

■ 한국 아동·청소년 인권실태 연구II 전문가 워크숍

아동·청소년 인권 관련 국내·외 동향

일시 | 2012년 6월 5일(화) 14:00~17:00

장소 | 한국청소년정책연구원 세미나실(10층)

주최 | 한국청소년정책연구원



한국청소년정책연구원  
National Youth Policy Institute

## 세부일정

### <한국 아동·청소년 인권실태 연구 II> 전문가 워크숍

- 아동·청소년 인권 관련 국내·외 동향 -

#### 개회 및 발표자 소개

14:00 ~ 14:10

임희진 연구위원(한국청소년정책연구원)

#### 환영인사

14:10 ~ 14:20

이재연 원장(한국청소년정책연구원)

#### 주제발표 1

14:20 ~ 14:40

유엔아동권리협약의 보고제도

송신혜 과장(유니세프)

#### 주제발표 2

14:40 ~ 15:00

유엔아동권리협약과 선택의정서

이승현 부연구위원(한국형사정책연구원)

#### 주제발표 3

15:00 ~ 15:20

UN 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)와 아동권

서여정 팀장(세이브더칠드런)

#### 주제발표 4

15:20 ~ 15:40

아동·청소년 인권에 기반한 국가인권정책기본계획(NAP)

이은주 교수(동국대학교)

#### 주제발표 5

15:40 ~ 16:00

학생인권조례 제정 현황 및 발전방안

김형욱 학생인권옹호관(경기도교육청)

#### 종합토론

16:00 ~ 17:00

참석자 전원

#### 폐회

17:00

임희진 연구위원(한국청소년정책연구원)

# 목 차

■ 유엔아동권리협약의 보고제도 .....	1
1. 서론 .....	2
2. 국제인권의 발전과 아동권리협약의 탄생 .....	2
3. 아동권리협약의 보고제도 .....	3
4. 결론 .....	7
■ 유엔아동권리협약과 선택의정서 .....	9
1. 아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 선택의정서 .....	10
2. 아동무력분쟁 참여에 관한 선택의정서 .....	13
3. 청원권에 관한 선택의정서 .....	14
4. 의정서에 대한 평가 .....	17
■ UN 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)와 아동권 .....	19
1. 국가별 인권상황 정기검토 개요 .....	20
2. 제1차 UPR 아동 관련 개선 권고 사항 .....	26
3. 제2차 UPR 아동 관련 시민단체 권고 사항 .....	27
■ 아동·청소년 인권에 기반한 국가인권정책기본계획(NAP) .....	34
1. 서론 .....	35
2. 국가인권정책기본계획(National Action Plan: NAP) .....	36
3. 아동청소년 NAP 추진과제 및 이행방안 .....	38
4. NAP의 4대 기본권리 보장 수준 .....	39
5. 결론 .....	44
■ 학생인권조례 제정 현황 및 발전방안 .....	48
1. 들어가며 .....	49
2. 학생인권조례 제정 현황 및 새로운 도전 .....	49
3. 학생인권조례의 내용, 의의, 특징 .....	55
4. 학생인권조례의 실천방안에 대한 인권적 검토 .....	57
5. 맺는 말 .....	66

주제발표 1



# 유엔아동권리협약의 보고제도

송 신 혜

(유니세프 과장)

# 유엔아동권리협약의 보고제도

## 1. 서론

역사적 과정을 거치며 인권은 그 범위와 적용대상을 확대해왔고 20세기에 이르러서는 인류의 보편적 가치로서 인정받게 되었다. 뿐만 아니라 인권을 법적, 제도적으로 보호하기 위한 움직임도 본격화되어, 1948년 세계인권선언 채택 이후 60개 이상의 국제인권규범들이 생겨나게 되었다. 아동권리협약 역시 이러한 노력 속에서 탄생되었는데, 동협약은 아동이 보장받아야 할 권리들을 규정하고 있을 뿐 아니라 실효성 있는 이행을 위해 보고제도를 두도록 하고 있다. 본 연구에서는 법적, 제도적 장치로서 아동권리협약과 보고제도에 대해 알아보고, NGO와 학계 등 정부 외 행위자(actor)들이 어떻게 하면 보다 효과적으로 보고제도를 활용할 수 있을 지에 관해 시사점을 도출해 보고자 한다.

## 2. 국제인권의 발전과 아동권리협약의 탄생

1, 2차 대전의 엄청난 인명살상과 인권유린으로 충격과 공포에 빠진 국제사회는 평화와 안보를 유지하고 인권을 보호하기 위한 제도적 장치의 필요성을 절감했다. 이러한 노력으로 1945년 유엔이 창설되었는데 이를 통해 인권은 역사상 거의 최초로 보편적 가치로서 인정받게 된다. 유엔헌장 전문에서 기본적 인권, 인간의 존엄성을 재확인하고, 1조 3항에서 유엔의 목적 중 하나로 인권보호를 명시한 것이다. 국제평화 유지에 있어 인권보호의 중요성이 강조되었으며, 인권법의 측면에서는 유엔을 중심으로 한 국제사회에서의 인권 논의의 토대가 마련된 것이다.

국제적 인권기준과 체계의 발전은 1948년 세계인권선언 채택을 계기로 본격화되었다. 세계인권선언은 인간이라는 이유로 가지는 존엄과 권리에 대한 최소한의 보편적 기준들을 구체적으로 목록화한 것으로, 시민적·정치적 자유부터 경제·사회·문화적 권리까지 다양한 인권내용들을 포괄할 뿐

아니라 권리향유를 위한 국제적 구조, 인권보호에 관한 공동체의 의무도 담고 있었기에 이후 이를 토대로 인종차별, 자유권, 사회권, 고문, 여성, 이주노동자, 장애인, 강제실종 등 다양한 분야의 국제 인권조약들이 발전될 수 있었다.

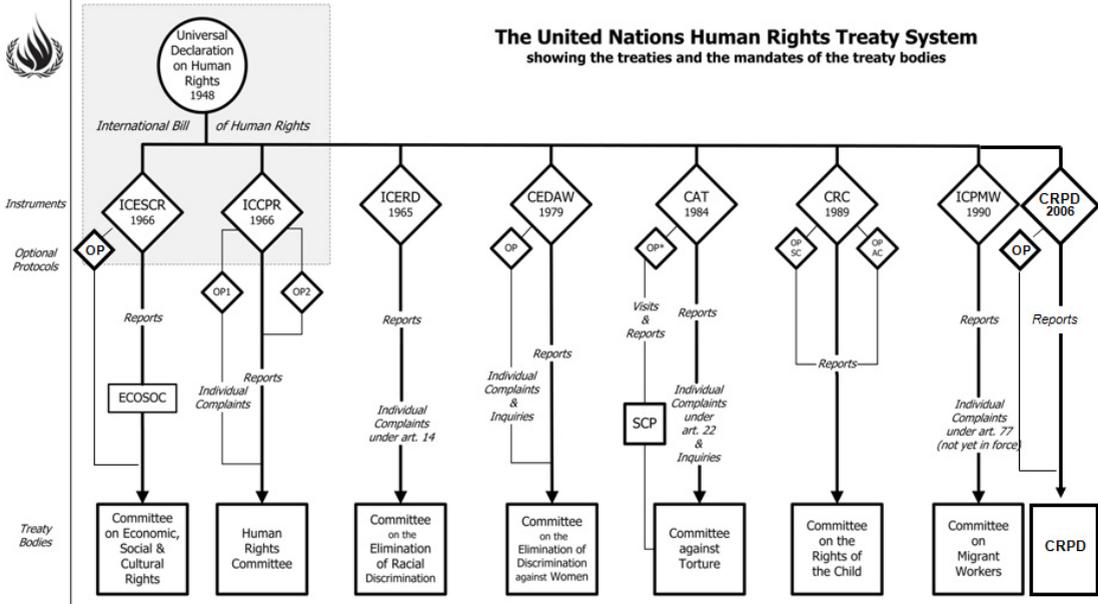
아동권리협약(Convention on the Rights of the Child) 역시 국제인권 발전의 맥락에서 탄생하였다. 아동권리협약은 안전하고, 행복하며 충족된 환경에서 자신이 가진 잠재력을 충분히 발휘하기 위해 아동들이 보장받아야 할 권리들을 규정한 국제법이다. 시민·정치적 권리부터 경제·사회·문화적 권리까지 모든 인권의 영역을 포괄하는 최초의 국제인권조약이자, 1989년 11월 20일 유엔총회에서 만장일치로 채택된 이래 가장 많은 국가의 비준을 받은 국제인권조약이다.<sup>1)</sup> 아동을 구제 혹은 보호의 대상이 아니라 성인과 동일한 인권의 주체로 상정하였고, 특정집단이 가지는 권리에 관한 최초의 국제인권조약이다. 동 협약 채택 이전의 국제법들이 모든 인간을 대상으로 하였으므로 아동들에게도 기본적인 인권원칙들이 적용되었지만 신체, 정신, 정서적 발달단계에 있다는 특수성 때문에 인간의 근본적 권리와 자유에 더하여 특별한 보호와 배려를 받을 권리를 보장할 필요가 있었던 것이다.

### 3. 아동권리협약의 보고제도

아동권리협약은 아동들이 가지는 권리가 인권이며, 선언이 아닌 법적 장치를 통해 보장받게 되었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 우선 인권으로서의 아동권리라는 것은 권리를 가진 아동들이 이를 행사하고 보장을 요구할 수 있는 주체자라는 것을 의미한다. 권리의 주체가 있다면 보장 의무 이행자도 있다. 하지만 권리의 인정이 실제 보장으로 반드시 이어지지는 않는다. 국제사회는 인권의 내용들을 조약과 같은 법적 형태(a legal form)로 담아 두어야 할 필요성에 대해서 공감대를 형성, 국제적 인권 기준들을 마련하고 세계인권선언의 인권 내용들을 확장함과 동시에 국제적 인권기준의 효과적인 이행을 위한 제도들을 마련했다. 기본적인 의무이행자인 국가가 협약을 비준하도록 하고 가능한 모든 법, 행정 등의 조치들을 통해 협약에서 명시하고 있는 권리들을 보장해야 하도록 했으며, 이행과 정기적인 이행상황 보고를 의무화하도록 했다. 이를 모니터링할 수 있는 기구도 설치하도록 했다.

---

1) 2012년 현재 미책과 소말리아를 제외한 193개국에 비준하였다. UNITED NATIONS TREATY COLLECTION ([http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en))



<표1. 유엔인권조약체계>2)

아동권리협약 또한 다른 인권조약기구들처럼 보고제도를 두고 있다. 44조에서는 당사국들에게 협약 비준 후 2년 이내, 그 이후에는 5년마다 정기적으로 이행상황을 보고하도록 하도록 하고 있다. 1999년에는 심의 후 1년 내에 다음 보고서를 제출해야 하거나 심의를 받는 기간에 이미 제출기한이 되어 차기 보고서를 최소 2년 안에 제출해야 할 경우에는, 2, 3차 혹은 3, 4차 보고서를 통합하여 제출할 수 있다. 보고제도의 목적은 보다 정확하고 포괄적으로 현황을 이해하고, 성과를 모니터링하며, 이행 상의 문제점과 장애요소를 파악하고 보다 효과적 이행을 위해 적합한 정책, 전략을 개발하도록 하는 데 있다. 따라서 보고서에는 해당국의 아동권리 현황에 관한 정확한 정보들과, 협약이행을 위해 도입된 법적, 행정, 사법적 조치들에 관한 내용, 세분화된 통계자료, 예산 및 자원분배, 협약 이행에 영향을 주는 요소와 어려움들이 포함되어 있어야 한다.

보다 체계적이고 효율적인 보고와 심의를 위해서 주제별 접근법을 적용한다. 조항들의 이행상황을 1) 일반이행조치, 2) 아동의 정의, 3) 일반원칙, 4) 시민·정치적 권리와 자유, 5) 가정환경 및 대안양육, 6) 기초보건 및 복지, 7) 교육 여가 문화적 활동, 8) 특별보호조치의 8개 항목으로 분류해 보고하도록 하는데, 이 항목들은 심의 시에도 논의 아젠다가 된다. 조항의 이행을 심의할

2) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies Fact Sheet No. 30

때에도 다음 4가지의 기본원칙 1) 무차별 (non-discrimination), 아동최선의 이익(best interests of the child), 생존, 보호, 발달 (the Right to life, survival and development) 및 아동 의사청취 (Respect for the views of the child)의 원칙을 고려하도록 한다. 아동권리협약에 내포되어 있는 권리들 간의 상호의존성을 강조하고 입법, 정책과 실제에 있어 통합적으로 접근하도록 하는 것이다. 하지만 이로 인해 전체적인 맥락에서 아동권리협약의 이행을 보지 못하고, 동일한 항목에 해당되는 권리들 간의 관계에만 매몰될 가능성도 있다.

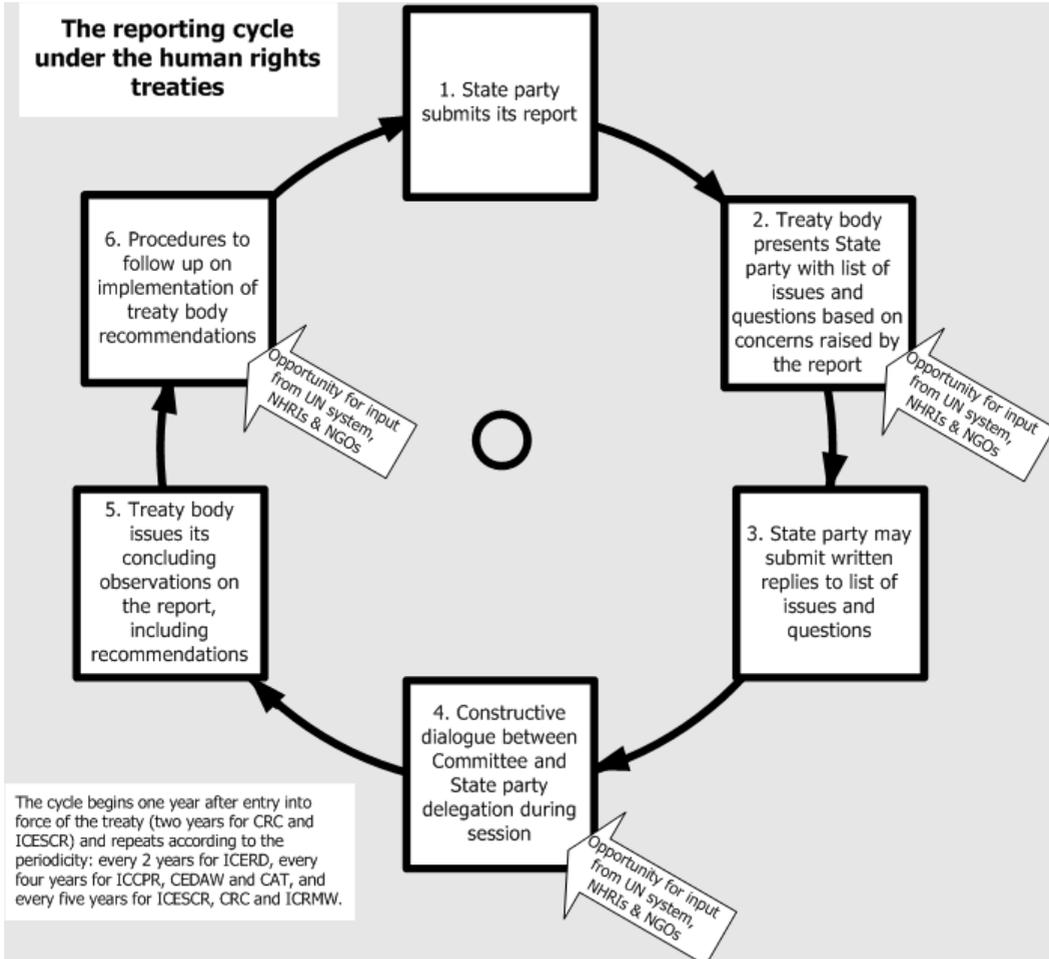
43조에서는 의무 이행에 관해 당사국이 달성한 진전 상황을 심사하기 위한 기구로 아동권리위원회를 설치하도록 했는데, 아동권리 전문가들로 구성된 아동권리위원회에서는 협약 당사국들의 이행 보고서를 시정·개선사항이 있는 경우 당사국에 조치를 취하도록 권고한다. 보고과정에서 보고서 준비를 돕는 가이드라인을 제공하기도 하고, 조항에 관한 유권해석(general comments)을 내기도 하며 특정 주제에 관한 논의를 진행하기도 한다. 아동권리협약은 유일하게 개인청원제도가 없는 인권조약이었으나 2011년 제 3 선택의정서를 채택함으로써 진정 접수 및 처리 기능도 수행하게 되었다.

보고는 공식적이고 단편적인 활동이라기보다는 과정(process)이며, 아동권리협약 이행상황의 보고 의무는 국가에 있으나, 보고과정에는 국제기구, 비정부기구 등도 참여할 수 있다. 아동권리협약 45조에서는 효과적인 이행을 도모하고 국제협력을 장려하기 위해 유네프와 같은 유엔기구나 기타 권위 있는 기구들에게 전문적 자문제공이나 협약 이행에 관한 보고서 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 아동권리협약은 보고 및 모니터링 과정에서 비정부기구들의 역할을 인정하는 유일한 인권조약으로 해당 국가의 협약 이행상황을 보다 정확히 이해하기 위해 비정부기구들이 대체보고서(alternative report)를 제출하도록 적극적으로 권장하고 있다. 객관적이고 신빙성 있는 정보, 실제 이행상황, 정부보고서에서 누락된 중요한 이슈들을 중점으로 제공하고 잘못된 정보들을 바로잡아야 하며, 보고과정에서 권리 주체자인 아동의 견해를 반영하는 것 역시 중요하다.

국가가 협약을 비준하고 보고서를 제출하면, 위원회는 공식 심의에 들어가기에 앞서 회기전 실무그룹(Pre-Sessional Working Group of the Committee)회의를 개최한다. 대체보고서를 제출한 비정부기구, 국가인권위원회, 관련 유엔기구가 참여한 가운데 열리는 이 비공식 회의의 목적은 국가보고서 심의 시 다룰 주요 이슈들을 미리 파악하는 것이다. 따라서 비정부기구는 국가보고서와 실제 현황에 관한 건설적이고 비판적인 분석을 제공하여, 위원회가 추가 질의서(List of Issues)를 작성하고, 정부와의 논의 시 중점적으로 다뤄야 할 사항들을 파악할 수 있도록 조력해야 한다.

국가보고서 심의는 공개로 진행되며 아동권리위원회 위원들과 정부대표 외에 관련 유엔기구들이

참석하기도 하고, 언론인, 비정부기구 및 개인들도 참관할 수 있다. 공식 심의 후에는 최종견해 (concluding observation)가 발표되는데, 주요 논의사항, 성과와 이행의 장애요소, 주요 우려사항 및 제안과 권고사항들이 담겨 있다. 이후에는 최종견해의 내용을 널리 알리고, 권고사항 이행을 위한 후속조치의 시행이 이루어져야 한다.



<표2. 인권조약의 보고체계><sup>3)</sup>

3) Human Rights Treaty Reporting Cycle <http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/ReportingCycle.gif>

## 4. 결론

아동권리협약의 채택으로 많은 국가들은 자국이 당면한 문제점들을 인식하게 되었고 아동권리 보장을 위한 법적, 행정적 체계를 마련하게 되었지만, 아동권리위원회의 인적·물적 자원부족으로 심의가 면밀히 이루어지지 않거나 지연되는 경우도 발생하고, 권고사항이 일반적인 차원에 머무르거나 새로운 인권조약들의 탄생과 함께 늘어나는 보고과정에서 피로감이 쌓이는 등 여러 가지 문제점들이 있는 것이 사실이다. 그러나 협약을 이행하고 보고서를 준비하는 과정에서 비정부기구들은 당면한 문제들을 파악할 뿐 아니라 국제적 인권기준과 원칙에 근거하여 평가할 수 있게 되고 협약 이행을 위한 입법적, 정책적, 실천적 시사점을 고민해 볼 수 있는 기회를 가지게 된다. 다양한 행위자들의 참여와 정부정책의 공공감시가 이루어짐으로써 사회적 동원이 증진되고 아동권리 실현을 위해 정부, 비정부기구 및 기타 행위자들 사이에 협력이 이루어지는 긍정적인 영향도 인정하지 않을 수 없다. 또한 위에서 언급했듯, 아동권리협약은 보고 및 모니터링 과정에서 비정부기구들의 역할을 인정하고 있기 때문에, 비정부기구들은 협약에 대한 대중의 인식을 증진하고, 국가의 보고서 작성 과정에서 정보와 자문을 제공하기도 하고 대체보고서를 제출하는 등 적극적인 역할을 수행한다. 이 과정에서 비정부기구들의 아동권리 모니터링 역량이 강화될 수 있으며 위원회의 권고사항들을 비정부기구의 주장에 정당성을 부여하는 객관적인 자료로 활용할 수 있다.

보다 효과적인 아동권리 보장을 위해서는 보다 포괄적인 차원에서 아동권리를 주류화(mainstreaming)를 도모할 필요가 있다. 아동에만 관심을 두는 편협한 시각을 벗어나, 인권 논의 전반에 아동이 포함되도록 해야 한다. 이를 위해서는 국제인권제도에 관한 이해를 높여야 하며 아동권리협약뿐 아니라 다른 인권조약들도 활용할 수 있어야 한다. 국제적 인권 발전이라는 맥락 속에서 아동권리협약이 탄생하였고, 아동이 가지는 권리가 모든 인권의 영역을 포괄하고 있기 때문에 이슈에 따라 다른 인권조약을 통해서도 문제제기가 가능하다. 조약뿐 아니라 유엔헌장 이행 모니터링 기제인 유엔특별절차<sup>4)</sup>와 보편적 정례 검토(Universal Periodic Review)를 활용할 수도 있다.

마지막으로 보고와 모니터링은 지속적인 과정이다. 보다 효과적인 협약 이행을 위해서는 정부의 행위자들도 지속적인 정보수집, 이행상황 점검 및 분석, 논의를 진행해야 할 것이다.

---

4) 아동과 관련한 유엔특별절차로는 아동매매·성매매·음란물에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography), 인신 매매(특히 여성과 아동에 대한)에 관한 특별 보고관 (Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children)이 있다.

## 참 고 문 헌

- Committee on the Rights of the Child (1994), *Overview of the Reporting Process*, CRC/C/33.
- Donnelly, Jack (1998) *International Human Rights*, 2nd edition, Boulder, Colorado: Westview
- NGO Group for the Convention on the Rights of the Child (2006) *A Guide for Non-Governmental Organizations Reporting to the Committee on the Rights of the Child*, Geneva: NGO Group for the Convention on the Rights of the Child.
- OHCHR (2005) *The United Nations Human Rights Treaty System: an introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies*, Fact Sheet No. 30, Geneva: OHCHR.
- OHCHR (2001), *Training Manual on Human Rights Monitoring*, New York and Geneva: United Nations.
- OHCHR (2008), *Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York and Geneva: OHCHR, HR/PUB/06/10/Rev.1.
- United Nations International Human Rights Instruments (2005), *Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process*, HRI/MC/2005/4.

유니세프한국위원회 [www.unicef.or.kr](http://www.unicef.or.kr)

국가인권위원회 [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

Child Rights International Network [www.crin.org](http://www.crin.org)

NGO Group for the Convention on the Rights of the Child [www.childrightsnet.org](http://www.childrightsnet.org)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

주제발표 2



**유엔아동권리협약과 선택의정서**

이 승 현

(한국형사정책연구원 부연구위원)

# 유엔아동권리협약과 선택의정서

유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)은 1989년 11월 20일에 UN총회에서 체결되어 1990년 9월 2일부터 발효되었다. 아동권리협약은 아동에게 관계되는 활동은 아동에게 최선의 이익이 되도록 최우선적으로 고려되어야 할 것과, 부모 또는 법정대리인은 아동의 양육과 발달에 있어서 1차적인 책임을 지고 소년의 능력이 발달될 수 있도록 지도할 권리와 의무가 있음을 강조한다. 국가는 부모가 책임을 잘 수행할 수 있도록 필요한 지원과 아동의 보호를 위한 시설 및 서비스 제공을 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 주로 일반이행조치, 아동의 정의, 일반원칙, 시민적 권리와 자유의 부여, 가정환경 및 대리 보호, 기초보건 및 복지, 교육여가 및 문화활동, 특별보호조치 등 8개의 영역으로 나누어 규율하고 있다. 한국은 1990년 9월 25일에 서명하였고, 1991년 11월 20일에 국내법과 일치하지 않는 3개 조항<sup>5)</sup>을 유보한 채 비준하였다. 2012년 5월 현재 협약에 세계 140개국<sup>6)</sup>이 서명하고, 193개국<sup>7)</sup>이 비준하였다.

## 1. 아동매매 · 아동성매매 및 아동음란물에 관한 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)

### 1) 개요

아동매매 · 아동성매매 및 아동음란물에 관한 선택의정서(제1선택의정서)는 유엔아동권리협약의 목적과 제1조, 제11조, 제21조, 제32조, 제33조, 제34조, 제35조 및 제36조의 이행을 위해 아동매

5) 유보된 조항은 아동이 부모를 만날 수 있는 면접교섭권(제9조 제3항), 권위있는 정부당국이 입장을 허가해야 한다는 입장 허가제도(제21조), 범법행위를 한 아동이 상급 사법당국의 심사를 받을 권리를 보장한 상소권 보장제도(제40조)이다.

매·성매매 및 아동음란물로부터 아동을 보호하는 당사국의 조치를 확대하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 동 의정서는 실제로 아동매매·아동성매매 및 아동음란물을 목적으로 하는 아동의 국제이동이 증가하고 있고, 아동에게 매우 위험한 섹스관광이 광범위하게 이루어지고 있음에 대한 심각성을 인식하고, 발생원인에 대한 총체적 접근을 통해 수요 감소 및 인식제고를 위한 범국가적 유대 강화 등을 위해 노력할 것을 강조하고 있다. 동 선택의정서는 2000년 5월 25일에 UN총회에서 체결되어 2002년 1월 18일부터 발효되었고, 2012년 5월 현재 119개국이 서명하고, 157개국이 비준하였다. 한국은 2000년 9월 6일에 서명하고, 2004년 9월 24일에 비준하였다.

## 2) 형사처벌되는 범죄유형

분 류	정 의 (제2조)	형사처벌 대상 (제3조)
아동 매매	금전적 이익을 포함한 어떤 대가를 받고 아동을 어느 개인이나 집단으로부터 다른 개인이나 집단으로 이전하는 모든 행위와 거래(제2조 제1항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동 성착취, 영리를 위한 아동의 이송, 아동에 대한 노동강요를 위해 아동을 제공·운반·인수하는 행위</li> <li>- 입양 관련 국제법률문서 위반 및 아동입양에 관한 동의를 부당하게 유도하는 중개자의 행위</li> </ul>
아동 성매매	금전적 이익을 포함한 어떤 대가를 받고 아동을 성관련 활동에 이용하는 것	아동성매매를 위해 아동을 획득·조달·공급하는 행위
아동 음란물	방법을 불문하고 아동이 실제 또는 모의로 노골적 성행위를 하는 것을 보여주거나 성적인 목적으로 아동의 성적인 신체부위를 보여주는 것	아동음란물을 제작·배급·보급·수입·수출·제공·판매·소유하는 행위

※ 미수, 공모, 참여의 경우에도 동일하게 적용됨.

## 3) 관할권 및 범죄인인도

당사국이 ① 해당범죄가 자국 영토나 자국에 등록된 선박 또는 항공기상에서 일어났을 경우, ② 범죄용의자가 자국민이거나 자국 영토내에 상주하는 자일 경우, ③ 피해자가 자국민일 경우, ④ 범죄용의자가 자국 영토내에 있고 해당범죄를 저지른 자가 자국 국민이라는 이유로 다른 당사국으로 인도하지 않을 경우 관할권 확립을 위해 필요한 조치를 취해야 한다(제4조).

해당범죄는 범죄인인도협정에 인도가능범죄로 포함된 것으로 간주되고, 이후 체결되는 당사국간

모든 범죄인인도협정에서도 해당범죄를 인도가능범죄로 포함하도록 한다(제5조 제1항). 범죄인 인도의 해당범죄는 발생장소뿐만 아니라 관할권 확립이 요구되는 국가의 영토 내에서도 발생한 것으로 인정된다(제5조 제4항). 해당범죄에 대한 범죄인 인도요청이 있었으나 피요청국이 범인의 국적을 이유로 인도하지 않을 경우, 해당국가는 기소를 위해 사건을 담당기관으로 회부하기 위한 조치를 취해야 한다(제5조 제5항).

#### 4) 당사국의 의무

당사국은 해당범죄에 관련된 조사 또는 형사상 절차, 범죄인인도절차에 필요한 증거의 수집 지원을 포함하여 최대한 원조를 제공해야 하고, 당사국간 존재하는 사법공조조약이나 협정에 따라 의무를 이행하여야 한다(제6조).

당사국은 국내법 규정 하에서 의정서가 규정한 범죄를 행하거나 조장하기 위해 사용된 자료·자산·도구, 이들 범죄로부터 얻어진 수익에 대하여 몰수 또는 압수를 위한 조치를 취하여야 한다. 이들 범죄를 위해 사용된 건물은 일시적 또는 영구적으로 폐쇄하기 위한 조치를 취하여야 한다(제7조).

#### 5) 아동에 대한 특별한 조치

당사국은 형사절차의 모든 단계에서 피해아동의 권리와 이익을 보호하기 위해 ① 피해아동의 취약성을 인정하고 아동 증인에 대한 특별한 조치를 취하고, ② 피해아동에 대한 권리와 역할을 비롯해 절차의 범위와 개시시간, 진행 및 사건의 처분에 관해 통지하며, ③ 피해아동의 개인적 이익에 영향을 미치는 절차는 국내법에 적합한 방법으로 아동의 의견과 요구, 관심사항이 고려되도록 하며, ④ 법절차 전반에 피해아동에 대한 적절한 지원서비스를 제공한다. 또한 ⑤ 피해아동의 사생활 및 신원을 보호하고, 국내법에 따라 아동의 신원이 밝혀질 위험이 있는 정보의 부적절한 유출을 방지하기 위한 조치를 취하며, ⑥ 필요한 경우 피해아동뿐만 아니라 가족과 아동을 위한 증인들이 위협 및 보복을 당하지 않도록 안전조치를 취한다. ⑦ 사건처리를 비롯해 피해아동에게 보상을 명하는 명령이나 결정 집행에 있어서 불필요한 지연을 막는다(제8조 제1항).

당사국은 피해자의 실제 나이가 불확실하다는 이유로 피해자의 나이 확인을 비롯한 형사조사절차의 개시가 방해되지 않도록 보장하고(제8조 제2항), 피해아동을 다룸에 있어서 아동의 최상의 이익이 가장 먼저 고려되도록 해야 한다(제8조 제3항). 필요한 경우 당사국은 범죄의 예방 및 피해자 보호와

재활에 관계된 사람이나 조직의 안전을 보장하기 위한 조치도 마련해야 한다(제8조 제5항).

## 2. 아동무력분쟁 참여에 관한 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict)

### 1) 개요

아동무력분쟁 참여에 관한 선택의정서(제2선택의정서)는 무력분쟁이 아동에게 광범위하고 유해한 영향을 미치고 있음과 분쟁이 지속적인 평화와 안전 및 발전을 저해하므로 유엔아동권리협약상의 권리실현을 위해 아동이 무력분쟁에 참여하지 못하도록 강력한 보호가 필요하다는 것을 강조하며 2000년 5월 25일에 UN총회에서 체결되었다. 특히 15세 미만 아동에 대한 징집이나 소집행위, 국내외적 무력분쟁시 아동을 적대행위에 적극적으로 참여시키는 행위는 전쟁범죄에 포함된다고 본다. 동 의정서는 2002년 2월 12일부터 발효되어, 2012년 5월 현재 129개국이 서명하고 147개국이 비준하였다. 한국은 2000년 9월 6일에 서명하고, 2004년 9월 24일에 비준하였다.

### 2) 내용

당사국은 18세 미만 군대구성원이 적대행위에 직접적으로 참여하지 않도록 하기 위해 실행가능한 모든 조치를 취해야 하고(제1조), 18세 미만의 아동이 군대에 의무적으로 징집되지 않도록 보장해야 한다(제2조). 당사국은 아동권리협약에 따라 18세 미만 아동이 특별한 보호를 받을 수 있음을 인정해 자발적으로 자국 군대에 입대할 수 있는 최저연령을 협약 제38조 제3항(15세 미만)의 연령보다 높이도록 해야 한다(제3조 제1항).

18세 미만에게 자국군대의 입대를 허용하는 당사국은 ① 입대가 순수하게 자발적인 것, ② 입대가 당사자의 부모 또는 후견인의 동의로 이루어졌을 것, ③ 입대하려는 아동이 병역관련 의무들을 충분히 숙지하고 있을 것, ④ 입대하려는 아동은 병역근무를 수락받기 전 연령에 관한 신빙성 있는 증거를 제출할 것 등 최소한의 안전조치를 취하여야 한다(제3조 제3항).

국가의 정규군대가 아닌 무장단체들은 어떠한 경우에도 18세 미만 아동을 징집하거나 적대행위에 이용해서는 안되고, 당사국은 이를 위해 행위를 금지시키고 범죄화하는데 필요한 법적 조치 마련 등 실행가능한 모든 조치를 취하여야 한다(제4조).

### 3. 청원권에 관한 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure)

#### 1) 개요

제3선택의정서[개인청원권(individual communication)]는 2011년 12월 19일에 UN총회에서 3년간의 논란 끝에 채택되었다. 청원에 관한 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child to Provide a Communications Procedure)란 권리를 침해당한 아동이 국내절차에 의해 권리를 회복하지 못한 경우 국제기구인 유엔아동권리위원회 (UN Committee on the Rights of the Child: CRC)에 진정할 수 있도록 보장하는 권리를 말한다. 이는 아동이 권리의 주체자로서 개별국가에서 보호받지 못하는 권리를 국제사회에 알리고 청원할 수 있도록 한다는 점이 특징이다.

제3선택의정서 채택 과정에서 아동권리 구제 및 회복을 위해 옴부즈맨이나 비정부기구(NGO)도 집단청원을 할 수 있도록 하자는 집단청원권(collective communication) 조항을 두자는 논의가 있었으나, 영국, 아프리카연합(AU), 중국, 러시아 등 일부국가의 반대로 삭제되었다. 그리고 선택의정서 조항에 대해 임의적인 유보를 할 수 없도록 한 부분도 제외되었다.<sup>6)</sup>

2012년 5월 현재 22개국이 서명하였고<sup>7)</sup>, 동 의정서 제19조에 따라 앞으로 최소한 10개국 이상이 비준하고 3개월이 지나야만 발효될 수 있는 상황에 있다.

---

6) 국제아동인권센터, 유엔아동권리협약의 국내이행증진과 제3선택의정서, 유엔아동권리위원회 Jean Zermatten 위원장 초청 포럼 자료집, 2012.4.26, 70면 이하.

7) 현재 동의정서에 서명한 국가는 오스트리아, 벨기에, 브라질, 칠레, 코스타리카, 핀란드, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 몰디브, 말리, 몰타, 몬테네그로, 모로코, 페루, 포르투갈, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 마케도니아, 우르과이다 (<http://treaties.un.org> 참조).

## 2) 일반적 규정

당사국이 의정서에 기재된 위원회의 권한을 인정하되(제1조 제1항), 위원회가 당사국이 회원이 아닌 권리침해 문제에 대하여는 권한행사를 할 수 없도록 하고, 당사자가 아닌 경우 청원을 받을 수 없도록 규정하고 있다(제1조 제2항, 제3항).

위원회의 역할 수행에 있어서 아동에 대한 최선의 원칙을 준수하고, 아동의 연령 및 성숙도에 따라 아동의 의견과 권리를 존중할 것을 명시하고 있다(제2조). 절차를 진행함에 있어서도 적법절차 원칙을 준수하고, 아동을 고려한 절차를 보장하도록 노력해야 한다. 아동을 대리하는 자의 조작을 방지하기 위해 절차상 안전장치를 마련해두고, 아동에 대한 최선의 이익이 아니라고 판단되는 경우 청원에 대한 검토를 거절할 수 있다(제3조).

청원으로 인한 불이익을 막기 위해 청원이나 위원회에 대한 협력의 결과로 개인이 인권침해, 학대 또는 위협을 받지 않도록 당사국이 보장하는 조치를 취하게 하고, 동의 없이 개인이나 집단의 정보가 공개되지 않도록 하고 있다(제4조).

## 3) 청원절차(communications procedure)

### 가. 개인청원

아동권리협약, 아동매매·성매매·아동음란물에 관한 선택의정서, 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서상의 권리 침해에 대하여 피해자라고 주장하는 당사국(회원국) 내의 개인이나 그 개인을 대리하는 자 또는 단체는 청원을 제기할 수 있다. 청원이 개인이나 단체를 대리하여 이루어진 경우 개인이나 단체의 동의를 받아야만 한다(제5조).

### 나. 잠정적 조치

청원이 접수된 이후나 사건의 당부에 대한 결정이 이루어지기 전이라도 언제든지 위원회는 위반으로 인하여 피해자의 회복할 수 없는 손해를 가능한한 막기 위해 예외적인 상황에서 필요하다면 잠정적 조치(interim measures)를 취하라는 요청을 당사국에게 보낼 수 있다(제6조).

#### 다. 청원의 예외

위원회는 ① 청원이 익명으로 이루어진 경우, ② 청원이 서면으로 이루어지지 않은 경우, ③ 청원이 청원제출권의 남용인 경우나 협약이나 의정서의 규정에 부합하지 않는 경우, ④ 동일 사안으로 위원회에서 이미 검토된 사안인 경우이거나 다른 국제적 차원의 조사나 조정절차에서 검토되었거나 검토 중인 경우, ⑤ 국내에서 이루어질 수 있는 모든 구제수단이 선행되지 않은 경우(구제수단의 적용이 이유 없이 지연되거나 효과적인 구제를 받을 수 없는 경우에는 제외됨), ⑥ 청원이 분명한 근거가 없거나 충분히 입증되지 않은 경우, ⑦ 의정서 발효 이후까지 청원 대상인 사실이 계속되었으나 사실이 당사국의 의정서 발효 이전에 일어난 경우, ⑧ 국내에서 할 수 있는 구제방법이 모두 동원되고 난 이후 1년 이내에 제출되어야 하나 그 기간 내에 제출할 수 없는 경우에는 청원을 허용하지 않는다(제7조).

#### 라. 청원의 전달

위원회는 어떠한 당사국이 관련되었는지에 관계없이 청원을 받아들일 경우 당사국에 기밀로 해야 한다. 이에 당사국은 위원회에 가능한한 6개월 이내에 서면으로 진술해야 한다(제8조).

#### 마. 청원절차에서의 고려사항 및 후속조치

위원회의 청원 검토는 비공개로 이루어져야 하고, 위원회가 잠정적 조치를 요청한 경우 청원절차를 신속하게 해야 하며, 청원의 검토 이후에 지체없이 청원에 대한 의견을 권고사항과 함께 당사국에 전달해야 한다(제10조).

당사국은 위원회의 의견과 권고사항을 충분히 고려해야 하고, 취한 조치 및 계획 조치에 대한 정보 등을 서면으로 6개월 이내에 제출해야 한다. 위원회는 아동권리협약 제44조, 아동매매·아동성매매·아동음란물에 관한 선택의정서 제12조, 무력항쟁에 관련된 아동에 관한 선택의정서 제8조에 의거하여 위원회의 권고사항이나 의견, 우호적 해결에 대한 동의의 이행, 위원회가 필요하다고 판단한 사항에 대하여 당사국이 취한 조치에 대한 더 많은 정보를 얻기 위해 당사국을 소환할 수 있다(제11조).

#### 4) 조사절차(inquiry procedure)

아동권리협약, 아동매매·아동성매매·아동음란물에 관한 선택의정서, 무력항쟁에 관련된 아동에 관한 선택의정서상의 권리에 대하여 당사국이 심각하고 조직적인 위반을 했다고 판단할만한 정보를 취득한 경우 위원회는 정보에 대한 조사에 협력하도록 당사국을 소환할 수 있다(제13조 제1항). 위원회는 조사를 실시하고 위원회에 신속하게 보고할 수 있도록 하기 위해 위원회 구성원 중 한명을 지정할 수 있고, 당사자의 동의가 있는 경우 해당 국가를 방문할 수 있다(제13조 제2항).

조사는 비공개로 이루어져야 하고(제13조 제3항), 조사결과를 검토한 이후 위원회는 지체 없이 결과 및 권고사항을 당사국에게 전달해야 한다(제13조 제4항). 이에 대한 사항을 당사국은 6개월 이내에 위원회에 제출해야 한다(제13조 제5항).

각 당사국은 의정서의 서명·비준·가입 당시에 협약이나 선택의정서의 일부 또는 전부에 규정된 권리에 대하여 위원회의 권한을 인정하지 않는다고 공표할 수 있다(제13조 제7항). 이러한 공표를 한 당사국은 언제든지 UN사무총장의 고지로 공표를 철회할 수 있다(제13조 제8항).

제13조 제5항의 6개월 기간이 종료 후에도 위원회는 필요한 경우 조사에 대하여 취해진 조치나 계획조치에 대한 정보를 얻기 위해 당사국을 소환할 수 있다(제14조).

## 4. 의정서에 대한 평가

다른 국제협약과는 달리 아동에 관한 협약과 선택의정서의 내용은 사건 해결의 심각성과 긴급성이 요구되는 부분이나 실제로 국내법으로의 적용에 있어서는 문제되는 부분이 엇보인다.

동남아 성매매 관광이 활발해지고 있는 국내의 관광문화 현실을 비추어 볼 때 제1선택의정서의 국내법 이행을 위한 확실한 입법조치가 필요하다. 이미 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서<sup>8)</sup>에서 유엔아동권리위원회가 의견을 제시한 바와 같이 제1선택의정서를 국내법에 적용함에 있어서 제3자에 의한 아동의 출생신고를 방지할 조치가 없다는 점과 해당범죄가 한국인 또는 한국에 상주하는 자에 의해 외국에서 이루어졌을 경우 또는 피해자가 한국인일 경우 해당범죄에 대한 역외관할권 확립을 위한 입법조치가 미비하다는 점이 문제점으로 지적되고 있으므로 이 부분에 대한 입법적

8) 보건복지부 한국아동권리모니터링센터, 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 및 권고사항 자료집, 2011, 486-487면.

보완이 필요하다.

아직까지 북한과의 관계에서 전쟁도발의 가능성을 안고 살아야하는 대한민국의 현실에서 무력분쟁에 아동이 이용될 가능성은 존재하는 상황이다. 이러한 상황에서 제2선택의정서의 국내법 적용에 있어서 18세 미만 아동의 적대행위 참여 또는 강제징집을 금지하는 구체적인 조항이 없다는 점이 문제점으로 거론되고 있고, 이 부분에 대한 국내법 정비가 필요하다.

제3선택의정서는 아동권리협약과 재1·2선택의정서의 이행을 확보하기 위해 개인청원을 가능하게 한 점에서 타당하다고 본다. 아직까지 대한민국은 제3선택의정서의 비준을 유보한 상황이고, 앞으로 제3선택의정서가 비준되고 발효될 경우 개인청원이 빈번해질 것으로 예상된다. 하지만 지금까지 대한민국 법원이 자유권규약에 의해 제기된 개인청원에 대한 정부의 권리침해를 인정하고 배상 결정을 하도록 하는 자유권규약위원회의 결정에 대하여 한번도 인정하지 않고 있고, 헌법재판소도 유엔인권이사회 등의 권고에 대하여 국내법과 동일한 효력을 인정하지 않는 결정을 내리고 상황에서 과연 제3선택의정서의 개인청원이 얼마나 받아들여질지 의문이다.

아동의 개인청원이 국내법적으로 적용될 때 형사소송절차에서는 아동의 고소·고발이 가능하므로 아동이 직접 청원을 하는 것이 문제가 없지만, 민사소송의 경우 아동은 민법상 미성년자로서 행위무능력자가 되어 법률행위를 함에 있어서는 반드시 법정대리인의 동의를 얻어야 하므로 민사소송에 있어서는 한계를 가지게 된다. 제3선택의정서의 내용을 살펴볼 때에도 반드시 진정이 서면으로 이루어지게 한다면, 반드시 국내의 구제절차를 모두 완료한 상황에서 청원을 할 수 있도록 한 조항의 경우 청원의 기회를 제한하는 규정이 될 수밖에 없다. 따라서 제3선택의정서의 비준에 앞서서 국내법과의 조화를 위한 입법조치 마련이 선행될 필요가 있다.

주제발표 3

.....

**「UN 인권이사회 국가별 인권상황  
정기검토(Universal Periodic Review, UPR)」와  
아동권**

서 여 정  
(세이브더칠드런 팀장)

# 「UN 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토 (Universal Periodic Review, UPR)」와 아동권

## 1. 국가별 인권상황 정기검토 개요

### 1) 개요와 배경

국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)는 유엔 인권이사회(Human Rights Council, HRC)가 192개 모든 유엔 회원국(universal)의 인권상황을 유엔 헌장, 세계인권선언, 각종 인권협약, 자발적 공약 등에 비추어 4년마다(periodic) 정기적으로 검토(review)하는 제도이다(외교통상부 인권사회과 홈페이지 참고<sup>9)</sup>).

인권을 보호하고 증진하기 위한 상설 기구로 만들어진 유엔 경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council, ECOSOC) 산하 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 운영과정에서 모든 회원국들의 인권보호 이행상황을 감시하고, 인권보호를 권장하고 홍보하는 역할을 수행해왔다. 그러나 제3세계와 개발도상국들로부터 유엔인권위원회는 정치적 힘이 미약한 국가들의 인권문제만을 선별적으로 다루는 등 정치화되었다고 비판 받아 왔다. 이러한 요구에 따라 2006년 4월 4일 유엔 총회는 인권위원회를 개혁하는 유엔 총회 결의안(A/RES/60/251)을 채택하였고, 동 결의에 따라 유엔 차원의 인권 보호 활동을 강화하기 위하여 경제사회이사회 산하의 유엔인권위원회를 대체하는 유엔 총회 산하 인권이사회가 신설되었다(이금순·김수암, 2008).

인권위원회와 비교하여 인권개선을 위한 제도 및 전략상의 가장 큰 차이가 바로 인권이사회와 국가별 인권상황 정기검토(UPR)이다. 그동안 인권위원회는 특별절차(Special Procedures)<sup>10)</sup>로 인해 인권유린이 심각한 일부 국가에 대해서만 서방 국가들이 중심이 되어 선별적으로 인권상황을

9) [http://www.mofat.go.kr/trade/humanrights/latest/material/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_30\\_70\\_60](http://www.mofat.go.kr/trade/humanrights/latest/material/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_70_60)

10) 인권위원회 특별절차는 특정주제 또는 특정 국가와 관련된 인권에 대해 보고하고 조언하는 임무를 담당하는 독자적인(independent) 인권전문가들이다. 특별절차의 분야는 시민, 문화, 경제, 정치, 사회적 권리를 총괄하며, 유엔 인권시스템의 중심 요소이기도 하다. 현재(2011년 8월 기준) 41개의 특별절차가 있으며 61명의 담당자들이 있다. <http://www.apil.or.kr/847> 참고

비판하는 국가별 결의안 제도를 운영해온 것 대해 일방적이며 선별적인 제도라는 비난을 받아왔다. UPR은 이와 같은 선별성을 지양하고, 유엔 회원국 모든 국가를 대상으로 인권상황을 검토하도록 규정하는 동시에 대상국가의 참여를 원칙으로 하는 제도를 도입했다는 점에서 국제기구의 인권보호에서 획기적인 역할을 할 것으로 기대되는 제도이다.

## 2) 운영원칙과 목적

UPR의 운영원칙은 다음과 같다.

첫째, 인권의 보편성, 상호의존성, 불가분성, 상호연관성을 증진시키는 방향으로 운영되어야 한다.

둘째, 객관적이고 신뢰할만한 정보와 상호대화를 기초로 한 협력적 매커니즘에 기반하여 운영되어야 한다.

셋째, 모든 국가에 보편적으로 적용되고 평등한 대우를 해야 한다.

넷째, 검토 대상 국가 및 관련 국가들의 완전한 참여가 이루어져야 한다.

다섯째, 기존 조약기구(treaty bodies)의 업무내용을 보완하는 방식으로 이루어져야 한다.

여섯째, 객관적이고, 투명하고, 건설적이며, 비정치적인 방식으로 이루어져야 한다.

일곱째, 검토대상 국가의 발전 정도와 특수성을 고려하며, 비정부기구와 국가인권기구 등 모든 관련 기구들의 참여를 보장하여야 한다.

위와 같은 원칙 하에서 UPR은 다음과 같은 목적을 지향한다. 인권상황의 실질적인 개선을 이루어 내고, 검토대상 국가의 인권 의무가 충족될 수 있도록 돕는다. 검토대상 국가와의 협의 및 동의에 기반한 기술지원을 통하여 국가의 역량 강화를 도울 수 있도록 하며, 국가들과 관련 기구들이 모범사례를 공유할 수 있도록 한다. 인권을 증진시키고 보호할 수 있도록 대상국가를 지원하고, 인권이사회 및 여타 인권기구들 그리고 인권고등판무관실 등이 본 과정에 협력하고 관여하도록 해야 한다.

## 3) 검토절차 및 방법

각 국가에 대한 검토는 4년마다 실시되며, 한국은 2008년 5월에 1차 보고서를 제출한 바 있다. 제출된 보고서에 대한 검토는 매년 3회(2주씩) 실시되는 실무그룹(Working Group) 회기 동안(총 48개국 검토) 이뤄진다.

UPR심사의 기초가 되는 문서는 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 검토 대상국에서 자기 나라의

인권상황을 설명하고 인권을 증진시키기 위해 자발적으로 취하고자 하는 인권준수의지 내용을 담고 있는 20장 이내의 국가보고서가 있다. 둘째는, 유엔인권 고등 판무관 사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 이하 OHCHR)가 준비하는 것으로 국제조약상의 조약이행사항감독기구가 해당심사국가에 내린 권고나 결론, 국제인권보호제도의 또 다른 대표적인 제도인 인권이사회의 특별보고관제도(Special Procedures)가 검토 대상국가에 내린 권고사항, 그리고 유엔인권최고대표 및 기타 유엔사무기관 및 유엔특별기구에서 해당 검토국가에 대해 발표한 인권과 관련된 공식자료를 취합하여 10장으로 요약한 요약서이다. 그리고 마지막으로 국가인권기구, 지역기구, 시민사회단체, 노동조합, 변호사협회, 학술단체 등과 같은 이해관계자(stakeholders)들이 해당 심사국가의 인권상황에 대해 개별적으로 작성 제출하는 보고서이다. 인권고등판무관실은 이해관계자 보고서를 모두 취합하여 10장 이내의 요약서(stakeholder's summary)를 준비한다(우종길). 올해 열리게 될 2차 한국 심의에 대하여 제출된 시민단체 보고서는 53개 NGO의 연합보고서와 함께 국내에서는 총 9개의 보고서가 제출되었다. 그 외 국제인권단체 등에서 이슈별로 보고서를 작성하여 제출하기도 한다.

검토대상국 정부가 제출하는 보고서는 2007년 9월 27일에 열린 6번째 회기의 인권이사회 결의안으로 UPR을 위한 국가보고서 작성에 관한 가이드라인을 따라야한다. 특히 보고서 준비 및 작성 과정에서 국내의 모든 관련기구(국가인권위원회 및 시민사회단체 등)들과 광범위한 의견수렴(consultation)과정을 거칠 것을 강력히 권고하고 있다(KOCUN). 아래는 정부 보고서 작성에 관한 가이드라인이다(이금순·김수암, 2008).

첫째, 보편적 정례검토 하에서 제출한 정보의 준비를 위해 취한 광범위한 협의 및 정보수집 방법론에 관해 기술한다.

둘째, 검토 대상국가에 관한 배경정보, 인권보호 및 증진을 위한 헌법, 법률, 정책, 국내재판 선례, 국가인권위원회를 포함한 국내 인권보호기구를 망라하는 규범, 제도적인 틀, 그리고 인권이사회 결의안 1/5에서 정해진 검토의 법적 토대에 따른 해당국가의 국제법적 의무의 범위에 관해 기술해야 한다.

셋째, 인권이사회 결의안 1/5에서 정해진 검토의 법적 토대에 따른 해당국의 국제법적 의무의 이행, 국내법률 및 자발적 인권준수의지, 국내인권기구의 활동, 인권에 관한 대중의 인식 정도 및 인권보호기구와의 협력을 포함한 실제 현장에서 이루어지고 있는 인권의 보호와 증진 상황 등을 포함해야 한다.

넷째, 인권분야에서의 성과, 우수 사례, 도전 및 인권보호의 제한사유를 확인한다.

다섯째, 밝혀진 도전과 인권보호 제한사유를 극복하고 실제상황에서 인권 개선을 위해 해당 검토 대상국가가 취하고자 하는 주요 국내 우선분야, 새로운 구상 및 인권준수 의지를 설명해야 한다.

여섯째, 인권보호 능력 구축 및 인권 기술적 자문요청에 관하여 해당 검토 대상국가가 갖는 기대를 기술한다.

일곱째, 이미 행한 보편적 정례검토 내용의 후속조치(follow-up)에 관해 설명한다.

국가보고서 및 인권고등판무관실이 작성한 2개의 보고서는 UPR 시작 6주 전에 제출되어야 하며, 유엔 6개국 공식 언어로 번역되어 배포된다. 또한 이해관계자 혹은 시민사회단체 보고서는 정부보고서 제출 6개월 전에 제출되어야 한다.

#### 4) 심사와 이행과정 및 한계

UPR 검토를 위한 실무그룹은 인권이사회 의장이 의장을 맡고 47개 이사국을 회원으로 하여 보고서를 검토한다. 비회원국들도 상호(interactive)대화를 포함하여 실무그룹 회의에 참관할 수 있으나 발언권을 행사하지는 못한다. 다른 이해관계자(국가인권기구와 NGO)도 참관할 수 있지만 발언권을 행사할 수 없다.

인권이사회 이사국 중 추첨으로 선출된 3명의 트로이카(troica)는 UPR의 일반적인 과정을 관리하며, 실무그룹에서 보고서를 작성하는 업무를 맡게 되는데, 검토 대상국가는 같은 지역에서 트로이카의 보고관 중 한명이 선출되도록 요구할 수 있고, 특정 보고관 한 명을 다른 보고관으로 교체 요청을 할 수 있다.

실무그룹은 매 국가마다 3시간에 걸쳐 보고서를 검토하고, 인권이사회 전체회의에서 결과물을 1시간에 걸쳐 최종 검토한다. 최종 결과물은 인권이사회 전원회의에서 채택된다. 채택 과정에서 검토 대상국은 충분히 다루어지지 않은 의제나 이슈들에 대해 해명할 수 있으며, 이사국 및 비이사국들도 전체회의에서 결정을 내리기 전에 견해를 피력할 수 있다. 또한 실무그룹 회의와 달리 국가인권기구와 NGO 들에서도 전체회의에서는 발언권을 행사할 수 있다.

위에서 살펴본 바에 의하면 국제기구의 인권 상황 모니터링 기능이 UPR을 통해 개선된 것이 사실이다. 아래는 UPR 제도의 도입을 통해 인권 개선에 미친 긍정적인 효과는 다음과 같다.

첫째, UPR 제도의 출범 시 가장 중요한 원칙인 모든 나라를 동등하게 취급하며 인권상황을 검토하는 측면에서 정치화, 선별성의 한계를 극복했다고 볼 수 있다.

둘째, 기존 인권위원회의 국가별 결의안이 비난과 권고라는 일방적 성격 때문에 해당 국가의 거부감을 야기해 개선의 효과가 낮았던 반면, UPR을 통해 일방성의 문제와 거부의 문제를 해결할 수 있게 되었다(이금순·김수암, 2008).

셋째, 규약위원회의 권고, 특별절차의 정보가 심의 과정에 활용될 수 있도록 함으로써 규약위원회와 특별절차의 인권감시 활동의 효과성이 제고될 수 있게 되었다(이금순·김수암, 2008).

넷째, 검토 결과 채택된 권고안에 대하여 차후 심의에서 이행문제를 중점적으로 다루도록 함으로써 검토 결과의 이행 효과성을 제고할 수 있게 되었다(이금순·김수암, 2008).

UPR의 한계점은 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 국가들끼리(peer review) 인권상황을 검토하는 제도이기 때문에 인권상황의 심각한 문제점을 지적하기 보다는 서로 가까운 동맹국끼리 칭찬만 한다는 비판이 있다(우종길).

둘째, UPR 실무그룹 회의에 회원국이 아니더라도 다른 유엔 회원국은 참여가 가능하지만, 국가인 권위원회 또는 유엔 경제사회이사회가 승인한 지위를 갖는 NGO 혹은 다른 특별 유엔기구들이 참석(attend)을 할 수 있어도 발언권을 가지고 참여(participate)할 수 없다는 점에서 이해관계자의 발언권이 많은 부분 제약되어 비판적이고 객관적인 심의를 제약할 수 있다는 문제점을 제기하고 있다(우종길; 이금순·김수암, 2008)확인요망.

셋째, 대다수의 국가에서 국내 이행과정에서 시민사회와 국가인권기구 등과 충분한 협의를 취하지 않는다(이금순·김수암, 2008).

## 5) 시민사회 참여 방법

### 가. 국가보고서 제출 전 국내 논의 절차 참여

인권고등판무관에 제출되는 이해관계자 보고서는 정부보고서가 제출되기 6개월 전에 제출된다. 따라서 NGO들은 보고서를 정부와 공유하고, NGO의 권고에 맞춰 정부의 보고서에 영향을 주기 위해 노력해야 한다. 또한 국가 내에서의 인권상황에 관하여 정확하고 종합적인 검토를 보장하기 위해서 NGO 보고서에 인용된 데이터를 정부가 이용하도록 독려한다.

그 외에도 정부는 국가보고서 초안을 작성하기 전 또는 작성할 때 국가인권위원회, NGO 및 전문가들과 자문회의를 주최하고, 이들의 의견을 반영할 필요가 있다. 또한 초안에 관한 의견을 모으기 위해 온라인 설문조사 등을 실시하도록 하여 대중의 의견을 구하는 과정이 포함되는 것이 바람직하다.

#### 나. NGO 보고서 작성

앞에서 언급한 바대로 NGO들은 자체적인 보고서를 제출할 수 있다. 인권고등판무관이 작성하는 요약 문서에 최대한으로 영향을 미치고 궁극적으로는 최종 결과 문서에 영향을 주기 위해서는 관련성이 있고, 핵심 인권 현안에 초점을 맞추어야 하며, 행동중심적이고 설득력이 있어야 하며, 명확하고 명료하고, 실질적인 권고사항이 포함되어야 한다(Save the Children).

NGO 보고서를 작성하는데 있어 주의해야 할 사항은 아래와 같다.

첫째, 핵심적인 현안에 초점을 두고 작성한다.

둘째, 가장 최신의 데이터를 증거로 이용한다.

셋째, 권고를 작성하는 데 많은 시간을 투자한다. 권고를 작성할 때는 최소한 제시한 문제를 해결할 수 있도록 작성되어야 하며, 구체적이고, 모니터링이 가능하도록 작성하도록 하며, 이행에 있어 데드라인을 정해주는 것이 좋다.

#### 6) 아동인권에 있어서 시민사회의 UPR 절차 참여의 의미

UPR은 국가가 주도하는 인권 상황에 대한 검토과정으로 실질적인 심의과정에 시민단체는 발언권이 없다. 그러나 시민사회에서 이해관계자 보고서를 제출하지 않고, 정부가 보고서를 작성하는 단계에서 현실적인 조언을 해주지 않는다면, UPR 절차에 국가가 제출한 정부보고서와 유엔인권 고등판무관 사무소의 조약 기구 보고서와 특별보고관 보고서를 통해서만 인권상황이 검토된다.

이에 시민단체는 정부의 의견수렴 과정에 참여하여 조언을 할 뿐만 아니라, 이해관계자 보고서를 작성하여 국제사회에 국내 인권 현실을 알리고, 자국 정부에는 이와 관련한 정부의 법적 의무 이행에 대하여 책임을 물어야 한다.

특히 시민단체는 실제 현장을 가장 잘 알고 있으며, 가장 최신의 정보를 가지고 있을 가능성이 높기 때문에 이와 같은 현실을 정부에 그리고 국제사회에 알릴 의무가 있는 것이다.

아동권은 선거권이 없는 유일한 인권의 대상으로 무시되기 쉬운 인권의 분야로서 UPR과 같은

절차를 통해 정부의 아동 인권에 관한 의무 이행에 대해 책임을 묻고 그에 대한 답을 얻고자 노력해야 한다.

## 2. 제1차 UPR 아동 관련 개선 권고 사항

한국은 2008년 있었던 제1차 UPR 심의에서 총 33개의 사항을 권고받았다. 그 중 아동 권과 직접 관련된 개선 권고 사항으로는 한국 정부가 학생의 표현의 자유 및 집회의 자유를 제한하고 있으므로 이를 개선하기 위한 입법·사법적 조치를 취할 것을 권고한 제6항, 부부간, 아동학대 및 가정폭력 범죄 행위자 기소 및 처벌과 관련하여 법을 집행하는 공무원들에 대하여 인권교육을 실시할 것과 아동이 포함된 형사절차에는 아동권리에 민감한 절차를 채택하라고 권고한 14항, 이주자의 권리 보호를 위한 정책을 추진할 때 여성과 아동에 특히 신경쓸 것을 권고한 15항, 학교와 가정 내 체벌 금지를 명문화하기 위하여 관련법을 즉각적으로 개정할 것과 비폭력적인 훈육을 증진하기 위한 교육 분야 조치를 이행할 것을 권고한 29항이 있다.

그리고 다른 권고사항 중 아동권과 관련있는 항목으로는 제1항 인권협약기구 견해(observation)의 이행 및 홍보 노력, 7항 이주자 및 가족들을 보호하기 위한 이주노동자권리협약 가입 및 이주자 권리 보호를 제한하는 다른 조약의 유보를 철회할 것 등을 권고한 항목, 11항 법집행 공무원에 대한 인권교육, 모든 단계에서의 이주자 인권 보장 조치, 19항 성범죄 피해자 보호를 강화하기 위한 법규정 재검토 권고 등의 항목이 있다.

위에서 언급된 항목 중 아동권과 관련한 한국 정부의 입장과 이행의 방향, 그리고 2011년 발간된 유엔 인권이사회 국가별 정례인권검토(UPR) 후속조치 현황 내용을 살펴보면 아래 표과 같다.

<표 1. 1차 UPR 권고내용과 한국정부의 입장, 후속조치 현황>

번호	권고내용(국가)	정부입장	소관부처	후속조치 현황 (2011)
6	아동권리위의 우려(학생의 표현의 자유 및 집회의 자유) 관련, 입법, 사법 분야 개선을 위한 조치 채택(북한)	개정 초·중·고등교육법은 헌법 및 국제인권협약이 규정하고 있는 학생의 인권을 보장하는 규정 설치	교육부	헌법과 국제인권조약에 명시된 학생 인권 보장 위하여 「초·중·고등교육법」 제18조의4(학생의 인권보장) 신설 「초·중·고등교육법 시행령」 제9조에 학칙 제·개정시 미리 학생의 의견 수렴하도록 하는 규정 신설
14	부부강간, 아동학대 및 가정폭력 범죄화, 동 행위자 기소 및 처벌, 관련 법집행 공무원에 대한 인권교육, 아동관련 형사절차에 아동 시각(child-sensitive) 반영 절차 채택(캐나다)	수용	법무부 보건부	아동학대는 아동복지법과 형법에 따라 형사처벌됨. 아동학대 행위자는 지역아동보호전문기관의 고소·고발 조치로 기소 및 형사처분 받게 됨
15	이주자 권리보호를 위한 정책 추진시 여성, 아동을 특별히 강조(캐나다)	수용	여성부 보건부	다문화 가족 지원위한 추진체계 구축 가정폭력으로부터 이주여성 보호위한 '이주여성긴급지원센터' 운영 등
29	학교내 아동체벌 금지 명문화하기 위한 관련법 즉각 개정 및 비폭력적인 방식의 훈육을 증진하기 위한 교육 분야 조치 이행(이태리)	관련 법령 보완을 포함한 적절한 조치 검토 지속	교육부	그린마일리지 도입 학생 자치 법정 운영 체벌금지 명문화 교육적 생활지도 확대 등으로 이행 완료함

### 3. 제2차 UPR 아동 관련 시민단체 권고 사항

제1차 UPR과 달리 2차에서 한국 정부는 1차에서 받은 권고사항을 중심으로 이행사항을 점검하여 2차 정부보고서를 작성하여야 한다. 또한 시민단체도 1차 권고사항을 중심으로 보고서를 작성하되, 추가적으로 권고를 받고자 하는 이슈들을 포함하여 2차 UPR보고서를 작성하게 된다.

아동권과 관련하여 한국에서는 ‘민주사회를 위한 변호사 모임(민변)’, ‘공익법센터 어필’, ‘참여연대’, ‘유엔인권정책센터’ 등과 함께 작성한 연대보고서에 그리고 세이브더칠드런, 진실과 화해를 위한 입양인 모임, 국제아동인권센터가 함께 작성한 보고서, 굿네이버스, Instituto Internazionale Maria Ausiliatrice, International Volunteerism Organization for Women, Education, Development에서 연대하여 작성한 보고서가 제출되었다.

위에서 언급된 연대보고서 중 민변 외 59개 단체가 함께 작성한 연대보고서와 세이브더칠드런이 다른 단체와 함께 작성한 보고서 내용을 중심으로 아동권에 대하여 지적한 권고사항을 아래에서 살펴보고자 한다.

### 1) 협약 및 UPR에 대한 홍보의 확대

유엔아동권리위원회에서 2003년(para. 26)과 2011년(para. 86 & 87) 최종권고안에서 유엔아동권리위원회의 권고안을 일반 시민들에게 배포하고 홍보할 것을 권고하였고, UPR 권고사항에서도 1항으로 권고의 이행 노력 및 홍보노력을 할 것을 권고하였으나, 관보와 홈페이지에 게시하는 것이 외에는 권고내용을 적극적으로 홍보하지 않았으며, UPR 권고문을 요약하여 발표하면서 상당부분의 권고를 잘못 번역하여 권고 자체를 오역하기도 하였다.

### 2) 아동·청소년 정책 조정 기능

여성가족부와 보건복지부 등에 산재된 아동·청소년 이슈들을 조정하는 역할을 하는 아동정책조정기구, 아동권리모니터링센터와 중앙입양정보원 등 아동·청소년 정책을 조정하는 정부부처의 기능이 자원과 인력의 부족으로 재 기능을 못하고 있다.

### 3) 국제협약 비준

2000년 한국정부가 서명한 UN 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신, 특히 여성 및 아동의 매매 예방·억제·처벌의정서(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)와 헤이그 국제아동입양 협약(Hague Convention on

Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption)을 비준해야 한다. 특히 헤이그 국제아동입양 협약을 비준하지 않았기 때문에, 한국은 아동 성매매 및 아동 포르노그래피에 관한 선택 의정서(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography)의 3조1항(a)(ii)<sup>11)</sup> 규정을 적용받을 수 없게 되었다.

#### 4) 교육의 목적과 아동의 권리

2차, 3·4차에 걸쳐 유엔아동권리위원회는 한국 정부가 공교육을 강화하기 위해 노력할 것을 권고하였고, 협약 31조에 부응하여 적절한 여가, 문화 및 오락 활동을 향유할 아동의 권리를 보장할 것으로 권고하였다. 그러나 여전히 학생들은 극심한 경쟁에 시달리고 있을 뿐 아니라, 사교육에 대한 의존도 또한 여전히 높다. 이로 인해 부모들에게 지워지는 경제적 부담감은 더욱 심각해지고, 부모의 관리·감독에서 벗어난 학생들의 비행과 범죄 또한 날로 늘어나고 있는 실정이다.

#### 권고내용

- ◆ 과도한 경쟁으로 인한 사교육비 증가에 대한 정부의 조치가 요구된다.
- ◆ 건전한 아동들의 발달을 위해 다양한 활동을 개발하고 참여의 기회를 보장하기 위해 가능한 조치를 강구해야 한다.

#### 5) 아동학대의 범죄화 및 행위자 기소 및 처벌 관련

아동학대에 대해 규정하고 있는 아동복지법은 형법에 대해 특별법적 성격을 갖고 있다. 여타의 특별법은 일반법에 비하여 그 적용 빈도가 높는데 반해, 아동복지법은 적용면에 있어서 외면당하고 있는 실정이다. 그 이유는 다양한 특별법과 겹치는 경우가 많고 타 법률에 비해 형량이 낮게 규율되기

11) 제3조 1. 각 당사국은 최소한 다음의 행위와 활동은 그 행위자의 국내·외를 불문하고, 그리고 개인적 차원이나 조직적 차원의 실행인가를 불문하고 형법상 완전히 처벌되도록 보장하여야 한다

(a) 제2조에 정의된 아동매매와 관련하여,

(ii) 입양에 관하여 적용 가능한 국제법률문서를 위반하며 중개자로서 아동입양을 위한 동의를 부당하게 유도함.

때문이다(이찬엽, 2011).

아동학대행위에 대한 형벌은 징역과 벌금으로만 처벌되는데, 실제 아동범죄는 가해자의 정신적 하자로 인한 상습성과 재범가능성이 매우 높은 분야임에도 불구하고 그에 대한 보안처분 규정과 형벌 규정을 규정하지 않는다는 문제가 있다(이찬엽, 2011).

또한 2010년 ‘전국아동학대현황보고서’에 따르면 2009년 아동학대로 판정된 5,657건 중 고소·고발된 경우는 290건으로 기소율이 5.1%에 그치고 있다. 이중 법원의 판결을 받은 사례는 160건으로 아동학대 사례 중 법원 판결을 받은 경우는 3%에 불과하다.

### 권고내용

- ◆ 가정 내에서의 체벌이 전면 금지되도록 법을 개정하고, 아동학대 방지를 위한 인권교육 등 캠페인을 진행하며, 아동 관련 형사절차에 아동 감수성이 높은 절차를 채택해야 한다.
- ◆ 아동학대 행위에 대해서는 특별법의 위상에 부합하는 형량 규정이 필요하며, 보안처분 등과 같은 다양한 처벌규정을 부과하도록 하여야 한다.

## 6) 학생의 표현의 자유 및 집회의 자유 관련

유엔아동권리위원회는 2003년 2차 국가보고서 심의에서부터 3,4차 권고안에 이르기까지 지속적으로 아동들에게 영향을 끼치는 모든 결정에서 아동들이 자신의 견해를 표명할 권리를 보장하도록 법률을 개정할 것을 권고하였다.

2011년 신설된 초·중등교육법 시행령 제59조 4의 3항에 따르면 국·공립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 학생대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안하게 할 수 있다는 조항을 신설하였다. 그러나 학교운영위원회 구성에는 학생이 포함되어 있지 않으며, 학생의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안할 수 있도록 한 시행령의 내용 또한 강제규정이 아니다.

2008년 촛불시위 당시 미국산 쇠고기 반대 집회에 참여한 학생에 대해 교감과 장학사들을 현장에 보내 집회 참여를 방해하였을 뿐만 아니라, 2009년 10월 ‘서울방송고등학교’ 학생이 일제고사 반대 내용의 배지를 교복에 착용했다가 배지를 강제로 빼앗기는 사건도 있었다.

집시법에서 학생들의 집회 참여를 명시적으로 금지하고 있지 않지만, 교육기본법, 초·중등교육법 등 어떤 법에서도 실질적으로 표현의 자유를 개선하기 위한 노력을 하지 않았다. 또한 몇몇 지방자치단체에서 만든 ‘학생인권조례’의 무력화를 위해 교육과학기술부는 집행정지 및 효력 무효 소송을 제기함으로써 학생의 인권을 후퇴시키기도 하였다.

### 권고내용

- ◆ 학교 운영위원회에 아동 대표의 참여를 명시적으로 보장한다.
- ◆ 일부 지방자치단체 차원에서 진행하는 학생들의 표현과 집회의 자유를 보장하기 위한 시도를 인정하고, 관련법을 개정한다. 또한 이를 타 지방자치단체로 전파하도록 노력한다.

## 7) 체벌의 금지

유엔아동권리위원회는 2차에서부터 3,4차 권고안에 이르기까지 학교 및 가정 등 모든 환경에서 체벌을 명시적으로 금지하도록 관련 법을 제·개정할 것을 권고하였다. 또한 UPR권고안에서는 학교 및 가정 내에서의 체벌을 모두 금지하기 할 것을 권고하였으나, 한국 정부가 이 문서를 번역하는 과정에서 가정 내 체벌 금지 권고를 의도적으로 생략하여, 가정 내 체벌 문제가 드러나지 않도록 하였다는 의심을 사고 있다.

UPR권고에 따라 정부는 초·중등교육법시행령 제31조 8항에서 “학생들을 지도할 때 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육, 훈계 등의 방법으로 하되, 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니된다” 라고 규정하여 신체적 체벌은 금지하였다. 그러나 토끼 뿔과 같은 간접체벌은 허용할 수 있도록 하여 논란의 여지를 남겨두었다. 또한 학생들의 권리를 제한하는 내용을 학교장이 학칙으로 정할 수 있도록 위임하여 권리제한 조치가 자의적으로 집행될 가능성 또한 제기되었다.

가정 내에서의 체벌에 대해서는 아동학대에 대해 아동복지법이 개정되어 일정부분 학대행위에 대한 처벌이 가능해졌으나 여전히 사후적인 처방에 그치고 있는 실정이다. 아동에 대한 훈육차원에서 이루어지는 신체적, 정서적, 사회적 체벌에 대해서는 부모의 권위를 침해할 수 없다고 바라보는 사회적 분위기가 존재한다는 측면에서 명시적으로 체벌을 금지하는 조항을 만들어야 할 것이다.

### 권고내용

- ◆ 가정, 학교 및 모든 환경에서 체벌을 명시적으로 금지하도록 하여야 한다.
- ◆ 체벌을 대체할 수 있는 긍정적인 훈육 방법을 가정, 학교 등에 전파하도록 노력해야 한다.

### 8) 이주배경 아동

약 17,000명으로<sup>12)</sup>으로 추산되는 미등록 이주아동들의 의료권은 일부 범위 보장을 받고 있지만 일반진료 및 예방접종, 건강 검진은 보장받지 못하고 있고 현재 이들을 위한 진료기관은 전국에 77개로 한정되어 있다. 특히 부모의 신분을 밝혀야 의료 혜택이 지원되는 구조 때문에 미등록 이주자 아동의 의료 접근권이 사각지대에 놓여있다. 나아가, 미등록 외국인에 대한 단속, 보호, 강제퇴거 관련 내용을 규율하고 있는 출입국관리법은 성인과 아동에 대하여 동일한 법을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있으며 인도주의적 차원에서 아동의 특성을 고려한(child-sensitive) 별도의 규정을 포함하고 있지 않다.

### 권고내용

- ◆ 출입국관리법 등 관련 법령에 추가 미등록 외국인으로 단속되어 강제퇴거 대상으로 분류되더라도 그 자녀가 초·중·고 재학 중인 경우 해당학기 또는 해당학년 수업을 완료하는 시점까지는 그들의 교육권을 보장하여야 한다.

12) 2010년 이주아동교육권실태조사 (국가인권위원회)에 의한 수치로, 전체 외국인자녀 수에 법무부에서 산정한 불법체류율 (15.2%)를 곱해서 산출한 수치이다.

## 참 고 문 헌

- 국제인권네트워크(2010). *국가별 인권상황 정기검토 백서; 2008 Universal Periodic Review*. 보건복지부 · 중앙아동보호전문기관(2011). 2010 전국아동학대현황보고서.
- 우종길. UPR 운영경과평가, 한국 UPR검토분석 및 UPR 사후이행(follow-up) 방향. *국가별 인권상황 정기검토 백서*. 국제인권네트워크. pp. 258-269.
- 유엔인권정책센터. 보편적 정례검토제도의 이해. *국가별 인권상황 정기검토 백서*. 국제인권네트워크. pp. 3-6.
- 이금순 · 김수암(2008). *국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제*. 통일연구원.
- 이찬엽(2011). 아동학대에 관한 형사법적 고찰. *일감법학*. 제20호. pp. 343-374.
- Save the Children(2011). *Universal Periodic Review Toolkit: A Guide for Country Programmes*.

주제발표 4



**아동·청소년 인권에 기반한  
국가인권정책기본계획(NAP)**

이 은 주  
(동국대학교 교수)

# 아동·청소년 인권에 기반한 국가인권정책기본계획(NAP)<sup>13)14)</sup>

## 1. 서론

유엔아동권리협약은 현재 가장 많은 국가가 비준하고 있는 국제조약으로, 비준한 국가의 정부는 협약에 명시된 아동의 기본 권리를 보장하고 증진할 의무를 가지게 된다. 우리 사회는 1991년 유엔아동권리협약 비준 당사국 이후 아동권리에 대한 논의를 시작하였고 아동권리 증진을 위한 다양한 노력을 기울여 왔다.

그러나 유엔아동권리협약 체결 이후에도 우리나라 아동관련 정책은 아동권리를 충분히 보장하고 있지 못하였으며, 아동관련 법 개정에서도 이에 대한 충분한 논의가 부족한 실정이고, 협약에서 보장하도록 요구하는 포괄적인 아동권리를 보장하지 못하고 있는 상황이다. 특히 국내의 아동복지 관련법과 정책들은 아동을 여전히 보호의 객체로 인식하고 있는 경향이 강하여 아동의 기본 권리를 담보하지 못하고 있으며, 현행법에 담겨진 아동권리에 관한 규정도 선언적인 성격이 강한 실정이다(이혜원, 2001). 우리사회에서 아동권리 침해 사례는 자주 언론을 통해 이슈화되고 있으며, 많은 선행연구들도 낮은 아동권리 수준에 대해 지속적으로 문제제기 하고 있다. 우리 사회에서 아동권리 증진을 위해 가장 중요한 역할을 담당해야 하고 법과 정책의 변화를 이끌어야 하는 정부에 대한 비판도 이어지고 있는 상황이다.

아동청소년은 여전히 보호대상으로만 간주되기 쉽다. 그러나 이제는 아동청소년을 단순히 보호의 대상이 아닌 권리를 가진 주체로 인정해야 한다. 이런 관점이 사회적으로 확산되면서 아동관련 정책의 변화를 촉구해야 한다. 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plans for the Protection and Promotion of Human Rights) 수립은 우리사회가 사회적 약자를 보호하기 위한 국가적 노력의 산물이며 인권 선진국으로 나아가기 위한 정부의 의지를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 사회적 약자의 권리보호와 증진을 위해 수립된 NAP의 아동청소년 관련 정책을 아동권리관점에서

13) 본 논문은 아동과 아동청소년을 혼용해서 사용하였음.

14) 2011년 한국아동권리학회 추계학술대회 발표내용이 일부 포함되었음.

살펴보는 것은 우리나라 아동정책의 아동권리보장 수준을 파악할 수 있는 잣대를 제시할 수 있다.

NAP를 평가하기 위한 분석기준으로는 유엔아동권리협약의 4대 권리 보장 수준으로 설정하였다. 이러한 분석틀을 설정한 근거는 NAP 수립과정에서 우리나라 인권관련 최고기관인 국가인권위원회의 권고안의 내용을 존중하여 수용되는 절차가 있고, 아동청소년 분야에서 국외기준으로는 유엔아동권리위원회의 권고사항이 아동권리보장과 가장 직접적으로 관련이 있기 때문이다. 국가인권위원회의 권고안과 유엔아동권리위원회의 최종견해는 기본적으로 유엔아동권리협약의 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 보장을 기본 목표로 하고 있으므로, 본 연구는 제 1차 및 제 2차 NAP의 4대 기본권 보장 수준을 분석하였다.

따라서 본 연구는 제 1차 및 2차 국가인권정책기본계획의 유엔아동권리협약 기본 4대 보장수준 분석을 목적으로 한다. 보다 구체적으로 제 1, 2차 NAP의 설립배경 및 기본 목표를 살펴보고, 구체적 이행사업이 무엇인가 소개한 후, 아동의 기본 권리인 4대 권리(생존권, 보호권, 발달권, 참여권)의 보장 수준을 분석하였으며, 마지막으로 NAP의 개선방향에 대한 제언을 하였다. 본 연구결과는 향후 우리나라 아동권리 증진을 위해 국가인권정책기본계획의 추진방향에 대한 합의를 제공하며, 궁극적으로 우리나라 아동복지정책 개선방향을 제시하고자 한다.

## 2. 국가인권정책기본계획(National Action Plan: NAP)<sup>15)</sup>

### 1) 국가인권정책기본계획의 의의와 수립배경

국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plans for the Protection and Promotion of Human Rights)은 인권과 관련된 법, 제도, 관행의 개선을 목표로 하는 범국가적 인권정책 종합계획으로, 국내와 국제사회에 국가인권정책의 청사진을 제시하는 의미가 있다. 국가인권정책기본계획은 정부 내 각 부처가 개별적으로 수행하던 인권과 관련된 업무를 인권의 보호와 증진이라는 가치를 중심으로 종합함으로써 인권을 국가정책의 주요한 지향점으로 설정한 공식적인 범정부 계획이다.

국가인권정책기본계획의 수립배경을 보면 1993년 UN 주관으로 비엔나에서 열린 세계인권회의(The 1993 World Conference on Human Rights)는 인권의 증진 및 보호와 관련하여 각 정부

---

15) 법무부 국가인권정책기본계획을 발채하여 소개하였음.

및 국제사회활동가들에 대한 많은 권고와 제안을 담은 ‘비엔나 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)’ 을 채택하였다. ‘비엔나 선언 및 행동계획’ 은 각국이 국가인권정책기본계획을 수립할 것을 권고하는 내용과 각국의 국가인권정책기본계획 이행을 지원할 수 있는 포괄적 프로그램을 UN내에 수립할 것을 권고하는 내용을 포함한다.

2001년 5월 21일 UN 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회(CESCR)는 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 에 대한 우리 정부의 제2차 정기보고서를 심의한 후 발표한 최종견해(Concluding Observations)에서 ‘비엔나 선언과 행동계획’ 에 따라 인권고등판무관실과 협력하여 국가인권정책기본계획을 작성할 것을 권고하고, 추후 제출될 제3차 정기보고서에 국가인권정책기본계획에 대한 정보를 제공할 것을 요청하였다.

## 2) 국가인권정책기본계획의 목표 및 기대효과

NAP의 기본목표는 인권의 보호 및 증진을 위한 국가의 책무를 확인하고, 이에 대한 국가인권정책 방향을 국내·외에 천명하는 것이며, 인권에 관한 다양한 정부 정책을 연계 및 종합하는 것이다. 또한 국제인권기준 및 국제인권조약기구의 권고를 고려한 인권정책을 개발하여 시민적·정치적 영역에서의 개인적 자유 확대 및 보호하고, 현재와 같은 양극화 시대에 사회안전망 확보하여 사회 전반적 인 삶의 질 향상시키며 사회적 약자 및 소수자에 대한 차별 철폐와 다양성 존중을 통한 사회통합을 꾀하는 것이다. 궁극적으로 NAP를 통해 인권에 대한 전 국민의 인식을 제고하는 것이 기본목표이다.

NAP를 수립으로 인해 발생하는 기대효과는 국가정책 간 연계성 강화와 재원의 합리적 배분, 인권에 관한 사회적 이해 폭 확대, 인간의 기본적 자유와 권리를 존중하는 생활 문화 정착, 아시아 인권 선도국으로 도약하는 것이다.

## 3) 국가인권정책기본계획의 구성

국가인권정책기본계획은 헌법과 우리나라가 가입한 국제인권조약에서 포함하고 있는 인권과 기본적 자유를 보호·증진하는 것을 목표로 한다. 국가인권정책기본계획은 인권과 기본적 자유를 편의상 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 의 구성을 기준으로 하여 ‘시민적·정치적 권리’ 영역과 ‘경제적·사회적·문화적 권리’ 영역으로 구분하였다.

이러한 인권 영역별 분류와 별도로 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 범죄 피해자, 외국인, 재외 동포, 난민, 새터민, 병력자, 성적소수자를 ‘사회적 약자 또는 소수자’ 로 선정하고, 이들의 인권 상황 개선을 위한 국가적 추진과제 중 해당 사회적 약자 또는 소수자를 기준으로 정리하여 바람직한 과제들을 분류하여 사회적 약자·소수자 분야로 편성하였다. 이와같이 국가인권정책기본계획의 구성은 이번 국가인권정책기본계획이 국내에서 최초로 수립되는 것 만큼 사회적 약자·소수자를 포함한 모든 사람이 인권과 기본적 자유를 향유할 수 있는 주체임을 당연한 전제로 하여 모든 사람이 차별없이 향유하여야 할 인권을 보호·증진하는 것이 국가인권정책기본계획의 기본목표임을 명확히 하는 의미가 있다.

국가인권정책기본계획은 국내적 기준으로 인권에 관한 최고규범인 헌법 중 해당 인권의 근거 규정을 기재하되, 명시적인 헌법 규정은 없지만 헌법재판소의 결정을 통한 헌법의 해석으로 해당 인권이 인정된 경우에는 헌법재판소 결정을 기재하였다. 국가인권정책기본계획은 ‘세계인권선언’ 과 우리나라가 가입 및 비준한 6대 국제인권조약인 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약), 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권 규약), 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(고문방지협약), 「아동의 권리에 관한 협약」(아동권리협약), 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」(여성차별철폐협약), 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(인종차별철폐협약)을 기준으로 한다. 국가인권정책 기본계획은 주요 국제인권기준에 대한 국내적 이해증진을 위해 인권영역별로 세계인권선언과 인권협약의 관련 규정 및 요지를 기재하였다.

### 3. 아동청소년 NAP 추진과제 및 이행방안

#### 1) 제 1차 NAP 추진과제 및 이행방안

아동청소년 국내현황에 의해 수립된 제1차 NAP에서 수립된 추진과제는 (1) 청소년참여위원회 등 청소년참여기구 설치 및 운영 확충, (2) 청소년 동아리 활동 활성화, (3) 청소년 방과 후 아카데미, (4) 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화, (5) 성매매 피해청소년 대상 치료 및 재활교육을 통한 사회복귀 지원, (6) 지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net) 구축 및 강화, (7) 인터넷 중독

청소년을 위한 치료·재활 체계 구축, (8) 아동 옴부즈퍼슨 및 옴부즈키드 제도 운영이다.

## 2) 제 2차 NAP 추진과제 및 이행방안

제 2차 NAP 추진과제 및 이행방안은 1차에 비해 보다 구체화 되었으며, 1차 이행평가에서 지적된 내용을 일부 반영하여 수립되었다. 또한 1차 NAP에서 수립되었던 사업이 지속적으로 추진되고 있어 양적확대를 보이고 있었다. 구체적으로 추진과제를 살펴보면, (1) 국가 수준의 아동정책 수립, (2) 아동정책조정위원회의 기능 복구, (3) 청소년 참여기반 확대, (4) 청소년 동아리 활동 및 체험활동 활성화 지원, (5) 학생자치 활동 예산 확보, (6) 청소년 방과 후 아카데미 지속 추진 및 운영 내실화, (7) 학원 심야교습시간 단축 지속적 추진, (8) 드림스타트 사업 전국 확대 및 연계 조정 기능 강화, (9) Wee 프로젝트(학교안전관리통합시스템)의 체질 개선 및 고도화, (10) 학교폭력 문제에 대한 대응, 예방 강화 및 피해 청소년 지원, (11) 아동학대 신고 활성화 및 학대 피해 아동의 특성을 고려한 보호 및 지원, (12) 외국 국적 또는 무국적 아동학대 피해 아동의 아동복지시설 입소, (13) 학생선수의 인권보호, (14) 청소년 연예인의 인권보호, (15) 성매매 피해 청소년 사회복귀 지원, (16) 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net) 운영 내실화, (17) 위기청소년 및 비행 초기 단계 소년 에 대한 비행 예방 기능 강화, (18) 인터넷 중독 청소년을 위한 예방 및 치료 기반 조성, (19) 아동권리 모니터링센터 및 옴부즈퍼슨 제도의 독립성을 강화, (20) 청소년 희망센터 운영 내실화 이다.

## 4. NAP의 4대 기본권리 보장 수준

### 1) 생존권

생존권은 아동이 생명을 유지하고 최상의 건강과 의료 혜택을 받을 권리다. 즉, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건 서비스를 받을 권리 등 기본적인 삶을 누리는데 필요한 권리가 이에 속한다. 유엔아동권리협약의 관련 조항은 제 6, 7, 8, 9, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 38조이다(이재연 외, 2008).

〈표 1〉에서 제시된 바와 같이, 제 1차 및 제 2차 NAP에서 아동 생존권과 관련된 과제는 드림스타트 사업뿐이다. 1차에 비해 2차 NAP는 드림스타트 사업을 전국적으로 확대 하고 드림스타트를 중심으

로 지역사회 아동복지 서비스의 기능을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 2차 NAP도 1차 NAP처럼 아동청소년의 건강권 보장을 위한 추진과제가 거의 제시되지 않았다. 아동의 의료지원 서비스 및 체계 강화는 아동청소년의 발달과정에서 주요한 역할을 담당함에도 불구하고 2차 NAP사업에서 또 누락되었다.

특히 영유아시기에 가장 중요한 예방접종을 포함한 의료적 지원은 가장 기본적으로 충족되어야 할 권리이다. 황옥경(2012)의 연구가 지적한 것처럼, 영유아는 아동청소년과 다른 사회적 보호가 필요한 존재이다. 모든 아동청소년을 대상으로 한 의료지원 확대가 필요하지만 영유아의 경우 적절한 의료지원 서비스를 받지 못할 경우 생존과 밀접한 연관이 있으므로 영유아의 예방접종을 포함한 의료지원서비스는 강화되어야 한다. 우리나라의 경우 속인주의를 택하고 있어 미등록 이주노동자의 자녀의 경우 부모의 미등록 상태로 인해 영유아임에도 불구하고 필요한 의료서비스 지원을 받지 못하고 있는 상황이다. 따라서 NAP는 아동청소년의 대상을 포괄적으로 정의하여 모든 아동청소년, 특히 영유아의 건강한 성장과 발달을 할 수 있도록 국가 차원의 의료서비스를 받을 수 있는 방안을 제시해야 한다.

OECD 국가중 청소년 자살률 1위라는 불명예를 가지고 있는 우리나라는 아동청소년의 정신건강에 관한 지원 체계도 확대해야 한다. 국가인권위원회도 아동청소년의 발달 단계별 기본건강 지원과 정신건강 지원 서비스 확대는 재권고 하였다. 아동청소년의 정신건강 문제는 우리 사회의 주요한 현안임에도 불구하고 여전히 관련 정책이 시행되지 못하고 있다. 안동현(2012)은 보건복지부가 2001년부터 전국적으로 조사하는 국민정신건강실태조사에서 18세 미만의 아동청소년은 대상으로 포함되고 있지 않았고, 중앙정부의 담당자에 이에 대해 공식적으로 유감을 표명한 것을 지적하였다. 이와같이 아동청소년의 정신건강은 여전히 국가적으로 주목받지 못하는 사항이다. 아동청소년의 의료지원 서비스는 아동청소년의 건강한 발달과 성장과정에 필수조건이라고 볼 수 있다. 따라서 이들을 위한 국가의 의료서비스 체계 부재는 아동청소년의 생존권과 관련된 기본 권리를 보장하지 않는 것이다.

## 2) 보호권

보호권은 아동이 모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사 처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 아동에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리다. 아동권리협약 관련 조항은 제2, 7, 10, 11, 16, 19, 20, 21, 23, 25, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40조다(이재연 외, 2008).

NAP는 다른 권리 유형에 비해 보호권 보장에 가장 많은 정책을 수립하였으며, 1차 NAP에 비교하여 2차 NAP는 권고안을 부분적으로 수용하여 아동학대 피해 아동 보호 지원, 외국 국적 및 무국적 아동학대 피해 아동의 시설입소, 학생선수 및 청소년 연예인의 인권보호를 위한 정책을 수립하였다는 것은 매우 고무적 현상이다.

그러나 일부 고위험군 청소년들만을 대상으로 예방보다는 문제해결 위주의 정책을 제시하여 많은 한계점을 보이고 있다. 아동보호 강화를 위한 대안가정 확대나 입양에 대한 정부정책의 개선에 대한 권고안을 수용하지 않은 것은 정부가 이러한 문제의 심각성을 인식하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 시설대표와 종사자의 인권교육 강화와 지역사회 관리 감독 강화를 통해 시설보호아동의 인권침해를 예방하려는 권고안이 전혀 NAP에 반영되지 않은 것은 아동권리 보장에 대한 정부의 의지가 여전히 부족하다는 것을 보여준다. 다문화가정 아동에 대한 사회적 차별과 청소년 노동문제 등에 대한 대응방안, 대안가정이나 입양 등 가정보호 확대에 관한 정책도 제시되지 않은 것은 간과될 수 없다.

2011년 고용노동부의 청소년 아르바이트 실태조사 결과에 의하면, 최저임금을 받지 못한 청소년의 비율이 46.7%로 나타났으며, 23.3%는 부당 행위를 경험 한 것으로 보고되었다. 이와같이 아르바이트 아동의 인권침해가 심각한 상황이며, 이와 관련된 권고안이 제시되었음에도 불구하고 관련 NAP 정책의 부재는 여전히 우리 사회의 낮은 아동인권 수준을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 김재엽(2010)의 연구결과에 의하면, 아동청소년의 41.1%가 성폭력을 경험한 것으로 나타났다. 특히 친족에 의한 성범죄가 17.2%로 상당히 높은 비율로 나타났고 있는데(여성가족부, 2010), 이에 대한 NAP 정책은 마련되지 않았다.

국가인권위원회(2011)의 국민인권의식 실태조사에서 밝혀진 것처럼, 대부분의 아동청소년은 차별과 같은 인권침해를 경험하고 있고, 학교에서 다양한 형태의 차별을 경험하고 있다. 차별은 가장 대표적으로 아동인권을 침해하는 것으로 법으로 직접적 차별을 금지하고 있음에도 불구하고 학교 및 학원 같은 교육현장에서 빈번하게 지속적으로 자행되고 있는 상황이다. 특히 직접차별 금지 이후 간접차별이 증가하여 아동청소년의 인권이 빈번하게 침해받고 있다. 또한 학생들은 외모나 성적, 가정환경, 거주 지역, 장애 유무, 심지어 성별과 연령(미성년)에 의한 차별을 경험하는 것으로 나타났다. 이와같은 차별과 차별은 아동이 일상생활에서 빈번하게 경험할 수 있는 인권침해 사항이다. 그러나 NAP는 차별이나 차별문제를 예방하기 위한 조치도 마련되어 있지 못하고 있을 뿐만 아니라, 차별 및 차별상황을 경험한 피해 아동청소년을 위한 보호조치 등도 수립되어 있지 않다. NAP의 궁극적인 목표가 기본적인 인권의 증진을 이루고자 하는 것인 만큼, 아동청소년이 빈번하게 일상생활

에서 지속적으로 경험하는 차별과 차별로 인한 인권침해 상황에 대한 대응방안은 반드시 정책적으로 수립되어야 한다.

### 3) 발달권

아동이 잠재력을 최대한 발휘하는데 필요한 권리로서 정규적, 비정규적인 교육을 포함하여 교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심과 종교의 자유를 누릴 권리다. 관련 조항은 제 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 24, 28, 20, 31조다(이재연 외, 2008).

다양한 청소년 욕구에 부응하여 자율, 능동, 창의적 역량이 발휘되는 청소년 동아리 활동 활성화 정책으로 여성가족부와 지자체는 동아리 확대 및 활동 촉진정책을 추진하고 있으나 실질적으로 지원 예산이 축소되고 입시위주의 교육환경에서 청소년들의 욕구를 충족시키기에 어려움이 있다. 또한 동아리 활동이 대학입학의 평가 대상이 되고 있어 오히려 입시교육에 활용되는 측면이 있어 청소년들의 건강한 발달을 지원하려는 정책 목적이 왜곡되고 있는 상황이다. 방과후 아카데미 실시와 확대는 긍정적인 평가를 받고 있으며 아동과 청소년의 교육권과 발달권을 증가시킨 것으로 볼 수 있다. 그러나 앞으로 보다 더 충실하고 더 많은 아동과 청소년의 욕구를 충족시키고 건강한 발달을 지원할 수 있는 프로그램 개발이 요구된다. 2차 NAP는 학원 심야교습시간 단축 사업을 추가하여 아동청소년의 과도한 사교육 문제에 대한 접근을 시도하였다. 그러나 심야교습시간의 단축으로 인해 주말에 사교육을 받는 병폐가 등장하여 실질적인 효과는 거의 기대하기 어렵다.

발달권에서 가장 우선적인 과제는 국가인권위원회와 아동권리위원회가 지속적으로 권고하고 있는 공교육 보장이다. 통계청의 2010년 사회조사는 결과에 의하면, 청소년 자살 충동의 주요 원인은 성적과 진학문제로 나타났다. 또한 학교학업을 중단하는 학생들은 연간 6-7만명에 이르고 있으며, 이는 전체 중고등 재학생의 약 1%에 해당하는 수치이다. 우리나라의 교육비 지출은 계속 증가추세에 있음에도 불구하고, GDP 대비 공교육 비 중 정부의 부담비율은 OECD 평균 이하이다(교육과학기술부, 2010). 김용화(2011)는 아동권리 보장을 위한 법률 및 정책적 대안으로 아동의 교육권 보장을 위한 법과 제도의 재개정이 필요함을 지적하였으며, 장애아동, 다문화가정 아동, 미혼모 아동의 교육권 강화를 위한 법률 및 정책개선의 필요성을 제기하였다. 따라서 사회적 약자 보호를 위해 수립된 NAP는 다양한 취약계층 가정의 아동들이 우리 사회에서 교육현장에서 소외되지 않도록 제도적으로 보호해 주어야 한다.

그동안 NAP는 청소년 동아리 활동이나 방과 후 아카데미, 심야교습 단축 과제를 추진하였는데,

이러한 과제는 실질적으로 아동의 발달권 보장에 거의 기여하고 있지 않다. 특히 아동의 가장 기본권인 교육권 보장이 거의 이루어지지 않았으며, 여가 및 문화생활, 종교의 자유 등에 관한 정책적 시도조차 전무한 상황이다.

#### 4) 참여권

참여권은 아동이 자기의 나라와 지역사회 활동에 적극적으로 참가할 수 있는 권리로 자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회에 참여할 수 있는 권리다. 관련 조항은 제 12, 13, 15, 17, 18조다(이재연 외, 2008).

1차 NAP와 비교하여 2차 NAP는 아동권리모니터링센터 및 옴부즈퍼슨 제도의 독립성 강화와 청소년 희망센터의 내실화를 통해 아동청소년의 인권침해 사항을 파악하려는 노력을 기울였다. 그러나 아동참여권에 대한 권고안은 가정, 학교, 사회에서 아동의 발달단계를 고려하여 아동의 의사를 존중하고 아동의 참여를 보장하는 절차를 법률적으로 제도화해야 한다는 것을 지적하였다. 이를 위해 아동정책 수립 시 아동의 의견수렴 절차를 마련하여 아동의 참여를 보장하고, 특히 학교생활규정 정비에서 학생 참여를 보장하도록 하였다. 또한 부모의 이혼과정에서 아동의 의사를 반영하여 양육문제를 합의하도록 관련법을 정비할 것을 제안하였다. NAP는 아동 참여권 보장을 위해 여러가지 정책을 수립하였으나 실질적으로 아동의 참여권을 보장하는 것이 아니라 형식적인 형태의 참여기구 설치 및 운영에 그치고 있다. 권고안에서 학교내 아동참여절차를 확대하라고 제시하였으나 NAP는 지역사회내 아동참여활동을 지원하고 있다. 대부분의 아동이 학생이라는 점을 고려해보면, 지역사회 아동참여활동은 실효성이 떨어지는 정책이라고 볼 수 있다. 이러한 참여권 보장은 아동청소년들이 주체적으로 자신의 의사를 적극적으로 표현하고 실제 아동청소년과 관련된 내용에 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리가 주어지는 것은 아니다.

김용화(2012)가 지적한 바와 같이 교육관련법상 학생의 의견청문이 규정되어 있지만 현실적으로 학생의 참여를 보장하기는 어렵다. 따라서 아동청소년의 참여권을 형식적으로 보장하는 것이 아니라 실질적으로 그들의 이익과 관련되는 모든 사항에 대해 법률적으로 아동청소년의 의견을 청취하도록 규정하는 방안이 수립되어야 한다. 특히 시설보호 아동이나 사법현장의 피해 아동 등 특별보호가 필요한 아동들이 자신의 의견을 충분히 전달할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

<표 1. 아동권리 유형에 따른 NAP 추진과제>

아동권리유형	제 1차 NAP	제 2차 NAP
<b>생존권</b> (적절한 생활수준, 안전한 주거지, 충분한 영양, 기본 보건 서비스를 받을 권리)	저소득층 자녀지원 드림스타트	드림스타트 사업 전국 확대 및 기능 강화
<b>보호권</b> (모든 형태의 학대, 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력으로부터 보호받을 권리)	학교안전관리통합시스템 성매매 피해 청소년지원 지역사회청소년지원 인터넷중독 청소년	Wee 프로젝트 개선 및 고도화 학교폭력 문제 대책 강화 및 피해 청소년 지원 아동학대 신고 활성화 및 학대 피해 아동의 보호 및 지원 외국 국적/무국적 아동학대 피해 아동의 아동복지시설 입소 학생선수의 인권보호 청소년 연예인의 인권보호 성매매 피해 청소년 사회복지 지원 지역사회청소년통합지원체계 운영 내실화 위기청소년 및 비행 소년의 비행 예방 기능 강화 인터넷 중독 청소년 예방 및 치료
<b>발달권</b> (교육, 여가, 문화생활, 정보, 생각/양심/종교의 자유를 누릴 권리)	청소년 동아리 활성화 청소년 방과후 아카데미	청소년 동아리 활동 및 체험활동 활성화 지원 학생자치활동 예산 확보 청소년 방과 후 아카데미 지속 추진 학원 심야교습시간 단축 지속 추진
<b>참여권</b> (자신의 의견표시, 자신과 관련 문제에 발언권, 단체가입 및 집회 참여의 권리)	청소년참여기구 설치 및 운영 아동옴부즈퍼슨 및 옴부즈키즈 아동청소년권리 센터 설치 및 운영	청소년 참여기반 확대 아동권리 모니터링 센터 및 옴부즈퍼슨 독립성 강화 청소년 희망센터 운영 내실화

## 5. 결론

NAP를 아동권리의 4대 유형을 중심으로 살펴본 결과, 모든 아동청소년의 기본 권리를 증진시키는 방향으로 정책이 수립되어 실행되는 것이 아니라 일부 고위험군 청소년 중심으로 정책이 수립되어

모든 아동의 건강한 발달과 기본권리 보장은 미흡한 실정이다. NAP에 대한 국가인권위원회와 유엔 아동권리위원회의 권고사항이 아동의 4대권리를 중심으로 기본권 보장과 강화임에도 불구하고 NAP는 이러한 권고안을 대부분 수용하지 않고 문제중심의 청소년을 대상으로 해결방안을 개발하는 수준이었다. 물론 현실적으로 당면한 위기청소년을 위한 정책 수립은 부분적으로 성과를 보였으나 전체 아동청소년을 대상으로 한 정책은 미미한 실정이라고 볼 수 있다. 특히 위기청소년을 주요 대상으로 한 정책개발로 인해 아동의 소외는 더 심화되었다.

NAP의 아동청소년 추진과제는 정부가 시행하고 있던 몇 가지를 선정하여 수립하였을 뿐 아동청소년의 실질적인 권리보장을 위한 정책이라고 볼 수 없다. 이는 NAP 수립과정에서 인권위 및 시민사회의 협력이 미흡하였고 대국민 홍보와 여론수렴이 부족한 결과라고 볼 수 있다. 또한 국제인권규범의 보편적 원칙과 국제인권기구의 지속적인 개선요구사항에 대해 구체적인 계획을 수립하지 못한 결과이다(국가인권위원회, 2007). 그동안 일부 지자체는 학생인권조례제정 등 아동권리 확대를 위한 노력을 기울였으나, 전반적으로 실질적인 아동권리 수준은 증가되지 않은 것으로 평가되고 있다(국가인권위원회, 2011).

김광혁(2010)의 연구에서 지적한 것처럼, 아동 생존권은 우리나라에서 가장 보장받지 못하는 기본권임에도 불구하고 사회적 약자의 인권증진을 기본목표로 설정한 NAP도 충분히 보장하지 않고 있다. 이는 모든 아동청소년의 기본 권리 보장과 증진이라는 정책 목표를 가지고 이를 이행하려는 국가의 의지가 부족한 것으로 볼 수 있다. 2011년 유엔아동권리위원회는 NAP가 아동권리협약의 모든 사항을 이행하기에 요구되는 포괄적인 아동권리보장 정책이 부족하다는 것을 언급하였다. NAP 개선방향은 다음과 같다.

첫째, NAP 평가에서 지적된 것처럼 NAP 추진과제는 여전히 문제발생 이후에 문제해결식 대응방안으로 수립되는 상황이다. NAP는 일반아동의 권리보장과 증진을 위한 정책과 취약계층 아동의 권리침해를 예방하기 위한 정책을 단기 및 중장기적 계획에 근거하여 서로 다른 체계로 수립되어야 한다. 1차 및 2차 NAP는 취약계층 아동청소년 중심의 정책개발에 중점을 두었는데, NAP는 모든 아동청소년을 대상으로 그들의 기본권 보장과 증진을 위한 보편적 서비스 확대에 초점을 맞추어야 할 것이다. 또한 취약계층을 위한 정책도 치료적 서비스 중심이 아니라 문제가 발생하기 이전단계에서 예방할 수 있는 정책수립 방향으로 나아가야 한다.

둘째, NAP 수립단계를 살펴보면 유엔아동권리협약과 같은 국제규약도 국내법과 같은 기준으로 제시되었으나, 실질적으로 정책수립과정에서 이러한 기준들이 거의 반영되지 않은 점이 발견되었다. 이는 정책수립과정에서 민간단체와 정책대상의 의견이 충분히 반영되지 않은 결과라고 볼 수 있다.

따라서 향후 NAP는 수립과정에서 아동청소년 관련 민간단체와의 충분한 협의와 정책대상자의 다양한 참여활동을 제도적으로 보장할 수 있어야 한다. 특히 아동청소년의 실질적인 참여권 확대를 보장하기 위한 방안으로 관련 정책 수립과정에서 아동청소년의 의견을 수렴할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

셋째, 아동정책 수립과정에서 소외되는 대상이 없어야 한다. NAP의 가장 큰 문제점 중의 하나는 모든 아동을 정책대상으로 선정하지 않았다는 것이다. 이에 영유아, 장애아동, 다문화가정 아동, 시설아동 등이 구체적 지원대상에서 소외된 결과를 초래하였다. NAP의 기본목표가 모든 아동청소년의 인권보호와 증진인 만큼, NAP는 모든 아동의 생애주기별 발달과정에서 직면할 수 있는 위험상황에서 위기발생 이전에 아동을 안전하게 보호하고 기본권을 보장할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

넷째, 아동권리교육은 유엔아동권리위원회가 지속적으로 권고한 사항이다. 현재 NGO위주로 실시되고 있는 아동권리교육을 공교육 제도 안에서 실시될 수 있도록 NAP는 관련 정책을 수립해야 한다. 또한 아동에 대한 사회적 인식의 개선을 유도하기 위해 공공교육과 홍보도 NAP 추진과제로 이행되어야 한다. NAP 추진과제를 통해 아동권리 수준의 증진시키는 것과 함께 아동의 기본권 보장에 대한 사회적 인식의 확대를 통해 모든 사회가 아동을 기본적으로 존중하여 사회의 주요 구성원으로 인정하도록 해야 한다.

다섯째, NAP는 법무부가 주관하여 수립하고 있으며, 이행 주체는 각 사업별로 다양하다. NAP의 기본목표는 다양한 정부 정책을 연계하고 종합하는 것이었지만, 이행 주체의 다양성으로 인해 전체 NAP 목표 수립 과정에서 책임 소재가 불분명해 질 수 있다. 따라서 각 사업별 이행 주체는 다양화시키지만 다양한 정부정책이 통합되고 각 부서별로 상호교류가 원활하게 진행될 수 있도록 책임부서를 명확하게 설정해야 할 필요가 있다.

아동은 우리사회의 단순한 구성원이 아니라 미래 사회를 이끌어갈 중요한 인적자원이다. 아동의 기본권 보장과 건강한 성장 발달을 지원할 수 있는, 아동이 최상의 출발을 할 수 있도록 사회안전망을 체계적으로 구축하는 것은 향후 우리사회의 발전방향과 밀접한 관련이 있다. 아동에 대한 사회적 투자는 미래 우리사회에 대한 준비라고 볼 수 있다. 1991년 아동권리협약을 비준한 이래 우리사회는 아동권리라는 사회적 인식의 확산과 아동권리보장을 위한 법과 정책적 개선을 위해 노력해 왔다. NAP는 우리나라 아동권리 보장과 증진을 위한 국가의 의지가 반영된 정책이므로 지속적으로 개선해 나가야 한다.

## 참 고 문 헌

- 고용노동부(2011). 청소년 아르바이트 실태조사
- 교육과학기술부(2010). OECD 교육지표
- 국가인권정책기본계획(2007). 제 1기 국가인권정책기본계획 권고안  
\_\_\_\_\_ (2011). 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 기초연구.
- 국가인권위원회(2008). 운동선수 인권상황 실태조사  
\_\_\_\_\_ (2011). 국민인권의식 실태조사
- 김광혁(2010). 한국 아동의 생존권: 빈곤 및 가족, 주거환경, 안전, 건강 및 의료의 실태 및 변화 추이. 아동과 권리, 14(1), p. 1-40.
- 김용화(2011). 아동권 보장을 위한 입법적, 정책적 대안, 아동과 권리, 15(3), p. 287-311  
\_\_\_\_\_ (2012). 아동의 의견표명권 보장을 위한 입법적 보완. 2012년 한국아동권리학회 춘계학술대회
- 법무부(2007). 제 1차 국가인권기본계획  
\_\_\_\_\_ (2011). 제 2차 국가인권기본계획
- 안동현(2012). 아동의 생명권과 아동청소년의 정신건강. 2012년 한국아동권리학회 춘계학술대회
- 이재연, 박은미, 황옥경, 김형모, 이은주, 강현아(2008). 아동복지론
- 이혜원(2001). 아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교, 한국사회복지학회, 44, p. 262-287
- 통계청(2011). 사회조사
- 황옥경(2012). 영유아기 권리에 대한 유엔의 권고분석. 아동과 권리 16(1), p. 27-49.
- UNCRC(2011). Committee on the Rights of the Child.

주제발표 5



**학생인권조례 제정 현황 및 발전방안**  
**- 경기도학생인권조례를 중심으로 -**

김 형 욱

(경기도교육청 학생인권옹호관)

# 학생인권조례 제정 현황 및 발전방안

- 경기도학생인권조례를 중심으로 -

## 1. 들어가며

학생인권조례는 제정 전부터 찬반여론이 격하게 대립하였다. 지금도 어떻게 현장에서 실천할 것인가에 대한 우려의 목소리가 끊이지 않고 있다. 인권은 누구의 것도 아닌, 모든 인간이 누릴 천부적이고 보편적인 **인간다운 삶에 대한 이야기**임에도 불구하고 진보와 보수라는 이념논쟁으로 비화되고 있기도 하다. 하지만 학교현장의 혼란이 예상되더라도 인권보장에 대한 가치는 어떠한 이유에서도 양보될 수 없는 존엄한 것으로, 조례제정을 계기로 학생을 관리·통제의 대상이 아닌 인권의 주체, 권리행사의 주체로 존중해야 하며, 학교문화를 인권적으로 개선하는 것은 시대적 과제라는 목소리도 있다.

조례에 대한 찬성과 반대의 다양한 의견은 존중되어야 하지만, 반대가 인권보장의 본질을 훼손하는 것은 바람직하지 못하다. 학생, 학부모, 교사, 교육행정기관이 학생인권보장이라는 공동의 목표를 향한 진지한 고민과 함께, 현재의 학교에서의 학생인권상황에 대한 성찰을 토대로 실천방안에 대하여 적극적으로 모색할 시점에 와 있다.

본고에서는 경기도학생인권조례를 중심으로, 현재 조례제정 또는 추진 계획 등을 갖고 있는 교육행정기관의 현황을 살펴보고, 조례가 담고 있는 규범적 인권의 내용과 특징, 의의를 살펴보고, 학생인권보장을 위한 정책 및 제도가 학교현장과 교육행정기관 등에서 어떻게 구현될 수 있는지에 대한 실천적 방안에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 학생인권조례 제정 현황 및 새로운 도전

### 1) 학생인권조례 제정 현황

지금까지 한국의 아동·청소년의 권리보장과 관련해서는, 헌법, 유엔아동권리협약 등 국제인권규범, 국내 관련법 등에 명시되어 있는 권리의 내용을 이행하고자 하는 정부차원의 노력이 주로 이루어져 왔다. 하지만 최근에는 지방자치단체를 중심으로, 구체적으로 말하면 조례라는 형식의 지방자치단체 자치법규를 통하여 아동·청소년의 권리를 보장하려는 노력이 시도되고 있다. 그 출발점이 된 것이 학교에서의 아동·청소년의 권리를 보장하기 위해, 경기도가 2010년 9월 17일에 제정한 ‘경기도학생인권조례’이다. 이것은 전국 최초로, 인권에 기반을 둔 학교문화의 변화와 학생의 인권실현을 위한 획기적이고 혁신적인 입법조치라 할 수 있다. 조례는 헌법·법률 및 유엔아동권리협약 등 국제인권규범이 추구하고 있는 18세 미만의 아동·청소년의 권리를 학교라는 생활환경 공간에 맞추어 반영한 것이라 할 수 있다.

우리나라의 행정구역은 서울특별시를 포함하여 16개의 광역자치단체와 228개의 기초자치단체로 구성되어 있다. 현재 제정된 학생인권조례는 광역자치단체에서 추진되고 있다. 또한 일반행정과 교육행정이 분리되어 있는 행정특성을 감안하여 조례는 교육행정기관인 교육청의 교육감이 주도하고 있는 곳도 있지만, 시민 발의를 통해 제정위원회를 설치하여 추진한 곳도 있다.

경기도에 이어 광주광역시에는 ‘광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례’ (2011년 10월 5일 제정, 동년 10월 28일 공포, 2012년 1월 1일 시행), 서울특별시 교육청은 ‘서울특별시 학생인권조례’ (2011년 12월 19일 제정, 2012년 1월 26일 공포·시행)를 제정하였다.

하지만 이와 같은 움직임에 대한 정부와 일부 단체 및 시민 등이 우려하고 있는 것도 현실이다. 조례는 시기상조이고, 학교질서를 혼란에 빠뜨리며, 교사의 지도권한을 약화시킨다는 등의 학생인권보장에 대한 달리하는 의견도 있다.

2012년 4월 20일의 ‘초·중등교육법 시행령’ 개정은 이러한 우려를 반영한 것이라 할 수 있다. 개정 시행령은 학생의 두발·복장규정 등을 학칙으로 정하되, 그 구체적인 내용은 학생, 학부모, 교원 등의 의견을 수렴하여 학교 스스로 정하도록 함으로써 단위학교에 자율권을 부여하는 것을 주요내용을 하고 있다.

교육과학기술부는 ‘이번 시행령 개정에 따라, 일부 시·도교육청 조례(학생인권조례)’ 중 일부 조항이 상위법령 위반으로 효력을 상실하였음을 확인하였으며, 이 같은 사항을 해당 시·도교육청 및 각급 학교에 안내할 예정이다. ‘라고 하였다(2012.05.02. 교육과학기술부의 보도자료에서).

이번 시행령 개정은 학칙(경기도의 경우는 ‘학교생활인권규정’)에 기재할 사항과 절차를 명시하고 있다. 이에 경기도교육청은 ‘학칙 및 학교생활인권규정을 개정할 때에는 법령에 근거하여 초·중등교육법 시행령이 정한 기재사항 및 절차와 경기도학생인권조례의 내용에 부합하도록 학생, 학부모,

교원 등의 의견을 수렴하여 학생인권침해 소지가 발생하지 않도록 제·개정할 것' 을 각급 학교에 요청하였다.

경기도내 학교에서 이번 시행령 개정과 관련하여 큰 혼란은 없었다. 지금 경기도교육청과 각급 학교에서 논의되고 있는 것은 어떻게 하면 학생과 교사, 학부모, 교육행정기관이 함께 인권적인 학교문화 조성을 위해 노력할지, 교육을 어떻게 혁신해 나갈지에 대한 지혜를 모으고 있는 과정에 있다. 그 중심에 아동·청소년이 자리하고 있다.

현재 조례 제정 등을 포함하여 학생인권 보장을 위한 지방교육자치단체의 움직임은 아래의 표와 같다<sup>16)</sup>.

**<표 1. 학생인권조례 제정 현황>**

기관명	학생인권조례 추진현황
서울시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생의 권리와 더불어 책무성 강조(제5조): '학생이 교사, 학생 등 타인의 인권을 침해할 경우에는 관련 법령과 학칙에 따른 책임을 짐'</li> <li>○ 체벌금지와 교사의 수업권 보장(제8조): '교사의 수업권과 학생의 학습권을 보장하기 위한 대책을 마련하고 그에 필요한 지원을 함'</li> <li>○ 복장·두발 자유화와 학교의 자율 규정 제한(제14조): 복장·두발 등 규제는 안 되지만, 학생이 제·개정에 참여한 학교규칙으로 제한할 수 있음</li> <li>○ 집회의 자유 허용과 교육상 목적의 제한(제19조): '교육상 목적을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 학교규정으로 시간·장소·방법을 제한'</li> <li>○ 조례안의 시의회 이송(10월말)</li> <li>○ 조례안 심의(11월~12월, 시의회 정례회)</li> <li>○ 조례안 공포(2012.1.26)</li> </ul>
대구시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생인권헌장으로 추진중</li> </ul>
인천시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천시의회 '인천광역시 학생의 정규교육과정외 학습선택권 보장에 관한 조례' 통과(2012.9.29)</li> <li>○ 이 조례는 정규교육과정 외 학습에 대해 학생과 학부모가 자율적으로 선택할 수 있도록 하는 제도를 마련하기 위한 것이어서 이른바 학생인권조례와는 거리가 있음</li> <li>○ 조례안 공포(2011.10.17)</li> </ul>
광주시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조례명: 「광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례」</li> <li>○ 조례 전문(전문) 구성: 학생인권 보장의 당위성, 법률적 근거, 조례제정 취지 등을 밝힘</li> <li>○ 조례 적용 대상의 범중에 '유치원(생)' 을 포함</li> <li>○ 두발, 복장 등 용모 관련 조항: 스스로 결정할 권리보장, 교복의 경우 학교 규칙</li> </ul>

16) 최돈민(2012), 학생인권조례 제정을 계기로 본 학생인권의 상황과 발전방안, 국가인권위원회의 인권친화적 학교문화 조성을 위한 정책토론회 자료집에서 발췌한 것임.

기관명	학생인권조례 추진현황
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 으로 정할 수 있도록 함(규제 조항은 아님)</li> <li>○ 학생참여권 보장을 위 해 유치원을 제외한 초·중·고 ‘학생의회’ 를 교육지원청별로 설치하도록 함</li> <li>○ 민주인권교육센터를 설립하여 인권교육 및 민주시민교육, 평화 교육을 수행하고 학생인권 침해에 대한 조사 및 구제 업무를 담당하도록 함.</li> <li>○ 제203회 광주시의회(임사회) 본회의 통과(예정):2011.10.5.</li> <li>○ 조례 선포: 2011.11.17.</li> <li>○ 교육규칙 성안 : 2011.10 -12.</li> <li>○ 조례 해설서 및 홍보 자료 배포 : 2011.11-12.</li> <li>○ 조례 시행 : 2012.1.1.이후</li> </ul>
대전시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 두발·복장, 휴대폰 소지 허용, 집회 허용 등을 내용으로 하는 학생인권조례 제정은 학생 생활지도를 약화시키는 결과를 가져올 수 있는 만큼 조례 제정은 신중을 기하여야 하고,</li> <li>○ 단기적으로 학교 현장의 의견을 수렴하여 학생인권과 교권을 함께 존중할 수 있는 방안을 마련하여 2012년 학생 생활지도 기본계획에 반영 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기도교육청, 서울시교육청 등의 학생인권조례, 교권보호헌장 등을 참고</li> </ul> </li> <li>○ 중·장기적으로는 조례 제정은 학교 현장의 분위기를 직시하면서, 충분한 시간적 여유를 갖고 교육적 관점에서 신중하게 접근</li> </ul>
경기도교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2011.3.1. 시행(전국 최초)</li> </ul>
강원도교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생인권 이외에 교사의 교권보호 방안, 학부모의 교육 참여권을 아우르는 가칭) 강원학교인권조례를 제정하기로 하고, 조례안 속에 구성원들의 권리뿐만 아니라 의무조항을 삽입할 예정</li> <li>○ 2012.1. 교육위원회에 학교인권조례안 상정</li> </ul>
충북교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 충북 학생인권조례 제정 운동본부 출범 : 2011.5.19. (구성: 전교조 충북지부 등 진보진영 43개 시민사회단체)</li> <li>○ 충북교육청, 충북교총 학생인권조례 제정 반대 입장 발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 충북교육청 : 교권과 학생인권의 조화를 위한 사회적공감대 도출 스승 존경 풍토와 교권보호를 위한 제도적 장치 선행 강조</li> <li>- 충북교총 : 학생인권조례 제정의 합리성 부족 지적, 제정 철회 촉구</li> </ul> </li> <li>○ 인권조례 제정을 위한 토론회: 2011.8.31.</li> </ul>
충남교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각계각층의 다양한 의견을 충분히 수렴하는 과정을 통하여 추진 예정</li> <li>○ 사회적인 여건 성숙과 사회변화의 추이 등을 주시하면서 교과부의 지침에 의하여 대처할 사안</li> <li>○ 교권과 학생인권이 상호 존중되도록 바른품성 5운동 활성화</li> </ul>
전북교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생인권에 관한 사항(차별받지 않을 권리, 폭력과 위협으로부터의 자유, 교육에 관한 권리, 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리, 양심·종교의 자유와 표현의 자유, 자치와 참여의 원리, 복지에 관한 권리, 징계 등 절차에서의 권리, 권리침해로부터 보호받을 권리, 소수학생의 권리 보장)</li> <li>○ 학생인권의 진흥에 관한 사항(인권교육실시, 인권실천계획수립)</li> </ul>

기관명	학생인권조례 추진현황
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생인권 침해에 관한 구제 사항(학생인권옹호관의 설치, 지역교육지원청별 상담실 설치, 학생인권침해 구제신청과 조치)</li> <li>○ 전라북도 학생인권조례 의회 제출(2011.10월중)</li> </ul>
전남교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학생인권만이 아닌 교육공동체의 인권조례안 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육공동체인 학생, 학부모, 교원의 권리와 책임에 대한 조례</li> </ul> </li> <li>○ 총 8장 70조로 구성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생의 권리와 책임</li> <li>- 학부모의 권리와 책임</li> <li>- 교원의 권리와 책임</li> <li>- 교육공동체 인권의 진흥</li> <li>- 교육공동체 인권침해에 대한 구제</li> </ul> </li> <li>○ 2011.10월 전남교육공동체인권조례 최종안 확정</li> <li>○ 2012. 2월 9일 전남교육공동체 인권조례 입법예고</li> </ul>
경남교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전문, 5개의 장(총칙, 자유권, 평등권, 교육복지권, 학생인권보장위원회), 부칙으로 구성</li> <li>○ 조례의 취지(전문), 조례의 목적(제1조), 조례의 적용 대상(제3조)</li> <li>○ 인간으로서의 존엄성(제5조), 학생의 의사결정권(제6조), 학생자치와 참여보장(제7조), 신체의 자유(제9조), 사상, 양심, 종교의 자유(제10조), 표현과 집회의 자유(제15조, 제16조, 제17조), 학생의 교육복지권(제19조), 학생인권보장위원회(제26조, 제27조), 진정과 긴급구제 조치의 권고(제28조), 인권 영향평가(제32조)</li> <li>○ 2011.11.26.까지 청구인 명부 제출 예정</li> <li>○ 2011.12월 중 청구인 명부 열람 및 청구 수리 예정</li> <li>○ 2012.1월 중 청구 요건 심사 및 조례안의 의회 제출 예정</li> </ul>

※ 미추진 교육청: 부산시교육청, 울산시교육청, 경상북도교육청, 제주도교육청

위와 같은 조례 제정 움직임은 헌법이 보장하고 있는 국민의 기본권, 유엔아동권리협약 등 국제인권법규범에서 규정하고 있는 아동의 권리를 구체화하고, 교육기본법 등 교육관계 법률의 학생인권보장의 내용을 학교현장에서 적극적으로 적용할 수 있는 최소한의 권리목록과 특별한 보호와 지원에 대해 구체화하고 있다. 또한 국가인권위원회의 주요 결정례 등에서 드러난 학교현장의 학생인권침해를 구체적으로 유형화하고, 실질적으로 학생인권이 보장될 수 있도록 교육공동체의 역할과 책임이 있음을 강조하고 있다.

이것은 그 동안 학교에서의 활동이 학생인권을 침해했다는 것에서 출발한 것이 아니다. 근현대 교육을 지내오면서 학교교육이 일궈낸 성과는 어떤 경우에도 폄하되어서는 안 된다. 다만 지금부터라도 인권보장의 문제를 학교를 포함하여 모든 영역에서 모든 사람들이 문제의식을 갖고 개선노력을 해 가자는 것에 의의가 있다.

학생, 교사 등 모든 사람들의 시민으로서 기본적 인권은 존중되어야 한다. 여기에 누구의 인권이

먼저이고, 나중이라는 순서는 존재하지 않는다. 학생의 인권보장 없이는 교사의 인권실현은 어려우며, 교사의 인권보장 없이는 학생의 인권실현은 이룰 수 없다. 인권은 모든 이들의 보편적 가치이기 때문이다. 따라서 진정한 인권사회를 위해서도 우리 사회에 어떠한 사람의 인권도 소홀히 되어서는 안 된다. 하지만 압축된 경제성장, 급변하는 사회 속에서 우리는 소중한 가치들을 지켜내지 못했다. 누구의 잘못을 떠나 이제는 모두가 고민해 보아야 할 시기에 왔다. 차별문제와 교사의 지도 권한의 문제가 학생인권의 전부가 아니다. 다양한 인권의 가치에 대해 모두가 이해하고 실천하는 것 자체가 인권이다.

또한 학생인권의 실현은 학생을 지원하는 교사와 학교를 지원하지 않고서는 불가능한 일이기도 하다. 학생인권이 현장을 도외시하고 학생만을 위한다는 생각은 교사의 교육활동을 위축시키거나 부담을 주는 것은 아닌지에 대한 우려에 있을 것이다.

조례는 누군가를 추궁하고 부담을 주기 위해 만들어지지 않았다. 즉 교사의 교육활동을 위축시키거나 열정과 사기를 꺾기 위함이 결코 아니다. 우리 사회의 인권실현을 위해 모든 교육공동체가 나와 타인의 인권, 공동체의 인권을 함께 생각해 보게 하는 계기를 마련했다는 데에 큰 의미가 있다. 조례 제정이 사회와 학교에 던진 메시지는 혼란과 갈등이 아닌, 인권사회 실현을 위해서도 모든 학교공동체가 인권의 관점에서 학교교육의 제반 문제 등을 대화하고 조정하는 다양한 기회를 가져보자는 데 있다. 대화와 조정을 위해서는 학생, 학부모, 교사 모두가 인권에 대해 관심을 갖고 이해하며 실천하려는 노력이 필요하다.

## 2) 아동·청소년 인권보장을 위한 새로운 도전

현재 추진되고 있는 학생인권조례 제정 및 이행은 지역교육행정기관의 학교에서의 학생인권 보장을 목적으로 하고 있다. 하지만 지역사회 전체가 아동·청소년의 권리를 보장하기 위해서는 가정·학교·시설·생활환경 등 모든 영역이 인권에 기반을 둔 변화의 노력이 필요하다. 또한 지방자치단체의 움직임에 대한 정부의 협조와 지원도 중요하다. 따라서 지방자치단체의 일반행정이 가정과 학교와 시설 등을 지원하고, 지역사회가 아동·청소년에게 다정한 도시로 발전해 나가기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

이러한 상황 속에서 서울특별시가 전국 최초로 ‘서울특별시 아동·청소년 권리조례(가칭)’ 제정을 위해 움직이기 시작하였다. 내년에 조례가 제정된다면, 서울특별시의 경우는 학교에서의 학생인권 보장 뿐만이 아니라, 일반행정기관이 교육행정기관과 연계하면서 아동·청소년의 권리보장을 위한 가정·학교·시설 등을 지원하는 구체적인 정책 및 제도가 마련될 수 있으며, 지역사회 환경을 아동·청소년에게 친화적으로 개선해 갈 수 있는 법적근거가 되는 것이다.

아동·청소년의 권리보장에 있어서는 조례라는 입법조치와 더불어, 아동·청소년 스스로가 자신

의 권리를 학교생활 및 일상생활, 지역사회에서 활용할 수 있는 주체로 성장하는 것이 중요하다. 이를 위한 학교, 행정기관, 기성세대의 역할은 아동·청소년을 지원하고, 관련 정책 및 제도를 인권에 기반을 두고 마련해 가야 할 것이다.

학생인권조례 및 (가칭)아동·청소년권리조례와 같은 지방자치단체의 아동·청소년권리보장을 위한 인권의 바람은 지방자치단체의 유엔아동권리협약의 이행, 한국사회의 인권실현에도 크게 기여할 것이다.

### 3. 학생인권조례의 내용, 의의, 특징

#### 1) 학생인권조례의 구성과 효과적인 추진을 위한 정책

조례는 총5장, 47개 조문으로 구성되어 있으며, 제1장 총칙에서는 헌법과 유엔아동권리협약, 국내 법률에 근거하여 학생의 인권을 보장하고(제1조), 학생은 학교에 재학 중인 사람으로(제2조), 학생 인권은 조례에 열거되지 아니한 이유로 경시되어서는 안 된다고 규정하고 있다(제3조). 그리고 학생 인권보장의 책임이 교육감, 학교 및 교사, 학생 스스로에게도 있음을 밝히고 있다(제4조).

학생인권의 내용과 관련해서는 학생인권의 확인 및 학생인권의 구체화, 학교에 대한 금지의무의 부여, 학교 및 교육감의 노력의무 부과 등의 세 가지 측면에서 구성되어 있다<sup>17)</sup>. 특히 학생의 의견 존중 및 참여의 권리는 학교운영, 교육정책, 교칙 제·개정 등 다양한 영역에서 참여기회가 보장될 수 있도록 하였다.

조례는 학생인권을 보장하고 효과적으로 추진하기 위해서 학생, 학부모, 교원에 대한 인권교육의 실시(제30조~32조), 학생인권에 대한 관심과 참여 확대를 위해 경기도학생인권의 날 제정(제28조), 학생인권정책의 수립 및 평가를 위한 경기도학생인권심의위원회 설치(제35조), 교육정책에 있어서 학생의견 수렴을 위해 학생참여위원회 설치(제36조), 학생인권 침해에 대한 상담 및 구제를 위해 학생인권옹호관 제도 도입(제39조) 등이 규정되어 있다.

---

17) 오동석(2010), 학생인권조례의 의의와 과제, 인권친화적 학교문화 조성을 위한 2010 한·일 국제워크숍, 국가인권위원회, 참조.

## 2) 학생인권조례의 특징과 의의

### 가. 특징

첫째, 그 범위를 학교교육에 한정하고 있다. 이것은 일반행정과 교육행정이 분리·운영되고 있는 한국의 지방교육자치제도의 특성에서 기인한다. 하지만 이보다 더 중요한 것은 학교에서의 학생인권 침해의 심각성과 개선의 시급함이 조례제정으로 이어졌다는 것을 상기할 필요가 있다.

둘째, 조례는 학생의 학교생활에 있어서의 인권문제를 구체화하고, 학교 및 교육행정기관의 역할을 명확히 하였다. 조례제정과정에서 학생인권에 대한 사회적 인식, 학교현장의 반발과 반대 의견 등을 고려하여 권리내용을 구체화하는 것에 의견차이 등이 있었으나, 가능한 한 학생인권 현안을 구체화하였다.

셋째, 조례는 교육행정기관이 제정에 있어 주도적인 역할을 하였다. 조례제정은 시민발의, 의원발의 등 다양한 방법으로 이루어 질 수 있으나, 역사상 최초로 실시된 주민참여의 직접선거에서 조례제정을 공약한 교육감의 당선은 교육행정기관 주도의 제정으로 이어졌다. 과거 일부 지자체에서는 민간참여·주도로 이루어진 조례제정이 당시 교육감 등의 반대에 봉착하여 제정으로 이어지지 못한 경우도 있었다.

넷째, 조례는 학생인권보장의 국내적·국제적 흐름에 맞추어 학생의 의견준중 및 참여권을 제도적으로 보장하고 있다. 제도만이 선행되어 형식적으로 운영되어서는 안 되지만, 제도가 없으면 참여 기회가 보장되지 않는 현실에서의 문제를 극복하기 위함이다.

### 나. 의의

첫째, 조례는 학생을 관리·통제의 대상 또는 권리의 객체가 아닌, 권리행사의 주체, 인격을 가진 존재로서 인정하고 있다. 이를 위해 조례는 학생이 인간으로서 존엄과 가치 및 자유와 권리의 주체로서 학교생활과 교육정책 등 자신과 관련한 사안에 대해 의견을 표명할 수 있고, 참여할 수 있는 기회를 전면적으로 보장하고 있다.

둘째, 조례는 학교에서의 학생인권침해 문제와 이를 해결하기 위한 입법조치가 이루어진 것이다. 조례는 헌법과 유엔아동권리협약, 초·중등교육법 등에서 규정하고 있는 학생인권의 이념을 지자체 교육행정기관이 이를 구체화하고 실천하도록 하는 계기를 마련하였다. 이러한 입법조치는 학생인권

정책의 지속적이고 안정적인 추진에도 기여한다.

셋째, 조례제정과정은 학생인권을 홍보하고, 지역주민에게 학생인권에 대한 문제의식을 환기시켰다. 특히 체벌, 복장, 두발, 핸드폰소지, 소지품 검사, 명찰, 개인정보, 여학생의 생리와 건강문제, 정규교과이외의 교육활동에 대한 선택권 등 다양한 학교생활의 문제를 인권의 문제로 성찰할 수 있는 계기가 되었다.

넷째, 조례는 유엔아동권리협약의 지역사회 추진 전략으로 국제사회에서 이루어지고 있는 ‘아동에게 다정한 도시 만들기’ (Child Friendly Cities; CFC)와 그 흐름을 같이 한다. 조례는 학교교육에 한정된 학생인권보장을 목적으로 하지만 추진과정에서는 필연적으로 지역사회와의 연계와 협력이 요구된다. 이러한 과정은 학생인권이 학교 밖으로도 확대되어 지역사회 전체가 모든 아동청소년의 인권을 보장하고 다정한 도시가 될 수 있도록 할 것이다.

#### 4. 학생인권조례의 실천방안에 대한 인권적 검토

##### 1) 학생의 의견존중 및 참여

###### 가. 관련 조항

###### (1) 학교에서의 학생의 의견존중 및 참여

- 제8조(학습에 관한 권리) ②학교는 교육과정을 자의적으로 운영하거나 학생에게 임의적인 교내외 행사참석을 강요하여서는 아니 된다.
- 제9조(정규교과 이외의 교육활동의 자유) ①학생은 야간자율학습, 보충수업 등 정규교과 이외의 교육활동과 관련하여 자유롭게 선택하여 학습할 수 있다.
- 제12조(사생활의 자유) ②교직원은 학생과 교직원의 안전 등을 위하여 긴급히 필요한 경우가 아니면 학생의 동의 없이 소지품을 검사를 하여서는 아니 된다.
- 제13조(사생활의 비밀을 보호받을 권리) ④학교는 교육비 미납사실 등 학생에 관한 개인정보를 본인 또는 보호자의 동의 없이 공개하거나 타인에게 제공하여서는 아니 된다.
- 제16조(의사표현의 자유) ①학생은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유롭게 의사를 표현할 수 있는 권리를 가진다.

- 제18조(학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리) ①학생은 학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리를 갖는다.
- 제19조(정책결정에 참여할 권리) ①학생은 학교운영 및 교육청의 교육정책결정과정에서 참여할 권리를 가진다. ②학생회 등 학생자치기구 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련한 사항에 대한 의견을 밝힐 수 있는 권리를 가진다. ③학교장과 교사는 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 의견을 청취하도록 노력하여야 한다. ④학생대표는 학생에 영향을 미치는 사안에 관하여 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있다. ⑤학교장과 교육감은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의 참여를 보장하여야 한다.
- 제25조(징계 등 절차에서의 권리) ①학생의 징계는 징계사유에 대한 사전통지, 공정한 심의기구의 구성, 소명의 기회보장, 대리인의 선임권 보장, 재심요청권의 보장 등 적법절차에 따라 이루어져야 한다.

(2) 교육행정기관에서의 학생의 의견존중 및 참여

- 제19조(정책결정에 참여할 권리) ①학생은 학교운영 및 교육청의 교육정책결정과정에서 참여할 권리를 가진다. ⑤학교장과 교육감은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의 참여를 보장하여야 한다.
- 제35조(경기도학생인권심의위원회) ①학생의 인권에 관한 경기도교육청의 정책수립 및 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 경기도학생인권심의위원회를 둔다. ③당연직 위원을 제외한 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 교육감이 위촉한다. 2. 학생참여위원회의 위원
- 제36조(학생참여위원회) ①교육감은 학생과 관련한 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 경기도학생참여위원회를 설치한다.
- 제46조(규정개정심의위원회) ①학교는 학생의 인권을 보장하는 이 조례에 부합하도록 학칙 및 규정을 제·개정하기 위한 심의위원회를 두어야 한다. ②규정개정심의위원회는 교원, 보호자, 인권관련 지식이나 경험이 있는 전문가, 학생대표로 구성한다.

나. 학생의 의견존중 및 참여권보장에 대한 이해와 실제

조례는 학생에게 다양한 영역에 있어서 자신의 의견을 말하고 참여할 수 있는 권리를 선언적으로만 규정하지 않고, 관련 정책 및 제도를 구체적으로 마련하여 적극적인 권리행사의 기회를 보장하고

있다.

하지만 현장에서 학생의 참여권을 실질적으로 보장하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 학생의 참여는 이전의 교수-학습 등 교육활동을 위한 수단 및 방법으로서의 참여를 의미하지 않는다. 조레는 권리로서의 학생의 의견존중·참여보장을 강조하고 있다. 즉 학생은 자신과 관련한 일에 적극적이고 능동적으로 참여할 수 있고, 의견은 정당하게 보장받아야 한다는 것이다. 이것은 학생의 자기결정권을 보장한다는 것과는 차별된다. 구체적으로 말하면, 학생의 의견은 성인과 같이 동등하게 발언권이 행사되고, 내용에 대해서는 성인과 대화를 통해 합리적으로 조정되어야 함을 말한다.

### <사례 1> 두발 등과 관련한 학생, 학부모, 학교와의 의견대립

조레는 인권상황에 대한 학생의 의견이 결정과정에 있어서 정당하게 보장될 것을 원칙으로 하고 있다. 학생 또는 학생회에서 염색 등을 포함하여 두발의 자유를 요구하였다고 하자. 이 문제는 학생 개인의 개성을 실현할 권리문제이기도 하지만, 학교 및 학부모와의 의견대립도 있을 수 있다. 개인과 집단의 문제일 수도 있다. 문제해결 과정에서는 학생들의 요구가 어떻게 이루어졌는지를 우선 파악해 볼 수 있다. 학급별 또는 학년별, 학생회 등에서 합리적이고 민주적으로 결정된 사안인지를 살펴보아야 한다. 그리고 이 의견이 학교방침과 어긋나고, 학부모의 반발도 우려되기 때문에 즉각적으로 무시하는 것은 경계해야 한다. 두발문제와 관련하여 교사들 사이에서도 의견대립이 있을 수 있다. 또한 학부모들 사이에서도 의견대립이 있을 수 있다. 학교는 학생들에게 교사와 학부모의 의견수렴 시간을 요청할 수 있다. 그 결과 교사와 학부모가 두발자유는 어렵다는 의견으로 정리가 되었다면, 이유에 대한 충분한 설명이 학생들에게 있어야 한다. 어떤 사안을 결정하는 과정에서 사전에 충분한 정보를 제공받는 것은 권리로서의 참여권보장의 원칙이기도 하다. 하지만 양측의 팽팽한 대립은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 여기에서 필요한 것은 대화와 합리적인 조정이다. 다소 시간이 걸릴 수도 있다. 하지만 학생의 입장에서는 자신들의 의견이 정당하게 고려되고 있고, 의사결정과정에 참여할 수 있다는 신뢰가 있으면 걸리는 시간적인 문제는 문제가 되지 않는다. 교사와 학부모의 의견에 대해 학생들에게 생각할 시간을 주는 것이다. 교사와 학부모가 이런 입장이기에 두발자유는 반대한다는 것이 아닌 합리적이고 정당한 절차를 거쳐 제반 문제를 해결해 나가자는 것이다. 그럼에도 불구하고 의견대립이 첨예하다면 양측이 조정방안을 마련해 보자. 예를 들어, 두발자유 적용시기를 한시적으로 해보고 다시 양측이 논의하는 것이다. 그런 다음에 두발자유와 관련한 장점과 단점을 양측이 파악하고 개선해 나가는 노력이 필요하다. 학생의 참여를 권리로서

보장한다는 것은 이런 것이다.

## <사례 2> 학교운영 등에 있어서 학생의 참여

학교운영에의 학생참여는 학교운영위원회에 학생이 참여하여 발언권을 행사하는 것만을 생각하지 말자. 학급별, 학년별, 학생총회의 의견이 다양한 방법으로 학교운영에 반영될 수 있다. 학교 자체적으로 학생과 교사로 구성된 양자협의회도 하나의 방법이 될 수 있다.

학교운영위원회에 학생참여가 권리로서 보장된다는 것은, 학생회 대표 몇 명이 회의에 참석하는 것만을 의미하지 않는다. 앞서 말한 바와 같이, 학생의 의견이 회의 등에서 성인과 동등한 발언권이 행사 될 수 있기 위해서는 학생의 권리로서 참여를 보장하기 위한 다양한 지원책이 필요하다. 회의 내용을 학생이 이해하고 준비할 수 있는 시간, 회의시간조정, 적어도 회의에 성인이 5명이라면 학생은 10명이상 있어야 한다. 경우에 따라서는 자발적인 방청권의 기회도 보장되어야 한다. 또한 회의 주제 및 내용에 대한 다양성도 확보되어야 한다. 논의 결과에 대한 피드백도 물론이다. 아무리 제도적으로 학생참여가 보장되었다 하더라도 관심을 환기시키지 못한다면 무용지물이 되기 쉽다. 그리고 학생의 의견이 학교운영에 어떻게 반영되었는지 학생에게 알려주는 노력도 게을리해서는 안 된다.

예를 들어, 80년대 90년대 일본정부는 학생회 활동, 자치활동을 정책적으로 활성화시킨 적이 있다. 학생들도 이를 즐거워했다. 하지만 지금의 일본 학교상황은 자율과 자치, 학생의 참여의욕은 매우 낮아진 상태이다. 형식상 제도를 갖추었으나, 오랜 기간 학생의 의견은 교사와 학교 측에 제시되었으나, 거의 대부분 교사와 학교 측의 자의적인 판단에 의해 학생의 의견은 무시되고 결정되었다. 그 후 학생들은 자신들이 의견을 이야기해 보았자 어른들이 알아서 결정할 것이라는 무력감에 빠진 것이다. 하지만 한국의 상황은 다르다. 학생들의 참여의욕은 높으며, 이를 지원하기 위한 조례도 제정되었다. 기반이 마련된 것이다. 하지만 이것을 실질적으로 활용하지 못한다면 우리의 학생도 무력감에 빠지지 않는까 조심스럽게 걱정이 앞서기도 한다.

### 2) 비폭력적이고 인권적인 학생생활지도

오랫동안 학생지도의 방법으로 활용해 왔던 체벌이 금지되었다(조례 제6조). 이에 대한 논쟁이 뜨겁다. 일부 학교에서는 「학교질서가 무너진다.」, 「생활지도를 할 수 없다」, 「학교현장에서 며칠만 있으면 체벌금지라는 말 못할 것이다」, 「시기상조다」, 일부 학부모들 중에는 「때려서라도 지도해주

세요」, 일부 학생들은 「잘못한 것이 있으면 맞아야 한다고 생각합니다。」 등 다양한 의견이 있다.

체벌은 인간에 대한 폭력이 교육적이라는 미명하에 포장된 반인권적 의식에서 출발한다. 이것은 누구의 잘못도 아니다. 우리는 지금까지 인권에 대한 이야기를 듣지 못했고, 체벌이 인권문제와 밀접한 관련이 있음을 알지 못했다. 하지만 지금은 상황이 다르다. ‘환경’이라는 단어가 산업화 사회에서 특별한 이야기, 잠시 놔두어도 되는 이야기였다. ‘여성폭력’ 문제도 마찬가지이다. 하지만 이제 환경을 소홀히 하고, 여성에 대한 가정폭력 금지 등을 누구나가 인권의 문제로 인식하고 있다. 사회는 변화하였으며, 체벌 또한 이전부터 인권의 문제로 다루어져 왔었다. 하지만 문화를 바꾸고 변혁하는 데는 시간이 걸렸었던 것뿐이다. 이제는 단호히 체벌은 폭력이며, 인권침해라는 인식을 확고히 해야 한다. 하지만 결코 쉬운 일이 아니다.

조례제정을 통해 체벌금지가 현실적인 문제가 되자마자 하루가 무섭게 학생생활지도에 대한 우려와 걱정이 끊이지 않는다. 단위학교에서는 체벌을 대신할 지도방법이 없다고 한다. 그래서 이를 대체할 방안을 모색하고 있다. 하지만 여기에는 함정이 있다. 체벌을 대신할 방안이 골몰하다보면 새로운 벌을 만들게 되는 딜레마에 빠지게 된다. 어떻게 해서든 학생들을 통제하고 관리해야 한다는 마음이 앞선 나머지 체벌보다 더 가혹한 기제가 나타나게 된다. 사실 필자는 체벌을 대신할 것은 없다. 당연히 해서는 안 될 일에 이유가 있을 수 없다.

체벌에 의존하지 않는 생활지도는 결국 학생을 이해하기 위한 대화의 시간을 충분히 갖아야 한다. 문제행동이 있는 학생이 있다면 이것이 지도·징계의 대상인지, 치료의 대상인지를 파악해 보아야 한다. 그리고 어떤 경우든 즉각적으로 대처해서는 안 된다. 이와 더불어 학년회의 또는 직원회의를 통해 체벌문제를 고민하는 교사의 자율적인 활동이 필요하다. 많은 교사들은 체벌 없는 생활지도 방법을 알고 있다. 그리고 고민해 왔다.

하지만 학교에서 선생님들은 시간이 없다. 특히 중·고등학교의 경우에는 교과별로 운영되다보니 학생생활지도를 놓칠 때가 많다. 그리고 어떤 때는 가르치는 것보다는 처리해야 할 공문이 더 많다. 학급당 학생 수도 너무 벅차다. 선생님의 눈에 학생들이 한 번에 다 들어오지 못하다보니 어떤 때는 알면서도 지나쳐야 하는 경우도 많다. 하지만 그렇다고 해서 체벌이 정당화될 수는 없다. 이러한 제반여건 등의 해결을 위한 지속적인 노력이 교육청, 국가차원에서 이루어져야 한다.

체벌 없는 생활지도는 인권교육을 활성화하고, 학교문화를 인권친화적으로 변모시켜 나가면 자연스레 해결된다. 이것은 선진사례에서 증명되고 있다. 어떤 학교는 생활지도 담당교사를 학생들의 활동을 지원하는 역할로 과감히 전환하였다. 학급과 학교운영에의 참여를 제도적으로 보장하고 지원하는 역할, 교과 외 활동을 학생이 주체적으로 할 수 있도록 지원하는 역할, 학생회와 학생자치활동을

지원하는 역할에 집중하였다. 이를 통해 학생과 학생, 교사와 학생 간의 인간관계가 긍정적으로 변화하게 된 것이다.

체벌금지의 문제는 교사만의 고민으로 끝내서는 안 된다. 이 문제 또한 학생에게 던져 주었으면 한다. 학생을 포함한 학교구성원 모두가 고민하고 해결방안을 모색해 보아야 한다. 가정에서도 체벌 금지는 당연하다.

### 3) 상담 및 인권침해로부터 권리보호

#### 가. 관련 조항

- 제26조(상담 및 조사 등 청구권) ①학생을 비롯하여 누구든지 학생의 인권침해에 대하여 학생 인권옹호관에게 상담 및 조사 등을 청구할 권리를 가진다.
- 제39조(학생인권옹호관의 설치) ①학생인권 침해에 대한 상담 및 구제를 위하여 학생인권옹호관을 둔다.
- 제43조(지역교육청별 상담실) ①각 지역교육청마다 학생인권상담실을 둔다. ②제1항의 상담실은 학생의 인권에 관한 상담을 하고, 그 결과를 정기적으로 학생인권옹호관에게 보고하여야 한다. 다만, 조속한 조치가 필요한 경우 등 시급한 경우에는 즉시 보고하여야 한다.

#### 나. 상담 및 보호체계의 실제

학생인권보장을 위한 상담 및 보호체계가 필요한 이유는, 학생 스스로가 인권에 대한 이해가 부족하고, 이로 인해 인권침해 상황이 발생하여도 스스로를 보호하지 못하는 현실이 있기 때문이다. 또래간의 폭력, 따돌림이 발생하거나, 체벌을 당해도 많은 학생들이 이것을 인권침해로 인식하지 못하고, ‘내가 잘못했으니까’, ‘내가 부족해서’ 등으로 자신을 책망하고 비관하고 있다. 그 결과 친구를 멀리하고, 선생님을 멀리하고, 학교를 멀리하기도 한다. 심지어는 자살까지도 이르는 경우도 발생하고 있다. 최근 청소년 자살에 대한 원인은 복잡한 상황 등이 얽혀 있어 쉽게 단언할 수는 없지만, 적어도 학교에서 또래와 선후배와 선생님과의 인간관계에 대한 걱정과 고민을 누군가와 이야기하고 도움을 받을 수 있다면 많은 문제들이 해결될 수 있을 것이다. 학교구성원 간의 **인간관계 회복**을 강조하고 싶다.

조례는 학교에서의 학생의 인권침해 문제를 적극적으로 해결하기 위하여 현재의 지역교육지원청에 상담실을 갖추도록 하고 있으며, 인권구제를 위한 학생인권옹호관제도 설치를 명문화하였다.

현재 국내에는 전문영역별로 많은 상담기관이 있다. 문제는 학생들이 얼마만큼 안심하고 상담기관을 이용하고 있는지 파악할 필요가 있다. 지역교육지원청과 학생인권옹호관에 상담실과 상담전화기 설치되었다 하더라도 학생이 안심하고 접근하기에는 어느 정도의 시간이 필요하다. 이러한 제도를 알리는 홍보활동도 앞으로는 중요하지만, 무엇보다도 학생이 제도를 이용할 수 있도록 하는 내용을 충실히 해 나가야 한다.

홍보와 관련해서는 학생에게 ‘학교에서 인권침해가 발생하면 언제든지 전화주세요.’ 라는 것은 학생의 인권침해를 방관하겠다는 것이다. 학생은 학교생활과 관련하여 속상한 일이나, 지금 고민하고 있는 일, 걱정거리 등 모든 일과 관련하여 누군가와 이야기하고 싶으면, 지역지원청이나 학생인권옹호관에게 연락할 수 있어야 한다. 그렇다 하더라도 학생은 쉽게 마음을 열지 않는다. 처음에는 전화를 걸다 끊을 것이고, 몇 차례 전화를 건 후, 또는 상담실을 찾아와서 신뢰감이 형성되었을 때 비로서 상담이 이루어진다. 인권침해의 여부는 학생이 아닌, 전화를 받거나 상담하는 사람의 몫이다. 다시 말하면, 학생은 슬프거나 괴로울 때 언제든지 상담할 수 있으며, 인권침해 여부의 판별과 대처는 학생이 아닌, 상담에 응하는 사람의 역할입니다.

상담실은 학생이 접근하기 용이한 곳에 마련되는 것이 바람직하다. 도움을 받고자 하는 아동이 전화가 아닌, 직접 상담을 필요로 하는 경우에는 장소결정은 학생의 의견을 듣도록 하자. 예산문제와도 관련되지만, 학생이 많이 이용하는 시설이나 시내 모처에 학생의 휴게실 등을 마련하여 자연스럽게 상담활동이 이루어지게 하는 것도 좋은 방법이다.

학생인권옹호관은 학생인권침해 사안에 대한 적극적인 개입을 하게 될 것이다. 그 동안 학교 내의 인권침해 사안에 대해서는 학교 자체적으로 당사자 간의 문제해결이 이루어져 왔다. 하지만 이러한 방법은 학생의 최선의 이익을 보장하지 못했으며, 오히려 갈등과 오해를 야기하고, 학교불신으로까지 이어지는 경우가 발생하였다. 옹호관은 학생의 대변자로서 제3자의 입장에서 피해자의 권리를 보호하고, 필요한 제도개선 등에 대한 권고를 교육감에게 할 수 있다. 옹호관은 단순한 상담창구가 아니다. 옹호관에게 주어지는 조사권과 권고권은 조례를 기반으로 어디까지나 대화와 조정을 통해 무엇이 학생에게 최선인지를 파악하고 지원해주는 역할이라 할 수 있다. 혹자는 옹호관을 학교를 감시하는 경찰이나 검찰, 법원과 같은 사법절차를 위해 마련된 것이라 오해하는 사람들도 있지만, 옹호관은 학생과 학생, 학생과 교사의 불완전한 인간관계가 회복될 수 있도록 노력하며, 학생 스스로가 인권침해로부터 스스로를 보호할 수 있는 주체로 성장할 수 있도록 지원하는 역할을 하게 될 것이다.

#### 4) 참여형 인권교육의 실시

##### 가. 관련 조항

- 제30조(학교 내 인권교육·연수) ①학교는 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, . . . ②학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연수 2회 이상 실시하여야 한다.
- 제32조(보호자 교육) ①학교는 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육 또는 간담회를 연 2회 이상 추진하여야 한다.

##### 나. 인권교육의 실시

조례는 인권교육에 대한 의무규정을 마련하고 있다. 이것은 학교 내·외적으로 학생인권침해가 빈번히 발생되고 있고, 학생 스스로도 자신의 권리가 무엇인지, 스스로를 보호하고, 권리행사를 하는 주체가 된다는 것이 무엇인지 모르기 때문이다. 또한 학생인권에 대한 잘못된 이해는 학교구성원간의 오해와 갈등을 불러일으켜 학생인권신장의 걸림돌이 되기도 한다.

앞으로 학교는 학기당 2시간 이상 학생에게 인권교육을 실시해야 한다. 재량활동을 이용한 인권교육도 생각해 볼 수 있다. 하지만 현재 법적으로 해야 하는 안전교육, 성교육, 학교폭력예방 교육 등 의무적으로 실시해야 하는 것들이 있기에 교육시간을 확보하기는 그리 쉽지 않다. 따라서 재량활동을 확보하는 것도 하나의 방법이 될 수 있지만, 교과활동과 연계한 인권교육의 실시, 인권애니메이션이나 인권영화 감상 등을 생각해 볼 수 있다. 이를 위한 시간확보는 혁신학교들의 사례처럼 학교와 교사의 노력으로 교육과정을 효율적·효과적으로 편성·운영하는 것이다. 특히 교과활동과 연계한 인권교육은 학생인권과 관련한 일방적 수업이 아니라, 참여형 방법이 적절하다. 관련한 교육자료는 국가인권위원회를 비롯하여 보건복지부, 여성가족부, 민간단체 등에서 개발한 자료들을 활용하는 것이다. 거기에는 활동지를 포함하여, 학교급별, 연령별로 프로그램 운영 실체가 자세하고 다양하게 수록되어 있다. 더불어 선생님을 위한 지침서까지 개발되어 교사 스스로가 학생인권을 이해하는데도 도움이 된다.

학교에서의 교원을 대상으로 하는 인권연수는 외부 강사를 초청하여 실시하는 것도 하나의 방법이 될 수는 있으나, 학년별로 또는 전교직원이 참여할 수 있는 시간을 마련하고, 자체적으로 조사하고

연구한 결과를 공유하고 토론의 시간을 마련하는 것도 필요하다. 인권적인 학생생활지도의 방안을 모색하는 교사의 자율적인 모임과 토론의 장은 활성화되어야 하고, 이러한 과정을 통해 학생인권보장에 대한 이해가 전교직원에게 공유될 때 학교는 인권적으로 변화할 것이다.

학부모대상의 인권교육도 마찬가지다. 일방적인 교육보다는 학생인권상황에 대한, 즉 구체적인 현안에 대한 학부모의 의견수렴 및 간담회 등을 학급별, 학년별로 적절히 실시할 수도 있다.

인권교육은 지속적으로 실시되어야 한다. 구체적으로 어떻게 실시할 것인지는 각급학교의 상황에 맞게 유연성 있게 추진되어야 한다.

## 5) 학부모, 교육행정기관의 역할과 과제

학생인권보장을 위한 학부모의 역할은 매우 중요하다. 학교와 교육청의 인권보장을 위한 노력을 이해하고 함께 해야 한다. 조례는 다양한 학생인권영역을 명문화하였다. 우선 체벌금지는 당연히 가정에서도 그렇게 되어야 한다. 가정에서 체벌과 학대, 강압과 강요에 의한 생활에 노출된 학생은 그 폭력성이 학교에 그대로 투영된다. 학부모 스스로 긍정적인 훈육에 관심을 갖고 노력해야 한다. 어떤 문제가 발생되면 학교나 교사의 잘못, 다른 친구들의 잘못으로 돌리기 이전에 가정에서의 인권적인 모습을 되돌아 볼 필요가 있다.

조례는 두발, 복장을 비롯하여 핸드폰 소지 문제, 학습선택권 등 학부모의 입장에서도 민감한 내용들이 포함되어 있다. 이러한 사항들을 찬성 또는 반대라는 이원론적 입장에서만 파악해서는 안 된다. 당사자인 학생들의 이야기를 듣고 선택의 기회를 주자는 것이다. 조례 등 인권관련 모든 문서에서도 18세 미만자에게 함부로 행사될 수 있는 자기결정권을 주지 않았다. 모든 사항은 대화와 합리적인 조정이 학생인권의 바탕이며, 학생을 포함한 모든 학교구성원이 이를 이해해야 한다.

또한 인권침해로부터의 보호는 타인에 의한 구제도 중요하지만, 스스로 극복해 나갈 수 있는 힘을 기르는 것도 중요하다. 앞으로 지속적인 상담활동이 이루어지겠지만, 특히 유치원, 초등학교 저학년에 재학 중인 자녀가 있다면, 자신과 친구의 몸과 생각을 소중히 여기지 않는 어떠한 행위가 있다면 단호히 이야기하고, 필요한 경우는 도움을 받을 수 있도록 지도해야 할 것이다. 인권은 방관자가 되어서는 획득될 수 없는 것임을 학생들이 깨우칠 수 있도록 하는 것이 중요하다.

조례가 학교현장에서 정착되기 위해서는 교육행정기관의 적극적인 지원이 필요하다. 단기적으로 지원이 가능한 부분, 중장기적인 계획을 수립하여 추진되어야 할 부분이 있다. 조례 제34조에서 규정하고 있는 실천계획의 수립은 학생과 교사, 학교에 대한 지원과 교육환경 개선을 위한 포괄적인

내용으로 구성되어야 한다.

## 5. 맺는 말

조례는 ‘작금의 교육현실을 무시하고, 학생인권만을 강조하고 있다.’ 라든지, ‘교권확립을 위한 제도적 장치도 마련되어 한다.’ 는 의견이 있다. 하지만 조례는 학생인권만을 강조하고 있지 않으며, 학생인권의 신장은 반드시 교사의 인권신장으로도 이어진다. 학생인권신장을 위한 교육여건 개선은 교사가 교육의 전문성을 발휘하고, 학생과 함께 학교생활을 영위하는데 있어서 보다 쾌적한 교육환경으로 개선되는 계기가 될 것이다.

그리고 교권이 위태로워진다는 것에 대한 의견은 ‘교사의 권리’ 즉, 수업권, 노동권 등을 이야기 하는 것인지, 교사의 권위를 이야기하는 것인지 애매모호한 경우가 있다. 교사에게 대드는 학생, 교사에게도 폭력을 행사하는 학생 등 교사의 교육활동 및 학생지도를 불가능하게 하고, 교권을 위협하는 상황은 누구도 바람직하다고 생각하지 않는다. 문제는 상호간에 의사소통에 문제는 없었는지, 다른 내재된 원인이 학교현장에서 일탈되거나 왜곡되어 표출되었는지 등을 파악해보도록 노력하는 자세가 필요하다. 사안에 대한 즉흥적인 대처는 사태를 악화시킨다. 또한 학급과 학교운영이 반인권적으로 이루어졌는지도 성찰해 볼 필요가 있다.

강제와 억압, 징계와 응징만으로 이루어지는 생활지도가 진정한 지도라고는 누구도 생각지 않을 것이다. 인권친화적인 학교문화, 학생의 의견이 존중되고 참여가 활성화되면 교사와 학생간의 인간관계는 물론 학교분위기 자체가 바뀔 것이다.

학생에게 다양한 기회를 주어야 한다. 학생들의 자치와 참여활동에 대해 학부모는 학력이 떨어질 것이라고 걱정하지만, 전 세계적으로도 인권이 보장되어서 학력이 떨어졌다는 그런 선례는 들어본 적이 없다. 자기 삶의 주인이 된다는 것은 고등학교를 졸업하자마자 되는 것이 아니다. 이전에 한 번도 자기의견이나 참여의 기회를 제공받지 못한 학생이 성인이 되었다고 몸과 생각이 바뀌지 않는다.

타인에 의한 강요된 배움이 아닌, 진정으로 자신의 삶을 스스로 개척해 나갈 수 있도록 기회를 주어야 한다. 학생 스스로가 올바르게 인권을 이해하고, 자발적으로 실천하는 행동 자체가 타인에 대한 배려와 존중으로 이어질 것이다. 그리고 학생인권을 보장하고, 학생에게 기회를 준다는 것은 당사자인 학생으로서도 마냥 즐겁거나 결코 쉬운 일이 아니다. 자신의 삶과 관련된 일에 주체적으로

관여하는 일은 본인들로서 부담이 되지 않을 수 없다. 스스로의 판단과 결정이 성인과 동등한 자격을 갖는다는 것은 그 만큼의 책임이 따르기 때문이다. 학생인권조례 어디에도 학생이 마음대로 하는 것을 인권이라 하지 않았다.

가끔씩 우리 어른들은 학생을 과소평가하고 있지 않는지 생각해 본다. 관리와 통제, 지도를 하지 않으면, 일부 권리를 제한하지 않으면 벗어나거나 스스로의 삶을 개척하지 못할 것이라 여긴다. 학생들이 가지고 있는 사회구성원으로서의 주체적인 정화능력을 믿지 못하는 경우도 있다. 그 결과 새로운 통제기제는 늘 필요로 하게 된다. 하지만 아직은 일반화되지는 않았지만 일부 교사들은 학생과 함께 활동하면서, 또한 교사들이 가지고 있었던 권한을 학생에게 나누어 줌으로 얼마나 많은 변화와 성과가 있었는지 이야기해 주고 있다. 더욱 중요한 것은 학생이 행복해 하고 있다는 것이다. 스스로 배움의 즐거움을 만끽하고 있다는 것이다.

학생인권은 학교뿐만이 아니라 모든 영역에서 인간으로서 해서는 안 되는 일과 인간이기에 당연히 할 수 있는 일에 대해 정의하고 있다. 학생이 스스로의 권리를 인식하고 행사하는 주체가 될 때, 우리 사회의 견고한 편견과 고정된 가치관은 변화할 것이며, 이를 통해 보다 나은 인권사회로 발전해 나갈 것이다.