, 교사, 일반 성인의 의견을 알아봄으로써 각 주체간의 인식의 차이를 종단적으로 비교해보고 인식변화의 흐름을 확인하여 청소년들의 욕구를 확인하고 청소년 정책 수립의 방향성을 제시할 수 있는 이론적, 실천적 근거를 마련하는데 일조하였다. 그러나 연구대상의 선정에 있어 유의표집의 한계, 보다 다양한 방법의 분석, 청소년 보호 및 참여권 연령범주 결정에 영향을 미치는 보다 많은 변인의 탐색 및 규명 등은 본 연구의 한계이자, 후속연구의 과제로 남겨둔다.

참고 문헌

강현아(2006). 청소년 참여권 현황과 지표개발. 서울: 한국청소년개발원.

김영지, 김세진(2004). 외국의 청소년 인권정책. 서울: 한국청소년개발원.

김영지, 김희진, 이민희, 김진호(2019). 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구: 한국 아동·청소년 인권실태 2019 – 총괄보고서, 세종: 한국청소년정책연구원

김영지 외(1999). 청소년 권리증진을 위한 국내외 활동 동향 연구. 서울: 한국청소년개발원.

김영지 외(2003). 청소년인권센터 운영실태 및 활성화 방안 연구. 서울: 한국청소년개발원.

김윤나(2010). 청소년 참여권 연령에 대한 부모-교사-청소년간 인식 차이 연구, 전남대학교 5.18연구소, 10(3), pp. 353-381

김윤나(2013). 청소년 보호권 및 참여권 연령기준 인식차이에 따른 인권교육 방향, 한국법과인권교육학회, 제6권 제1회, pp.45-69

김윤수(2004). 청소년의 지역 사회 참여활동 활성화 방안 연구, 전북대학교 교육대학원 석사학위 논문

김은숙 외(2004). 유엔아동권리협약 이행방안 연구. 보건복지부.어린이보호재단.

김정래(1999)청소년의 참여권에 대한 정당화 논의. 한국청소년연구, 제10권 제2호,

pp. 33-50.
임희진, 김현신(2011). 한국 아동.청소년 인권실태 연구 Ⅰ, 서울 : 한국청소년정책연구원
정회욱.길은배.김정래(2000). 권리에 대한 청소년의식 조사 연구. 서울: 한국청소년개발원.
청소년보호위원회(2003). 청소년보호백서-청소년인권을 중심으로. 서울: 청소년보호위원회.
최윤진(1998). 청소년의 권리. 서울: 양서원.
_____(2000). 아동의 권리와 청소년의 권리. 청소년학연구-7(2). 한국청소년학회.
_____(2005). 새로운 청소년 정책 이념과 철학에 관한 탐색, 청소년33애플포럼 자료
_____(2006). 청소년 정책 기구 조종 논의를 위한 제언, 청소년33애플포럼 자료
_____(2008). 청소년 호칭의 역사에 관한 연구 -청소년 호칭 유형과 의미 변화를 중심으로-, 청소년학연구, 15(7), pp.369-386
최창욱 외(2006). 청소년 정책참여 활성화 및 참여권 확보방안 연구
한국청소년개발원 편(2004). 청소년학 용어집. 서울: 교육과학사.
한국청소년개발원 편(2006). 청소년 보호권 현황과 지표개발
이용교 외(2005). 아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구
Hart, R. A.(1997). Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care. New York: UNICEF.



아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장

김 효 연

(고려대학교 법학연구원)

아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장[2)]

김효연(고려대학교 법학연구원)

Ⅰ. 서 론

2019년 12월 27일 국회는 만 18세 이상에게 투표권을 부여하는 공직선거법 개정안을 통과시킴으로써 543,942명의 대한민국 국민에게 실질적 주권자로서의 지위를 회복시켰다. 이에 '만18세'아동·청소년 유권자는 4월 15일 치뤄진 제21대 국회의원 선거에서 투표권을 행사했다. 공직선거법의 개정을 통해서 선거권연령이 '만18세'로 하양 조정된 것은 전반적으로 아동·청소년의 정치적 참여를 확장시켰다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 아동·청소년이 정치적 참여를 실질적으로 행사하기 위해서는 법제도적으로 해결해야 할 문제가 있다. 첫째, 학교영역에서 학생들의 정치적 참여와 의견표명권이 초·중교육법과 동시행령에서 규정하고 있는 학교규칙(이하 '학칙'이라고 함)에 의해서 제한되고 있다는 것이다. 둘째, 여전히 '18세'라는 연령의 규정[3)]에 의해서 선거권과 정당가입 및 활동 등 정치적 참여를 광범위하게 제한하고 있다는 것이다. 선거권 연령이 1살 인하되었지만 여전히 '만18세' 미만의 7,884,840명에 해당하는 아동·청소년은 그들이 속한 대한민국의 정

2) 본 발표문은 발표자의 출판된 논문을 발췌·편집·보완한 것으로 인용에 적합하지 않습니다.

3) 대의제 민주주의 하에서 국민 스스로가 그들의 이익을 대표할 수 있는 대표자를 선출할 수 있는 선거권은 국민주권의 실현의 가장 직접적이고 핵심적인 권리이다. 그럼에도 불구하고 공직선거법상 규정된 선거권연령은 18세 미만의 아동·청소년들이 성장하고 그들의 생활에 지대한 영향을 미치고 있는 지역공동체에서의 정치적 의사결정과정에서도 그들을 배제시키고 있다. 공직선거법 제15조 제2항은 "18세 이상으로서 제37조 제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다."고 규정하여 18세 미만의 청소년의 지방선거권 행사를 제한하고 있다. 또한 지방교육자치에 관한 법 제49조 제1항에서는 공직선거법을 준용하여 교육감선거에 있어'18세'이상이라는 선거권연령을 적용하고 있다. 지역 주민에게 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항을 조례로 정하는 주민투표권 역시 주민투표법 제5조 제1항에서"19세 이상의 주민 …주민투표권이 있다."고 규정함으로써 지역공동체에서는 물론이고 청소년기의 대부분을 보내는 학교의 영역에서, 그들과 관련된 문제에 대하여 그들 스스로가 참여하여 결정할 수 있는 공동체의사결정구조에서 아동·청소년들을 배제시키고 있다.

치공동체내에서 이루어지는 정치적 의사결정과정에서 배제된 채 현재의 주권자가 아닌 유예된 주권자로 인식되고 있다.

우리나라와 달리 유럽과 미국 등 선진국에서는 아동·청소년의 정치적 참여를 보장하기 위해서 선거권연령과 피선거권연령을 16세 혹은 18세로 하향하기 위한 다양한 시도를 진행하고 있다.[4]세계는 왜 선거권연령을 하향, 철폐하기 위한 시도를 하는 것인가? 그들은 저출산·고령화 현상이 급속히 진행되면서 야기된 세대간의 불평등의 문제- 아동·청소년의 과소대표로 인해 발생된 문제(정책의 노후, 세대 간 불평등, 민주주의의 저해)-를 해결하기 위한 방안으로 아동·청소년의 선거권 확대를 통한 젊은 세대의 정치참여 확대를 제시한 것이다. 현재 우리나라도 고령화시대로 빠르게 진입하고 있기 때문에 세대간 불평등으로 인한 야기되는 사회적 갈등 문제의 해결을 위한 노력이 필요한 시점이다. 특히 '현재의 주권자'가 아닌 '미래의 주권자'로 인식되는 아동·청소년에게 결정하지 않은 것에 대하여 책임을 수용하도록 하는 현 시스템은 '스스로의 결정에 대한 스스로의 책임'이라는 민주주의 원칙에도 부합하지 않는다.

우리 헌법은 제1조에서 민주공화국과 국민주권주의를 명확하게 규정하고 있으며, 제11조에서 평등권을 규정하고 있다. 그리고 제24조와 제25조에서는 모든 국민이 선거권과 피선거권의 주체임을 규정하고 있다. 또한 헌법 제21조에서는 모

---

4) 오스트리아의 선거권연령은 16세이다. 영국과 독일의 경우에도 일부 지방선거에서의 선거권연령을 16세로 하향하였으며, 모든 선거에 도입하고자 노력하고 있다. 이렇듯 선거권연령에 대한 세계적 추세는 18세에서 16세로, 또 선거권연령을 철폐하기 위한 다양한 시도(가족투표권 혹은 아동투표권)의 도입으로 나타나고 있다. 특히 영국의 경우에는 2000년대 초부터 영국 청소년위원회(British Youth Council)와 다른 단체들은 선거에서 피선거권의 연령을 낮추기 위한 캠페인을 적극적으로 펼치고 있다. BYC는 캠페인을 시행한 이유로 영국의 젊은 세대들이 정치적 국가(영역)에서 정당한 자리를 부여받지 못하고 있다는 점을 강조한다. 즉 영국의 젊은 세대들은 현재 지역, 국가 또는 국제적 수준에서 정부, 정치 토론 및 기타 의사결정에 있어 현재 그들이 해야 할 역할수행을 제한받고 있다고 주장한다. 또 이와 같은 제한은 실질적으로 젊은 세대들의 사회에 기여하고 있는 바를 인정하지 않고 있다는 것을 보여주는 것이라고 한다. 때문에 그들은 동 문제에 대한 개선방법으로 선거권과 피선거권연령의 하향을 제시하고 있다. 그들은 정치영역에서 젊은 세대들의 목소리와 그들의 사회적 기여가 실질적으로 정치공동체의 의사결정에 반영되어야 함을 강조한다. BYC는 선거권을 포함하여 모든 정치적, 사회적 권리에 대한 연령을 16세로 하향하는 것이 필요하며, 연령에 따른 차별은 성별 또는 인종에 근거한 차별만큼 바람직하지 않다고 주장한다. 또한 16세에 선거권과 피선거권을 부여받으면 그들이 사회에 기여하는 가치들을 정치인들이 인식할 수 있으며 이것이 반영될 수 있다는 것을 논거로 제시하고 있다. 자세한 내용은 김효연, 공직선거법 제16조 제2항의 국회의원 피선거권연령의 헌법적 정당성, 헌법학연구 제26권 제1호, 한국헌법학회, 2020. 참조

든 국민은 자유롭게 그들의 의견을 형성하고 표명할 수 있는 표현의 자유를 보장하고 있다. 때문에 대한민국의 국민이자 주권자인 아동·청소년은 헌법에서 보장하고 있는 정치적 참여권과 정치적 의견표명권의 주체로서 동 권리를 향유할 수 있어야 한다. 그러나 현실은 선거권연령과 학칙에 의해서 아동·청소년의 정치참여 및 정치적 의견표명의 제한이 광범위하게 이뤄지고 있다. 아동·청소년의 '성장하는 시민'이자 '현재의 시민'인 아동·청소년에게 그들 본래의 지위를 회복시키기 위해서는 언급된 문제에 대한 개선안이 강구되어야 한다. 특히 아동·청소년이 생애의 오랜 기간을 보내는 학교 영역과 개인의 성장과 생활에 지대한 영향을 미치는 지역 공동체에서 참여를 통해서 그들과 관련된 문제를 그들의 관점에서, 그들 스스로가 결정할 수 있는 기회를 보장받고 이러한 과정 속에서 체화할 수 있는 민주시민의 자질의 함양할 수 있는 기회의 보장이야 말로 현재 강조하고 있는 헌법적 가치인 국민주권의 실현과 민주주의발전에 부합한다. 더하여 실질적인 정치적 참여와 자유로운 의견표명권의 보장 및 실현은 강조되고 있는 민주적 지역자치의 실현과 민주시민교육에도 부합된다.

이에 본 발표에서는 아동·청소년의 정치적 참여와 정치적 의견표명권 보장의 정당성에 대하여 관련 쟁점을 중심으로 논거를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 왜 아동·청소년의 정치적 참여를 보장해야 하는가?

1. 인간의 정치적 본성과 헌법의 인간상

아동·청소년의 정치적 참여의 중요성은 아리스토텔레스의 '인간은 정치적 동물'[5]이라는 표현의 의미를 돌아보면 더 부각된다. 그는 인간은 다른 동물과 달리 정치공동체에 참여할 때 그 자연적 목적이 충족될 수 있으며, 정치공동체에의 '참여'[6]는 인간 존재의 원인이며 시민적 덕성이기도 한 것으로 보았다. 또한 정치공동체의 일원으로서의 참여는 공적인 심의에 능동적으로 참여하는 것이고 공직에 봉사하는 것[7]이라고 하였다. 이는 궁극적으로 시민에 의한 자치의 실현이며 그 속에서 시민은 자유롭게 된다고 하였다. 즉 아리스토텔레스는 자유를 자치에 참

5) 아리스토텔레스(천병희 옮김), 정치학, 숲, 2009, 1253a2
6) 아리스토텔레스(천병희 옮김), 정치학, 숲, 2009, 1275a22-1276b16
7) 아리스토텔레스(천병희 옮김), 정치학, 숲, 2009, 1317a40-1318a10)

여하는 것이며 '자신이 좋아하는 삶'을 살아가는 것으로 이해하였다.

이는 우리 헌법 제 10조 전단에서 규정하고 있는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며…"의 내용을 통해 확인할 수 있다. 동 규정은 헌법의 목표 이념으로 모든 인간은 개인으로서 고유한 존엄과 가치를 가지며, 공동체의 구성원으로서 목적적 존재로 대우받아야 할 인격적 존재임을 규정한 것이다. 이로부터 헌법질서가 예정하고 있는 인간상을 그려낼 수 있다. 동 조항과 관련하여 헌법재판소는 헌법에 부합하는 인간상을 "자신이 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 사회공동체 안에서 각자의 생활을 자신의 책임 아래 스스로 결정하고 형성하는 성숙한 민주시민"[8]으로 제시하고 있다. 이는 공동체로부터 고립된 주관적인 개인이나 공동체의 단순한 구성분자가 아니라, 공동체에 관련되고 공동체에 구속되어 있기는 하지만 그로 인하여 자신의 고유가치를 훼손당하지 아니하고 개인과 공동체의 상호연관 속에서 균형을 잡고 있는 인격체[9]를 의미한다. 그러므로 우리 헌법이 예정하고 있는 존엄성을 지닌 인격적 주체로서 자율적인 삶을 결정하고 이를 형성하면서 동시에 사회공동체에 적응할 줄 아는 인간상은 성장·발달의 과정에 있는 아동·청소년에게는 목표로 작용하게 된다. 자기판단·자기결정·자기책임능력과 공동체 생활에 적응할 수 있는 능력을 지닌 인격체로, 다시 말하면 헌법이 지향하는 인간상에 부합하게 성장하여야 한다는 것을 의미한다. 아동·청소년이 헌법이 예정하고 있는 인간상에 부합하게 성장·발달하기 위해서는 먼저 스스로의 판단, 결정, 책임능력 그리고 공동체 생활의 적응력을 학습하고 실현할 수 있는 환경이 사회·법·제도적으로 마련되어야 한다. 이보다 우선하여 아동·청소년이 스스로의 자유와 평등의 실현을 주장할 수 있는 능동적 주체라는 것에 대한 공동체의 합의가 전제되어야 한다. 이러한 전제하에서 실현되는 아동·청소년의 공동체의 정치적 참여는 아동·청소년을 존엄한 존재로서 자율적이고 독립적인 주체로서 성장·발달시킬 수 있는 토대가 된다.

2. 아동·청소년의 정치적 참여의 헌법적 근거

(1) 헌법 제1조 민주공화국, 국민주권 원리, 제11조 제1항 평등원리

헌법 제1조 제1항의 민주공화국의 원리[10]는 헌법 제1조 제2항의 국민주권의 실

8) 헌재 1998. 5. 28. 96헌가5 ; 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16등
9) 헌재 2003. 10. 30 2002헌마518, 도로교통법 제118조 위헌확인

현과 불가분의 관계이며 평등과도 불가분의 관계를 형성한다. 먼저 헌법 제1조 제1항과 헌법 제1조 제2항의 관계의 불가분성은 민주공화국은 소수의 국민이 아닌 국민을 구성하고 있는 모든 사람들을, 공동으로 그리고 평등하게 국가권력인 정치적 지배권의 정당성의 원천으로 인식하고 있다는 점에서 이해될 수 있다. 그리고 헌법 제11조 제1항의 평등과의 불가분성 역시 이와 같은 논리에서 설명될 수 있다. 왜냐하면 공동체의 구성원인 모든 국민은 공동체질서 형성에 참여할 수 있는 자유가 있으며 이러한 자유는 공동체 구성원인 모든 국민에게 평등하게 인정되어야 하기 때문이다. 헌법 제11조 제1항에 의해서 보장되고 요구되는 평등은 정치적 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회의 평등을 의미한다. 이러한 평등에 대한 요청은 정치적 의사결정에 참여할 수 있는 권리로 정치권력 획득을 가능하게 하거나 그것을 대상으로 하는 모든 권리를 포함한다. 구체적으로는 헌법 제21조의 언론·출판·집회·결사의 자유, 헌법 제24조에 의한 선거권, 헌법 제25조의 피선거권을 비롯한 공무담임권, 헌법 제8조 제1항 정당의 설립 및 활동의 자유 등이 있다.

위의 논의를 통해서 아동·청소년 역시 헌법 제1조 제2항에 의해서 국민으로서 국가 공동체의 구성원으로 정치적 의사결정과정에 참여에 대한 기회의 평등이 보장된다. 이것은 정치적 참여를 구체화하고 있는 위에서 제시된 헌법상의 권리들 역시 아동·청소년이 향유할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

(2) 헌법 제21조 표현의 자유에 의한 근거

헌법 제21조 제1항 전단에서 규정하고 있는 언론·출판의 자유는 개인의 자유로운 인격발현의 수단임과 동시에 합리적이고 건설적인 의사형성 및 진리발견의 수

10) 헌법 제1조에서 이해하고 있는 민주공화국의 원리는 국민주권에 근거하여 국민의 자치를 통한 공동체의 지배가 이루어지는 것을 목표로 하는 국가 조직원리로 이해할 수 있다. 이는 국가를 통한 정치적 지배를 폐지하거나 극복하는 하자는 논리가 아니라 정치적 지배가 정치적 운명공동체인 국민의 구성원인 개개의 시민들에 의하여 구성·정당화·통제되고 또 국민들의 평등한 참여가 보장되는 국민의 자결과 자치의 형태로 실현될 것을 요구하는 원리이다. 민주공화국원리의 실현은 정치공동체의 구성원인 개인들이 타인의 권위나 외부의 다른 압력에 의하여 스스로의 행위에 대한 준칙을 강요받는 것이 아닌 스스로 준칙을 정립하는 정치적 의사결정과정의 구성원으로 참여할 때 이루어진다. 이를 통해서 공동체 구성원 개인은 자유로운 존재가 될 수 있는 것이다. 이러한 점에 있어 민주공화국원리와 자유는 운명공동체라고 할 수 있다. 그러므로 아동·청소년 역시 국가 공동체의 구성원으로서 헌법 제1조 제1항 민주공화국 원리에서 보장된 정치적 의사결정과정의 참여주체가 된다. 자세한 내용은 에른스트-볼프강 뵈켄푀르데(김효전/정태호 역), 헌법원리로서의 민주제, 헌법과 민주주의 -헌법이론과 헌법에 관한 연구-, 2003. 참조.

단이며, 민주주의 국가의 존립과 발전의 전제로서의 의의를 지닌 기본권이다. 또한, 대의제에 의한 민주주의의 실현이 보편화되어 있는 오늘날 선거는 정치 공동체 구성원의 참여가 필수적이다. 선거는 선거과정에서 자유롭게 스스로의 의견을 표명하고 상호교환이 가능한 즉 정치적 의사표명이 보장될 때 비로소 그 기능을 다할 수 있다. 또한 정치적 의사표명의 자유는 선거뿐만 아니라 민주공화국원리의 실현으로 공동체 구성원에 의한 정치권력의 구성과 정치적 의사결정과정의 참여에 있어 근거가 된다. 띠라서 헌법 제21조 제1항 전단에서 보장하고 있는 언론·출판의 자유는 아동·청소년에게 공동체의 정치상황에 대한 정보를 획득·판단할 수 있게 하는 수단이자 자유로운 비판과 스스로의 이익에 대한 의사를 표명할 수 있는 수단으로 작용할 뿐만 아니라 공동체의 정치적 의사결정과정의 참여를 실질적으로 가능하게 하는 전제이기도 하다.

헌법 제21조 제1항 후단에서 규정하고 있는 집회·결사의 자유는 언론·출판의 자유와 함께 표현의 자유로서 보장된다. 집회·결사의 자유는 집회를 통하여 형성된 의사를 집단적으로 표현하고 이를 통하여 불특정 다수인의 의사에 영향을 주는 것을 보장하는 것이다. 집회·결사의 자유는 공동체 구성원들이 자유로운 교류를 통해 정보·의견을 교환하고 공동의 목적을 달성하기 위한 집단적 의사표명을 가능케 함으로써 구성원 개인의 개성을 신장시키고 여론의 형성에 영향을 미치는 역할을 수행한다는 점에 있어 중요한 의미가 있다.[11] 또한 현대사회에서 의사표명의 통로가 제한되거나 봉쇄된 소수집단에게 의사표명의 수단을 제공한다는 점[12]에 있어 현 대의제 민주주의 체제에서는 앞서 언급한 언론·출판의 자유와 함께 표현의 자유의 한 축으로써 큰 의미가 있다.

표현의 자유를 제한하는 입법을 판단함에 있어 우리 헌법재판소 역시 “오늘날 정치적 표현의 자유는 자유민주적 기본질서의 구성요소로서 다른 기본권에 비하여 우월한 효력을 가진다고 볼 수 있고(헌재 2004. 3.25. 2001헌마 710), 정치적 표현의 자유가 억압당하는 경우에는 국민주권과 민주주의 정치원리는 공허한 메아리에 지나지 않게 될 것이므로, 이를 제한하는 입법에 대하여는 엄격한 심사기준을 적용하여야 할 것이다.”고 하여 표현의 자유의 범위를 확대하고자 한다. 정치적 표현의 자유의 헌법상 의의와 중요성에 비추어 볼 때, 정치적 표현에 대하여는 ‘자유를 원칙으로, 금지를 예외로’ 하여야 한다. 이는 입법자에 의한 일반적

11) 헌재 2010헌가2·2012헌가13
12) 헌재 2009. 9. 24. 2008헌가25

법률유보에 의한 제한이 이루어질 경우에도 입법목적 달성과의 관련성이 구체적이고 명백한 범위 내에서 가장 최소한의 제한에 그치는 수단을 선택하여야 한다.[13]

그러므로 동 규정에 의한 자유로운 정치적 의견표명과 집회·결사의 자유의 보장은 실질적인 정치적 의사결정과정에의 참여가 배제되고 있는 우리나라의 아동·청소년이 그들 스스로가 주도적으로 정치적 의견을 자유롭게 형성·제시하는 것을 가능하게 할 뿐만 아니라, 이것을 통하여 그들의 이익과 관련한 공동의 의견을 형성하고 이것을 공동체의 의사결정과정에 관철시킬 수 있도록 정치적 영향력을 행사할 수 있게 하는 수단이 될 수 있다는 점에서 실질적인 의의가 있다.

(3) 헌법 제8조 제1항의 정당의 설립 및 활동의 자유

헌법 제8조 제1항에서는 정당설립의 자유를 보장함으로써 누구나 국가의 간섭을 받지 않고 자유롭게 정당에 가입하고 탈퇴할 수 있는 자유를 보장한다.[14]현대 민주주의의 하에서 정당은 국민의 정치의사형성을 직접적으로 실현시켜주는 기능

---

13) 표현의 자유에 대한 중요성에 대하여 강조와 관련해서는 흔히 미국 수정헌법 제1조의 규정과 이와 관련된 판례를 통해 형성된 심사기준을 제시한다. 언론, 출판, 집회의 자유와 같은 표현의 자유는 미국 수정헌법 제1조의 가장 핵심적인 기본권이다. 미국 연방재판소는 표현의 자유의 한계 내지는 표현의 자유를 제한하는 법률의 합헌성 판단기준으로 '명백.현존하는 위험의 원칙'을 제시한다. 그러나 이 원칙을 어떻게 이해하고 적용하는지에 따라 표현의 자유의 보장범위에 영향을 줄 수 있다. '명백.현존하는 위험의 원칙'을 표현의 자유의 '한계'의 의미로 이해할 겨우, 동 원칙은 표현의 자유 제한의 정당화하는 이론이 되어 표현의 자유의 보장범위를 축소시키고, 이와 반대로 '명백.현존하는 위험의 원칙'을 표현의 자유를 제한하는 법률의 '엄격한' 합헌성 심사기준으로서 이해한다면, 동 원칙은 명백하고 현존하는 위험을 발생시키지 않는 한 모든 표현을 자유롭게 표명할 수 있다는 의미로 이해되어 표현의 자유 보장이 확대된다. 미국 연방대법원은 대체적으로 '명백.현존하는 위험의 원칙'을 후자의 경우로 이해하여 표현의 자유의 범위를 확대시키고자 한다.

14) 헌법재판소는 정당법 제3조 등 위헌확인 결정례에서 "헌법 제8조 제1항이 명시하는 정당설립의 자유는 설립할 정당의 조직형태를 어떠한 내용으로 할 것인가에 관한 정당조직 선택의 자유 및 그와 같이 선택된 조직을 결성할 자유(이하 이를 포괄하여 '정당조직의 자유'라 한다)를 포함한다. … 또한 헌법 제8조 제1항은 정당활동의 자유도 보장한다. 정당의 설립만이 보장될 뿐 설립된 정당이 언제든지 다시 금지될 수 있거나 정당활동이 임의로 제한될 수 있다면, 정당설립의 자유는 사실상 아무런 의미가 없기 때문이다."(헌재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 812; 1996. 3. 28. 96헌마9등, 판례집 8-1, 289, 304; 2001. 10. 25. 2000헌마193, 판례집 13-2, 526, 537 참조)라고 하여 헌법 제8조 제1항은 정당설립의 자유, 정당조직의 자유, 정당활동의 자유 등을 포괄하는 정당의 자유를 보장하고 있다고 판단하였다.(헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 618쪽)

을 담당하기 때문에 정당 없이는 민주주의가 제대로 기능할 수 없다고 할 수 있을 정도로 민주주의의 실현에 불가결적 요소가 되었다.[15] 민주주의에서 선거는 국민이 자신의 정치의사를 공식적으로 직접 표출한다는 중요한 의미를 갖는다. 이와 관련하여 정당 역시 국민의 정치의사형성에 참여한다는 것은 무엇보다도 선거를 통한 국가권력 획득을 목표로 한다는 것을 의미한다. 따라서 선거와 정당은 불가분의 관계를 형성한다. 정당은 정치적 견해를 주장하여 유권자의 정치적 의사형성에 영향을 미치거나 권력을 담당하는 공직선거에 후보자를 추천·지원하는 방식으로 선거에 참여한다.

대의제 민주주의에서의 민주주의의 실현의 확인은 국민이 정기적으로 자신의 선거권을 행사하여 대표자를 뽑는 순간이라고 한다. 정당은 국민의 의사를 선거 이외의 방법으로도 국가의사의 형성에 반영될 수 있도록 해주는 통로의 역할을 한다. 정당의 가장 큰 기능은 정치권력을 담당하는 국가기관들과 국민 사이에서 이루어지는 의사형성과정에서 상호간 피드백이 이루어질 수 있도록 중개하는 것이다. 이와 같은 정당의 기능은 국민인 아동·청소년 역시 자유로운 정당가입 및 활동을 통하여 선거 이외의 방법으로 그들의 의사를 국가의사의 형성에 반영할 수는 매개체로서 활용할 수 있다는데 의의가 있다. 특히 특정한 시기에만 행사할 수 있는 선거이외의 방법으로 일상적으로 아동·청소년이 그들의 의사를 공동체의 의사로 반영할 수 있도록 영향력을 행사할 수 있는 수단이자 정치적 활동을 체험할 수 있는 기회가 될 수 있기 때문에 아동·청소년의 정치적 참여의 실현의 실질화에 있어서는 정당가입 및 활동의 자유의 보장이 매우 중요한 부분을 담당한다.

(4) 헌법 제24조, 제25조 선거권과 공무담임권에 의한 근거

헌법 제24조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 규정하고 있으며, 헌법 제25조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”고 규정하여 선거권과 피선거권의 주체가 모든 국민임을 명시하고 있다. 그러므로 대한민국 국적을 보유한 아동·청소년 모두는 헌

15) 헌법재판소는 정당의 기능과 관련하여 “정당은 국민과 국가의 중개자로서 정치적 도관(導管)의 기능을 수행하여 주체적·능동적으로 국민의 다원적 정치의사를 유도·통합함으로써 국가정책의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 규모의 정치적 의사를 형성하고 있다. 구체적으로는 각종 선거에서의 입후보자 추천과 선거활동, 의회에서의 입법활동, 정부의 정치적 중요결정에의 영향력 행사, 대중운동의 지도 등의 과정에 실질적 주도권을 행사한다.”고 제시하였다. (헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1, 판례집 15-2하, 17)

법에서 규정하고 있는 선거권과 피선거권의 주체임이 명확하다. 그럼에도 불구하고 '18세'의 선거권연령과 '25세'의 피선거권연령 설정을 통해 헌법상 보장된 선거권과 피선거권을 제한하고 있다.

현대의 다원주의 민주주의하에서는 자율적으로 구성된 다수의 집단의 의사들이 공동체에서 합의된 근본이념에 반하지 않는 범위 내에서 각 집단의 의사를 형성하여 이를 반영하기 위해 자유롭게 국가의사결정 과정에 참여할 수 있어야 한다. 바로 이 부분에 있어서 선거과정에서 배제되는 '18세 미만'의 청소년들의 정치적 기본권 제한이 문제된다. 선거의 참여를 통한 민주적 정당성의 부여가 제한되어 있을 뿐만 아니라 스스로를 대표하여 대의기관의 구성원으로 참여할 수 없다. 이것은 다수의 집단의 의사를 형성하는 과정에서, 소위 선거권과 피선거권을 공통으로 제한받고 있는 '18세 미만자'들의 의사가 반영될 수 없다는 것을 의미하는 것이다.[16]

강조한 바와 같이, 선거는 단순히 국가의 구성원인 국민에게 정치영역의 참여기회를 부여하는 기능만 수행하는 것은 아니다. 선거권의 행사를 통하여 - 타인의 결정에 의해 권리 및 이익을 향유하는 것이 아닌 - 스스로의 정치적 의사를 표출 및 관철시킴으로 스스로의 이익과 행복 및 권리를 추구할 수 있다. 동시에 인간의 본성인 정치적 욕구를 충족시키는 방법이 된다는 것 역시 선거의 중요한 기능이다.[17] 이와 같은 선거의 기능에 대하여 헌법재판소도 인간의 정치적 본성을 만족하게 하는 참정권의 적극적인 의의가 선거제도에 반영되어야 함을 언급하였다. 따라서 선거에 참여할 수 있는 대상의 제한은 선거권과 피선거권이 제한된

16) 현대 민주주의에서 '주권'과 '대표'의 문제는 주된 논의의 대상이었다. 민주주의원칙에 의할 경우, 모든 국민 개개인은 스스로가 주권자이면서 대표자로 선출될 수 있어야 하는데 현실적으로 1:1 대칭이 불가능한 대의제하에서, 개개인의 국민은 특정한 집단과 연계되어 대표될 수밖에 없게 된다. 즉 특정한 선거구에서 유권자를 대표하는 정치적 대표는 결국 피대표자들을 하나의 단위로 간주하게 되는 것이다. 밀과 토크빌과 같이 자유민주주의 옹호자들은 국가와 주권 그리고 인민은 단일한 하나의 통일체가 아닌, 자유로운 개인들과 다양한 계급적 이해의 산물이라고 이해하면서 국가의 의사를 결정하기 위해서는 개인, 가족, 집단들 사이의 서로 다른 주장과 이익이 모두 평등하게 공적 영역의 토론의 장에서 논의될 수 있어야 한다고 하였다. 이와 관련한 자세한 내용은 이관후, "연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰", 현대정치연구 제12권 제1호(2019), 129쪽 이하 참조.

17) 헌법재판소 역시 참정권을 "국민주권의 상징적 표현으로서 국민의 가장 중요한 기본적 권리 중의 하나이며 다른 기본권에 대하여 우월적 지위를 가진다"고 언급하고 있다. 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6 결정 참조. 그러나 피선거권연령과 관련된 결정에서 이와는 달리 현행의 '25세'의 피선거권연령을 고수하는 합헌결정의 입장을 지속하고 있다.

국민의 주권행사를 통한 공동체의 의사결정에 참여하려는 정치적 욕구를 제한하는 것이며, 또한 주권행사를 제한하는 것이다. 그래서 아동·청소년의 정치적 기본권의 실현과 직접적으로 연계된 선거참여의 보장은 선거의 기능을 최대한 발휘하기 위하여 '최대한의 부여와 최소한의 제한'이라는 명제에 부합하도록 이루어져야 한다. 이와 같은 명제는 18세 미만의 아동·청소년의 획일적인 선거참여 제한에 있어서도 적용되어야 한다.

3. UN아동권리협약 상의 근거

UN아동권리협약은 크게 4개의 권리영역인 생존의 권리 (Right to Survival), 보호의 권리 (Right to Protection), 발달의 권리 (Right to Development), 참여의 권리 (Right to Participation)로 분류된다. 그리고 제1조의 아동에 대한 정의로부터 시작하여 일반원칙으로서 제2조의 무차별의 원칙 (Non-discrimination), 제3조의 아동 최선의 이익 원칙(Best Interests of the Child), 제6조의 생존 및 발달 보장의 원칙(Survival and Development Rights)[18], 제12조의 의견 및 참여의 원칙(Participation Rights)[19]을 두고 있다.

---

18) UN아동권리협약의 일반원칙 중에서 생존(survival) 및 발달(development) 보장의 원칙은 보편적 권리인 인권과 달리 아동·청소년의 권리에 대한 특수성에 대한 설명을 제시한다. 아동·청소년이 보편적 인권과 별개로 아동·청소년기라는 생애시기에서 특별히 생존과 발달을 위하여 다양한 보호와 지원을 누릴 수 있는 권리를 지닌다는 것을 규정하고 있는 것이 바로 동 원칙이라고 할 수 있다. 동원칙상의 생존과 발달은 단순한 생명권 즉 죽음을 당하지 않을 권리에 한정하는 것이 아닌 발달의 의미가 포함되어 있는 것으로 이는 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 및 문화적 권리의 보장의 의미도 포함되어 있는 것으로 해석될 수 있다.

19) 이는 자신의 견해를 형성할 수 있는 아동·청소년에게 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 스스로의 견해를 자유롭게 표명할 권리를 보장하여야 하며 이러한 의견표명과 관련해서는 아동·청소년의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 함을 의미한다. 동 원칙은 아동·청소년 스스로의 권리 행사를 담보하는 것으로 특히 아동·청소년의 행정적·사법적 절차에서의 의견진술 기회의 보장은 아동·청소년이 자신과 관련된 사항에 대하여 스스로가 자신의 이익을 반영할 수 있는 것이며 이는 아동·청소년의 최선의 이익에 가장 부합되는 것이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 동 원칙상의 '견해를 형성할 수 있다(the child who is capable of firming his or her own views)'의 의미를 일반적으로 의사결정능력 내지 사물의 변별능력이 있다는 것으로 해석할 수 있기 때문에 연령이 높아짐에 따라 의사결정 능력이 있는 아동·청소년에게는 자기결정권이 인정된다는 것을 의미하는 것이다. 이것은 아동·청소년의 스스로에게 영향을 미치는 모든 사항의 결정에 아동·청소년의 참여가 보장된다는 것을 의미하며, 아동·청소년이 자신의 권리에 대하여 스스로 의견을 표명함으로써 권리 주장을 할 수 있는 권리의 주체임을 선포하는 것이다. 궁극적으로는 아동·청소년이 자율적인 판단 능

UN아동권리협약은 아동·청소년의 정치적 참여와 관련하여 제12조[20]에서는 의견 및 참여의 권리를 규정하여 일반원칙으로 제시하고 있으며 제13조[21]에서는 표현의 자유를, 제14조[22]에서는 사상·양심·종교의 자유를, 제15조[23]에서는 결사 및

력을 가진 존재라는 것을 밝히는 것이다. 정리하자면 동 원칙은 기존의 미성숙한 존재로 보호의 대상으로서 아동·청소년을 바라보던 인식에서 의견표명과 참여를 통한 스스로의 이익을 대변할 수 있는 주체자로서 아동·청소년을 바라보게 하는 인식전환을 가능하게 하였다. 그럼에도 불구하고 동 협약에서 의견표명의 주체를 "자신의 의견을 형성할 능력이 있는 아동"으로 규정하고 있는 바, 여기서 자신의 의견을 형성할 능력에 대한 기준과 연령과 성숙정도에 따른 정당한 비중의 기준이 무엇인지에 대한 명확한 규정을 제시하지 않고 있어 결국 협약 당사국의 재량에 따라 기준과 연령, 정당한 비중이 정하여질 수밖에 없다는 한계가 있다. 우리 국내법에도 동 원칙을 구체화시킬 수 있는 기준이 명시적으로 규정되어 있지 않다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 동 원칙의 취지는 아동·청소년의 복지와 권리의 증진에 있기 때문에 각 개별 법률을 적용함에 있어 동 원칙의 취지에 부합하도록 최대한 아동·청소년의 견해를 반영할 수 있도록 하여야 한다. 더하여 스스로의 의견을 형성할 수 없는 아동·청소년의 의견을 대리하는 부모나 법정대리인은 아동·청소년의 의견과 상충될 경우 이에 대한 조정 규정이 명시적으로 규정되어 있지 않기 때문에 자칫 아동·청소년의 의견표명과 참여가 형해화 될 수 있다. 결국은 당사국의 넓은 재량에 의해서 동 원칙이 구체화 될 수밖에 없는 현실적 한계는 당사국의 협약에 대한 실행의 의지에 달려 있다고 할 수 있다. 자세한 것은 UN Committee on the Rights of the Child(2009.7.20.), General Comment No.12-The right of the child to heard(CRC/C/GC/12)을 참고.

20) 제 12 조 (의견 및 참여의 원칙)
1. 당사국은 자신의 의견을 형성할 능력을 갖춘 아동에게는 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자유롭게 의견을 표현할 권리를 보장하고, 아동의 나이와 성숙도에 따라 그 의견에 적절한 비중을 부여해야 한다.
2. 이 목적을 위해 당사국은 아동에게 영향을 미치는 사법적·행정적 절차를 시행함에 있어 아동이 직접, 또는 대리인이나 적절한 기관을 통해 의견을 진술할 기회를 국내법 준수의 범위 안에서 갖도록 해야 한다.

21) 제 13 조 (표현의 자유의 권리)
1. 아동은 표현할 권리를 가진다. 이 권리는 말이나 글, 예술형태 또는 아동이 선택하는 다양한 매체를 통해 국경과 관계없이 모든 정보와 사상을 요청하며 주고받을 수 있는 자유를 포함한다.

22) 제 14 조 (사상·양심·종교의 자유)
1. 당사국은 사상·양심·종교의 자유에 대한 아동의 권리를 존중해야 한다.
2. 당사국은 아동이 이러한 권리를 행사함에 있어 부모나 후견인이 아동의 능력 발달에 맞는 방식으로 아동을 지도할 권리와 의무를 존중해야 한다.
3. 종교와 신념을 표현하는 자유는 법률에 의해 규정되어야 하며 공공의 안전, 질서, 보건이나 도덕 또는 타인의 기본권과 자유를 보호하기 위해 필요한 경우에만 제한될 수 있다.

23) 제 15 조 (결사 및 평화적 집회의 자유)
1. 당사국은 결사의 자유와 평화적 집회의 자유에 대한 아동의 권리를 인정한다.
2. 민주사회의 법체계 안에서 국가안보나 공공의 안전, 공공질서, 공중보건과 도덕의 보호 또는 타인의 권리와 자유의 보호를 위해 필요한 경우 외에는 이 권리의 행사에 어떠한 제한도 가해서는 안 된다.

평화적 집회의 자유를 그리고 제17조에서는 적절한 정보접근의 권리를 규정하고 있다. UN아동권리협약 상의 동 규정은 아동·청소년의 정치적 참여의 권리를 국제적으로 확인시켜 준 것이라 할 수 있다.

UN아동권리협약은 우리나라의 아동·청소년의 인권의 향상과 관련된 법·제도·정책의 근거가 되고 있다. 이는 UN아동권리위원회(이하에서는 아동권리위원회라고 칭함)에 제출하고 있는 국가이행보고서를 통해서 확인할 수 있다. 지난 2019년 9월에 아동권리위원회로부터 제5·6차 통합국가보고서(CRC/C/KOR/5-6)를 심의받고 그에 대한 권고안을 받았다. UN아동권리협약의 가입 후 제출했던 국가보고서와 그에 대한 아동권리위원회의 권고안[24]을 살펴보면, 정부가 UN아동권리협약 상의 규정을 반영하기 위해 법·제도·정책적 개선의 노력을 하였다는 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 아동권리위원회로부터 개선의 권고를 받고 있는 것이 아동·청소년의 의견표명권을 보장하기 위한 절차적·정책적 미비이다. 아동·청소년의 견해존중과 관련해서 위원회는 "아동의 참여는 여전히 선택적이고, 특정 주제에 제한되며, 학업성적을 조건으로 한다는 점, 그리고 아동의 견해가 고려되는 경우는 거의 없다는 사실을 유감스럽게 생각한다. 아동이 의견을 진술할 권리에 관한 위원회의 일반논평 제12호(2009)를 고려하여, 위원회는 아동의 견해가 그들과 관련된 가정, 학교, 법원 및 관련 행정 절차와 기타 절차에서 정당하게 고려될 수 있도록 보장할 것을 당사국에 촉구하며, 이에는 다음의 사항을 포함한다. 학교 내 모든 아동에게 자신의 견해를 표현할 기회를 보장할 것." 또 표현, 결사 및 평화적 집회의 자유와 관련해서도 위원회는 "모든 아동이 학업성적과 상관없이, 그리고 보복에 대한 두려움 없이, 표현의 자유를 온전히 행사할 수 있도록 법률 및 학교 규칙을 개정할 것을 당사국에 재차 권고한다. 또한, 아동참여를 증진하고, 현재 만 19세로 규정된 선거연령 및 정당가입 연령 하향을 고려하도록 권고한다"는 의견을 제시하였다. 아동권리위원회의 권고안을 통해서 확인할 수 있는 것처럼, 여전히 우리나라 아동·청소년의 자율적 의견의 표명의 기회와 절차는 제한되어있다. 반복된 권고안에도 불구하고 실질적인 개선이 이루어지지 않는 것의 주된 원인 중의 하나는 '연령'으로 아동·청소년의 정치적 참여를 광범위하게 제한하고 있는 법제도에 있다. 또한 위에서 언급한 헌법상의 권리가 학교의 영역에서는 '교육목적'이라는 명목하에서 학칙에 의해서 제한되고 있다. (이

24) http://incrc.org/monitoring_kor_imple/?uid=90&mod=document&pageid=1 검색일 2020년 6월 20일

와 관련해서는 아래에서 서술하도록 한다.)

UN아동권리협약상 보장된 의견표명권과 정치적 참여와 관련된 권리들을 실질적으로 아동·청소년이 향유하기 위해서는 정치적 참여를 위해 법률로 제한하고 있는 연령규정의 개정이 필요하다. 특히 선거권연령을 준용하고 있는 정당법과 성인연령을 준용하고 있는 주민투표법 그리고 지방자치단체의 장 및 지방의회선거권 등의 선거권연령 규정을 각 정치활동의 특성에 맞도록 개별적으로 규정할 필요가 있다.

4. '지속가능한 발전(Sustainable Development)'의 관점에 근거한 아동·청소년의 정치적 참여

<표 1> 2020년 기준 연령별 인구

<table>
<tr><td colspan="5">2020년 기준</td></tr>
<tr><td>행정구역</td><td>연령별</td><td colspan="3">인구(명)</td></tr>
<tr><td>전국</td><td>계</td><td colspan="3">51,844,627</td></tr>
<tr><td rowspan="5">젊은 세대</td><td>0-17</td><td>7,884,840</td><td></td><td rowspan="5">22,868,565</td></tr>
<tr><td>18세</td><td>543,942</td><td rowspan="2">1,170,778</td></tr>
<tr><td>19세</td><td>626,836</td></tr>
<tr><td>20세-29세</td><td>6,786,097</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>30세-39세</td><td>7,026,850</td></tr>
<tr><td rowspan="4">노인 세대</td><td>65-74세</td><td colspan="2">2,407,840</td><td rowspan="4">4,619,197</td></tr>
<tr><td>75-84세</td><td colspan="2">1,630,872</td></tr>
<tr><td>85-94세</td><td colspan="2">528,607</td></tr>
<tr><td>95-100세이상</td><td colspan="2">51,878</td></tr>
</table>

*출처: 행정자치부(주민등록 인구통계)[25]

25) http://27.101.213.4/index.jsp# <검색일 2020년 3월 6일>.

<표2> 최근 국회의원선거 당선인 통계

구분	의원 정수	성별		연령별				
		남	여	30세 이하	30세 이상 39세 이하	40세 이상 49세 미만	50세 이상 59세 미만	60세 이상
제15대 (96.4.11)	299	272	27	0	10	69	162	58
제16대 (00.4.13)	273	238	35	0	13	65	105	89
제17대 (04.4.15)	299	260	39	0	23	106	121	49
제18대 (08.4.9)	299	258	41	0	7	88	142	62
제19대 (12.4.11)	300	253	47	0	9	80	142	69
제20대 (16.4.13)	300	249	51	1	2	50	161	86

*출처 중앙선거관리위원회[26)]

표에서 제시된 바와 같이 우리나라 인구구성의 비율과 정치적 대표성을 살펴본다면, 정치영역에서 세대 간 불균형이 이루어지고 있다는 것을 확인할 수 있다. 직면하고 있는 고령화사회는 고령화 전체인구에서 노령인구가 차지하는 인구의 비율이 높아짐에 따라 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에서 노인계층의 이익이 아동·청소년에 비해 상대적으로 더 많이 반영되는 구조를 형성하고 이에 따른 다양한 문제를 양산시킨다. 그리고 현재의 연금과 보험제도과 유지된다면 현실적으로 젊은 세대가 노인세대 보다 연금이나 보험료 등을 많이 지불하는 반면 상대적으로 적은 연금을 수령하거나 고갈된 연금재정으로 인해 아예 수령을 하지 못하게 되는 현상까지 발생할 수 있다. 이러한 상황은 세대 간 불평등이라는 사회문제를 심화시킬 수 있다. 세대 간 불평등은 '세대 간 정의' 혹은 '세대 간 형평성'의 관점에서 젊은 세대의 입장을 고려한 법·사회·정치·환경제도의 정비의 필요성에 대한 논의를 촉발시켰다. 비단 이와 같은 세대 간 형평성에 대한 요청의 논의는 우리나라만의 문제는 아니다. 대 다수의 국가가 고령화 사회로 들어 선 지금

26) http://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=FILE_000000000149583&fileSn=1&bbsId=B0000215 <검색일 2020년 3월 6일>.

우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 이미 이와 같은 문제가 야기되었고 이를 위한 정책적·법·제도적 개선의 방안을 강구하고 있다. 우리나라도 복지의 혜택 및 소득과 일자리 등의 경제적 분배를 중심으로 정치, 경제, 사회의 주요 문제에서 발생하는 세대 간 단절을 해결하기 위한 논의의 담론을 지속하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 구체적인 해결방안을 제시하지 못하고 있다. 기존의 논의는 현 시대를 중심으로 한 현실적 갈등의 해결에 초점을 두고 있었다. 그러나 현재 가시화 되고 있는 세대 간 갈등은 동 시대의 세대 내 갈등과 미래세대와의 갈등 현상이 중첩되어 발생하고 있다. 그렇기 때문에 세대 간 정의를 바라보는 논의의 담론은 동 시대와 미래세대의 이익을 형평성 있게 고루 반영할 수 있는 방안을 강구하는 방향으로 진행되어야 한다. 특히 다른 세대에 비하여 다수인 노인세대 및 장년세대의 이익에 반응하도록 편중되어 구성된 법·사회·정치의 제도들이 형평성의 관점에서 미래세대의 이익 역시 균형적으로 반영될 수 있도록 조정되어야 한다.

관련하여 20세기를 거쳐 현 21세기에 이르기까지 확립된 환경 및 경제발전의 기본 방향인 '지속가능한 발전' 관점에서는 세대 간의 형평성 확립을 위해서는 정치적 결정과정에서 불균형적으로 배제된, 미래세대를 대표하는 아동·청소년들이 정치적 의사결정과정에 직접 참여하여 그들 스스로의 민주적 대표성을 제고할 수 있어야 한다는 것을 강조하였다. 이를 실현하기 위해서 구체적으로 선거권의 확대를 그 방안으로 제시하고 있다. 그러므로 세대 간 정의·형평성을 실현하기 위해서는, '지속가능한 발전'[27]에서도 언급하고 있는 바와 같이, 현세대와 미래세대가 함께 조화롭게 그들의 이익의 반영을 조정할 수 있는 장치가 필요하다. 특히 우리나라의 경우에는 아동·청소년들이 그들의 이익과 관련된 문제에 관여하여 영

27) 지속가능한 발전은 '지속가능성'을 전제로 하여 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 고갈시키지 말고 서로 조화와 균형의 발전을 도모할 것을 요청한다. 글래드 윈은 '지속가능 발전'을 포괄성(미래세대와 전세계를 포함), 연계성(경제, 환경, 사회적 측면을 동시에 고려), 형평성(정의와 공정성을 포함), 안정성(물리적 안전을 포함한 인권과 민주적 참여권한 등의 보장), 신중성(새로운 기술의 적용의 신중함)이라는 5가지 개념적 징표로 설명하고 있다.이와 같은 '지속가능 발전'의 특성 중 형평성과 안전성은 현세대와 미래세대인 아동·청소년의 복지 및 자원의 분배의 이익에 대한 불균형의 해소가 아동·청소년의 인권과 민주적 참여권 보장을 통해서 실현되어져야 한다는 것으로 연계되어 이해될 수 있다. 이와 관련한 자세한 내용은 서용석, 홍정훈, '세대간 정의' 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안, 연구보고서 2014-09, 한국행정연구원, 2014.

향을 미칠 수 있는 정치적 참여가 '18세'라는 선거권연령에 의하여 전반적으로 제한되어 있기때문에 이와 관련된 정치관계법 등의 개선이 시급히 이루어질 필요가 있다.

Ⅲ. 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권 보장의 현황

1. 법·제도적 관점에서 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권 보장

2020년 4월 15일에 만18세인 아동·청소년은 생애 첫 번째로 국회의원선거에서 투표권을 행사했다. '18세'로의 선거권연령하향은 543,942명의 만18세 아동·청소년에게 그들의 주권자로서의 지위를 회복시켜 주었다는 점에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 단순히 선거권을 부여하는 것이 아닌 정당가입활동과 선거운동 및 자신이 속한 지방자치단체의 장 및 의회의원 선거권 행사가 가능해졌다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 여전히 학교영역에서는 선거권이 있는 학생과 그렇지 못한 학생들 대부분이 그들의 정치적 참여 및 의견표명의 기회를 보장받지 못하고 있다. 이와 관련해서는 앞서 언급한 아동권리위원회의 권고안을 통해서도 확인할 수 있다. 1991년 UN아동권리협약에 비준한 이후 우리 정부는 1차~5·6차에 걸쳐 국가보고서를 제출하고 있다. 본 보고서에는 앞서 제시되었던 국가보고서에 대한 심의의 결과인 아동권리위원회의 권고안을 반영한 내용들이 제시되었다. 제1차~5·6차에 걸쳐 지속적으로 권고 받고 있는 부분이 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장이다. 동 사안과 관련해서 우리 정부도 개선을 위한 노력을 지속적으로 해왔다. 관련 법률의 개정은 아래의 표에서 제시된 바와 같다.

<아동·청소년의 의견표명권과 참여권 보장에 관한 관련법 제·개정>

<아동복지법> • 제3조 3항 '아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.' • 제10조 '당해 보호를 필요로 하는 아동의 의사를 존중하여야 하며 보호자가 있을 경우에는 그 의견을 들어야 한다.'

• 제13조 '아동의 후견인 선임청구를 실시할 시에는 아동의 의견을 존중하여야 한다.'

<청소년기본법>

• 제5조 '청소년의 기본적 인권은 청소년활동·청소년복지·청소년보호 등 청소년육성의 모든 영역에서 존중되어야 한다.'

• 제12조 '국가는 범정부적 차원의 청소년육성 정책과제의 설정·추진 및 점검을 위하여 청소년분야의 전문가와 청소년이 참여하는 청소년특별회의를 개최하여야 한다.'

<청소년복지지원법>

• 제3조 2항 '청소년은 외부적 영향에 구애받지 않고 자기 의사를 자유롭게 표명하고 스스로 결정할 권리를 가진다.'라고 규정하고 있다.

• 제4조 '청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다. 이를 위하여 국가 및 지방자치단체는 청소년이 원활하게 정보에 접근하고 그 의사를 표명할 수 있도록 청소년 관련 정책의 자문·심의 등의 절차에 청소년의 대표를 참여시키거나 그 의견을 수렴하고, 절차를 보장하는 조치를 취해야 한다.'

<청소년활동진흥법>

• 제4조 '청소년수련시설을 설치·운영하는 개인·법인·단체 및 위탁운영단체는 청소년활동을 활성화하고 청소년의 참여를 보장하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년운영위원회를 운영하여야 한다.'

*출처 UN아동권리협약 제3·4 통합 국가보고서, 대한민국정부 2008, 39쪽.

국가보고서는 시민적 권리와 자유의 영역에 포함되는 협약 제13조, 제15조에서 규정하고 있는 표현과 결사 및 집회의 자유의 이행과 관련하여 다음과 같이 제시하였다.

먼저 정부는 표현과 결사 및 집회의 자유와 관련해서는 학생의 자치활동을 권장한다. 이를 위해서 '학생회'의 제도적 보호와 인권 침해의 요소가 있는 학교생활규정을 개선하고 있다. 학생의 자치활동 보장과 관련해서는 학교운영의 자율성과 지역의 특성을 반영한 교육의 실시를 위하여 초·중등교육법에 규정된 '학교운영위원회'[28]의 운영과 학생대표의 '학교운영위원회' 회의의 출석과 발언의 기회의

보장을 방법의 일환으로 제시한다. 또한 학교공동체 구성원의 민주적 합의와 합리적 절차를 통해서 학생인권침해와 관련된 학교생활규정을 개정함으로써 학교에서의 아동·청소년의 적극적인 참여를 유도하고자 하는 노력을 기울이고 있다고 한다. 아동·청소년의 표현의 자유는 헌법에 보장되어 있으며, 아동·청소년의 표현의 자유의 보장여부에 대해서는 국가인권위원회가 헌법과 국제조약에 위반되는지 여부를 모니터하고 있으며 위반의 경우에는 시정권고를 내린다고 한다.

제3·4 국가보고서에는 학생자치활동과 학생생활규정의 제·개정에 대해서 다음과 같이 서술하고 있다.[29)]

> "초·중등교육법 및 동시행령에서는 학생자치활동을 권장·보호하고 그 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항을 학칙으로 정하도록 하고 있다. 정부는 학생의 인권, 자율, 책임을 중시하는 생활지도를 기본방향으로 설정하고 2003년부터 각 급 학교의 학생생활규정의 제·개정을 통하여 학생인권 신장 및 자치활동 활성화를 꾀하고 있다."

당시 국가보고서에 대한 아동권리위원회는 다음과 같은 권고안을 제시하였다.

협약 제12조의 의견 및 참여의 원칙과 관련해서는 아동·청소년에 영향을 미치는 결정에 있어 그들 스스로의 견해, 특히 15세 미만 아동의 견해를 법률상의 절차나 사회적 태도 모두 고려하지 않고 있다는 점을 지적하였다. 더하여 위원회는 법 개정을 통하여 아동·청소년의 의견표명권을 보장하고, 그들에게 영향을 주는 모든 결정과정에 그들의 견해가 반영되도록 할 것을 권고하였다.

이하는 위원회가 협약 제12조에 합치하도록 관련법의 개정을 권고한 내용이다.

> "아동복지법이 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에서 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리를 포함하도록 개정하라. 교육기관의 징계과정과 학교를 포함한 행정기구와 법원에서 아동에게 영향을 미치는 모든 사안에 대한 아동의 청문권이 촉진되고 아동의 견해가 존중되도록 입법조치를 포함한 효과적인 조치를 취하라."

---

28) '학교운영위원회'는 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항 등을 심의하는 기구로 국·공립 및 사립의 초·중·고등학교, 특수학교에 설치되어 있다. 동 위원회는 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성되어 있다.

29) UN아동권리협약 제3·4 통합 국가보고서, 대한민국정부 2008, 50쪽.

정부가 제시한 국가보고서의 표현, 결사 및 평화적인 집회의 자유에 관한 내용에 대하여 위원회는 1차와 2차에 대한 권고안을 반복하였다. 학교에서는 과거 권고사항(CRC/C/15/Add.197, para.37)에도 불구하고 여전히 학생의 정치활동이 금지되고 있으며. 학교운영위원회 역시 학생의 참여를 배제하고, 학교에 다니지 않는 도시 및 농촌지역 아동·청소년들이 표현과 결사 및 평화로운 집회의 자유를 행사할 수 있는 기회가 제한되고 있다는 것에 대해서도 지적하였다. 협약의 시민적 권리와 자유 영역에 포함되는 제12조부터 제17조와 관련해서는 아동·청소년의 의사결정 과정 및 교내외 정치활동의 적극적인 참여의 보장 즉 모든 아동·청소년이 교내 등에서 정치활동에 참여하거나 이를 수행하고 학교 운영위원회에 실질적으로 참여[30]할 수 있도록 허용하는 것을 포함, 집회와 표현의 자유를 완전히 누릴 수 있도록 법률과 교육부 발행 지침 및 교칙에 대한 개정이 필요하다고 권고하였다.

제5·6차 국가보고서에서는 아동의 의견존중과 표현·결사·집회의 자유와 관련하여 다음과 같이 제시하였다.

> 학교에서의 아동·청소년의 의견존중과 관련한 내용은 다음과 같다.
> "학교의 장은 「초·중등교육법」에 따라 학생 징계 시 그 학생이나 보호자에게 의견을 진술할 기회를 주는 등 적정한 절차를 거쳐야 한다. 징계 처분 중 퇴학조치에 이의가 있는 학생 또는 보호자는 시·도 학생징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있다. 정부는 2011년에 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 학교규칙 제·개정 시 학생, 보호자, 교원의 의견수렴 절차를 마련하였다. 2013년에 '학교규칙 운영매뉴얼'을 발간하여 학생자치활동을 통해 학생들의 의견이 반영될 수 있도록 절차를 안내하고 2014년에는 전국의 초·중등학교 생활지도 담당교사 대상 전문연수를 실시하여 학교규칙 제·개정 과정의 학생참여에 대한 이해를 제고하였다."

30) 초·중·고등학교에서 학생의 의사를 제도적으로 표출하기 위해서는 UN아동권리위원회의 권고를 반영하여 학생의 자치를 실현할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 민주적인 학생회의 구성과 운영이 법제도적으로 보장되어야 한다. 더하여 학교운영위원회의 구성원으로 학생대표를 전체 구성원의 1/4로 보장할 필요가 있다.(이렇게 고쳐도 아동은 전체 구성원의 1/4에 불과함). 학교의 실질적인 구성원인 학생 대표가 학교운영위원회에서 배제되는 것은 학생들의 생활을 규율하는 학교생활규칙의 제·개정에 참여할 수 없다는 것을 의미하며 이는 UN아동권리협약상의 일반원칙과도 배치되는 것이다. 그렇기 때문에 학교의 구성원으로서 스스로의 문제에 대한 의견을 표출할 수 있는 학교운영위원회에 학생참여가 매우 시급하다.

"「초·중등교육법 시행령」에 따라 학교 운영 관련 심의·자문기구인 '학교운영위원회'에서 학교생활에 관련된 사항을 심의할 때 학생의 의견을 들을 수 있으나 학생 참여가 법적으로 의무화되어 있지는 않다. 일부 지역교육청이 제정한 '학생인권조례'는 학생들의 참여권 확대를 위해 학교운영위원회에서의 학생 참여를 제도적으로 보장하고 있어 학교생활 관련 주요 의사결정 과정에 학생 의견을 반영하고 있다."

아동·청소년의 참여 기회 보장과 관련한 내용은 다음과 같다.
"정부는 2004년부터 '대한민국 아동총회'를 매년 개최하여 아동 스스로 의결한 결의문을 해당부처에 통보하여 관련 정책에 반영하도록 노력하고 있다. 2016년에는 아동의 제안 내용을 토대로 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」을 개정하여 학교시설 안전 점검 시 학부모와 학교운영위원회가 추천하는 시설물 안전 전문가가 참여하게 되었다."
"정부는 2012년에 청소년의 의견표명권을 강화하기 위해 「청소년 기본법」을 개정하여 청소년의 자기의사 표명 및 결정권, 본인과 관련된 의사결정에의 참여 등 청소년의 기본적 권리규정을 신설하였다. 또한 국가 및 지방자치단체의 청소년 관련 정책의 수립 절차에 청소년의 참여 및 의견 수렴에 대한 의무규정을 신설하였다."
"정부는 2004년부터 청소년들이 정책과제를 발굴·제안하는 참여기구인 '청소년특별회의'를 매년 개최하고 있다. 12년간 '청소년특별회의'에서 440건의 정책과제를 제안했고 그중 89.1%인 392건의 정책과제가 정부 청소년정책에 일정 부분 수용되었다. 지방자치단체에 정책의견을 말할 수 있는 '청소년참여위원회'는 1998년부터, 지역 청소년시설 운영에 참여할 수 있는 '청소년운영위원회'는 1999년부터 지속적으로 추진하고 있다."

아동·청소년의 표현·결사·집회의 자유와 관련한 내용은 다음과 같다.
"아동의 표현의 자유, 결사 및 집회의 자유를 포함한 기본적 권리는 「대한민국헌법」과 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에 따라 보장되고 있다. 학교는 「초·중등교육법」에 따라 학생, 교사, 보호자들의 의견을 수렴하여 학교운영과 학생생활에 관한 사항을 법령의 범위 내에서 학교규칙으로 만들 수 있다. 따라서 학교는 법

령이 보장하고 있는 학생들의 정치참여 등 자유권을 제한하는 규정을 원칙적으로 둘 수 없다. 정부는 학생의 권리가 부당하게 침해되는 사례가 없도록 시·도교육청과 협의하고 있다. 특히 '학생인권조례'가 제정된 경기도(2010년), 광주광역시(2011년), 서울특별시(2012년), 전라북도(2013년)에서는 학생의 정치 및 사회참여를 제한할 우려가 있는 학교규칙을 점검하고 있다."

아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권에 관한 아동권리위원회의 권고사항은 지난 권고사항과 유사하게 제5·6차의 권고안에서도 제시되고 있다. 그렇다는 것은 우리 정부가 아동·청소년의 인권의 신장을 위하여 아동·청소년과 관련된 법·제도·정책 등에 있어 다양한 방법을 모색한 것은 사실이지만 협약의 이행과 관련해서 소극적인 태도를 취하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 특히 아동권리위원회는 아동·청소년의 표현, 결사 및 평화로운 집회의 자유에 대한 명시적 보장 등을 지속적으로 권고하고 있으나 협약 가입 후 20여년이 지난 지금까지도 이러한 권고사항은 이행되지 않고 있다. 이는 협약의 이행에 대한 우리 정부의 의지가 약하다는 것을 의미하며 아동·청소년 인권의 보장과 신장에 소극적 태도를 취하고 있다는 것을 의미한다. 아동·청소년과 관련된 법·제도·정책에 관한 연구들 역시 우리 정부의 아동·청소년에 대한 법·제도·정책이 현실적으로 아동·청소년의 권리보장에 미흡하며 아동·청소년이 처한 상황에 대해서도 충분히 대처하지 못하고 있다고 지적하고 있다.[31]정부는 UN아동권리협약 가입이 의미하는 협약 내용 이행의 약속을 보다 적극적으로 준수할 필요가 있으며 약속의 이행을 통하여 아동·청소년이 권리주체로서 권리를 행사할 수 있도록 법·제도·정책에 대한 정비를 빠른 시일 내에 하여야 한다.

2. 학교영역에서 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권 보장

정치참여는 선거활동과 투표행위, 정당활동, 공동체적 행위와 같은 '전통적인

31) 이재연, 아동권리모니터링의 내용, 아동권리모니터링 자료집, 한국아동단체협의회, 2005 ; 이재연·황옥경, 아동권리모니터링체계, 아동권리연구 제8권 제4호, 한국아동권리학회, 2005: 김승권.김형욱.정수진, UN아동권리협약 이행 모니터링 사업연구(2007, 4-2008, 3), 보건복지가족부·한국보건사회연구원 아동권리모니터링센터, 2008: 서울대학교 산학협력단, 한국 아동청소년 종합실태조사, 보건복지가족부, 2009.

정치참여'와 가두시위나 항의, 시민발의 등의 '비전통적인 정치참여'로 구분된다. 정치참여는 오프라인상의 참여와 온라인상의 참여 형태가 있다. 전통적인 정치참여는 감소한 반면, 비전통적인 정치참여는 전반적으로 증가하고 있는 추세이다. 세대별로 보면 기성세대가 오프라인상의 전통적인 정치참여가 높다면 젊은 세대의 경우에는 온라인상에서 비관습적인 정치참여가 상대적으로 높은 편이다. 특히 우리나라의 아동·청소년의 경우에는 전통적인 오프라인 상의 정치참여가 현실적으로 광범위하게 제한되고 있기 때문에 대부분 온라인상의 정치적 참여형태로 정치에 참여한다. 이와 같은 현상은 인터넷과 디지털 기술의 발전을 기반으로 하여 정치형태의 다원화(Pluralisierung)를 야기하고 있다. 그 예로는 정치적 의견표명과 정치적 이슈에 관한 토론, 정치적 항의활동, 공직자에 대한 압력행사, 선거와 관련한 활동들이 소셜미디어(Social Media)와 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)등을 활용한 정치적 참여의 형태가 있다. 이것은 정치적 참여의 공간을 인터넷 공간으로 확장시키는 역할을 하였다. 이용자들 간의 자유로운 의견의 교류와 다양한 정보의 공유를 가능하게 하여 기존의 정치적 참여의 형태보다도 장소와 시간에 구애받지 않고 빠르게 여론 형성에 참여하고 영향을 미칠 수 있다는 장점이 있다. 인터넷과 디지털 세대인 아동·청소년 역시 인터넷과 개인 스마트폰을 이용한 소셜미디어(Social Media)와 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service) 뿐만 아니라 트위터(Twitter), UCC(User Created Contents), 블로그(Blog)등을 통하여 이미 정치적 의견표명과 정치적 이슈에 대한 토론 등의 정치적 참여를 하고 있다. 그러나 유독 전통적 정치 참여로서 오프라인 상의 정치적 참여에 있어서는 이와 같이 정치참여의 변화된 환경과 유형을 수용하는 속도가 느리게 진행되고 있다. 그렇기 때문에 점차적으로 아동·청소년을 포함한 젊은 세대들이 전통적 방식의 정치참여의 영역에서 멀어지고 있는 현상이 야기되고 있다. 그러므로 이와 같은 현실적 문제를 개선하기 위해서는 전통적 정치참여의 방법에 있어 시대적 현상을 반영(이미 정치적 참여를 활발히 하고 있는 아동·청소년들의 전통적 정치참여의 영역으로의 수용에 대한 필요)하여 아동·청소년들의 정치적 참여를 확대할 수 있는 구체적 방안의 제시가 필요하다. 이를 통해서 젊은 세대들의 전통적 정치참여 영역으로 부터의 이탈을 방지하고 유입을 촉진하여 오프라인과 온라인상의 정치적 참여에 있어 한쪽으로의 쏠림 현상을 개선할 필요가 있다.

아동·청소년의 정치참여와 의견표명은 학교영역에서 시민교육의 실질적 요소로

반영되어야 한다. 그러나 현실은 오히려 학칙에 의한 정치적 참여와 의견표명이 제한되고 있다. 학교영역에서의 아동·청소년의 정치적 참여는 표현의 자유와 단체의 가입과 활동으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 표현의 자유는 사적 취향의 표현과 학생으로서의 의견표명으로 나누어 볼 수 있다. 사적취향의 표현으로서는 학생들의 두발 및 복장에 대한 자율과 규제의 문제이며 학생으로서의 의견표명은 교지 및 학교신문 발행의 자율, 교내 징계 시 소명절차에서의 발언행사의 문제이다. 이 중에서 아동·청소년의 정치적 참여와 관련한 것은 정치적 의견표명의 자유이다. 이는 교지 및 학교신문 그리고 대자보 등을 통하여 정치적 의견표명을 자유롭게 할 수 있는지의 문제이다. 두 번째는 평화로운 집회·결사의 자유의 문제이다. 집회·결사의 자유는 앞 서 말한 자유로운 정치적 의견표명의 집단적 표명과도 관련되어 있다. 언급된 아동·청소년의 정치적 참여의 자유는 앞서 살펴본 바와 같이, 헌법과 UN아동권리협약에 의하여 보장된다. 특히 학교는 시민성을 함양시키는 교육의 장으로서 단순한 지식전달이 아닌 지식과 실행이 함께하는 시민교육이 이루어져야 하는 곳이다. 때문에 학교영역에서 학생들이 정치적 사안에 대한 스스로의 견해를 자유롭게 표명하는 것이 가능한가? 라는 질문에 '예'라고 답할 수 있어야 한다. 왜냐하면 우리 헌법이 보장하고 있는 정치적 참여와 관련한 가장 기본적이면서 근본적인 권리이기 때문이다. 그러나 현실에서는 '아니다'라는 답을 할 수 밖에 없다.

구체적인 예로는 교내의 전단지·배지 배포의 사례[32]- oo고등학교 2학년 학생이 학생인권관련 토론회의 전단지를 배포하고 청소년인권단체에서 배포한 배지를 학생들에게 나누어 준 행위에 대해 징계절차를 진행하고 배지를 강제로 압수·폐기한 학교의 행위가 표현의 자유를 침해했다고 주장한 사건-와 교내 벽보게시 사례- 2013년 12월에 확산되었던 '안녕들 하십니까'의 대자보 사건을 들 수 있다. 서울의 한 고등학교담벼락에는 "ㅇㅇ고 학생여러분! 안녕들 하십니까?"라는 제목

32) 국가인권위 2008. 2. 28. 결정, 07진인1146, '학교 안에서의 학생의 표현의 자유의 침해'.동 진정사건에 대해서 국가인권위원회에서는 "헌법 제21조, UN아동권리협약 제13조, 교육기본법 제12조, 초·중등교육법 제18조의4에 비추어 '위 전단지는 학생인권을 위해 외부단체에서 개최하는 토론회 참석을 홍보하는 내용으로 구성되어 있어 우리나라 학교 교육현실에 대해 다소 비판적이고 과장된 문구를 사용하고 있다고 해도 그것이 타인의 권리를 침해하거나 공중도덕·사회윤리를 침해하는 내용이라고 볼 수 없다"고 판단하였다. 따라서 "전단지의 교내배포절차와 위반시 징계에 대한 명시적 학내규정도 없는 상황에서 허가받지 않은 전단지 배포를 이유로 진술서 작성요구 등의 조사를 하고 선도위원회 참석 공문을 교부하는 등 절차를 진행한 행위는 표현의 자유를 억압하는 것"이라고 결정하였다.

의 대자보가 게시되었다. 당시 동 학교의 재학 중인 ㅇ(17)군은 대자보에 입시문제와 철도노조파업 문제를 들어'긍정'을 강요하는 사회를 비판하며 "부정은 부정하다 외칠수 있어야 합니다"는 내용의 글을 게제 하였다. 다음날인 20일 해당 고등학교는 이 대자보를 떼어내었고 이에 다시 ㅇ(17)군은 학교 쪽이 일방적으로 대자보를 떼어낸 것을 비판하는 유인물 600장을 23일 뿌렸다. 이후 학교 측에서는 ㅇ(17)군에게 징계하겠다는 뜻을 밝혔다. 전국 각 학교에서도 같은 사안에 대한 동일한 절차가 진행되었다.

동 사건과 관련하여 당시 교육부는 전국 시·도교육청에 보내 일선 중·고교 (「고등학교 면학분위기 유지를 위한 생활지도 철저」, 2013년 12월 18일 자)에서 '일부 학생들의 사회적 이슈와 관련된 내용의 벽보가 면학분위기를 해칠 우려가 있으니 학업에 전념할 수 있도록 생활지도에 만전을 기하라'는 내용이 담긴 공문을 보냈다.[33]위원회에는 서울시 교육청이 보낸 공문의 내용은 UN아동권리협약 제13조와 헌법 제21조에서 보장하는 표현의 자유에 반한다고 판단하였다. '벽보게시행위'는 표현의 자유에서 보장하고 있는 표현행위이고 기본권주체로서 아동·청소년은 동 기본권을 향유할 수 있다. 동 공문에서 언급하고 있는 '면학분위기조성'은 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 기본권 제한 사유인 '국가안전보장', '질서유지', '공공복리'에 해당되지 않으며, 벽보게시행위도 학내질서를 어지럽힌다고 단정할 수 없다고 판단하였다.

특히, 학교는 학생의 인권을 보장해야 할 법적 책무를 지고 있다[34]는 점을 강조하였다. 서울시학생인권조례 제17제4항[35]에서 학생이 표현의 자유를 행사하는

---

33) 이에 대해서 서울시교육청 학생인권위원회에서는 서울시내 고교 교내에서 진행된 "안녕들하십니까"라는 학생들의 벽보에 대해서 이를 무단으로 철거되거나 벽보를 붙인 학생에 대한 징계, 불이익 위협, 반성문이나 각서 작성 강요, 학부모 소환 등에 대해 "학내 벽보게시등은 표현의 자유의 정당한 행사이므로 학생의 인권을 침해하는 일이 재발되지 않도록 서울시교육청이 서울시내 모든 학교에 즉시 공문을 발송할 것"을 권고하였다.

34) 교육기본법 제12조 제1항에서는 "학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다."고 규정하고 있으며, 초·중등교육법 제18조의4에서는 "학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다."고 규정하여 학교의 학생인권보호를 명시하고 있다.

35) 서울특별시 학생인권조례 제17조(의사표현의 자유)
① 학생은 다양한 수단을 통하여 자유롭게 자신의 생각을 표현하고 그 의견을 존중받을 권리를 가진다.
② 학생은 서명이나 설문조사 등을 통하여 학교 구성원의 의견을 모을 권리를 가진다.
③ 학생은 집회의 자유를 가진다. 다만, 학교 내의 집회에 대해서는 학습권과 안전을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 학교규정으로 시간, 장소, 방법을 제한할 수 있다.

경우 '지도·감독'할 수 있다고 되어 있으나, 이는 '표현의 자유 행사를 적극 보장하면서 그 표현의 내용, 방법이 다른 학내 구성원의 인권을 침해하거나 명백한 위험성을 내포하고 있지 않은지 주의 깊게 살피라'는 의미라고 판단하였다. 따라서 이 사건에서의 '벽보'는 '다른 구성원의 인권을 침해하는 내용이거나 명백한 위험성을 전혀 담고 있지 않으며, 사회현안이나 교육현실에 대한 의견을 표현한 것일 뿐'이어서 지도·감독의 대상이 된다고 보기 힘들며, '벽보게시행위' 또한 다른 구성원의 안전이나 인권을 침해한다고 볼 합리적 근거도 없다고 판단하였다. 오히려 학교 및 교직원은 학생에게 벽보게시 공간이나 절차를 안내함으로써 학생의 표현의 자유를 적극 보장해야 할 의무가 있고 이 경우에도 '내용' 자체를 문제 삼아 수정요구, 게시불허를 할 수는 없다고 보았다.

위에서 제시된 사례는 학교 내에서 이루어지는 학생들의 정치적 의견표명의 제한의 일각에 불과하다.

반면 우리의 현실과는 달리 미국에서는 1969년 Tinker v. Des Moines Independent Community School District 사건[36]을 통하여 아동・청소년의 정치적 의견표명을 보장하고 있다. 본 사건은 베트남전쟁반대의 의견표시로서 검은 완장을 착용하고 등교하려는 학생들에 대하여 공립학교장들이 동 완장착용 행위를 금지하는 규칙을 만들었고, 위반 시에는 학생들에게 완장을 착용하지 않을 때까지 등교정지처분을 내릴 수 있도록 하였고, 이후 규칙 위반을 이유로 등교정지처분을 받은 학생들이 당해 규칙의 합헌성 여부에 대하여 소송을 제기한 것이다. 이 사건에 대하여 당시 연방최고법원은 7대 2로 당해 규칙을 위헌으로 판시하였다. Fortas 판사는 "학교당국이 교내에 있어서 학생들을 규율할 권리가 있지만, 또한 미연방 수정헌법 제1조의 권리는 교사와 학생 모두에게 유효하게 적용된다."그리고 "학생이든 교사이든 학교에서 언론 또는 표현의 자유라고 하는 그들의 헌법상의 권리를 포기하는 것은 인정되지 않는다."라고 판시하여 학생의 의견표명권을 인정하는 것은 물론, 특정한 정치적 의견을 표명하는 것은 헌법상의 권리로 아동・청소년과 성인과의 차이가 있을 수 없음을 명확하게 언급하였다. 동 판결을 통해서 알 수 있듯이 미국에서는 일찍부터 아동・청소년의 정치적 견해의

---

④ 학교의 장 및 교직원은 학생이 표현의 자유를 행사하는 경우 이를 지도·감독할 수 있다. 다만, 부당하고 자의적인 간섭이나 제한을 하여서는 아니 된다.

⑤ 학교의 장 및 교직원은 교지 등 학생 언론활동, 인터넷 홈페이지 운영 등 표현의 자유를 최대 한 보장하고, 이에 필요한 행·재정적 지원을 하도록 노력하여야 한다.

36) 393 U.S.503(1969), pp.506-507.

보장은 물론 표현의 자유를 성인과 동등하게 보장하고 있다. 이는 현재 우리 나리에서의 아동・청소년의 정치적 의견표명에 대한 보호의 현실과는 사뭇 다른 모습이 아닐 수 없다.

3. 외국의 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권의 보장

살펴 본 바와 같이, 우리나라 아동·청소년은 선거권연령이 '만18세'로 하향 조정되었지만 여전히 정치적 참여와 정치적 의견표명에 있어서 제한을 받고 있다. 민주시민성의 자질을 함양할 수 있는 다양한 정치적 참여활동이 보장되어야 함에도 불구하고 '만18세'에 이르러서야 겨우 선거권을 행사할 수 있다. 우리나라와는 달리 외국의 경우에는 직면하고 있는 세대간 불평등의 문제의 해결과 민주주의 발전을 위해서 아동·청소년들의 이른 나이부터 정치적 참여를 적극적으로 독려한다. 대표적으로는 16세 선거권과 16세~18세 피선거권 연령 하향을 위한 법개정의 움직임이 있으며, 자유로운 정치적 의견표명과 평화로운 집회 시위의 보장, 그리고 정당 가입과 단체의 결성 및 참여의 기회 보장을 통해서 적극적으로 정치적 참여활동을 지원하고 있다.

이하에서는 정당법에서 선거권연령을 준용하여 '18세 미만자'의 정당가입 및 활동을 제한하고 있는 우리와 달리, 어린 나이부터 정당활동을 통해 정치적 견해를 형성하고 표현하고 정치적 감응성을 체화하는 외국의 경우를 살펴본다.

정치적 참여의 일환으로 정당 활동에 대한 보장은 자신이 속한 정치공동체의 사안에 대한 관심을 갖고 다양한 정치적 쟁점이나 현안에 대한 이해를 높일 수 있다. 또한 정당 활동을 통해서 민주시민교육이 이루어질 수 있다. 영국, 독일, 핀란드, 스웨덴 등 민주시민교육이 발전한 국가의 경우 민주시민의 교육에 각 정당이 적극적으로 참여하는 것을 확인할 수 있으며, 젊은 세대를 대표할 수 있는 정치가를 배출하여, 현재 국가의 국정운영에 주요한 역할을 수행하고 있는 것을 확인할 수 있다. 때문에 정당가입연령을 하향할 경우 아동·청소년의 정치활동을 활성화하고 정치참여를 확대할 수 있다. 뿐만 아니라 정당정치가 활성화되는 계기되며 아동·청소년의 정당정치 참여는 민주시민교육의 일환이 되기 때문에 장기적으로 민주주의를 심화, 발전시키는데 도움이 된다.

유럽 등 선진국의 경우에는 선거권 연령보다 정당 가입 연령이 낮다. OECD 속한 국가의 대부분은 선거연령은 18세인데, 정당가입 연령은 이 보다 낮거나 동일

하다. 특히 영국이나 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다 등은 18세의 선거권연령보다 정당가입 연령이 낮다. 또한 이들 대부분의 국가들은 정당의 가입 연령을 정당법으로 규정한 우리와는 달리, 각 정당의 당헌·당규로 가입 연령을 규정하고 있다. 한국의 경우 정당법에 정당 가입 자격을 규정하고 있으며, 가입 연령을 선거권자인 '만18세'로 제한하고 있다. 하지만 대부분의 국가들은 우리와 같은 정당법을 가지고 있지 않을뿐더러 법으로 정당가입 자격이나 연령을 규정하는 경우가 거의 없다. 정당 가입연령은 동일국가 내에서도 정당별로 다른 경우가 많은데 예를 들어 독일의 경우 기민당은 16세인 반면, 사민당은 14세이다. 이는 대부분의 국가들이 별도의 정당법을 가지고 있지 않아 당원 자격 등을 당헌·당규로 규정하고 있기 때문이다.

외국의 정당가입연령에 대해서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영국의 경우이다. 영국은 당원가입 연령을 법률이 아닌 정당의 당헌과 당규로 당원자격을 규정하고 있다. 주요 정당인 보수당과 노동당의 당원가입연령이 다르다.

보수당의 경우 별도의 연령 제한이 없으며, 보수당의 목표와 가치를 공유하고 당헌을 준수하는 자는 누구나 당원이 될 수 있다고 규정하고 있다. 반면 노동당은 당원자격을 15세 이상으로 제한하고 있다. 정당의 당원이 될 수 있는 별도의 자격을 규정하지 않고 아동·청소년의 정당가입을 허용하고 정당 내에 청소년 조직을 두고 청소년들에 대한 정치교육을 실시하고 있다. 어려서부터 정당 활동을 통해 정치적 관심이 높은 아동·청소년들은 당내에서 다양한 활동과 경험을 기반으로 정치인의 길을 가기도 한다.

둘째, 독일의 경우이다. 독일은 우리나라와 같이 정당법을 가지고 있지만 정당법에서 당원 자격이나 당원 가입연령을 규정하지 않고, 정당이 자율적으로 당헌이나 당규를 통해 당원자격을 정하고 있다. 보수정당인 기민당의 경우 16세 이상이면 당원 가입이 허용되고, 사민당의 경우 14세 이상이면 당원 자격이 부여된다. 사민당은 14세 이상이면 당원가입을 가능하게 하고 있으면서 별도의 청년 조직인 "청소년사회주의자"를 운영하여 당원으로 가입하지 않고도 사회당에서의 활동이 가능하게 하고 있다. 독일의 정치교육의 특징은 각 정당 산하의 정치재단 등을 통해서 이루어지고 있다는 점이다. 각 정당은 아동·청소년에게 정치활동이나 정당 활동을 경험할 수 있는 기회를 제공함으로써 정치에 관심이 있는 젊은 정치인들을 육성하고 있다. 또한 독일은 선거운동에 대한 제한을 규정하지 않음으로

서 자유로운 선거운동을 보장한다. 아동· 청소년의 경우에도 선거운동 관련 제한을 받지 않는다. 연방선거법이나 정당법 등에서 선거운동과 관련된 별도의 제한 규정을 두고 있지않는 점이 선거운동 방법이나 기간, 운동원 등과 관련된 제한 규정을 두고 있는 우리와 다르다.

이처럼 외국의 경우에는 정당가입 및 단체의 가입 등을 정치활동에 대한 적극적 지원을 통해 정치교육, 민주시민교육을 시행하고 있다는 확인한 반면에 우리는 여전히 학교영역에서 지식전달이라는 기존의 교육방법을 고수한 채로 민주시민교육의 방안을 강구하고 있는 현실을 재확인할 수 있다. '인간은 탄생한다. 그러나 시민은 형성되는 것 이다'라는 말처럼 시민권은 투쟁의 결과로서 쟁취된 것이다. 시민성 역시 마찬가지이다. 지속적인 교육과 경험을 통하여 축척되는 것이다. 교육과 경험은 결코 분리될 수 없다. 그러나 현실에 있어서 우리나라의 시민교육은 아동·청소년들에게 '지식'은 전달하나 전달된 지식을 '실행'할 수 있는 충분한 환경을 제시하지 못하고 있다. '좋은 시민'이 되기 위한 자질인 시민성은 자율성, 참여의식, 연대성을 요소로 한다. 자율성은 자유로운 선택과 이에 상응하는 책임 수행의 경험을 통해 형성된다. 그러나 근본적으로 현 교육시스템에서의 시민교육은 아는 것 이상으로 행동하는 것이 중요하다는 점으로의 인식전환이 요청된다. 서비스러닝(service-learning)시민교육이 강조하는 실행을 통한 학습(learning by doing)의 도입을 현실화시키는 것이 요청된다.

Ⅳ. 결론을 갈음하여: 아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권 보장을 위한 개선안

아동·청소년의 정치적 참여와 의견표명권이 실질적으로 보장되기 위해서는 공직선거법상 선거권연령과 피선거권연령의 하향입법은 물론 선거권연령을 준용하고 있는 정당법 및 지방선거권연령이 각 각의 목적에 부합하도록 연령이 개별적으로 규정될 필요가 있다. 이보다 먼저 아동·청소년들의 주된 생활영역인 학교에서 자유로운 정치적 의견표명의 자유와 자치활동이 실질적으로 보장되어야 한다. 현 우리나라 법체제는 학생자치를 명문으로 보장함과 동시에 학생규칙을 통해서 제한할 수 있도록 구성되어 있다. 이와 같은 구성은 (상위규범인)법률이 보장하고 있는 권리를 (하위규범인)규칙에 의해서 제한받게 되는 규범구조적 모순을 야기하

고 있다.

구체적으로 살펴본다면 학생들의 자치활동을 보장하고 있는 규정은 초·중등교육법 제17조이다. 동 규정은 "학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다."라고 규정하고 있다. 여기서 학생의 자치활동에 대한 운영과 조직에 관한 사항이 학칙에 의해 정해짐을 알 수 있다. 학칙에 관한 것은 초·중등교육법 제8조 제1항의 규정 "학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 "학칙"이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다." 제2항의 "학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다."는 규정을 근거로 초·중등교육법 시행령 제9조에 의하여 학교규칙의 내용이 결정된다는 것을 알 수 있다.

또, **초·중등교육법 제18조 제1항**에서는 "**학교의 장**은 교육상 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다.…"라고 규정하여 학교장은 학칙에 대한 자율적인 제·개정권과 '**교육상 필요한 경우**'라는 자의적 해석이 가능한 규정을 통하여 학생의 자치활동에 대한 제한을 할수 있다. 또한 초·중등교육법 시행령 제9조 7호에서는 학칙의 기재내용을 "…교육목적상 필요한… 학교내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항…"이라는 매우 추상적인 용어를 사용함으로써 학생의 학교생활 전반에 걸친 제한이 가능하도록 규정하고 있다.

정리하면 학생의 자치활동은 학칙에 의하여 운영과 조직이 결정되는 구조이며, 여기서 중요한 근거가 되는 학칙은 학교장의 재량에 달려 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 같은 규범 안에서 권리를 부여하고 다른 한편으로는 자유로운 제한이 가능하게 하는 구조로 규범구조적인 모순이 보인다. 물론 학칙의 제정에 학생의 참여가 보장된다면 이는 달리 이해될 수 있다. 그러나 학칙의 제·개정에는 학생이 참여할 수 있는 규정이 없다.

학교의 자율적 운영과 관련된 학교운영위원회[37]의 참석 역시 같은 구조이다.

학교운영의 참여 근거규정은 교육기본법 제5조 제2항에서 "학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따

37) '학교운영위원회'는 학교헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항 등을 심의하는 기구로 국·공립 및 사립의 초·중·고등학교, 특수학교에 설치되어 있다. 동 위원회는 교원대표·학부모대표 및 지역사회 인사로 구성되어 있다.

라 학교운영에 참여할 수 있다."고 규정하고 있으나 초·중등교육법 제31조 제2항에서는 "국립·공립학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다."라고 규정하여 구성원으로서 학생을 배제하고 있다. 다만 초·중등교육법 시행령 제59조의4 (의견 수렴 등) 제2항의 "국·공립학교에 두는 운영위원회는 학생의 학교생활에 밀접하게 관련된 사항을 심의하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 학생 대표 등을 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다."와 제3항 "국·공립학교에 두는 운영위원회는 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 학생 대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안하게 할 수 있다."의 규정을 통하여 **임의적으로 학생들의 의견을 반영할 수 있다**고 하고 있다. 이 역시 임의적인 규정으로 학교영역에서 아동·청소년인 학생의 참여에 대한 규정이 매우 형식적이라는 것을 재확인시킨다.

학교에서 학생이 정치참여를 경험할 수 있는 것은 학생자치활동의 일환인 학생자치회의 조직과 운영이다. 학생들이 자신이 속한 공동체인 학교의 공공문제에 대해 영향력을 행사하기 위해 자신들의 의사를 표현하는 구체적인 행동이다. 원칙적으로 자발적인 참여의사를 가지고 행동하는 것이므로 학교영역에서 학생선거는 민주주의에 대한 실질적 경험을 가능하게 해 준다는 데 중요한 정치교육적 의의를 갖는다. 학생은 선거를 통하여 학교 공동체에 관심을 갖고 공동체 현안 문제를 인식하게 된다. 또 해결책 제시를 위하여 서로 토론하고 이런 과정 속에서 합의를 통해 최적의 방안을 도출하게 된다. 결과적으로 학생선거는 민주시민이 요구하는 자질을 실행을 통하여 형성할 수 있는 방법의 일환이다. 이것은 정치영역에서의 정치참여와 가장 유사한 행동이라 할수 있다.

현재, 우리나라의 학교영역에는 아동·청소년의 정치적 참여확대에 있어 오히려 저해되는 요소가 너무 많이 존재하고 있다. 때문에 학교영역에서 학생들의 정치적 참여와 의견표명권을 보장하기 위해서는 언급된 법제도의 모순적 규정들에 대한 개선이 시급히 이루어져야 한다. 특히 학생들과 관련된 의사결정 과정 및 교내외 정치활동의 적극적인 참여의 보장이 민주시민교육의 일환으로 포함되어 학교와 지자체의 연계를 통하여 실질적으로 이루어져야 한다. 또한 학교운영위원회에 아동·청소년의 참여를 실질화 할 것을 포함하여, 집회와 표현의 자유를 완전히 누릴 수 있도록 법률과 교육부 발행 지침 및 학칙에 대한 개정 역시 함께 진행될 필요가 있다.



아동의 권리에 기반한 아동의 의사결정 지원 과제

김 형 욱

(서울특별시 시민인권보호관)

아동의 권리에 기반한 아동의 의사결정 지원 과제

김형욱(서울특별시 시민인권보호관)

아동이 인간으로서의 존엄성을 보장받고 권리행사의 주체로 성장·발달하기 위한 중요한 요소 중 하나가 유엔아동권리협약 제12조의 아동의 의견표명권에 근거를 둔 의사결정 지원(의사결정 과정에서의 실질적인 참여권 보장의 과제)이 어떻게 이루어지느냐에 달려 있다. 즉 아동에 대한 지원은 아동이라는 이유로 어떠한 차별적 환경에 놓이지 않고, 인간존엄성에 대한 훼손은 불가하며, 아동이 자신의 권리를 알고, 그 권리를 적극적, 능동적으로 행사하는 주체라는 점, 자신과 관련한 일에 대한 문제해결의 주체라는 점에 대한 분명한 인식이 전제되어야 한다. 또한 의사결정 지원은 보건, 복지, 교육, 청소년활동, 소년사법 등 전 영역에 걸쳐 영역간의 차이가 없이 생애적, 통합적, 유기적으로 이루어져야 한다. 이러한 의사결정 지원이 필요한 이유는 아동의 최선의 이익을 확보하기 위함이다. 당사자 아동의 의사를 확인하지 않고, 더 나아가 의사결정 과정에서 적절한 지원을 하지 않고서는 아동의 의견을 들을 수 없고, 결과적으로 아동에게 최선의 이익이 되는 내용을 이끌어내고 확인할 수 없기 때문이다.

그러나 아동의 의사결정 지원은 매우 어렵고, 고려해야 하는 상황 등이 매우 다양함을 알아야 한다. 더욱이 아동이 자신과 관련한 일에 의사결정을 하기 까지 작금의 사회제도는 기다려 줄 수 있는가?라는 문제도 있다. 시간과 공간, 지원인력 등의 한계가 현실적으로 존재하는 제도적 틀 안에서 의사결정을 해야 하는데 아동이 의사를 표명하고 결정하도록 곁에서 지켜보며 기다린다는 것은 결코 쉽지 않다. 또한 기다림의 과정에서 어느 부분에서 개입을 해야 할지는 아동의 곁에 있는 사람들의 개인적 역량도 영향을 미친다. 따라서 아동의 곁에 있는 사람들(퍼실리데이터, 촉진자)이 아동의 언행에 대해 통찰하는 역량을 키우고, 역량을 발휘할 수 있도록 노동환경 개선 등에 대한 고려는 매우 중요하다.

인권의 역사는 계속 발전하고 있고, 시대가 변하면서 인권 내용은 매우 다양해지고 있다. 이미 권리의 확장시대에 들어섰다. 하지만 선거권 연령 인하, 폭력피

해 아동의 진술권 보장 등 아동의 의견을 권리로서 경청하고 인용하는 상황은 다양해지고 있는데 현장에서의 지원을 위한 사전준비나 관리는 어떠한지 검증이 필요하다. 그동안 어리다는 이유로 보호의 틀 안에서 제한된 권리, 학생이라는 이유로 유보된 권리, 이 외에도 각양각색의 이유로 박탈되거나 무시되어 온 권리로 인해 정작 권리행사를 할 때 아동 스스로가 어떻게 행사해야 할지 모르는 경우도 발생한다. 그렇기 때문에 생애적 관점에서 아동이 자신과 관련한 의사결정 과정에 참여하고, 시행착오를 거치면서 적절한 지원을 받으며 성장하는 것은 그 자체가 권리이고, 아동이 권리행사의 주체가 된다는 말이다.

따라서 아동의 의사결정을 지원한다는 것은 아동권리에 기반을 둔 아동의 최선의 이익을 확보하기 위한 실천적 활동으로, 각 영역에서는 영역의 특성을 고려하여 관리와 통제 속에 제한된 의사결정의 한계를 극복하면서 ①의사결정에 참여하는 내용과 방법 등과 관련한 정보가 아동의 발달단계에 맞게 사전에 적절하게 제공되어야 하고, ②제공된 정보를 바탕으로 의사결정 과정에 참여하는 아동과 함께 있는 사람들이 참여환경, 즉 시간, 장소, 분위기(안심할 수 있는 환경) 등 아동친화적인 제반환경을 제공하는 촉진자로서의 역할인식을 분명히 하고, ③의사결정의 결과가 어떻게 반영되고 활용되었는지에 대한 분명한 피드백이 이루어져야 한다.



『누구나 자기 상황이나 처지를 다른 사람이 알아주기를 바란다.』

- Everyone wants to be heard.-

황 옥 경

(서울신학대학교 아동보육학과)

『누구나 자기 상황이나 처지를 다른 사람이 알아주기를 바란다.』
- Everyone wants to be heard.-

황옥경(서울신학대학교 아동보육학과)

우리나라에서 아동의 참여는'연령'과'능력'이라는 현실과 개념의 틀 안에서 제한되었다. '정상'과 '표준화'를 확인하는 발달심리학과 피아제 등의 인지심리이론가들이 능력의 차이 관점으로 아동기를 설명함으로써 '차이'를 강조하게 되면서, 사람들이 아동을 발달상태가 부족하고 결핍된 존재로 인식하게 되었다고 보았다. 발달이론이 아동을 자율성, 합리성 및 책임감의 관점에서 '부족한' 성인능력을 가진 위치에 놓았다는 Rogers (2004)의 지적도 있다.

외국에서 중학교를 다니는 우리나라의 어느 아동이 우연한 기회에 외국인이 참여하는 포럼에 간 적이 있다. 그 포럼에는 국내외 학자들이 함께 아동의 보호와 관련한 주제로 논의하는 자리였다. 참석자 중에는 외국의 법률가뿐만 아니라 경찰도 있었다. 자유롭게 차를 마시는 휴식시간에 이 아동은 외국에서 온 포럼 참가자들이 다가와 다양한 주제로 대화하였지만, 한국의 참가자 중 그 누구도 자기와 대화하려 들지 않아 이상한 느낌이 들었다고 한다. 이 아동은 한국의 어른들은 아이들에게 질문하지도 않고, 아이들의 설명을 들으려 하지 않으며 그야말로 무능력한 아가 취급하기 일쑤라고 말한다. 대부분의 우리나라 아동이 하고 있는 위와 같은 경험은 협약 12조항 중 자신의 생각을 자유롭게 표현할 권리와 자신의 관점을 가질 권리에 해당한 경험이다. 아이를 대하는 이와 같은 위 문화는 어디에서 기인한 것인가?

최근의 사례다. 해외 각국은 코로나 19 팬데믹을 아동에게 어떻게 설명해야 하는지 관심을 기울였다. 왜 학교에 가지 못하고 손을 깨끗이 씻어야 하는 지의 예방 수칙을 어떻게 설명해야 아동의 불안을 줄이고, 이 새로운 위험 상황에 건강하게 적응할 수 있도록 도울 수 있는 가에 관심을 기울인다. 이 사항은 협약 12조항 중 자

신의 주변에서 일어나고 있는 일에 대해 알 권리가 있다는 내용과 연관한다. 아동참여 중 우리나라에서 '아동에게 마스크 써라' 등과 같은 과제 중심의 요구를 하는 것과는 사뭇 다른 태도이다. 아동인권을 말하면서 아동권리위원회 활동, 선거권 연령 하향 등과 같은 형식적인 참여의 틀을 강조하는 우리 사회의 아동인권 성장과도 차이가 있다.

협약의 4대 일반원칙 중 아동기 개념의 혁신을 요구한 조항은 단연 협약 12조의 아동의사표명권을 규정한 참여 관련 조항이다. 이 조항은 과거부터 이어져 온 보호의 대상자 아동에 대한 인식에 아동이 자신의 의사를 표명할 수 있는 존재를 더해 이해 할 수 있어야 함을 전 세계 사람들에게 주문하고 있다.

'보호의 대상자'이면서'권리의 주체자'라는 아동의 이 이중적 신분은 법률 제정과 정책수립, 그리고 서비스를 계획하고 제공하는 과정에서 상당한 혼선을 초래하고 있다. 많은 경우에 아동의 의사표명권을 강조하면서, 아동이 보호대상자로서의 지위 역시 여전히 아주 의미 있고 유효한 협약의 내용이라는 것이 소홀하게 다루어진다. 뿐만 아니라 12조항이 내포한 역량 보육, 말하기, 듣기, 연령과 성숙도 고려하기 등의 각기 다른 참여의 내용이 혼재하여 연구자와 이 조항을 인용하는 사람에 따라서'의견표명권', '의사결정권','의견청취권,'이라는 용어로 사용되고 있다. 각기 12조항의 일부 내용을 다루면서 각자가 선택한 제한된 개념이 12조항 참여권의 내용 전체를 포괄한다고 오인하는 경우가 적지 않다.

> 제12조 1 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.
> 2 이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 여하한 사법적, 행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법상 절차규칙에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.

12조항에 대한 Lansdown(2001)의 해석에 따르면, 12조항은 다음의 사항을 내포한다.
Lansdown (2001; p.2) has interpretation about Article 12:

• All children are capable of expressing a view 모든 아동은 표현의 역량

• The right to express their views freely자신의 생각을 자유롭게 표현할 권리
• The right to be heard in all matters affecting them자신에게 영향을 미치는 일에 대해 알 권리
• The right to have their views seriously자신의 의견을 가질 권리
• In accordance with their age and maturity그들의 연령과 성숙도에 적합해야 한다.

Lansdown(2001)의 해석에 기초할 때, 12조항은 아동의 참여 역량을 인정하고 있지만, 더불어서 연령과 성숙도를 고려할 것을 동시에 확인할 수가 있다.

협약이 탄생하기까지 아동은 역사적으로 대부분의 시기에 아동기 그 자체가 커다란 사회적 의미와 지위를 갖지 못했다. 조셉도네이도는 아동이 언제나 성인의 욕구에 뒤처져 있었으며 대부분의 아동문학 작품속의 아동들이 종국에는 어른이 말하는 대로 행동할 때 긍정적인 보상을 받게 하여 성인이 의도하는 대로 아동이 자라도록 아동을 식민화 했다고 비판하는 의견도 있다(조셉도네이도).

Lyon(1995)의 연구는 4세에서 7세까지 아동이 법정에서 증언할 수 있는 능력이 있음을 확인하여 아동은 법정에서 진실을 말하거나 옳은 것을 말하는 것에 능숙하지 않다는 선입관을 불식하였다. 아동은 이혼과 같은 가족생애의 위기에서 타당한 판단을 할 수 없고, 이혼과정에서 의사표현을 하기 보다는 보호가 필요하다는 주장에 대해서도 Hemrica와 Heyting(2004)할 수 있는 연구결과를 내놓았다. 이들은 네덜란드와 영국에서 부모 이혼시 동거가족을 선택하는 과정에서 아동이 의사표현을 할 수 있다는 것을 확인하였다. Davis와 Kirkpatric(2000) 역시 아동은 그들이 배우는 교육과정과 교직원에 대한 평가나, 학교의 운영관리 등에 대해 의사를 표현 할 수 없을 것이라는 어른의 생각이 편견이었음을 덴마크, 독일, 네덜란드, 스웨덴 아동을 대상으로 한 연구에서 확인하였다(황옥경, 2014 재인용).

이러한 연구의 결과가 알려지고, 우리나라 아동복지 서비스와 사법체계 등에서 아동참여를 강조하면서 아동의견표명 기회를 제공하고자 제도개선을 해 왔다. 최근 논란이 되고 있는 아동보호서비스 과정에서의 아동의견 존중의'가정복귀'의사에 따라 복귀후 재학대아동이 되거나, 아동복지 서비스 유형을 결정하는 과정에서 아동의 의

사가 가장 중시 되어 결국 아동이 불안정한 양육 상황에 처하게 되는 등 결국 아동을 위험에 빠뜨리는 경우가 아동참여 회의론을 키우고 있다.

권리와 보호의 주체자로서의 아동의 이중적 신분구조의 갈등과 긴장, 그리고 참여의 혼선을 해소할 해법은 아동 최선의 이익에서 찾을 수가 있다. 아동 보호와 권리주체자를 양팔에 올리고 이의 중심축은 아동최선의 이익이 받쳐 주는 이 삼각축이 우리 인식에서 늘 자리 잡고 있어야 한다. 최근 아동의 보호서비스 과정에서 원가정 복귀 원칙과 아동의사표명권을 적용한 나머지 아동을 폭력적인 양육환경의 사지로 몰아 낸 아동보호서비스가 문제가 되고 있다. 보호의 대상자 아동과 아동최선의 이익간의 균형추가 맞지 않은 결과이다. 항상 짚어봐야 할 것은 아래의 사항이다.

- 아동참여의 과정이 아동권리 전반을 고려하였는가?
- 아동 최선의 이익이 가장 우선적으로 고려되었는가?

월드뱅크는 아동의 의사결정을 격려하고 지지해주는 것이 아동이 근로자로서 창업가로서 부모로서 그리고 한 시민으로서 성공적으로 미래를 살아갈 수 있도록 돕는 것이라고 보았다. 더 많은 역량을 요구하는 미래사회에 부응할 수 있는 역량을 갖춘 성인으로 자라도록 하는데 필요한 핵심요소를 아동참여라고 본 것이다. 아동참여에 대한 World Bank의 관점은 아동복지를 실천하는 과정에서도 적용되어야 한다.

2020년도 한국아동권리학회 춘계학술대회

권리주체로서 아동 : 아동의 의사결정 어떻게 지원해야 하나

발행일 : 2020년 07월 22일
발행처 : 한국아동권리학회

부산광역시 부산진구 엄광로 176
동의대학교 보육가정상담학과 구은미교수 연구실
Tel: 010-7490-1580 Fax: 070-7372-4233
E-mail: kccr1@hanmail.net
Homepage: www.kccr.or.kr