

---

# ‘18세 선거권’ 과 청소년 참정권을 위한 토론회

---

- 일 시 : 2012년 11월 11일(일) 오후 1시
- 장 소 : 카톨릭청년회관 바실리홀
- 주 최 : 민주사회를위한변호사모임  
민주통합당 장하나 의원  
전국교직원노동조합  
청소년의 정치적권리 ‘내나라’ 운동본부

---

# ‘18세 선거권’ 과 청소년 참정권을 위한 토론회

---

- 일 시 : 2012년 11월 11일(일) 오후 1시
- 장 소 : 카톨릭청년회관 바실리홀
- 주 최 : 민주사회를위한변호사모임  
민주통합당 장하나 의원  
전국교직원노동조합  
청소년의 정치적권리 ‘내나라’ 운동본부

## 토론회 순서

<b>1부</b>  청소년 선거권 및 참정권 확대의 타당성과 의의  13:00-14:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회 - 박주민 (변호사, 민주사회를위한변호사모임)</li> </ul> <p style="text-align: center; margin: 5px 0;">&lt;발제&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 선거권 등 청소년 참정권 확대의 헌법적 타당성과 의의 김종철 (교수, 연세대학교)</li> </ul> <p style="text-align: center; margin: 5px 0;">&lt;토론&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '17세' (피)선거권 등 청소년 참정권 보장을 위한 법률 제안 검은빛 (활동가, 청소년인권행동 아수나로)</li> <li>▪ 학생인권조례를 통해 본 청소년 참정권의 타당성 강영구 (변호사, 전국교직원노동조합)</li> <li>▪ 민주주의 발전을 위한 청소년 정치참여의 필요성 장하나 (국회의원, 민주통합당)</li> <li>▪ 인권 측면에서 바라 본 청소년 참정권 논의 이석준 (국가인권위원회, 인권정책과장)</li> </ul>
14:30-14:45	휴 식
<b>2부</b>  청소년 정치참여를 바라보는 다양한 시각들  14:45-15:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회 - 김민수 (활동가, 청년유니온 청소년팀)</li> </ul> <p style="text-align: center; margin: 5px 0;">&lt;토론&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '미성년자 선거운동' 최인헌 학생</li> <li>▪ 경인고등학교 조영선 교사</li> <li>▪ 청년유니온 김영경 전 위원장</li> </ul>

## 목 차

### 【1부 발제】

선거권 등 청소년 참정권 확대의 헌법적 타당성과 의의 · 김 종 철 8

### 【1부 토론】

학생인권조례를 통해 본 청소년 참정권의 타당성 ..... 강 영 구 26

학생인권조례를 통해 본 청소년 참정권의 타당성 ..... 검은 빛 13

청소년 참정권은 민주주의 사회의 수준을 나타내는 척도

..... 장 하 나 13

제도권 내 청소년 참정권 확대에 대한 논의 ..... 이 석 준 13

### 【2부 토론】

교사가 본 청소년의 정치적 권리 ..... 조 영 선 25

청소년의 권리를 청소년에게 돌려달라 ..... 최 인 헌 25

청소년과 청년의 정치적 권리 확대의 필요성 ..... 김 영 경 25

---

1부

**청소년 선거권 및  
참정권 확대의 타당성과 의의**

---

---

# 선거권 등 청소년 참정권 확대의

## 헌법적 타당성과 의의

---

김종철 / 연세대학교 / 법전문헌법학 교수

---

### 1. 문제의 제기

- 현행 공직선거법은 선거연령을 선거일 현재 19세로 정하고 있음
- 선거연령은 제헌헌법부터 제2차 개헌시까지의 대통령부통령선거법과 국회의원선거법에 21세 이상으로 규정하였으나, 제3차 개헌(1960. 6. 15. 개정)부터 제8차개헌 헌법까지는 헌법에 20세의 규정을 두었고, 현행헌법은 선거권연령에 대한 정치권의 합의가 불가능하여 법률에 위임하였고, 현행 공선법이 제정되기 전까지는 개별 선거법에서 20세 이상으로 제한하였음(헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집 , 674, 681-681). 2005.8.4. 법률제7681호에 의해 현재와 같이 19세로 조정되었음
- 헌법재판소(헌재)는 1997.6.26. 96헌마89결정이나 2001.06.28, 2000헌마111에서 “선거권연령은

선거권행사에 요구되는 정치적 판단능력의 수준을 설정하고 일정 연령집단의 정치적 판단능력의 보편적 수준을 파악하는 일이 기본적으로 요구된다. 그런데 대의민주제에서 선거권행사에 요구되는 최소한의 정치적 판단능력의 수준과, 또 일정 연령집단의 정치적 판단능력의 보편적 수준을 계측할 객관적 기준과 방법이 없다. 그리고 이러한 사항의 판단에 관하여 우리 재판소가 입법자보다 고도의 전문적 식견을 가지고 있는 것도 아니다.”(헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집, 674, 680-680)는 소극적 자세를 기본적으로 견지하면서 선거연령을 20세로 정하는 법률조항은 헌법에 위반되지 아니한다고 판시한 바 있음

- 그러나 선거연령 제한의 헌법적 근거를 설정함에 있어서의 헌법적 고려사항을 면밀히 고려할 때 현재의 다수의견의 판시대도는 비판의 여지가 있음
- 보통 선거연령을 입법으로 정하는 문제는 선거의 헌법적 의의, 선거와 관련한 헌법적 원칙의 규범적 의의와 같은 원리적 측면외에도 “국민의 정치적 의식수준 및 전반적인 교육수준, 국가와 사회의 민주화의 정도, 언론의 자유의 보장 정도, 비교법적인 관점에서 세계 각국의 추세 등” 현실적 상황을 고려하여 결정해야 할 사항임(헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집, 674, 686-686)
- 설령 헌법상 선거제도에 관한 국회의 입법형성에 있어서의 재량을 존중한다고 하더라도 입법정책적으로 국민주권주의와 보통선거의 원칙 등 헌법정신과 국민의 교육수준의 향상 등 사회상황의 변화를 고려할 때 선거연령은 낮추어야 할 필요성이 강하게 요청됨

## 2. 선거연령 제한과 관련한 헌법적 고려사항

### 가. 국민주권주의와 보통선거의 원칙: 선거연령에 대한 입법재량의 한계

- 헌법 제1조는 대한민국이 민주공화국이며, 대한민국의 주권은 국민에게 있음을 명확히 선언하고 있음.

- 민주공화국으로서의 국가형태와 국민주권주의는 정치공동체인 국가의 구성원인 국민이 중심이 되는 ‘민주정치, 즉 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치”를 실현하는 것이 대한민국의 기본적인 이념과 가치임을 분명히 하는 것임
- 한편 헌법 제41조 제1항 및 제67조 제1항은 국회의원과 대통령 선거는 보통선거의 원칙에 따라 시행되어야 함을 헌법원칙으로 선언하고 있음
- 보통선거의 원칙이란 일정연령에 이른 모든 국민이 차별없이 선거권을 행사할 수 있어야 함을 선언한 것임
- 헌재 1997.6.26. 96헌마89결정의 5인 재판관 다수의견은 일정연령에 도달한 국민에게만 차별없이 선거권을 보장한다는 것으로 보통선거의 원칙을 제한적인 의미로 축소해석하나 이는 국민주권주의를 실질적으로 보장하기 위한 인류의 지난한 민주화노력을 간과한 것임
- 자유민주주의가 지배적인 지배이념으로 등장한 근대시민혁명 이후에도 선거권은 ‘교양있는 시민’으로 상징되는 높은 수준의 지적 능력을 갖춘 자나 ‘재산권을 가진 시민’으로 상징되는 공동체의 운영경비인 조세납부능력을 갖춘 자와 같이 지적 능력과 자산 능력을 고려하여 제한적으로 선거권을 부여하는 제한선거가 원칙이었음. 그러나 향후 재산과 국민의 주권행사는 무관하여야 하며, 선거에서의 투표권은 후보와 정치세력에 대한 최소한의 지식과 판단능력만으로 행사될 수 있어야 하고 최대한의 전문성을 요청하지 않는다는 인식이 보편화되어 보통선거의 원칙으로 전환된 것임.
- 즉, 보통선거의 원칙은 국민주권주의에 따라 국가권력의 지배를 받는 국민과 국가권력의 형성 과정에 관여하는 국민은 사실상 일치할 것을 요구한다는 민주주의의 정신에 따라 국민의 선거권을 부인하는 것은 예외적 사유가 특별히 인정되는 경우에 한정됨을 확인하여 선언한 것 처럼 보통선거의 원칙을 엄격히 이해하려는 견해는 헌재 1997.6.26. 96헌마89결정에서의 4인 재판관 보충의견에서 이미 제시된 바 있다: “민주주의는 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민이 되도록 일치할 것을 요구하고, 국민의 참정권에 대한 이러한 민주주의적 요청의 결과가 바로 보통선거의 원칙이다. 따라서 보통선거원칙은 원칙적으로 모든 국민에게 선거권을 인정하며, 특정한 국민을 정치적·경제적 또는 사회적인 이유로 선거권의 행사로부터 배제하는 것을 금지한다. 보통선거원칙은 평등선거원칙과 함께 선거에 있어서의 평등원칙이 구체화된 표현이나, 우리 헌법 제11조의 일반적인 평등원칙이 단지 자의적인 차별을 금지하는 상

대적인 평등이라면, 보통선거 및 평등선거의 원칙은 모든 국민에게 가능한한 형식적으로 동등하게 선거권을 부여하기를 요구하므로, 형식적이고 엄격한 평등이라는 뜻에서 헌법 제11조의 평등원칙과 차이가 있다. 물론 선거참여에 있어서의 평등은 선거권에 대한 모든 제한을 금지하는 것은 아니다. 그러나 보통선거원칙에 대한 예외는 원칙적으로 부득이한 경우에 한하여 제한적으로 허용되어야 하며, 제한한다 하더라도 불가피한 최소한의 정도이어야 한다. 즉 보통선거원칙의 예외는 이를 정당화할 수 있는 이유가 있는 경우에만 헌법적으로 허용될 수 있다.” (헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집, 674, 685-686). 그러나 이 4인 의견은 그와 같은 엄격한 원칙적 태도를 현실적 미성숙을 이유로 끝까지 관철하려 입법형성권의 한계를 설정하려고 시도하지 않고 전향적 참고사항 정도로 마무리하고 있다는 점에서 아쉬움을 남겼다. 그러므로 그 기준이 되는 선거연령의 산정 또한 엄격한 기준에 따라 헌법과 선거제도 기타 국민의 지위와 관련한 법률의 체계적 해석과 조화를 이루어야 할 것임

- 또한 헌법 제24조는 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 선거권을 가진다고 규정하고 있음. 선거권의 보장방법에 대한 의회의 입법재량을 인정하는 규정이기기는 하지만 이 조항이 선거권의 인정여부에 대한 ‘광범위한’ 재량권을 인정하는 것으로 이해하는 것은 국민주권주의와 보통선거의 원칙이 지향하는 민주주의 정신에 합치하지 아니하는 해석임.
- 헌법 제24조의 ‘개별적 법률유보’ (법률에 따라 선거권의 구체적 내용과 방법이 형성되는 것)의 성격은 선거권을 인정하기 위해서는 선거제도가 구체적으로 확정되어야 하므로 그 구체적인 선거제도의 내용과 형식에 따라 선거권을 구체적으로 보장할 수 있도록 하는 것이지 입법자가 선거권의 인정여부 자체에 대해 재량권을 폭넓게 가진다는 의미가 아님. 그런 차원에서 일단 선거제도가 형성되고 난 후 선거권을 행사할 수 있는 유권자를 확정함에 있어서 보통선거의 원칙이나 국민주권주의가 요구하는 바는 최대수의 국민이 불합리한 차별없이 선거권을 인정받도록 제도화할 것을 입법권자에게 명령하고 있는 것임.

#### 나. 선거의 기능적 의의와 한계에 따른 청소년의 능동적 시민으로서의 지위

- 청소년도 국민의 자격을 가지고 있으므로 청소년의 이익을 반영할 수 있는 다양한 경제사회

적 현안들에 대해 결정하는 국가권력의 구성과정에 참여할 수 있어야 하는 것이 원칙임. 즉 국민으로서의 의무와 권리를 행사할 수 있는 최소한의 인격을 구비한 것으로 판단되는 연령에 도달하였다면 선거권을 인정받아야 할 것임.

- 선거에서의 투표권은, 1인 1표주의에 의하여, 의견의 대표(representation of opinion)가 아닌 권력의 대표(representation of power)를 선출하는 것으로 선거권자의 복합적 동기가 1표라는 매우 제한된 의사표시형태로 귀결되므로 인격이나 판단력의 미성숙에 대한 과도한 편견은 부적절함
- 한국의 청소년의 정치적 지식과 의식은 헌법상 의무교육의 정착으로 중등교육이상을 이수하는 것이 일반화되었으며 중등교육이상을 이수한 국민이 후보나 정치세력에 대한 최소한의 합리적 판단을 할 수 없다고 쉽게 단정할 수 없음
- 세계의 대부분의 나라에서 18세를 기준으로 선거권을 부여하고 있으며 오스트리아와 같은 일부 국가에서는 최근 선거연령을 16세까지 낮추고 있는 것이 추세라는 점을 고려하면 선거연령을 19세로 고집하는 것은 민주주의의 수준을 향상시키는 측면에서도 적절하지 않은 태도라고 할 수 있음

#### 다. 의무이행과 권리행사의 불균형

- 국민의 선거권을 인정할 것인가의 여부의 타당성을 심사하기 위한 준거는 국방의 의무와 같이 국가의 공적 활동에 투입될 수 있는 부담을 감당할 수 있는 연령과 연계성을 가진다고 강하게 추정할 수 있음
- 국방의 의무, 특히 병역의무의 이행은 오용될 경우 사회적 해악이 심대한 무기를 휴대하고 관리하며 적과 동지를 구별하고 사회적 공익을 보호하기 위한 임무수행에 대한 적정한 인지 및 이해능력을 갖추고 있다는 기대를 갖춘 연령의 국민에게 부과되어 진다고 할 수 있음.



- 현행 병역법 제8조에 따라 병역의무가 부과되는 연령이 18세인 점을 감안하면 이 정도의 연령은 병역의무와 같은 국민으로서의 의무를 이행할 수 있는 최소한의 지적 능력을 갖춘 것으로 국가가 판정하고 있는 것이며, 이 정도의 중요한 공적 의무를 부담할 수 있는 자에게 핵심적인 국민의 권리인 선거권을 인정하지 않는 것은 모순적인 태도이며 헌법적으로 정당성을 가질 수 없음

### 라. 공사영역의 행위능력과의 불균형

- 선거권 행사에 필요한 지적 능력과 정치적 판단능력의 또다른 비교준거로는 공직을 담당할 수 있는 최소능력을 들 수 있음
- 현행 공무원임용시험령은 8급이하 공무원의 임용기준을 18세(교정·보호 직렬은 20세)로 하고 있으며 기능직 채용시험의 경우에도 역시 18세로 하한선을 정하고 있음. 아무리 하급직이라고 하더라도 공무를 담당할 수 있는 법제상 능력연령과 선거권의 행사가 일치하지 않는 현실을 정당화하기는 매우 어려울 것임
- 한편 선거연령을 고려할 때 민법상의 성인의제연령이 20세인 점을 논거로 하는 경우가 있으나, 이미 1997년 결정에서 현재의 4인 의견에서 실시된 바와 같이 사법관계의 안정성과 당사자보호를 추구하는 민법상의 행위능력과 자유로운 국민의 의사형성에 의해 대표를 선출하는데 참여하는 정치적 행위능력을 의미하므로 그 목적과 판단기준이 상이하므로 굳이 양자를 일치시킬 필요가 없음

### 3. 입법정책적 고려사항

- 설령 현행 선거법상 선거연령을 19세로 정하는 조항의 위헌성이 부인되는 경우라도 입법정책

적으로는 선거연령을 최소한 18세로 인하할 필요성은 매우 높다고 할 수 있음

- 민주공화국의 주권자인 국민은 모든 국가권력의 시원(始原)이며, 이 통일체적 국민을 구성하는 개인으로서의 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치에 기초하여 스스로 양심에 따라 사상을 형성하고 그 사상에 따라 민주공화국의 정치과정에 적극적으로 참여함으로써 국가구성원으로서의 공적 자율성(public autonomy)을 실현하기 때문에 민주공화국의 시민으로서의 국민은 정치적 존재(zoon politicon)으로서의 정치적 자각과 실천이 매우 중요한 덕목임.
- 이처럼 공적 자율성을 실현할 정치적 주체로서의 시민은 지속적인 시민교육을 통해 민주주의의 의미와 주권자로서의 자각을 달성하여야 하며 이를 현실속에서 꾸준히 실천하여 내면화할 수 있는 실천환경을 제공받아야 함.
- 현행 헌법 제31조가 모든 국민에게 능력에 따라 균등한 교육을 받을 권리를 보장하고 그 일환으로 중등교육 이상을 의무교육으로 지정하는 한편 평생교육을 진흥할 의무를 국가에 부여하고 있는 것은 무엇보다도 이러한 민주시민으로 국민을 양성할 필요성을 확인한 것임
- 따라서 최소한 중등교육을 이수하는 청소년에게 선거권을 통하여 시민교육의 성과를 현실적으로 구현하는 기회를 부여하는 것은 민주주의 발전에 매우 중요한 계기를 제공함
- 또한 현대사회와 한국사회의 특징은 주권자인 국민을 정치적 소비자나 노예로 전락시키거나 정치적 무관심을 조장하여 탈정치화하는 경향이 있음. 한편으로는 지역주의를 통해 불합리한 정치적 의식을 과잉유포하여 합리적인 국민대표선출에 장애를 제공하는 것이 한국의 현실임.
- 나아가 한국의 청소년은 과도한 입시 경쟁과 선행학습에 내몰려서 인간의 존엄과 가치를 체득하는 민주시민으로 성장할 기회를 박탈당하고 있으므로 이러한 비인간적 입시위주 교육을 혁신하기 위한 제도적 여건을 마련하는 방법으로 청소년의 정치화가 요청됨
- 미래세대인 청소년의 운명을 직간접적으로 좌우할 주요한 정책들이 기성세대가 과잉대표되는

정치현실에 의해 구성되는 국가권력에 의해 형성되고 있으므로 청소년의 정치적 영향력을 확대하여 미래세대의 운명에 대한 스스로의 결정권을 확대할 필요성이 제기되고 있음

- 1997년 헌재 결정에서 5인 다수의견은 선거연령에 대한 입법자의 재량이 “그 나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적요소, 미성년자의 신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향” (헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집, 674, 681-681)에 따라 달라질 수 있다고 전제하고 다음과 같이 선거연령을 더 이상 하향할 수 없는 입법자의 태도가 적정함을 확인하고 있음: “대학진학과 취업을 앞둔 고등학교에 재학중인 학생 일부를 정치에 참여케 하는 선거권 부여는 교육상 바람직 하지 않는 것으로 보인다(교육법 제96조, 제102조의2, 제107조). 또한 18~19세의 미성년자들은 부모나 보호자에게 의존하므로 이러한 미성년자의 정치적 의사표현은 독자적인 판단에 의한 바람직한 결과가 나타나지 않을 수도 있다. 입법자가 공선법에서 민법상의 성인인 20세 이상으로 선거권연령을 합의한 것은 위에서 본 미성년자의 정신적 신체적 자율성의 불충분 외에도 교육적인 측면에서 예견되는 부작용과 일상생활 여건상 독자적으로 정치적인 판단을 할 수 있는 능력에 대한 의문등을 고려한 것이다.” (헌재 1997.06.26, 96헌마89, 판례집 제9권 1집, 674, 682-682)
- 그러나 이러한 논지는 선거권과 관련한 헌법정신을 충분히 고려하지 아니한 것으로 용납하기 어려움.
- 대학진학과 취업상의 문제는 정치적 참정권을 부인하는 이유로 적절하지 않음. 그런 논지라면 생업에 종사해야 할 일반 성인의 경우에도 굳이 투표권 보장을 위해 국가가 노력해야 할 이유가 없다는 것과 마찬가지로 때문임. 오히려 대학진학과 취업을 앞둔 성숙한 청소년은 대학진학이나 취업과 관련한 사회경제정책들에 자신들의 입장을 반영하기 위한 정치적 수단을 확보할 현실적 필요성이 더욱 강조되어야 할 것임
- 또한 교육적 고려를 빌미로 선거권박탈을 정당화하는 것은 선거권의 행사가 시민교육의 매우 중요한 요소임을 간과하고 교육을 현실적 실천적 시민의 양성과정으로서의 의미를 부정하는 것이라고 할 수 있음
- 한편 민법상의 행위능력이나 한국적 현실에서 부모의 영향력 등을 이유로 한 주장도 민법상의 행위능력과 선거연령이 일치해야 할 필연적 이유가 없다는 점, 한국적 현실에서 부모의 부정

적 영향력이 과도한 것에 대한 바람직한 처방은 오히려 청소년의 정치능력을 향상시키는 것임을 고려할 때 타당한 논지로 보기 어려울 뿐만 아니라 부모와의 소통과정을 통해 정치화가 이루어지는 것이 반드시 민주주의에 역행하는 것이라고 단정할 수 없다는 점을 고려하면 선거권을 부인하는 논거로는 빈약하며 청소년의 정치화를 통한 사회발전을 두려워하는 태도가 반영된 것으로 볼 수 있음.

#### 4. 결론

- 현행 정치시스템은 국민의 자유로운 정치참여와 표현의 자유가 공선법에 의해 예외적 자유로 전락하고 있고, 정당법은 정당원의 자격을 과도하게 제한하고 정당의 설립과 조직형성의 자유도 엄격하게 규제함으로써 정치적으로 자유로운 시민들의 민주공화국을 정치를 혐오하고 외면하는 부자유스런 노예들의 공화국으로 전락시키고 있는 앙시앙 레짐(ancien régime)임
- 현행 공선법상 선거연령을 19세로 묶어 두고 있는 것은 현재 공선법, 정당법 등 정치관계법이 민주주의를 신장시키기 위한 법제라기보다는 국민의 자유로운 정치참여를 억압함으로써 국민을 구조적으로 탈정치화·반정치화시킴으로써 정치를 소수의 카르텔화된 정치기득권층이 독과점하도록 만드는 의 반민주적 정치시스템의 요소를 이루는 것임.
- 이러한 반민주적 현실을 극복하는 것은 정치를 혐오하거나 정치시스템의 안정성을 훼손할 수 있는 정치의 축소 혹은 대의민주적 의회체제의 축소가 아니라 대의민주적 의회정치에 실질적 국민주권이 민주적 정당성을 회복시킬 수 있도록 국민의 참정권을 확대하는 한편 정치적 표현의 자유를 강하 보장하는 방향으로 정치개혁을 달성하는 것임.
- 선거연령을 18세로 인하하고 청소년의 정당가입연령을 16세로 인하는 것은 이러한 정치개혁의 주요한 과제임

[참고자료]

(1) 관련법상 관련규정

가. 공직선거법

제15조(선거권) ① 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다. <개정 2011.11.7>

- 1. 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람
- 2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 국회의원지역선거구의 선거구역 안에 거소를 두고 그 국내거소신고인명부에 3개월 이상 계속하여 올라 있는 사람

② 19세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다. <개정 2009.2.12, 2011.11.7>

- 1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
- 2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부(이하 이 장에서 "국내거소신고인명부"라 한다)

에 3개월 이상 계속하여 올라 있는 국민

- 3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

[2009.2.12 법률 제9466호에 의하여 2007.6.28 헌법재판소에서 헌법불합치결정된 이 조 제2항제1호를 개정함.]

[제목개정 2011.11.7]

제16조(피선거권) ① 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있다. 이 경우 공무로 외국에 파견된 기간과 국내에 주소를 두고 일정기간 외국에 체류한 기간은 국내거주기간으로 본다. <개정 1997.1.13>

② 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.

③ 선거일 현재 계속하여 60일 이상(공무로 외국에 파견되어 선거일전 60일후에 귀국한 자는 선거인명부작성기준일부터 계속하여 선거일까지) 당해 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록(국내거소신고인명부에 올라 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다. 이 경우 60일의 기간은 그 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역변경(제28조 각 호의 어느 하나에 따

른 구역변경을 포함한다)에 의하여 중단되지 아니한다. <개정 1998.4.30, 2009.2.12>

④ 제3항 전단의 경우에 지방자치단체의 사무소 소재지가 다른 지방자치단체의 관할 구역에 있어 해당 지방자치단체의 장의 주민등록이 다른 지방자치단체의 관할 구역에 있게 된 때에는 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 것으로 본다. <개정 2009.2.12>

[2009.2.12 법률 제9466호에 의하여 2007.6.28 헌법재판소에서 헌법불합치결정된 이 조 제3항을 개정함.]

제17조(연령산정기준) 선거권자와 피선거권자의 연령은 선거일 현재로 산정한다.

제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다. <개정 2004.3.12, 2005.8.4>

1. 금치산선고를 받은 자

2. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자

3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련

위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의 원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다)

4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

② 제1항제3호에서 "선거법"이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. <개정 2005.8.4>

③ 「형법」 제38조에도 불구하고 제1항제3호에 규정된 죄와 다른 죄의 경합범에 대하여는 이를 분리 선고하고, 선거사무장·선거사무소의 회계책임자(선거사무소의 회계책임자로 선임·신고되지 아니한 사람으로서 후보자와 통모(通謀)하여 해당 후보자의 선거비용으로 지출한 금액이 선거비용제한액의 3분의 1 이상에 해당하는 사람을 포함한다) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 직계존비속 및 배우자에게 제263조 및 제265조에 규정된 죄와 이 조 제1항제3호에 규정된 죄의 경합범으로 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형을 선고하는 때(선거사무장, 선거사무소의 회계책임자에 대하여는 선임·신고되기 전의 행위로 인한 경우를 포함한다)에는 이를 분리 선고하여야 한다. <개정 2010.1.25>

제19조(피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각호의 1에 해당하는 자는 피선거권이 없다.

1. 제18조(선거권이 없는 자)제1항제1호·제3호 또는 제4호에 해당하는 자
2. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 실효되지 아니한 자
3. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 피선거권이 정지되거나 상실된 자

나. 병역법

제8조(제1국민역 편입) 대한민국 국민인 남성은 18세부터 제1국민역에 편입된다.

<개정 2011.5.24>

다. 민법

제4조(성년) 사람은 19세로 성년에 이르게 된다.[전문개정 2011.3.7][시행일 : 2013.7.1]

제807조 (혼인적령) 만 18세가 된 사람은 혼인할 수 있다.

[전문개정 2007.12.21]

라. 공무원임용시험령

제16조(응시연령) ① 공무원의 채용시험에 응시하려는 사람은 최종시험예정일이

속한 연도에 다음 각 호의 구분에 따른 응시연령에 해당하여야 한다.

1. 일반직 채용시험

가. 7급 이상: 20세 이상

나. 8급 이하: 18세(교정·보호 직렬은 20세) 이상

2. 기능직 채용시험: 18세 이상

② 시험실시기관의 장은 결원을 신속하게 보충하여야 하거나 그 밖의 특별한 사정으로 제1항에 따른 응시연령을 적용하는 것이 곤란하거나 부적당하다고 인정되는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받아 6급 이하 공무원 및 기능직공무원의 채용시험에 대해서만 응시연령을 따로 정할 수 있다.

[전문개정 2009.2.6]

마. 정당법

제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다. <개정 2011.7.21, 2012.1.26, 2012.2.29>

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체의 정책연구위원과 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.

2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원

3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

[시행일 : 2013.1.1]

(2) 헌재판례요지

公職選舉및選舉不正防止法 제15조 違憲確認

(1997.6.26. 96헌마89)  
全 員 裁 判 部

【판시사항】

選舉權年齡을 20세로 규정한 公職選舉및選舉不正防止法 제15조가 選舉權이나 平等權을 침해하는 것인지 여부

【결정요지】

1. 헌법은 제24조에서 모든 국민은 '법률이 정하는 바'에 의하여 선거권을 가진다고만 규정함으로써 선거권연령의 구분을 입법자에게 위임하고 있다. 이와 같이 선거권연령의 구분이 입법자의 몫이라 하여도, 선거권연령에 이르지 못한 국민들의 선거권이 제한되고 그들과 선거권연령 이상의 국민들 사이에 차별취급이 발생하므로, 이에 관한 입법은 국민의 기본권을 보장하여야 한다는 헌법의 기본이념과 연령에 의한 선거권제한을 인정하는 보통선거제도의 취지에 따라 합리적인 이유와 근거에 터잡아 합목적적으로 이루어져야 할 것이며, 그렇지 아니한 자의적 입법은 헌법상 허용될 수 없는 것이다.

= 입법자가 그 나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적요소, 미성년자의 신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향 등 여러 가지 사항을 종합하여 결정하는 것

2. 立法者가 공직선거및선거부정방지법에서 민법상의 成年인 20歲 이상으로 選舉權年齡을 합정한 것은 未成年者의 정신적·신체적 자율성의 불충분 외에도 교육적 측면에서 예견되는 부작용과 일상생활 여건상 독자적으로 政治的인 判斷을 할 수 있는 能力에 대한 의문 등을 고려한 것이다.

選舉權과 公務擔任權의 연령을 어떻게 규정할 것인가는 立法者가 立法目的 달성을 위한 선택의 문제이고 立法者가 선택한 수단이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 裁量에 속하는 것인바, 選舉權年齡을 公務擔任權의 年齡인 18세와 달리 20세로 규정한 것은 立法府에 주어진 合理的인 裁量의 範圍를 벗어난 것으로 볼 수 없다.

【재판관 김문희, 재판관 황도연, 재판관 이재화, 재판관 조승형의 보충의견 요지】

1. 선거연령의 확정에서 결정적인 기준은 독자적으로 선거권을 행사할 수 있는 정치적 판단능력이다. 일반적인 정치적 판단능력을 몇 세부터 인정할 수 있겠는가의 문제는 입법자가 국민의 정치적 의식수준 및 전반적인 교육수준, 국가와 사회의 민주화의 정도, 언론의 자유의 보장 정도, 비교법적인 관점에서 세계 각국의 추세 등을 고려하여 결정해야 할 사항이다. 이 과정에서 입법자는, 되도록 전체 국민의 정치적 참여를 요청하는 민주주의원칙과 선거의 본질과 기능에 내재하는, 유권자의 최소한의 정치적 판단능력에 대한 요구를 서로 비교형량하여 합리적으로 결정해야 한다.

2. 민법상의 행위능력은 행위능력이 없는 자의 보호, 거래의 안전, 계약의 안정성 등을

그 주된 목적으로 하는 반면, 선거연령은 민주주의의 원리를 실현함에 있어서 국민참여의 한계를 의미하므로 선거연령과 민법상의 행위능력자가 일치할 필요는 없다.

3. 입법자는 1960. 6. 15. 제3차 헌법개정 이래 우리 사회가 겪은 전반적인 변화를 고려하여 민주주의원리와 보통선거원칙에 보다 부합되고 또한 장래에 있어서 그에 대한 위반을 배제할 수 있는 합리적인 해결책을 찾도록 노력해야 한다.

---

## 학생인권조례를 통해 본

## 청소년 참정권의 타당성

---

강영구 / 전국교직원노동조합 / 변호사

---

### 1. 서론

1989년 UN총회에서 채택된 유엔아동권리협약은 아동의 ‘생존’, ‘보호’, ‘발달’을 보장하기 위한 권리뿐만 아니라 아동의 ‘참여’를 보장하기 위한 권리를 명시하였다. 특히 이 협약 제12조는 “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”고 명시하고 있다. 이는 곧 아동과 청소년을 성인의 소유물이 아니라 자신의 목소리를 낼 수 있는 적극적인 권리를 가진 고유한 개인임을 의미한다. 우리나라는 1991년 동 협약을 비준하였는데, 협약 가입 당사국은 국가에서 사용할 수 있는 최대한의 범위 내에서 협약상에 있는 아동의 권리실현을 위한 조치를 취할 의무를 가진다.

유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)

(채택일 1989. 11. 20. / 발효일 1990. 9. 2. / 당사국수 191 / 대한민국 적용일 1991. 12. 20.)

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 어떠한 사법적, 행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.

그러나 그로부터 십수년이 지난 2007. 9. 13. 대한민국 국회에서는 여전히 “학생들이 심의, 결정한 결 교장하고, 경영자, 학교운영위원이 받아서 그것을 시행해야 되는 처지까지 가게 된다”는 것에 대한 깊은 유감이 있다.

제269회 국회 교육소위 제1차

소위원장 유기홍 : 의사일정 6항 정봉주 의원이 대표발의한 초중등교육법 일부개정법률안과 의사일정 제7항 최순영 의원이 대표발의한 초중등교육법 일부개정법률안에 대해서 노재석 수석전문위원께서 설명해 주시기 바랍니다.

수석전문위원 노재석 : 최순영 의원이 내신 의안번호 4042 초중등교육법 일부개정법률안입니다.

소위원장 유기홍 : 이게 아주 사회적 관심이 될 수 있는 그리고 우리 학생들이 또 많은 관심을 가질 수 있는 법안이기에 때문에, 예, 말씀해주시죠

김영숙 위원 : 저는 이 법을 보면서 이제 학교가 참 교육하기 힘들게 되겠다. 그야말로 학교 중심의 교사들이 그래도 존경을 받아가면서 사명감을 가질 수 있도록 어느 정도 사기가 좀 높아야 되는데 이제는, 물론 학생들의 인권도 중요하지만, 학생들한테까지 눈치 봐 가면서 학생들이 정한 결 그대로, 심의 결정한 결 교장하고 경영자, 학교운영위원이 받아서 그것을 시행해야 되는구나, 이제 이런 처지까지 가게 된다는 걸 생각할 때, 굉장히 여기 독소조항이 많이 있다고 봅니다. 그래서 최순영 의원 안 8조만 봐도 총학생회를 설치하는 게 있고, 그 다음에 17조 학생자치활동에서 중앙선거관리위원회의 권고안에 따라 네 가지 선거방식을 취하고 있거든요. 보통, 평등, 직접, 비밀선거 이러한 선거방식을 초중등교육법에까지 정한다는 게 참, 그럴 필요성이 있나, 이런 면에서 불필요하다고 저는 봐요.

이에 유엔아동권리위원회는 한국정부의 보고서를 검토한 뒤 1996년 2월에 1차 권고, 2003년 1월에 2차 권고, 2011년 10월에 3·4차 합동 권고를 채택한 바 있다. 특히 유엔아동권리위원회는 2003. 1. 한국정부에 대한 2차 권고에서 “위원회는 학생회에 대한 엄격한 행정적 통제와 초중등 학교에서 교외정치활동을 제한하거나 금지하는 학교교칙으로 인해 학생의 표현과 결사의 자유가 제한되고 있음에 우려한다. 협약 제12-17조의 견지에서, 위원회는 의사결정과정과 학교 내외에서의 정치활동에서의 아동의 능동적인 참여를 촉진하기 위하여 법률, 교육부가 만든 지침 및 학교 교칙을 개정하고, 모든 아동이 결사와 표현의 자유에 대한 권리를 충분히 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고한다” 고 하였으며, 2011. 10. 3·4차 합동권고에서도 “학교 안팎 모두에서 의사결정과정과 정치적 활동에서의 아동의 능동적 참여를 촉진하고, (i) 학교 환경을 포함하여 정치활동에 참여하거나 주도하고, (ii) 학교위원회의 운영에 의미있는 참여를 학생들에게 허용하는 것을 포함하여, 결사와 표현의 자유에 대한 권리를 모든 아동이 완전히 향유할 수 있게끔 보장하도록 법률과 교육부의 지침과 학교교칙을 수정할 것을 당사국에게 촉구한다” 고 하였다.

2012년 현재 우리 아동청소년의 참여 보장의 수준은 어떠한가.



## 2. 청소년의 참여 현황과 그 필요성

### 가. 학교에서의 청소년 참여 현황과 그 필요성

학생들은 잠자는 시간을 제외하고 대부분의 시간을 학교에서 보내고 있지만, 현재 학교생활에서 학생들이 결정할 수 있는 것은 거의 없다. 동아리, 학생회는 명목상 학생의 자치활동이지만 실제로는 학교의 일방적인 의사에 따라 얼마든지 제한될 수 있으며<sup>1)</sup>, 학생들은 바로 자신의 머리칼이와 복장을 정하는 학칙을 제·개정할 때도 아무런 영향력을 행사할 수 없다<sup>2)</sup>. 또한 학생은 교

1) 서울 M고등학교 학생선도규정

제 12 조 【징계 기준】 징계의 기준은 다음과 같다.

① 포괄기준 : 단, 가정학습 처분은 퇴학 처분의 기준에 준한다.

구분	위반 행위 내용	학교 내 봉사	사회 봉사	특별 교육 이수	퇴학 처분
집단	30 불법 집회에 참석하거나 불량, 불법 단체에 가입한 학생	○	○	○	○
단위	31 허가 없이 단체나 동아리를 조직하거나 가입하여 교칙을 문란하게 한 학생	○	○	○	
행위	32 학교 질서를 문란 시킬 목적으로 집단행동을 선동하거나 그런 모임을 주도한 학생과 이에 가담한 학생	○	○	○	○

서울 M고등학교 학생회칙

제 1 조 【목적】 본회는 특별활동의 일환으로 학생의 취미 및 특기신장과 자치능력의 배양으로 민주시민의 자질을 함양하고 건전한 학풍을 조성하는 것을 목적으로 한다.

제 3 조 【회원】 본회의 회원은 본교 학생으로 한다. 다만, 휴학 중이거나 또는 가정학습 이상의 징계처분을 받은 때는 그 기간 중 회원으로서의 권리 행사가 정지된다.

제 5 조 【금지 활동】 본회의 회원은 정당 또는 정치적 목적의 사회단체에 가입하거나 정치활동을 할 수 없으며 학교장의 행정사항에 관여할 수 없다.

제 7 조 【기능】

① 이회는 제1조의 목적달성을 위하여 다음과 같은 기능을 갖는다.

② 이회의 모든 활동은 학칙과 이회칙의 범위 내에서 학생의 본분에 맞게 이루어져야 하며, 사전에 학생회지도위원회 또는 담당부서장의 지도를 받아야 한다.

③ 제1항의 활동 기능을 달성하기 위하여 경비 지원이 필요하다고 인정될 때에는 학생회지도위원회 또는 담당부서장이 교장의 승인을 받아 본회의 예산 범위 내에서 이를 지원 요청할 수 있다.

2) 초·중등교육법 제8조(학교 규칙)

① 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.

② 학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012.3.21]

초·중등교육법 시행령 제9조(학교규칙의 기재사항 등)

① 법 제8조의 규정에 의한 학교의 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다)에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다. <개정 2005.1.29, 2011.3.18, 2012.4.20>

1. 수업연한·학년·학기 및 휴업일
2. 학급편제 및 학생정원
3. 교과·수업일수 및 고사와 과정수료의 인정

육의 일차적 주체이지만, 학교운영위원회의 구성원이 아니다<sup>3)</sup>.

2010년 한국청소년정책연구원은 학교에서의 참여 현황으로 ▲ 학생회 운영에 대한 네 가지 질문을 해본 결과, 중·고등학교 학생회 활동 시 교사나 교장의 허가를 받아야 하는 경우 25.2%, 임원 자격에 성적 제한이 있는 경우는 초등학교 50.5%, 중·고등학교 18.2%, 학생회 활동장소와 시간 보장의 경우는 초등학교 42.5%, 중·고등학교 18.1%, 학생회 임원 직선제 선출의 경우는 초등학교 80.8%, 중·고등학교 45.0% 등으로, 전체적으로 중·고등학교 학생회 구성·운영 시 학생 자율성 보장 수준이나 민주화 및 활성화 수준이 낮은 것을 알 수 있다. ▲ 또한 초등학생 65.0%, 중·고등학생 33.8%가 학교 규칙이나 규정 제·개정 시 학생 의견이 반영된다고 생각하고 있었고, ▲ 학생회 대표가 학교운영위원회에 참여하여 발언할 수 있는 경우는 초등학생 17.8%, 중·고등학생 12.1%로 낮게 나타났다(발언권 없이 참여만 하는 경우를 포함하면 각각 24.4%, 19.2%)<sup>4)</sup>.

이에 2010년 경기도, 2011년 광주, 2012년 서울에서 제정된 학생인권조례는 모두 ▲ 학생회, 동아리 등 학생의 자치기구의 자율성과 독립성을 보장하고, ▲ 학생이 학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여하고 의견을 제출할 수 있는 권리를 보장하는 등 학교에서의 학생의 자치 및 참여의 권리를 명시하고 있다. ▲ 나아가 학생이 학교 운영 및 교육청의 교육정책결정과정에 참여할 수 있도록 하고 있다.

4. 입학·재입학·편입학·전학·휴학·퇴학·수료 및 졸업

5. 조기진급 및 조기졸업

6. 수업료·입학금 기타의 비용징수

7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항

8. 학생자치활동의 조직 및 운영

9. 학칙개정절차

10. 기타 법령에서 정하는 사항

② 삭제 <2005.1.29>

③ 병설학교 또는 기숙사 등을 두는 학교나 학과 또는 시간제·통신제과정을 두는 고등학교의 학칙에는 제1항 각 호의 사항외에 각각 그 설치에 관한 사항을 기재하여야 한다. <개정 2011.3.18>

④ 학교의 장은 제1항제7호부터 제9호까지의 사항에 관하여 학칙을 제정하거나 개정할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 들어야 한다. <신설 2011.3.18, 2012.4.20> [제목개정 2011.3.18.]

3) 초·중등교육법 제31조(학교운영위원회의 설치)

① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다.

② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다.

③ 학교운영위원회의 위원 수는 5명 이상 15명 이하의 범위에서 학교의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

그러나 외국의 경우 학교의사결정기구에 학생대표의 참여를 법제도상 명시적으로 보장하는 입법례들이 많다. 독일의 경우, 각 학교의 학교협의회는 물론 란트의 학교위원회에도 학생대표의 참여가 법적으로 보장되어 있고, 프랑스의 경우에도 초등학교에까지 학생이 학부모나 지역행정기관 및 지역인사 대표와 동수로 참여하도록 법적으로 보장되어 있다. 신현직, 2000

4) 모상현 외, 「2010년 한국 아동·청소년 인권실태조사자료집-발달권·참여권-」, 연구보고10-R11-1, 한국청소년정책연구원, 207-211면 참조.

## 경기도 학생인권조례

### 제6절 자치 및 참여의 권리

#### 제17조(자치활동의 권리)

- ① 동아리 등 학생의 자치적인 활동은 보장된다.
- ② 학교는 학생자치기구의 구성과 소집 및 운영 등 활동에서 자율과 독립을 보장하고 성적 등을 이유로 구성원 자격을 제한하여서는 아니 된다.

#### 제18조(학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 학교는 학생의 인권을 존중하여 학칙 등 학교 규정을 제·개정하고, 이를 학교 홈페이지에 게시하여야 한다.
- ③ 학교는 학칙 등 학교 규정의 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 수렴하여야 하며, 학생회 등 학생자치기구의 의견제출권을 보장해야 한다.

#### 제19조(정책결정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학교 운영 및 교육청의 교육정책결정과정에서 참여할 권리를 가진다.
- ② 학생회 등 학생자치기구 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련된 사항에 대한 의견을 밝힐 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 학교장과 교사는 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 의견을 청취하도록 노력하여야 한다.
- ④ 학생대표는 학생에 영향을 미치는 사안에 관하여 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있다.
- ⑤ 학교장과 교육감은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의 참여를 보장하여야 한다.

#### 제36조(학생참여위원회)

- ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 경기도학생참여위원회를 설치하여야 한다.
- ② 경기도학생참여위원회는 100명 이내로 구성한다.
- ③ 학생참여위원은 공개모집을 통하여 모집한 학생들 중에서 추천을 통하여 선발한다. 다만, 위원회의 구성을 다양하게 하고 소수자의 의견을 반영하기 위하여 20명 이내의 범위에서 별도의 절차를 밟아 교육감이 위촉할 수 있다.
- ④ 경기도학생참여위원회는 다음 각 호의 사항에 대해 교육감 및 학생인권옹호관에게 의견을 제출할 수 있다.
  1. 경기도학생인권조례의 개정에 관한 사항
  2. 학생인권실태조사에 관한 사항
  3. 학생인권실천계획에 관한 사항
  4. 기타 학생인권 실현 및 학생참여 활성화를 위해 필요한 사항

⑤ 교육감은 지역교육청별로 학생참여위원회를 둘 수 있다.

## 광주광역시 학생인권보장및증진에관한조례

### 제15조(자치와 참여에 관한 권리)

- ① 학생은 자신을 대표하는 기구를 비롯하여 다양한 모임을 자율적으로 구성하여 운영할 권리를 가진다.
- ② 학생은 직접, 또는 대표를 통하여 학교 생활 및 정책결정과정에서 참여하여 의견을 표명하고 실질적 참여를 위한 권한과 정보를 제공받을 권리를 가진다.
- ③ 학교는 학칙 등 학교 규정의 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 민주적이고 합리적인 절차를 거쳐 수렴하여야 하며, 학생회 등 학생자치기구의 의견 제출권을 보장하여야 한다.
- ④ 학교는 학생자치기구의 자율적인 운영과 집행을 보장하고, 필요한 시설 및 행·재정적 지원을 하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 학교는 학생에게 중대한 영향을 미치는 사안에 관하여 학교운영위원회에 학생 대표를 참석시켜 의견을 청취하여야 한다.
- ⑥ 교육감은 학생의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안을 결정할 때에 제29조에 따른 학생의 회를 통하여 학생의 의견을 청취할 수 있다.

### 제5장 학생의회

#### 제29조(학생의회)

- ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대하여 학생의 의견을 구하고 참여를 유도하기 위하여 광주광역시학생의회(이하 "학생의회"라 한다)를 둔다.
- ② 학생의회는 다음 각 호의 사항에 대하여 교육감 및 교육장에게 의견을 제출할 수 있다.
  1. 「광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례」 개정에 관한 사항
  2. 학생인권증진계획에 관한 사항
  3. 광주광역시교육청의 학생 관련 정책 중 교육감이 회의에 부치는 사항
  4. 그 밖에 학생인권 실현 및 학생참여 활성화를 위하여 필요한 사항
- ③ 교육감은 제2항에 따라 제출된 의견을 존중하고 시책에 반영하도록 노력하여야 한다.

#### 제30조(학생의회의 구성 및 운영)

- ① 학생의회는 유치원을 제외한 각 학교 급에 따라 구성하며 고등학교 학생의회는 본청, 초등학교·중학교 학생의회는 교육지원청별로 둔다.
- ② 당연직 학생의회의원(이하 "학생의원"이라 한다)은 민주적 절차에 따라 선출된 각 급 학교 학생회장으로 하며, 당연직 학생의원 수의 20퍼센트 이내의 인원을 공개모집을 통하여 학생의원으로 선발할 수 있다.
- ③ 학생의회 의장과 부의장은 학생의원 중에서 호선한다.
- ④ 학생의회는 그 주체인 학생이 정한 방법에 따라 자주적으로 운영하는 것을 원칙으로 한다.

⑤ 그 밖에 학생회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

제31조(학생위원의 임무)

- ① 학생위원은 해당 학교의 학생들의 의견을 적극적으로 반영하여야 한다.
- ② 학생위원은 학생회에 성실히 참여하고 학생들의 인권 증진에 노력하여야 한다.

제32조(학생위원의 임기 및 자격 상실) 학생위원의 임기는 1년을 원칙으로 하고 다음 각 호에 해당될 때에는 자격을 상실한다.

- 1. 학생회장의 지위를 상실한 경우
- 2. 학생위원이 학생인권에 반하는 활동으로 학생회의 품위에 손상이 되었다고 학생회가 의결한 경우

제33조(학생회의 지원)

- ① 교육감 및 교육장, 학교는 학생회에 학생 참여를 유도하고 학생회가 원활하게 운영될 수 있도록 필요한 지원을 행하여야 한다.
- ② 교육감 및 교육장은 학생회의 안정적인 활동을 위한 공간을 설치하고 필요한 기자재를 배치하여야 한다.
- ③ 제38조에 따른 센터와 교육지원청 업무 담당부서는 학생회의 자율성을 침해하지 않는 범위에서 구성 및 운영에 관한 실무적인 지원을 행하여야 한다.
- ④ 교육감 및 교육장은 학생회에 대한 예산을 편성하고 필요한 행정지원을 하여야 한다.

서울특별시 학생인권조례

제6절 자치 및 참여의 권리

제18조(자치활동의 권리)

- ① 학생은 동아리, 학생회 및 그 밖에 학생자치조직의 구성, 소집, 운영, 활동 등 자치적인 활동을 할 권리를 가진다.
- ② 학교의 장 및 교직원은 학생자치조직의 구성과 소집 및 운영 등 학생자치활동의 자율과 독립을 보장하고 학생자치활동에 필요한 행·재정적 지원을 하도록 노력하여야 한다.
- ③ 학교의 장 및 교직원은 성적, 징계기록 등을 이유로 학생자치조직의 구성원 자격을 제한하여서는 아니 되며, 학생자치조직의 대표는 보통, 평등, 직접, 비밀 선거에 의해 선출되어야 한다.
- ④ 학생자치조직은 다음 각 호의 권리를 가진다.
  - 1. 학생자치활동에 필요한 예산과 공간, 비품을 제공받을 권리
  - 2. 학교운영, 학교규칙 등에 대하여 의견을 개진할 권리
  - 3. 학생자치조직이 주관하는 행사를 자유롭게 개최할 수 있는 권리

⑤ 학생회는 학생 대표 기구로서 다음 각 호의 권리를 가진다.

- 1. 학생회에서 함께 일할 임원을 선출할 권리
- 2. 학생총회, 대의원회의를 비롯한 각종 회의를 소집하고 개최할 수 있는 권리
- 3. 납부금 징수, 성금 모금, 학교생활, 학생복지 등에 관련한 정보를 제공받고 의견을 밝힐 수 있는 권리
- 4. 학생회 예산안과 결산에 대해 심사·의결할 수 있는 권리
- 5. 학생에게 중대한 영향을 미치는 사항에 대한 학생회 의결 사항을 학교의 장 및 학교운영위원회에 전달하고 책임 있는 답변을 들을 권리
- 6. 다른 학교 학생회나 단체들과 연합하여 정보와 경험을 교류하고 활동 내용을 협의할 권리
- 7. 학생회를 담당할 교사를 추천할 권리

⑥ 학교의 장 및 교직원은 부당하게 학생 자치활동을 금지·제한하여서는 아니 되며, 학생과 교직원의 안전 등을 위하여 일시적인 제한이 필요한 경우에는 제한 사유의 사전 통지, 소명기회의 보장, 학생자치조직의 의견 수렴 등 적법한 절차에 따라 이루어져야 한다.

제19조(학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 학생 또는 학생자치조직은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 대하여 의견을 제출할 수 있다.
- ③ 학교운영위원회는 제2항의 의견이 제출되었을 경우에는 학교규칙소위원회를 구성하여야 한다.
- ④ 학교규칙소위원회는 설문조사, 토론회, 공청회 등의 방법으로 전체 학생을 비롯한 학교 구성원의 의견을 수렴하는 절차를 진행하여 그 결과를 반영해야 한다. 다만 학생자치조직의 요구가 있거나 학교규정의 제·개정에 제12조, 제13조 및 제17조에서 보장하는 학생의 권리를 제한하는 내용이 포함되어 있을 때에는 반드시 전체 학생의 의견을 수렴할 수 있는 학내 공청회를 거쳐 그 결과를 반영하여야 한다.
- ⑤ 학교의 장 및 학교운영위원회는 학교 규정 제·개정에 대한 심의절차에 학생자치조직의 의견 제출권을 보장해야 하며 학생의 인권을 존중·보호·실현하는 방향으로 학칙 등 학교 규정을 제·개정하여야 한다.

제20조(정책결정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학교의 운영 및 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)의 교육정책결정과정에서 참여할 권리를 가진다.
- ② 학생회 등 학생자치조직 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련된 사항에 대하여 의견을 밝힐 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 학교의 장과 교직원은 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 학생의 의견을 청취하도록 노력하여야 한다.
- ④ 학생대표는 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있다.
- ⑤ 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 경우 학생의 참여가 효과적으로 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다.

### 나. 사회에서의 청소년 참여 현황과 그 필요성

또한 청소년은 사회에서 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정과정의 참여도 미흡하다. 현재 청소년 참여 기구로는 전국 단위로 개최되는 청소년특별회의, 시도 단위로 설치되는 아동청소년참여위원회, 청소년수련시설의 청소년운영위원회 등이 있지만, 그 활동이 주로 일회적인 이벤트성 활동에 머물면서 실제 아동청소년의 의견이 정책에 반영되는 등 아동청소년의 참여권 보장이라는 취지에 맞게 제대로 기능하지 못하였다.

청소년특별회의, 청소년참여위원회, 시설 청소년운영위원회 등 아동·청소년 참여기구 인지도와 참여경험에 대해, 초등학생의 50.5%, 중·고등 학생의 64.3%가 '전혀 모른다'고 응답하였고, 아동·청소년정책과 시설 설치·운영에 아동·청소년의 의견을 반영하는 비율은 초등학생 각각 31.7%, 28.6%, 중·고등학생 각각 16.1%, 6.9%로 특히 중·고등학생이 정책사업 반영도에 회의적인 응답을 보였다<sup>5)</sup>.

또한 참정권과 관련하여 현재 대부분 나라에서는 만 18세부터 선거권을 보장하고 있다. 하지만 여전히 우리나라의 선거권은 세계 각국의 추세를 따라잡지 못하고 있다. 우리나라는 지난 1948년 헌법 제정, 정부수립과 함께 근대적 선거제도를 도입하면서 21세 이상에게만 보통 선거권을 보장했다. 1950년에 선거권 연령을 20살로 낮춘 이후 54년이 지나도록 변화가 없다가 지난 2005년 19세로 한 살 낮췄다. '선거권이 청소년 의식 성장과 사회 변화를 따라가지 못한다'는 비판을 받은 지 한참 지나서였다. 반면 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 나라는 60년대 말, 70년대 초에 21세에서 바로 18세로 낮췄다<sup>6)</sup>.

5) 모상현 외, 「2010년 한국 아동·청소년 인권실태조사자료집-발달권·참여권-」, 연구보고10-R11-1, 한국청소년정책연구원, 207-211면 참조.

6) 세계 각국의 투표권 부여 나이 현황

나이	국가	비고
16세	오스트리아, 니카라과, 쿠바, 브라질(임의적), 소말리아	5개국
17세	북한, 인도네시아, 수단, 동티모르	4개국
18세	아시아 (18)	방글라데시, 아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 홍콩, 인도, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오인민민주공화국, 몽골, 네팔, 팔레스타인, 스리랑카, 타지키스탄, 태국, 144개국

### 3. 결어

2010년 경기도를 시작으로 2011년 광주, 2012년 서울에서 학생인권조례가 제정되었다. 그리고 현재에도 학생인권조례를 제정하려는 움직임이 계속되고 있다. 그런데 이러한 학생인권조례는 단순히 두발의 길이 등 학생을 억압하던 몇 가지를 풀어주는 것이 아니었다. 그것은 종래 학교를 지탱해왔던 수직적 질서가 무너지고, 학교 내 교육주체들이 근본적으로 새로운 방식으로 만나지 않으면 안 된다는 것을 의미하는 것이었다. 즉, 과거 일방적인 '보호의 대상'이었던 청소년이 이제 자신의 목소리를 낼 수 있는 '의사결정의 주체'로서 등장했다는 의미인 것이다.

청소년에게 선거권을 보장하는 것 역시 마찬가지다. 청소년이 선거권을 가진다는 것은 단순히 청소년이 과거에 없던 권리를 하나 더 가지게 되는 것이 아니다. 그것은 종래 우리 사회에서 미

	우즈베키스탄, 베트남	
중동(7)	키프로스, 이집트, 이란, 이라크, 이스라엘, 터키, 예멘	
아프리카 (35)	알제리, 앙골라, 베냉, 보츠와나, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 지부티, 에티오피아, 잠비아, 가나, 기니비사우, 케냐, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 모리타니아, 모리셔스, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 나이지리아, 르완다, 상투메프린시페, 세이셸, 시에라리온, 남아프리카 공화국, 스와질란드, 탄자니아, 우간다, 감비아, 잔지바르	
유럽(39)	벨기에, 불가리아, 알바니아, 안도라, 벨로루시, 보스니아헤르체고비나, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 마케도니아, 유고슬라비아, 안도라, 몰도바, 모나코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 루마니아, 러시아연방, 산마리노, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 우크라이나, 영국	
중남북미 (32)	미국, 캐나다, 볼리비아, 엔티가바부다, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 버뮤다, 칠레, 코스타리카, 도미니카, 도미니카연방공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 에리트레아, 그레나다, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 자메이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 푸에르토리코, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 수리남, 트리니다드토바고, 우루과이, 베네수엘라,	
오세아니아 (13)	호주, 아메리칸 사모아, 키리바시, 마셜군도, 마이크로네시아, 뉴칼레도니아, 뉴질랜드, 니우이, 팔라우, 피푸아뉴기니, 솔로몬군도, 투발루, 바누아투,	
19세	대한민국	1개국
20세	아르헨티나, 부르키나파소, 부룬디, 캄보디아, 카메룬, 콜롬비아, 코트디부아르, 기니, 일본, 요르단, 레바논, 리히텐슈타인, 말레이시아, 말리, 모로코, 나우루, 페루, 필리핀, 폴란드, 세네갈, 대만, 토고, 튀니지, 짐바브웨	24개국
21세	싱가포르, 쿠웨이트, 통가, 사모아, 피지, 몰디브, 바레인, 가봉, 파키스탄	9개국

\* 출처: 중앙선거관리위원회 (2009)

성숙을 이유로, 입시를 이유로 ‘신민’이 되길 강요받았던 청소년들이 이제 동등한 영향력을 가지는 ‘시민’으로 등장하게 됨을 의미하는 것이다.

최근 대선, 교육감 선거를 앞두고 청소년의 정치적 권리에 대한 요구가 높다. 그 가운데 특히, 청소년의 선거권 보장은 그동안 학교에서 불온시 되어 왔던 학생의 정치적 표현의 자유, 비판의 자유에 대한 빚장을 풀고 학교가 진정 인권과 민주시민교육의 장으로 거듭날 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

---

## 청소년의 정치적 기본권 보장, 기초적 방향잡기

---

검은빛 / 청소년인권행동 아수나로 서울지부 / 활동가

---

### 1. 공직선거법, 지방자치법, 주민투표법, 정당법 총 4개 법률에 대한 개정안 소개

한국에서 법적으로 정치적 기본권 보장이 이루어지지 않고 있는 이는 아마 청소년이라는 집단이 유일할 것이다. 수많은 집단의 참정권 운동이 세계에 모습을 드러내면서 ‘보통 선거의 원칙’이라는 보편적 민주주의 원칙을 찾아낼 수 있었고, 이는 오늘날 세계의 민주주의를 한 단계 발전시키는 역할을 하였다. 소득 수준, 종교, 성별, 인종 등에 따른 정치 참여의 차별이 사라진 지금, 아직까지도 유일하게 사라지고 있지 않는 기준은 연령이다. ‘모든 사회 구성원, 모든 사회 구성 집단 정치에 참여하여 서로의 이익을 대변하고 충돌하면서 자원을 분배하는 것’이 민주주의라 한다면 사실상 지금의 민주주의는 반쪽짜리 민주주의 밖에 되지 않는 것이다. 그렇다면 청소년의 정치적 기본권은 어떻게 보장할 수 있는가. 완벽하지는 않지만 관련 법률들에 대한 개정안에 대해 소개하면서 청소년의 정치적 기본권 보장을 위한 운동의 방향과 관점에 대해 설명하고자 한다.

## 2. 청소년의 정치적 기본권, 현실과 보장의 필요성

전제정치 사회에서 다수인 농노란 왕, 귀족, 군주 등의 통치 아래에서 움직이는 한명의 '백성'이었다면 민주정치에서 다수인 시민은 정치의 주체가 되어 쌍방향적인 통치체계를 가지는 것을 존재이다. '정치'라는 측면에서 보았을 때, 청소년은 어떤 모습일까. 대한민국 현재 사회에서 청소년들은 정치의 '정'자도 언급해서는 안 되는 존재들이다. 선거가 정치의 전부는 아니지만, 가장 보편적이고 최소한의 권리라고 부를 수 있는 이것이 청소년에게만 없는 현실은 정치에서 청소년이 놓인 위상이 어떠한지를 명확히 보여주고 있다. 지금의 사회에서 청소년들은 민주정치 사회를 살아가고 있는 한명의 시민이라기 보단 전제 정치 사회를 살고 있는 농노의 모습으로 살아간다고 해도 과언이 아닐 것이다.

청소년에 대한 정치의 배제는 청소년과 관련한 수많은 사회문제를 당사자의 관점이 아닌 제삼자의 관점에서 풀어나가도록 한다. 일제고사 이슈에서 수많은 청소년들의 반대 여론은 정책결정과정에서 수렴되지 못하였다. 무상급식 이슈 역시 본질은 청소년들의 먹거리 논쟁이었음에도, 그 논쟁의 주체는 청소년이 아닌 '비' 청소년이었다. 이렇듯 청소년들을 둘러싼 사회적 정책들은 비당사자 혹은 그들로 구성된 기구로부터 나오고 있는 것이 현실이다. 이는 정책을 필요 혹은 요구에 의해서가 아닌 시혜적 관점에서 구상하도록 만든다. 무상급식도, 학생인권조례<sup>7)</sup>도 청소년들의 욕구, 필요에 의하여 요구된 정책이었기보다는 아이들에 대한 연민과 어른으로서 책임감이라는 시혜적 관점 속에서 성립할 수 있었던 정책이었다.

그러나 제삼자 관점의 정책 수립의 한계는 너무나도 명확하다. 당사자들의 욕구에 대한 고민이 결여되고, 현실성 없는 일방적 정책 수립은 심할 경우 그 자체만으로 정책으로써의 효과를 상실하게 된다. 청소년이 없는 청소년회관, 청소년은 알지 못하는 청소년 문화축제 등 효율적인 자원 분배라는 정치의 궁극적 목표를 달성하지 못하고 실패하게 되는 것이다.

이러한 정치의 실패는 비단 정치인들만의 문제는 아니다. 정책과 정치의 실패는 자원 분배의 행위가 당사자들의 이익으로 돌아가지 않음을 의미한다. 청소년문화시설을 지역에 여러 개 설치하였다고 가정해보자. 그것의 이용 방법을 청소년들이 알지 못하거나, 이용할만한 콘텐츠를 제공하지 않는다면 당사자가 문화시설 설치라는 정책의 혜택을 직접적으로 보지 못함을 의미한다. 이

7) 학생인권조례가 주민발의라는 방식을 통해 제정된 점과 주민발의 성사를 위해 많은 시민·사회·인권·청소년단체들이 청소년을 포함한 여러 시민의 의견을 수렴하고 모으기 위한 행동을 했다는 점에서 본문에서의 무상급식 등의 예와 완벽히 동일 선상에 놓고 보기는 어려운 면이 없지 않다. 하지만, 학생인권조례 그것이 비롯된, 그것을 가능케 했던 과정들에서 '우리 아이들의 따뜻한 학교생활' 혹은 '아이들을 위해서' 등의 시혜적 관점으로부터 완벽히 자유로웠다고 보기엔 어려움이 있다.

뿐만 아니라 정책의 결과가 그리 실통치 못함에 따라서 그에 투자되는 자원을 축소시키는 결과마저 초래할 수 있다.

이렇듯 사실 청소년들의 정치적 기본권이 보장 되어야 하는 이유에는 인간의 기본권이라는 것, 시민의 기본권이라는 것과 같은 추상적 당위뿐만 존재하는 것은 아니다. 정치라는 자원 분배 과정에서 청소년들이 배제되어 불평등한 자원 분배가 이루어지는 것을 막고, 효율적인 자원 분배를 위해서라도 청소년의 정치적 기본권 보장을 통한 정치 참여는 사회적으로 매우 중요하다.

## 3. 선거권 연령, 그 너머를 보아야하는 이유

그동안의 청소년 참정권 운동을 조금이라도 들었던 사람이라면 법안으로 접하고 고개를 가웃 거릴 수 있다. 기존의 청소년 참정권 운동의 접근 방식과는 약간 색다른 방식을 담은 법률안이기 때문이다. 굳이 한 문장으로 정리한다면, '선거권 그 이상을' 담은 법률안이라는 점이 말이다.

선거권 연령이 중요하지 않은 것은 아니다. 실제로 현재 대한민국 선거권 연령은 세계적 추세에 비추어 볼 때, 높은 편에 속한다. 헌법재판소는 1996년도에 제기된 공직선거법의 선거권 연령에 대해 헌법소원에 대한 판결문<sup>8)</sup>에서 4인 재판관(김문희, 황도연, 이재화, 조승형)의 소수의견으로 이를 표명한 바가 있다. 이 판결문에서 4인은 "오늘날 세계 각국이 규정하는 선거연령을 살펴보면 아도 70개국 이상이 18세를 기준으로 하여 선거권을 부여" 하고 있다며, "오늘날의 변화한 현실과 세계 각국의 추세에 비추어 우리도 선거연령을 현재의 20세<sup>9)</sup>에서 보다 하향조정하는 것이 바람직하지 않은가 생각된다." 고 판단하였다. 물론 이후 20세보다 한 살 낮은 19세로 입법 조정이 이루어지긴 하였지만, 최근 보다 많은 국가에서 만 18세 선거권 연령을 채택하고 있는 것에 비해서는 아직 많이 부족한 상황이다. 이처럼 선거권 연령의 하향 조정 역시 청소년의 정치적 기본권 보장에 있어 매우 중요한 과제이다.

그러나 선거권만이 청소년의 정치적 기본권 보장의 전부라고 할 수는 없다. 법률안에서도 다루어졌듯, 공직선거법에서도 선거운동 제한 조항, 지방자치법에서 주민의 권리에 관한 여러 조항, 정당법에서 당원의 규정에 대한 여러 조항 등 선거권 이외에도 매우 포괄적으로 청소년의 정치적

8) 96헌마89.

9) 당시 선거권자의 연령은 만 20세였다.

기본권이 제한되고 있는 현실이다.

선거권이 해결된다면 위 법률들의 조항 역시 한꺼번에 해결될 수 있는 것들이라 할 수도 있을 것이다. 실제로 위 법률들의 조항에서 기준으로 두고 있는 연령의 근거는 선거권 연령이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 정치적 기본권 보장에 있어 일률적인 연령이라는 것이 타당한 접근인지를 따져볼 필요가 있다. 지금의 연령 기준은 특정 연령을 상정하고 위로는 보장하고 아래로는 쳐다보지도 않는 소위 ‘복불복’의 형상을 띤다. 하지만 진정으로 청소년의 정치적 기본권이 보장되고 정치 참여가 활발해지려면, 특정 연령대를 기점으로 한 두 계층의 단절을 낳는 단순한 형태의 권리보장 방식은 매우 지양해야 할 지점이다. 이와는 다른 접근 방식이 필요하며, 다른 접근을 위해서는 권리, 권리 보장을 바라보는 새로운 인식의 틀이 필요하다.

그 인식의 틀은 UN아동권리위원회의 논평에서 찾아볼 수 있다. UN아동권리위원회는 일반 논평 12호<sup>10)</sup>에서 “아동의 자유로운 의견표명권을 보장해야 한다”며 회원국가가 ‘아동의 권리행사를 최대화하기 위해 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있다’고 지적하였다.(19문단) 이러한 아동권리위원회의 지적은 ‘몇 세가 적당한가’에서 ‘어떻게 모두를 보장할 수 있겠는가’로의 관점전환 필요성을 시사하고 있다. 이는 적절한 연령선이 정해지면 ‘그 이상으로는 모두 열어주고, 그 아래로는 하나도 열어두지 않는’ 기존의 관점에서 벗어나, ‘청소년 모두가 정치적 기본권을 보장 받을 수 있어야 함’을 기본전제로 하여 그를 위한 방법을 고민해야 함을 뜻한다.

위 법률의 조항을 자세히 살펴보면 그 권리들이 선거권과는 성격의 것이라는 점을 알 수 있다. 위 같은 권리들은 현행 법률들에선 모두 선거권 연령에 맞추어지만 정당 가입, 지방 자치의 분야는 선거권과는 사뭇 다른 성격의 것이라 할 수 있다. 정당이라는 시민의 자유로운 결사체의 구성원 자격은 원칙적으로는 모두에게 개방되어 있어야 함이 마땅하다. 지방 자치 역시도 중앙 정부와는 또 다른 규모의 지방 정부와 실질적인 체감의 거리가 가깝다는 점을 미루어볼 때 충분히 그 연령이 달라질 수 있는 여지가 존재한다. 선거운동 역시, 결정을 하기 위한 그 자체의 행위라고 보기보다는 자신의 의사를 말하는 의견표명에 가깝다. 이러한 점을 미루어볼 때, 위와 같은 권리들의 보장 연령이 굳이 선거권 연령에 종속될 필요는 없다. 결국 본 개정법률안이 여러 개의 법률을 망라하는 것도, 각각 권리부여 연령이 상이한 것도 청소년의 정치적 기본권을 최대한 보장하기 위한 고민의 산물인 셈이다.

#### 4. 마치며

정치적 기본권은 시민의 기본적인 권리이며, 이것의 보장이 민주사회의 첫걸음임은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러나 지금까지 청소년의 정치적 기본권만은 시민의 기본적 권리의 성격보단, 여타 청소년 정책, 제도와 마찬가지로 입법과정의 시혜로 다루어지고 있다. 청소년의 정치적 기본권을 논하는 기성세대, 정치권이 이를 청소년의 요구나, 청소년들의 필요에 의하기보다는 아이들에게 주는 ‘선물’ 정도로 이야기하고 있음은 굳이 설명하지 않아도 알 수 있는 이야기이다.

청소년의 정치적 기본권이 보장되지 않는 사회에서 시혜적 모습이 너무나도 당연할 수밖에 없는 것이라고 항변할 수도 있겠지만, 열쇠는 인식의 전환에 있다. ‘몇 살이냐’의 논쟁은 몇 살의 청소년이 ‘청소년이 아닌 자’들에게 인정받느냐의 이야기로 청소년 참정권 운동을 변질시켰고, 권리 보장의 중요성과 의미가 논의되어야 할 자리를 차지해버렸다. 제자리로 되돌려 놓는 것이 필요하다. 청소년의 정치적 기본권 보장의 중요성을 더욱 강조하고, 단순한 숫자에 연연하지 말고 모든 청소년의 정치적 기본권이 보장될 수 있는 방법을 고민해야만 한다. 그것이 청소년의 정치적 기본권 보장의 필요성과 중요성에 공감하며 이를 현실에 실현하기 위한 기초적인 방향 잡기 아닐까.

10) Committee on the Right of the Child, General Comment No. 12(2009): The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 2009/7/20

공직선거법 일부개정법률안  
(의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2012. . .

발 의 자 :

제안이유

현행은 19세 이상의 국민에게 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거의 선거권을 부여하고 있으며, 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하고 있음.

그러나 정치·사회의 민주화, 교육수준의 향상 및 인터넷 등 대중매체를 통하여 정보교류가 활발해진 사회환경 등으로 인하여 18세에 도달한 청소년은 이미 독자적인 인지능력을 갖추고 소신 있는 정치적 판단을 통하여 선거권을 행사할 수 있는 능력과 소양을 갖추었다고 할 수 있음.

또한, 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거의 경우 비교적 그 관할 범위가 좁으며, 지역주민과 정치가 매우 밀접한 공간임으로 적극적인 판단을 위한 정보의 접근이 쉬워 선거권 행사를 위한 능력과 소양을 충분히 갖추 수 있음.

세계 각국도 20세 내지 21세로 규정되어 있던 선거연령을 18세로 낮추고 있는 추세이며, 미국, 독일, 영국, 프랑스 등 세계 144개국도 이미 선거연령



을 18세로 연령을 낮추었고, 세계 각국의 지방자치 선거연령 역시 기존의 선거연령보다 낮은 선거연령을 채택하고 있으며, 선거연령과 피선거연령이 일치되고 있음.

또한, 유엔 아동권리위원회는 대한민국 정부에 아동·청소년의 참여를 보장을 위해 적극 노력해야하며, '아동의 권리에 관한 협약' 제12조에 따른 권리 보장을 위해 법률의 개정 등을 수차례 권고하였음.

따라서 오늘날 발전한 사회와 세계적 추세에 맞추어 선거연령을 이전보다 하향 조정하며, 선거연령과 피선거연령을 일치시키고, 미성년자를 '선거운동을 할 수 없는 자'에서 제외하고자 함.

#### 주요내용

- 가. 대통령 및 국회의원의 선거권 연령을 17세로 수정함 (안 제15조제1항).
- 나. 국회의원의 피선거권 연령을 17세로 수정함 (안 제16조제2항).
- 다. 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 15세로 수정함 (안 제15조제2항).
- 라. 지방자치단체의 의회의원 및 장의 피선거권을 15세로 수정함 (안 제16조제3항).
- 마. '선거운동을 할 수 없는 자'에서 미성년자를 삭제함 (안 제60조제1항제2호).
- 바. 선거사무관계자의 선임 및 신고에 대하여 「민법」에 따른 15세 미만의 아동에 대한 법정대리인 동의서의 제출을 추가함 (안 제62조제2항 신설).

### 공직선거법 일부개정법률안

공직선거법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제15조제1항 각 호 외의 부분 중 "19세 이상"을 "17세 이상"으로 하고, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 중 "19세 이상"을 "15세 이상"으로 한다.

제16조제2항 중 "25세 이상"을 "17세 이상"으로 하고, 같은 조 제3항 중 "25세 이상"을 "15세 이상"으로 한다.

제60조제1항제2호를 삭제한다.

제62조의 2를 다음과 같이 신설한다.

제62조의2(16세 미만의 선거사무원에 대한 법정대리인 동의) 16세 미만의 선거사무관계자를 선임할 시 법정대리인의 동의를 서면으로 받아야하며, 이를 관할선거관리위원회에 제출하여야한다.

#### 부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제15조(선거권) ① <u>19세 이상</u> 의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.	제15조(선거권) ① <u>17세 이상</u>
1. ~ 2. (생략)	1. ~ 2. (현행과 같음)
② <u>19세 이상</u> 으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의회의원 및 장의 선거권이 있다.	② <u>15세 이상</u>
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
第16條(被選舉權) ① (생략)	第16條(被選舉權) ① (현행과 같음)
② <u>25歲 이상</u> 의國民은 國會議員의 被選舉權이 있다.	② <u>17세 이상</u>
③ 選舉日 현재 계속하여 60日 이상(公務로 外國에 派遣되어 選	③

舉日전 60日후에 귀국한 者는 選舉人名簿作成基準日부터 계속하여 選舉日까지) 당해 地方自治團體의 管轄區域안에 주민등록(국내거소신고인명부에 올라 있는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 되어 있는 住民으로서 25歲 이상의 國民은 그 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 被選舉權이 있다. 이 경우 60日의 期間은 그 地方自治團體의 設置·廢止·分割·合併 또는 구역변경(제28조 각 호의 어느 하나에 따른 구역변경을 포함한다)에 의하여 중단되지 아니한다.

④ (생략)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하

④ (현행과 같음)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자)

①

<p>지 아니하다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. <u>미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)</u></p> <p>3. ~ 9. (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>-----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>&lt;삭제&gt;</p> <p>3. ~ 9. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p><u>제62조의2(16세 미만의 선거사무원에 대한 법정대리인 동의)</u></p> <p><u>16세 미만의 선거사무관계자를 선임할 시 법정대리인의 동의를 서면으로 받아야하며, 이를 관할선거관리위원회에 제출하여야한다.</u></p>
--	--

## 주민투표법 일부개정법률안 (의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2012. . .

발 의 자 :

### 제안이유 및 주요 내용

현행은 주민투표권을 '19세 이상의 주민'에 한하여 부여하고 있음.

허나 지역의 의제를 지역 주민 스스로가 해결하여 나가는 방법으로써의 주민투표라는 의도를 볼 때, 주민투표권의 부여대상을 확장하여 보다 많은 주민의 접근을 보장해야함.

세계적으로도 더 많은 주민들이 지역 행정 혹은 지역 정치에 접근할 수 있도록 지방자치에 관한 권리를 부여하고 있으며, 점차 대상자를 확장하고 있는 추세임

따라서 이러한 세계적 추세와 지방자치의 발전을 위해 주민투표권을 16세 이상의 주민에게 부여하려는 것임(안 제5조).

### 주민투표법 일부개정법률안

주민투표법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세 이상의 주민”을 “16세 이상의 주민”으로 한다.

### 부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

### 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조 (주민투표권) ① 19세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다. 다만, 「공직선거법」 제18조에 따라 선거권이 없는 사람에게는 주민투표권이 없다.	제5조 (주민투표권) ① 16세 이상의 주민----- ----- ----- ----- ----- -----
1. · 2. (생략)	1. · 2. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

정당법 일부개정법률안  
(의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2012. . . .

발 의 자 :

제안이유 및 주요 내용

현행은 조례의 제정과 개폐 청구 권한과 감사를 청구할 수 있는 권한을 '19세 이상의 주민'에 한하여 부여하고 있음.

허나 지역의 의제를 지역 주민 스스로가 해결하여 나가는 지방자치를 실현하기 위해 주어지는 주민의 권리라는 점을 생각해보았을 때, 본 권한에 대한 부여 대상을 확장해야함.

또한 지역 내의 문제를 당사자가 직접 해결하는 지방자치의 특성상 판단을 위한 정보의 접근이 쉽고, 지역이라는 생활권 내에서 이루어지고 있으나 현행이 현실과 맞지 않아, 개별 주민들의 접근의 문턱을 높이는 지방자치의 장애로 작용하고 있음.

세계적으로도 더 많은 주민들이 지역 행정 혹은 지역 정치에 접근할 수 있도록 지방자치에 관한 권리를 부여하고 있으며, 점차 대상자를 확장하고 있는 추세임

따라서 이러한 세계적 추세와 지방자치의 발전을 위해 조례의 제정 및 개폐 청구에 관한 권한과 감사를 청구할 수 있는 권한을 16세 이상의 주민에게 부여하려는 것임(안 제5조).

### 지방자치법 일부개정법률안

지방자치법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제15조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세 이상의 주민”을 “16세 이상의 주민”으로 하고, 같은 조 제3항 중 “19세 이상의 주민”을 “16세 이상의 주민”으로 한다.

제16조제1항 각호 외의 부분 중 “19세 이상의 주민”을 “16세 이상의 주민”으로 하며, 같은 조 제8항과 같은 조 제9항 중 “19세 이상의 주민”을 “16세 이상의 주민”으로 한다.

### 부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.



⑧ 그 밖에 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑨ 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여는 제15조제3항부터 제7항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을"은 "감사를"로, "지방자치단체의 장"은 "주무부 장관이나 시·도지사"로 본다.

⑧ -----16세 이상의 주민-----

⑨ 16세 이상의 주민-----

### 정당법 일부개정법률안 (의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2012. . .

발 의 자 :

#### 제안이유 및 주요 내용

현행은 국회의원 선거권이 있는 자에게만 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 자율적인 정치 결사체인 정당의 구성원을 법률로 규정짓는 것은 매우 과도한 제약으로 볼 수 있으며, 정당 활동의 보장을 위한다는 본 취지와도 어긋남.

하여 정당의 당원을 일부 국민에게 제한적으로 규정한 것에서 대한민국 국민으로 포괄적 규정을 하려하는 것임(안 제 22조).



공직선거법 일부개정법률안

정당법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조제1항 중 “국회의원 선거권이 있는 자는”을 “대한민국 국민인 자는”으로 한다.

제22조제2항을 삭제한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 국회의원 선거권이 있는 자는 공 무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하 는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원 이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호 의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다. 1. ~ 3. (생 략) ②대한민국 국민이 아닌 자는 당 원이 될 수 없다.	제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 대한민국 국민인 자는----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) <삭 제>

---

# 청소년 참정권은 민주주의 사회의 수준을 나타내는 척도

---

장하나 / 국회의원 / 민주통합당

---

## 1. 전경 (全景 또는 前景)

아침 등교시간. 교문 앞에 서있는 학생부 선생님. 괜한 긴장감에 옷매무새를 다시 가다듬고 어디 잘 못 된 곳은 없나 내 몸을 더듬어 본다. 머리는 괜찮나, 혹시 길지는 않나 하는 마음에 머리도 한 번 쓸어 넘겨 본다. 교문 앞에 정승처럼 서있는 선생님을 정면으로 보기 어려워 눈을 내리 깔고 교문에 들어선다. 들릴듯 말듯한 목소리로 '안녕하세요'를 중얼거리며 바쁜 걸음으로 교문을 지나쳐 간다. 관문 하나를 넘어선 기분이다. 살짝 뒤를 돌아보니 몇몇이 학생부 선생님께 걸려 고개를 푹 숙이고 서있다. 고개를 푹 숙인 모습이 그 이들이나 나나 별 다를 게 없어 보인다.

다들 이런 경험이 직·간접적으로 있지 않을까 한다. 머리가 어떻니 두발을 지적당하고, 복장규정을 어겼다면 다그침을 받았던 기억말이다. 학교 지침이 그러하니 어쩔 수 없이 그대로 따랐다.

얼마 전 전국적으로 진보교육감이 당선되며 학생인권조례 통과를 놓고 사회적으로 이슈가 됐던 일이 있었다. 어쩌면 너무 당연하거나, 이미 늦었을지도 모를 이 인권조례는 교과부와 몇몇 학부모, 교권을 걱정하는 교사들의 반대로 통과되지 않고 여러 갈등의 갈래를 만들어 냈다. 학생인권조례를 둘러싼 갈등이 드러낸 바는 우리 사회에 잠재되어 있던 청소년들에 대한 시각이었다. 학생인권조례와 직접적으로 연관된 다양한 이해집단이 각 자의 의견을 주장하며 찬반을 다했다. 여러 집단이 목소리를 내고 있었으나 거기서 빠진 가장 중요한 집단이 하나 있었으니, 학생인권조례의 직접 당사자인 학생, 청소년들이었다.

2012년 9월 27일 박노현 교육감이 공직선거법위반으로 대법원에서 형이 확정되어 교육감직을 박탈당했다. 박노현 교육감이 사퇴한 후 변화된 현장의 모습을 드러내는 단적인 기사가 하나 있었다. 학생인권조례의 내용 중 하나인 두발자유화가 다시 살아나고 있다는 내용이었다. 기실 두발규제는 상위 조례, 법령과 관계없이 각 학교의 운영 규칙으로 존재하고 있었으나 사회적 분위기에 눌려 존재감을 숨기고 있다가, 진보교육감 박노현이라는 상징이 사라짐으로써 다시 기세를 펼치고 있는 것이다.

서울지역 대부분의 중·고교가 서울학생인권조례가 금지하고 있는 두발 제한 규정을 학칙에 포함하고 있는 것으로 나타났다. 학생인권조례를 제정한 박노현 전 서울시교육감이 대법원의 확정 판결로 물러나면서 두발 단속도 강화되고 있다.

서울시교육청은 30일 교육과학기술부의 지시에 따라 서울지역 초·중·고 1292곳을 대상으로 학칙 제·개정 현황을 조사한 결과, 53.5%에 해당하는 691곳의 학칙에 두발 제한 규정이 있는 것으로 집계됐다고 밝혔다. 조사 결과를 보면, 중학교는 379곳 가운데 88%에 해당하는 333곳이, 고등학교는 317곳의 89%인 282곳이 두발 제한 규정을 두고 있는 것으로 나타났다. 초등학교도 596곳 가운데 71곳이 학칙에 두발 제한 규정이 포함돼 있는 것으로 조사됐다.

지난 1월 공포된 서울학생인권조례는 학생이 복장·두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 인정하고 있지만, 일선 학교에서는 조례가 전혀 지켜지지 않고 있는 것이다.

서울지역에서는 오히려 이대영 부교육감이 교육감 권한대행을 맡은 지난 9월 말 이후 '교문 지도'가 강화되고, 학생들의 두발이 규정에 어긋날 경우 그 자리에서 자르는 '두발 가위질'이 되살아나고

있다. 지난 8일 오전 서울 도봉구 入중예전 이 학교 생활지도부장 교사가 등교 시간에 교문에서 학생 20명을 적발해 머리를 직접 가위로 잘랐다. 학교에 민원을 제기한 한 학부모는 "생활지도부장이 머리에 '가위질'을 해오다가 올해 초 인권조례가 공포된 뒤에는 자제해왔는데, 9월 말 이후부터 두발 단속도 강화하고 가위질도 재개했다"고 말했다.

[표1] <서울 중·고교 '두발 가위질' 부활...인권조례 무력화>, 2012/10/31. 한겨레

두발규정이 다시 살아난 것인지, 아니면 교육현장에서 두발규정을 계속하고 있었는지를 따져볼 수 있는 정확한 통계를 제시하기 어렵지만, 한 가지 중요한 사실은 교육감이 누군가에 따라 교육현장에 적용되는 정책들이 요동친다는 것이다. 요동치는 정책에 가장 영향을 받는 당사자는 학생들이지만 아무런 영향력을 휘두를 수 없다. 휘두르기는커녕, 목소리를 들으려 하는지도 의문스러운 상황이다. 그리고 너무 당연하게 받아들여지고 있는 현상이다.

## 2. 공부만이 유일하게 선(善)인 나라

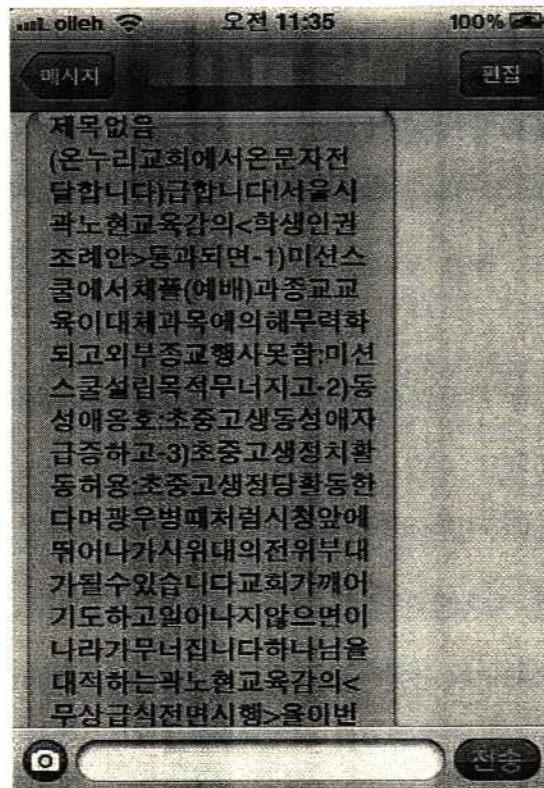
최근 의정활동과 관련해 항의전화를 받은 일이 있다. 몇 차례 다른 주제로 항의전화를 받은 일이 있었으나 한 가지 주제로 짧은 시간동안 집중적인 항의전화를 받은 일은 처음이었다(고백하자면 의원실로 걸려온 항의전화였고, 물론 앞으로 훨씬 더 많은 항의전화를 받게 될 일도 있을 것이다).

KBS에서 트랜스젠더를 주제로 한 프로그램을 방송했다, 1회 만에 시청자의 항의를 받고 폐지한 일이 있었다. 나를 포함한 민주통합당 소속 의원 몇 명이 프로그램 폐지를 반대하는 성명서를 발표했다. 이 성명은 그리 언론을 타지 않았지만, 인터넷을 통해 몇몇 언론에 짧게 소개된 바 있다. 그리고 하루, 이틀 후부터 격앙된 목소리로 나를 성토했던 항의 전화가 걸려오기 시작했다. 의원실로 걸려온 전화를 내용을 수집해보니, 묘하게도, 모두 자신을 대한민국의 한 평범한 학부모라고 밝히고 있었다. 내용도 한결같았는데, 홈페이지에 올린 항의글 하나 소개하겠다.

트랜스젠더를 위한 방송프로그램을 찬성하신 의원님!!  
 세상 모든사람이 동성애와 트랜스젠더라면 인류는 멸망입니다.  
 도덕선이 아닌 동성애와 트랜스젠더는 권장해서는 안됩니다.  
 그분들의 인격은 존중되어야 하지만  
 방송에까지 그 분들을 보호한다는 취지로  
 미화하여 방송하는 것은 더더욱 안됩니다.

[표2] 장하나 의원 홈페이지 항의글 참고

해당 항의글에는 '학생'이란 단어가 빠졌지만, 저 글에 '학생을 위해'란 문구만 넣으면 의원실로 걸려온 항의전화의 내용과 거의 흡사하다. 학생들이 트랜스젠더를 미화한 방송을 보면 큰 영향을 받을 것이며, 모방의 위험성이 크다, 옳지 못한 것을 아이들에게 보여줘선 안 된다, 아이들이 동성애자가 되면 책임질 거냐, 이런 내용들이었다. 항의전화의 내용을 살펴보면 한 가지 오버랩된 사건이 있었다.



[그림1] 지난 해 무상급식 찬반 주민투표시 한 대형교회에서 배포한 문자

위 문자는 무상급식 여부를 결정하기 위한 주민투표시 어느 대형교회에서 발송했던 문자다. 여기서 물론, 동성애나 성소수자의 타당성에 관한 이야기를 하려는 것은 아니다. 또 위 문자에서 나타나는 논리적 비약을 지적하려는 것도 아니다. 이 두 가지 사건이 공통적으로 합의하고 있는, 학생들을 얼마나 훈육과 보호의 대상으로 다루는가에 대한 이야기를 하려는 것이다.

이 두 사건에서 '화자'는 '동성애'를 나쁜 것(악)으로 설정하고, 이것으로부터 학생들을 '격리'시켜야 한다는 태도를 보이고 있다. 이런 예는 섯다운제(16세 미만의 청소년에게 심야시간의 인터넷 게임 제공을 제한하는 제도, '신데렐라법'이라고도 함)에서도 나타난다. 학생 스스로 좋은 것과 나쁜 것에 대한 판단이나 이해의 과정에 앞서, 이미 '어른'이 정한 선악에 따라 취할 것과 피할 것이 결정되어 있는 것이다. 나쁜 것은 일말의 고려 가치도 없이, 경험도, 알아야 할 필요도 없이 '격리'된다. 학생들이 하지 말아야 할 것들이 이미 정해져 있기 때문에 학생 스스로의 고민과 결정은 아무런 의미가 없다, 아니 아예 시도할 필요조차도 없다. 극단적인 예라고 할 수도 있지만, 이는 정도의 차이만이 있을 뿐이다. 반대로 학생들에게 허용된 좋은 것(선)의 예를 살펴보면 극명하게 드러난다. 학생들에게 허용된 유일한 선은, 바로 '공부'다.

일핏 보면 동성애, 게임, 정치참여 등을 몇몇 항목을 금지하는 '네거티브 시스템(Negative System)' 처럼 보이지만, 자세히 살펴보면 이는 일종의 '포지티브 시스템(Positive System)' 인 것을 발견할 수 있다. 원칙적으로 공부만 허용될 뿐, 그와 관련 없는 행위는 모두 배제되는 것이다. 유일한 '포지티브'로서 공부만이 존재한다. 물론 공부에 함의된 내용은 좋은 성적(스펙), 좋은 대학이다. 좋은 성적을 받고, 좋은 대학에 진학하기 위해 필요한 행위만이 학생들에게 무한히 허용되어 있을 뿐이다.

OECD 주요 국가 청소년 하루 평균 공부시간

자료: 보건복지부, 한국청소년정책연구원(2009)

	정규수업 시간	보충수업 시간	자율학습 시간	학원 등 사교육 시간	합계
한국	4.1	2.1	2.2	2.0	10.4
미국	3.7	1.0	3.0	0.3	8
일본	3.6	0.9	2.0	0.4	6.9
네덜란드	2.5	0.4	1.9	0.0	4.8
핀란드	2.6	0.4	1.5	0.1	4.6
스웨덴	2.7	0.2	1.4	0.2	4.5

[그림2] <편의점 라면 먹고 학원으로 후다닥...저녁도 '공부 지옥'>, 2012-9-16, 한겨레

[표3] 저소득층 아동·청소년의 체육활동 참여 실태조사

(단위 : 분)

구분	응답자수	평일 여가시간	휴일 여가시간	유형별 여가시간(응답자 평균)		
				게임시간	공부시간	운동시간
초등학교	243	195.6	442.5	84.4	208.1	69.9
중학교	843	241.2	487.3	81.1	193.7	51.1
고등학교	659	195.2	405.7	68.3	196	43.3

자료 : 청소년정책연구원

보건복지부, 한국청소년정책연구원의 조사를 참고하더라도 우리나라 청소년의 경우 OECD의 다른 국가에 비해 하루 평균 공부시간이 월등히 높은 것을 알 수 있다. 한국청소년정책연구원의 <저소득층 아동·청소년의 체육활동 참여 실태조사> 결과에 따르면, 서울지역 초등학생의 평균 여가시간은 195.6분으로 3시간을 조금 넘는 것으로 나타났으며 고등학생의 여가시간과 비슷한 수준이다. 중학생은 241.2분, 고등학생은 195.2분으로 평균적으로 청소년들의 여가시간은 4시간이 되지 못했다. 게다가 청소년들은 여가시간의 대부분을 다시 공부에 할애하고 있었다. 공부하는 기계가 아니고서야 어찌 이렇게 공부만을 할 수 있는지 믿기 어렵지만, 무한경쟁 속에 굴레진 교육환경에서 사회구성원 모두가 너무 당연하게 받아들이고 있는 것일지도 모른다. ‘나도 너만 할 때 그렇게 공부했었다’는 ‘어른’들의 소위 18번 레파토리 아니겠는가, ‘나 땀 잠도 안 자고 공부했었다’란 이야기도 많은데, 지금의 청소년들은 정말 잠도 못잔 채 공부하고 있다.

### 청소년 주중 평균 수면시간



[그림3] “청소년 주중 평균 수면시간”, 2011-12-12, 연합뉴스

질병관리본부에서 실시한 조사결과가 평균임을 감안한다면 일반계고 학생의 경우 하루 평균 5시간 수면도 하지 않는 경우도 많다 할 것이다. 미국 국립수면재단이 10~17세의 권고 수면시간을 8.5~9.25시간이라고 발표한 것을 감안하면 대부분의 청소년이 최소 권고 수면시간인 8.5시간조차 채우지 못하고 있는 상황이다.

잠도 없이 하루 종일 공부, 공부, 공부. 이처럼 강력한 ‘포지티브 시스템’이 또 어디 있겠는가.

### 3. 사회에 대한 강요당한 무관심

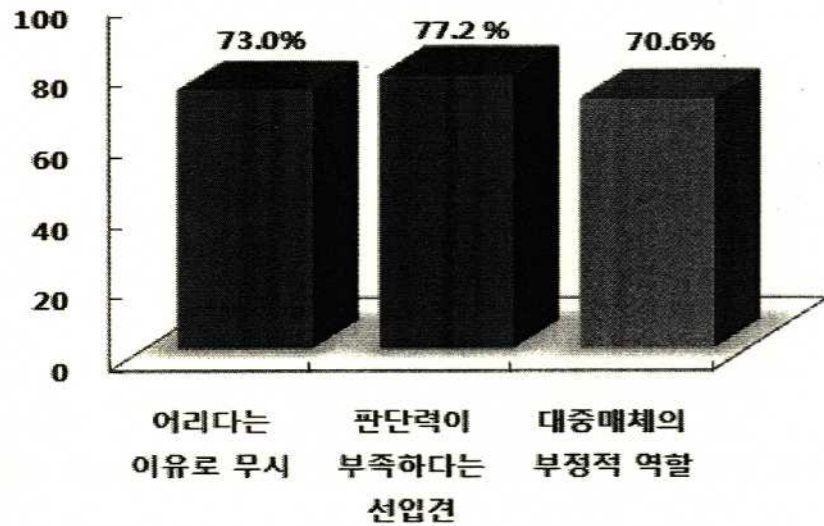
민주주의 사회는 자발적 참여로 이루어진다. 민주주의의 기초를 이루는 선거제도에서도 우리나라 대부분 선거의 투표율은 60% 내외를 기록하고 있다. 그중에서도 20대의 투표율은 항상 귀추가 주목될 만큼 낮았던 것이 현실이다. 변화된 정치를 구성하기 위해서 젊은 층의 투표율이 높아야

한단 주장은, 그동안 선거에서 등장하지 않았던 새로운 이들의 의견과 욕구가 정치에 반영되어야 한다는 의미로 해석할 수 있다. 지난 서울시장 선거와 총선에서 그 결과가 나타나기도 했다(타지역에 비해 20대 투표율이 높았던 서울지역의 경우 전체 선거결과와 사뭇 달랐다).

그동안 20대 투표율이 낮았던 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나, 다음의 통계에서 한 가지 이유를 유추해보고자 한다.

3. 많은 청소년들은 '자신이 어리다는 이유로 무시하는 경향이 있다'고 생각하고 있으며, 청소년들에 대한 사회적 편견과 선입견이 심각함을 알 수 있음.

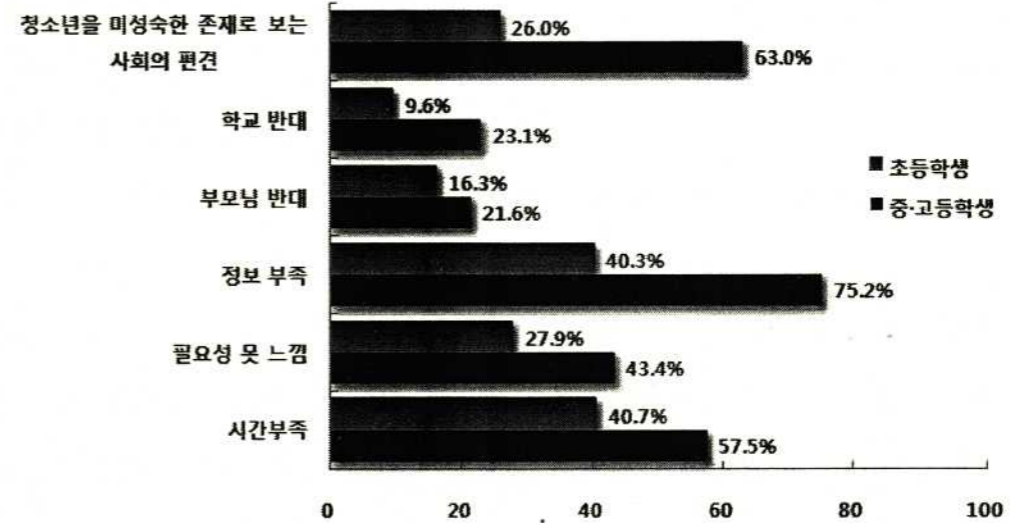
- 우리사회가 청소년을 대할 때 '어리다는 이유로 아동·청소년들이 무시하는 경향이 있다'고 생각하는지 물어본 결과, 중·고등학생 청소년의 73%(‘그렇다’ 53.8%, ‘매우 그렇다’ 19.2%)가 ‘그렇다’고 응답하여 청소년에 대한 사회의 편견에 대해 더 심각하게 인식하고 있음.
- 추가로 우리사회가 청소년을 대할 때 '미성숙해서 올바른 판단을 하기 어렵다는 고정관념이 있다'고 생각하는지 물어본 결과, 중·고등학생의 77.2%(‘그렇다’ 55.2%, ‘매우 그렇다’ 22%)가 ‘그렇다’고 응답하였음.
- 우리사회에서 '대중매체는 청소년은 미성숙하고 판단력이 부족하여 문제를 일으키기 쉽다는 부정적 이미지를 유포하는 경향이 있다'고 생각하는지 알아본 결과, 중·고등학생의 70.6%(‘그렇다’ 51.2%, ‘매우 그렇다’ 19.4%)가 ‘그렇다’고 응답함. 중·고등학생이 대중매체의 부정적 역할로 인해 발언권을 더 존중받지 못하고 있다고 인식하고 있었음.



[그림 1] 청소년에 대한 사회의 인식과 태도(중·고등학생)

4. 사회참여 의의와 필요성에 대한 청소년의 인식은 높은 편이며, 참여의 장애요인으로 '정보 부족'과 '사회적 편견', '시간부족', 등의 사안이 중요하게 인식되고 있음.

- '정보 부족'이 사회적 참여의 장애 요인이 된다는 응답한 중·고등학생의 비율은 75.2%(‘그렇다’ 58.2%, ‘매우 그렇다’ 17.0%)였으며, 여학생(80.6%)이 남학생(69.8%)보다, 고등학생(81.6%)이 중학생(67.5%)보다, 성적이 높을수록(상 78.8%, 중 76.5%, 하 70.6%), 부모님과 함께 살수록(양부모 76.0%, 한부모 72.2%, 조손가정 62.4%), 그리고 경제수준이 중류층인 경우(중 75.9%, 하 74.4%, 상 67.3%) 정보 부족에 대한 인식이 높게 나타났음.
- '청소년을 미성숙한 존재로 보는 사회의 편견'이 참여의 장애요인이라고 응답한 중·고등학생 청소년 비율은 63%였으며, 여학생(67.1%)이 남학생(59.0%)보다, 고등학생(69.2%)이 중학생(55.6%)보다, 성적이 높을수록(상 68.0%, 중 62.8%, 하 59.4%), 그리고 경제수준이 낮을수록(하 64.4%, 중 63.3%, 상 58.7%) 사회적 편견에 대한 인식이 높게 나타났음.
- 참여의 장애요인으로 '시간 부족'에 응답한 중·고등학생 청소년의 비율은 57.5%(‘그렇다’ 46.7%, ‘매우 그렇다’ 10.8%)였으며, 여학생(58.5%)이 남학생(56.5%)보다, 고등학생(61.7%)이 중학생(52.6%)보다, 성적이 높을수록(상 62.2%, 중 58.3%, 하 53.0%), 부모님과 함께 살수록(양부모 58.5%, 한부모 53.3%, 조손가정 44.1%), 그리고 경제수준이 중류층인 경우(중 58.3%, 상 55.6%, 하 50.7%) '그렇다'는 응답이 많았음.



[그림 2] 청소년 참여의 장애요인(중·고등학생)

[표 4] <아동·청소년 인권실태조사: 발달권, 참여권>, 한국청소년정책연구원

위의 조사는 한국청소년정책연구원에서 실시한 <아동·청소년 인권실태조사: 발달권, 참여권>(2011. 11. 25)에서 밝혀낸 것이다. 조사결과에 따르면 대부분의 중·고등학생이 어리다는 이유로 무시하는 경향이 있음을 인지하고 있다. 이처럼 편견과 선입견 가득한 사회적 시선 속에서 청소년기에 어떤 박탈감을 느끼며 성장할지 가늠할 수 없다.

이는 우리사회가 청소년을 대함에 있어 하나의 인격체로 대하고 있지 않음을 알 수 있게 해주는 결과다. 더 큰 문제는, 이러한 상황에 대한 대처라곤 ‘어른이 되면 다 할 수 있다, 그러니 지금은 공부해라’ 정도의 대응일 뿐이라는 것이다. 우리사회는 이러한 지표를 심각하게 받아들이지 않는다. 으레 관성적으로 그러려니 하며 안타까움을 표시하는 정도일 뿐이다. 판단력과 책임감이 부족하기 때문에 청소년들의 자의적인 결정을 존중하지 않고, 사회적으로 성숙한 인격체의 지위를 누리는 ‘어른’들이 청소년들을 대신해 해야 할 일과 하지 말아야 할 일, 좋은 것과 나쁜 것을 판단해준다. 이러한 억압적인 환경을 지나 어느 날, 자신들의 손에 쥐어진 선거권을 제대로 사용할 수 있으리란 걸 상상할 수 없다.

앞서 제시한 ‘격리’의 문제는 4번 항목에서도 나타나는데, 사회참여의 가장 큰 제약이 정보부족(중·고등학생의 경우 75.2%)이라는 것이다. 인터넷이 발달하고, 스마트폰이 널리 보급되어 누구나 다 넘쳐나는 정보를 습득할 수 있다고 하지만 청소년들은 인터넷상으로 존재하는 단편적 정보 습득에 갈증을 느끼고 있다. 다른 측면에서 바라보면, 주변 어느 누구도 청소년에게 사회적 현상-사건에 대해 정보를 제공하려는 노력을 하고 있지 않다고 해석할 수 있다. 필요 없다고 여겨지는 것, 나쁘다고 판단되는 것으로부터 청소년들은 또 다시 ‘격리’ 당한 것이다. 이는 명백히 ‘사회에 대한 강요당한 무관심’이라고 할만하다.

최근 제도권 교육에서 ‘탈학교’ 현상이 곳곳에서 나타나고 있지만, 여전히 중·고등학교 진학률이 97%를 상회하고 있다. 대부분의 청소년이 초·중고를 거치며 앞서 이야기한 환경-흐름 속에서 성인이 되고 있는 것이다. 초·중고를 졸업하면 갑자기 대학생, 사회초년생이 되어 어떤 ‘질적인 변화’가 발생할 것이라고 믿는 것이 비상식적이다. 참정권, 정치, 선거 등에 없던 관심이 갑작스럽게 생길 수 없다. 민주주의 사회라는 대한민국에서 한 명의 ‘시민’을 생산하는 시스템이 이러한 수준이라면, 과연 ‘어른’들이라는 사람들이 우리사회의 미래를 논할 수 있는 자격이 있는지 다시 생각해봐야 할 것이다.

#### 4. 마무리하며

12월 19일 대선과 함께 서울시교육감 선거가 치러진다. 서울시 교육감 선거는 올해 초 공포된 서울특별시 학생인권조례 시행뿐 아니라 대한민국 교육에서 차지하는 상징성과 비중이 큰 선거다. 교육감 선거 결과에 따라 청소년들의 삶은 또 다시 널뛰기하게 될 가능성이 있다. 누군가 자신의 삶을 놓고 널뛰기를 하든 말든 청소년들은 아무런 영향력을 미칠 수가 없다. 말 그대로 ‘선거권’이 없기 때문이다. 그냥 멀뚱히 바라만 봐야 한다. 익히 알려졌다시피, 청소년 사망원인의 1위는 자살이다. 스트레스지수도 성인 못지않은 것으로 나타나고 있으며, 학업-취업이 가장 큰 스트레스의 원인이었다. 무한경쟁으로 내몰려 주위를 돌아볼 겨를도, 여유도 허락되지 않는 청소년에게 허락된 것은 무엇인지 되물어야 한다.

대의제로 운영되는 국가시스템에서 선거권이 주어지지 않은 청소년들을 대변하려는 ‘권력’, 국회의원이 과연 있을까. 냉정히 말해 없다고 본다. 질벽으로만 몰려가는 청소년들에게 필요한 것은 올바른 길로 인도하려는 노력이 아니라, 그들의 권리를 스스로 지킬 수 있는 가장 쉬운 무기, 바로 선거권을 들려주는 것이다. 그리고 선거권은 우리사회 청소년이 당연히 누려야 할 권리 중 하나이며, 첫 단계일 뿐임을 가슴에 담아 두어야 할 것이다. 끝으로 1990년 5월 12일 선포되고, 1998년 10월에 개정된 청소년 헌장 전문을 소개하며 마친다.

## 청소년 헌장

청소년은 자기 삶의 주인이다. 청소년은 인격체로서 존중 받을 권리와 시민으로서 미래를 열어 갈 권리를 가진다. 청소년은 스스로 생각하고 선택하며 활동하는 삶의 주체로서 자율과 참여의 기회를 누린다. 청소년은 생명의 가치를 존중하며 정의로운 공동체의 성원으로 책임 있는 삶을 살아간다.

가정, 학교, 사회 그리고 국가는 위의 정신에 따라 청소년의 인간다운 삶을 보장하고 청소년 스스로 행복을 가꾸며 살아갈 수 있도록 여건과 환경을 조성한다.

### [청소년의 권리]

- 청소년은 생존에 필요한 기본적인 영양, 주거, 의료, 교육 등을 보장받아 정신적, 신체적으로 균형있게 성장할 권리를 가진다.
- 청소년은 출신, 성별, 종교, 학력, 연령, 지역 등의 차이와 신체적, 정신적 장애 등을 이유로 차별 받지 않을 권리를 가진다.
- 청소년은 물리적 폭력뿐만 아니라 공포와 억압을 포함하는 정신적인 폭력으로 부터 보호받을 권리를 가진다.
- 청소년은 사적인 삶의 영역을 침해받지 않을 권리를 가진다.
- 청소년은 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 펼칠 권리를 가진다.
- 청소년은 자유로운 의사에 따라 건전한 모임을 만들고 올바른 신념에 따라 활동 할 권리를 가진다.
- 청소년은 배움을 통해 진리를 추구하고 자아를 실현해 갈 권리를 가진다.
- 청소년은 일할 권리와 직업을 선택할 권리를 가진다.
- 청소년은 건전하고 다양한 문화, 예술 활동에 자유롭게 참여할 권리를 가진다.
- 청소년은 다양한 매체를 통하여 자신의 삶에 필요한 정보에 접근한 권리를 가진다.
- 청소년은 자신의 삶과 관련된 정책결정 과정에 민주적 절차에 따라 참여할 권리를 가진다.

### [청소년의 책임]

- 청소년은 자신의 삶을 소중히 여기며 자신이 선택한 삶에 책임을 진다.
- 청소년은 앞 세대가 물려준 지혜를 시대에 맞게 되살려, 다음 세대에 물려줄 책임이 있다.
- 청소년은 가정, 학교, 사회, 국가, 인류공동체의 성원으로서 자기와 다른 삶의 방식도 존중할 줄 알아야 한다.
- 청소년은 삶의 터전인 자연을 소중히 여기고 모든 생명들과 더불어 살아간다.
- 청소년은 통일 시대의 주역으로서 평화롭게 공존하는 방법을 익힌다.
- 청소년은 남녀평등의 가치를 배우고, 이를 모든 생활에서 실천한다.
- 청소년은 가정에서 책임을 다하며 조화롭고 평등한 가족문화를 만들어간다.
- 청소년은 서로에게 정신적, 신체적 폭력을 행하지 않는다.

1998년 10월 25일

## 제도권 내

# 청소년 참정권 확대에 대한 논의

이석준 / 국가인권위원회 / 인권정책과장



---

**2부**

**청소년 정치참여를  
바라보는 다양한 시각들**

---

---

# 교사가 본 청소년의 정치적 권리

---

조영선 / 경인고등학교 / 교사

---

## #. 들어가며

바야흐로 정치의 시대이다. 서울에서는 교육감 선거를 하고, 대통령을 뽑는 선거도 한다. 여기 저기서 새로운 시대를 만들어보겠다고 저마다 새로운 비전을 이야기한다. 여러 가지 비전을 얘기 하는 듯하지만 결론은 같다.

‘저에게 표를 주세요’

나도 그런 줄만 알았다. 3권분립, 국회의 기능, 정부의 기능, 사법부의 기능을 죽어라 외우면서 도 결국 나는 뽑는 일만 할 거고, 내가 그 일을 하게 될 것 같지는 않은데 왜 기능을 죽어라 외어야하지? 라고 생각했다. 몇 명이 발의를 하고, 어떤 상임위원회가 필요한지 어떤 과정을 거치는 지도 외운 것 같은데 내가 여의도에 갈 일은 없을 것만 같았다.

그랬던 내가 국회의원실을 끼고, 입법토론회 같은 것을 하고 있다(실제 11월1일 나는 학생인권법을 골자로 하는 입법토론회를 준비하고 발제를 했었다). 학교에서 두발지도를 하고 싶지 않은데 그런 문제를 해결하는데 법까지 만들어야했기 때문이다. 이 과정에서 내가 느낀 것은 2가지이다. ‘두발 자유는 정말 어려운 거구나’ 와 ‘내 일상이 정치와 떨어져있지 않구나’ 이다. 그리고 나서 나의 삶을 돌아보니 나는 내 삶의 여러 국면에서 정치를 하고 있었다.

## #. 학생들에게 쌍욕을 듣지 않기 위해서라도 학생들의 정치적 권리가 필요하다

첫 번째 학교에서 나는 그냥 신규교사였다. 교장, 교감에게 불만이 많았지만 나의 불만을 어디에 표현할 곳이 없었다. 그 때는 트위터 대나무 숲 같은 것도 없었다. 그래서, 선생님들과 교장, 교감 뒷담화를 하면서 나의 스트레스를 풀었다. 그런데 그런 뒷담화는 문제를 해결하는데 도움을 주지 못했다. 그러다 전교조에 가입하게 되었다. 그리고 나니 나에게 이러한 솔루션이 주어졌다. 교장이 부당한 일을 하면 나는 분회장 선생님한테 꼬질렀다. 그러면 분회장 선생님이 이게 교장에게 정식으로 항의할 일인지 아닌지 판단하는 회의를 했다. 그래서, 다같이 문제라고 동의가 되면 분회장 선생님이 대표로 그것을 시정하도록 했다. 그런 일들은 대체로 나만 당하는 것이 아니라 다른 선생님도 당하는 것이기 때문에 그 문제가 해결되면 많은 선생님이 분회장 선생님에게 고마워했다. 그 때 나는 생활정치 매력에 알게 되었다.

그런데 학생들은 어떠한가? 여전히 교사와 학교에 대해서 뒷담화 밖에 할 수 없다. 뒷담화는 순간적으로는 속이 시원하지만 분노를 차곡차곡 쌓아놓는 역할을 한다. 뒷담화를 한다고 부당한 일들이 해결된 것은 아니기 때문이다. 그러다 교사나 학교가 핫버튼을 누르면 그 때 폭발한다. 그 핫버튼이 된 사건은 사실 별거 아닌 사건이다. 자고 있는데 깨웠다던지, 주머니가 블록해서 담배냐고 물어봤던지 뭐 그런 것이다. 그 때 그 때 해결되었으면 별 거 아닌 사건들이 쌓이고 쌓여서 어느 순간 당사자는 폭탄이 된다. ‘누구 한 놈 걸려봐라! 그 놈이 내 안전핀을 뽑으리라’ 그러다 쌍욕을 하든지, 쓰레기통을 박차고 나가게 된다. 그러면 신문에 난다. ‘쓰레기통에 구겨진 교권’

이런 취지에서 나는 학생들에게 쌍욕을 듣지 않기 위해서라도 정치적 권리가 필요하다, 고 생각한다. 학교에서 일어나는 소소한 일들은 사실 교사 입장에서 어쩔 수 없는 것들이 많다. 그런데 교사-학생의 관계가 수직적이기에 학생들은 작은 불만도 교사에게 이야기 할 수 없고, 학교의 부당한 일은 모두 교사 책임이라고 여기게 된다. 따라서, 학생들에게 충분한 정보가 제공되고 스스로 문제를 제기하고 의견을 표현하고 결과를 들을 수 있는 과정이 공식적으로 보장된다면 교사도 부담을 덜게 된다.

사실 민주주의는 피흘리는 혁명을 없애기 위해 생겨났다. 즉 일방적으로 권력이 있는 자가 누를 수 있을 때는 그냥 누르다가 들고 일어나니까 둘이 싸우다 지쳐서 이제 그만하고 ‘정치적으

로 해결해보자’ 고 하여 정치적 권리가 확대되기 시작한 것이다. 어찌말하면 정치적 권리는 서로 이익이 대립하는 관계 속에서 타협하는 방법을 배우는 권리일 수 있기 때문이다. 사실 아이들이 교사에게 욕을 하기 전에 정치적 권리에 대해 교육받기 시작했다면 우아한 말투로 정치적 압력을 받을망정 쌍욕을 듣지는 않았을 것이기 때문이다.

그리고 학생들이 정치를 하기 시작한다면 그야말로 탄 것할 시간이 없을 것이다. 아수나로 활동가들은 학교를 안가도 너무 바쁘다. 활발한 정치 활동(토론회, 서명받기, 시위 등)을 하고 있기 때문이다. 학교에 있는 아이들이 자신들의 권리를 찾기 위해 정치를 한다면 어른들로부터 무시당하기 일쑤인 정치적이면서도 반정치적인 행동(수업시간에 태업하기, 약한 사람 괴롭히기 등)을 하지 않을 것이다.

## #. 교사들의 정치적 권리를 위해서라도 학생들의 정치적 권리가 필요하다

지금 민노당을 후원한 사건으로 천여 명에 해당하는 교사들이 재판에 걸려있다. 본인도 5년에 걸쳐 10000원씩 44만원 후원하고 50만원 벌금 먹었다. 어이없는 일이다. 나는 솔직히 학생들에게 무상급식과 선별급식에 대해서도 다 드러내놓고 토론하고 싶다. 그런데 내가 무상급식을 지지하는 것이 민주당을 지지하는 것처럼 보일까봐 쉽게 이야기하지 못하는 것이 사실이다. 사실 이래야 하는 것 아닌가? 나는 사회주의자여서 무상급식을 당연히 지지하는데 그래서 00당을 지지해. 너희는 어떤 당을 지지하니? 한나라당을 지지하는 00아, 너는 돈 내고 급식 먹는 게 왜 더 좋은데? 뭐 이런 얘기를 나눌 수 있어야 되는 거 아닌가? 학생들이 정당을 지지할 수 없기 때문에 내가 지지하는 정당을 무조건 지지할 것이라고 생각하는 것이 오산이라는 것이다. 누군가는 더 노골적으로 보수적인 이데올로기를 설파할 것이므로 안 된다고 말한다. 그런데 지금보다 더 노골적이기 어렵고 중립의 탈을 쓴 지금보다는 노골적인 것을 노골적으로 드러내는 것이 그 폐해가 덜할 것이라고 본다. 따라서, 탈정치적인 척 하지 못하도록 공개적으로 정치적 권리를 확대하는 편이 낫다. 빨리 학생들로부터 새누리당, 나는 진보신당, 난 민주노동당, 난 00당 이런 말들을 듣게 되는 날이 오기를 바란다. 그럴 때 학생들과 교육에 대해서도 더 많은 토론이 일어날 것이다.

## #. 학교 폭력의 구경꾼에서 문제 해결의 주체로 서기 위해서라도 정치적 권리가 필요하다

학교 폭력 문제를 접하면서 사람들이 가장 경악했던 것은 많은 학생들이 학교 폭력 사실을 알 아도 방관자 역할을 한다는 것이다. 그런데 다르게 생각하면 한 번도 학교에서 생긴 일을 스스로 해결해본 경험이 없는 학생들이 학교 폭력이라고 갑자기 나선다는 것도 이상한 일이다. 왕따가 되는 이유로 가장 많이 지목되는 특성 중 하나가 ‘나댄다’는 것이다. 나댄다는 것은 나설 때 안 나설 때 안 가린다는 것인데 사실 진정한 의미는 아예 나서지 말라는 것이다. 근데 사실 이것은 학교나 교장이 학생들에게 가장 중요하게 가르치는 것이다. 어떤 일이 있든 간에 ‘쓸데없는 일에 나서지 말고 공부나 하라’는 것이 일상적인 가르침이었던 것이다. 학생들은 아무 의견을 내지 않고 침묵하는 것을 ‘중립’이라고 생각한다. 사실 이것은 무관심과 외면임에도 불구하고 학교에서는 이런 것들을 중립이라고 가르친다.

학교는 가치중립적인 척하면서 주류의 가치를 가장 많이 선전하고 있다. 사회, 정치, 경제, 국어 교과서들은 대부분 대화, 타협, 공손, 예의, 배려, 질서 등 암기식으로 설파하고 있다. 다행인 것은 학생들이 공부를 열심히 안한다는 것이지만, 불행인 것은 시험으로 암기하기 때문에 결정적인 순간에 영향력을 미쳐 이런 이데올로기가 자신의 사고를 가두는 역할을 한다는 것이다. 당장 자신이 쫓겨나는 상황이 되도 국가 경쟁력을 위해서 정리해고는 어쩔 수 없다고 말하게 된다.

암튼 이런 면에서 학교는 전혀 탈정치적이지 않다. 그런데 그런 것을 가치중립적이라고 설명한다. 그래서 학생들은 참여하지 않고 구경하는 것이 중립적으로 사는 거라고 착각하게 된다. 그래서, 무관심과 외면이 만연해도 별 문제 의식을 느끼지 못하는 것이다. 이런 교육 속에 대다수의 학생들은 뭔가 나서는 학생들을 곱지 않은 시선으로 보는 것이 당연하다. 그러기에 그 자신도 다른 사람이 폭력을 당한다고 해서 나서야겠다는 생각을 하게 되지 않는 것이다. 이렇게 학생들 간의 우정과 연대를 깨는 것을 중립이라고 배우기 전에 학생들에게 서로의 생각을 나누기, 서로의 생각을 공유하고 공동으로 표현하기, 그러한 활동을 통해 부당한 일에 맞서기 등을 연습할 수 있을 때 부당한 폭력에 대해서도 맞설 수 있게 될 것이다.

자신들의 문제를 자신들 스스로 해결할 수 있다는 자신감을 갖고 그것을 추진하여 스스로 성취감을 맛볼 때 진정 ‘참여’의 기쁨을 알게 되고 그것이 자신들에 대한 폭력이 닦혔을 때도 스스로 해결할 수 있는 힘을 기르게 할 수 있다.

## 청소년의 권리를 청소년에게 돌려달라

최인헌 / 학생

1. 지난 411총선에 민주통합당과 통합진보당에서의 야권연대 경선에서 특정 후보를 지지하는 발언을 트위터에 올렸다 선관위로부터 제재 조치를 받았다. 전화를 받으니 자신은 00선관위라며 앞서 올렸던 트윗 내용을 문제 삼았다(여기서 내 휴대폰 번호는 어떻게 알았는지도 궁금하다). 선관위에서는 지금까지 모후보와 관련 된 트윗 내용을 모두 지우라고 말했다. 근거는 미성년자가 특정 후보를 선거운동을 할 수 없다는 공직선거법의 내용 때문이라고 했다.

공직선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)

2. 미성년자라는 이유로 선거법을 위반했다는 내용자체가 너무 분해 서울선관위에도 연락을 취해보았으나 같은 말만 반복했다. 오히려 '법은 국회의원이 만든다'면서 마치 선관위에게 뭐라 하

지 말고, 국회의원에게 따지라는 식으로 말했다.

3. 어이가 없다. 미성년자는 정치 혹은 선거에 참여해서는 안 된다고. 그렇다면 후보의 정보를 가장 쉽게 알 수 있고, 후보의 당선도 이끌어 내는 트위터와 페이스북에는 청소년이 가입해서는 안 되는 것 아닌가? 웹사이트의 정치뉴스도 미성년자는 보면 안 되는 것인가? 그럼 학교에서 <정치>과목은 왜 가르친단 말인가.
4. 과거 오프라인 중심의 선거가 온라인으로 옮겨 온 지 오래다. 그래서 청소년들, 엄밀히 말해, 친구들 중 정치에 관심 있는 친구들과 함께 토론도 했다. 지금 같은 정보화 시대에서 청소년은 스스로의 의사결정권 조차 배제 받고 있다. 실제 우리를 위해 결정 되는 법과 제도, 정책들은 청소년이 살아가는데 아주 직접적인 영향을 미치고 있다. 그러나 우리 청소년들은 이런 사회시스템에 대해 제대로 이야기 할 수 없다. 무상급식, 두발자유, 학생인권조례 등 수많은 사안들이 우리를 무시한 채 결정되고, 우리는 개처럼 그것을 따라야만 한다.
5. 이제 더 이상 미성숙이라는 이유로 헌법에서 보장한 청소년선거권을 침해하지 말길 바란다. 그저 청소년은 자신을 따라야만 한다고 생각하는 어른들께선, 이제 그런 상투적인 표현을 내려놓고 현실을 직시했으면 한다.
6. 야당에서 선거권 연령 내리자는 말만 하면 또 미성숙의 문제와 여러 가지의 말도 안 되는 이유를 들어 강력하게 반발할 새누리당이 눈앞에 아른거린다. 이제 청소년선거권은 정치권에서의 논쟁의 대상이 아니라 청소년의 기본권으로 당연한 것이 되어야 한다.
7. 참정권은 대한민국의 사회구성원 일인으로서, 헌법에서 보장 받고 있는 기본권이다. 이제 존경하는 300명의 국회의원님들과 어른들께서 하루 빨리 청소년의 권리를 청소년에게 돌려주길 바라는 바이다.
8. 시대의 변화가 그렇게 빨랐듯, 이미 늦어버린 청소년선거권은 지금이라도 주인에게 돌아가야 한다.

---

## 청소년과 청년의 정치적 권리 확대의 필요성

---

김영경 / 전 청년유니온 위원장

---

### 1. 기득권으로 무장한 ‘민주주의’

청년유니온을 시작할 때 이렇게 잘 나갈 줄은 몰랐었다. 그만큼 우리사회에서 청년이란 집단이, 역설적이게도, ‘빈 공간’으로 존재해왔구나란 생각이 들었다. 청년들은 분명 그 자리에 있었건만 다들 아무 일도 없었던 것 그렇게 사회는 굴러가고 있었던 것이다. 그런데 조금만 더 자세히 들여다보면, 아니 그냥 관심정도만 갖고 주위를 한 번 둘러봐도 청년들이 어떻게 살고 있는지 알아챌 수 있다. 이미 넘쳐나 제 살 뜯기를 하고 있는 편의점에서 일하고 있는 대부분은 청년들이다. 우후죽순처럼 늘어나고 있는 커피전문점의 아르바이트생도 모두 청년이다. 피자가 식기 전 30분 안에 배달해준다는 피자집 알바생들도 청년이다. 산소와 영양소를 필요한 곳에 전달하는 ‘혈액’ 같은 역할을 하고 있다. 그러나 편의점 알바생들은 최저임금도 못 받고, 커피전문점 알바생은 주휴수당을 다 떼어 먹히고, 피자배달하던 알바생은 사고로 목숨을 잃었다. 우리사회는 ‘피’를 흘리고 있었지만, 그저 그렇게 묵묵히 수레바퀴처럼 굴러굴러 돌아갔다.

하지만 단군 이래 최대의 스펙을 가진 청년들이 진출하는 사회란 냉혹할 뿐이었다. 대부분 불안정한 비정규직에, 단칸방에, 인스턴트 음식으로 때우는 끼니에, 끝도 없이 쌓는 ‘스펙탑’에 젊은 날 허리는 이미 휘어지고 꿈도 같이 구부러져 갔다. 사회적으로 심각해진 양극화에 휘어진 허리는 퍼질 날 없었으니 ‘위’를 볼 겨를도, 볼 수 있는 ‘위’도 없었다. 아파서 청춘이긴 한데,

아파도 나올 수 없으니 청춘에 이미 인생이 끝장나는 게 아닌가 겁도 났다. 사회시스템은 이미 견고했고, 청년들이 열심히 뛰고, 기고, 날아도 쥐구멍에 별 들 날은 거의 없었다. 이는 비단, '경제' 영역에만 해당하는 이야기가 아니다.

## 2. 청년들을 들러리로 만드는 정치세대

'정치' 때문에 곤혹과 고민을 겪은 게 지난 총선 때의 일이다. 청년유니온이 이렇게 주목 받을지 몰랐고, 당연히 정치와의 상관관계를 깊이 고민하지 않았었다. 우호적인 언론, 시민사회계, 정치권의 반응에 총선이란 시기에서 청년유니온의 역할, 위치를 잘 설정해야 한다는 욕구와 기획이 자연스럽게 생겨났다. 그때 마침, 청년국회의원을 뽑기 위한 이벤트가 열린다는 소문이 들리기 시작했다.

민주통합당에서 열린 락파티에 나가야 하는 것인지, 말아야 하는 것인지 갈등이 생겼다. 정치에 대한 불신과 일말의 혐오가 있었지만, 청년유니온을 하며 정치의 필요성과 순기능을 어느 정도 체감한 바가 있었기 때문이다. 좋든 싫든, 일하는 의원보다 노는 의원이 많은, 나의 의지와 관계 없이 국회에 만들어지는 수많은 법들이 우리의 삶을 규정하는 제도와 규정을 만들어 내고 있었다. 청년 필요한 일이다.

그러나 락파티에 지원을 할지 말지 마음에 가장 걸리는 것 중 하나가 기존 정치인들이 청년들에게 베푸는 '시혜적 조치' 처럼 보인다는 것이었다. 나쁘게 말하자면 '자, 판을 벌려 볼테니 와서 한 번 놀아 봐라. 이기면 말야, 뺏지 하나 나눠줄게!' 이런 느낌이랄까. 갑자기 청년국회의원을 만들어야 한다, 청년들을 위한 정책을 만들어야 한다는 논의가 나오게 된 배경은 이전 서울시장 선거 등에서 20대의 투표율이 보여주는 위력을 정치권이 체감했기 때문이다. 탁 까고, 툭 터놓고 얘기하면 표가 필요했던 정치인들이 표를 구하는 방법의 하나로 청년국회의원을 만들자는 것이었다. 정치적으로 아무것도 가진 게 없던 청년들은 국회의원이라는 자리를 놓고 벌이는 이벤트에서 '주체' 가 될 수 없었다.

## 3. 같은 세대 안에서의 정치에 대한 냉소

청년유니온 위원장 임기가 끝나고 우연찮게 서울시 명예부시장을 하게 되었다. 무급이기도 했고, 실제 시행정에서 청년들을 위한 정책을 펼칠 수 있으리란 기대에 부담 없이 시작했다. 하지만 부담이 전혀 없었다면 거짓말이겠고, 아무래도 청년이란 명칭이 붙어 있기에 최선을 다해 해보겠다 마음을 먹었다. 그러다 최근, 또 우연찮게 문재인 캠프에 들어가게 되었다. 이런 '자리' 가 제안 올 때마다 '잘 할 수 있을까' 란 고민을 한다. 개인 김영경이 잘 할 수 있을까란 고민임과 동시에 내가 거부한다고 거부할 수 없는 '청년' 이란 타이틀 때문이다. 우리사회에서 청년이란 빈 공간을 종종 느끼곤 하지만, 이러한 자리에서 청년이란 존재감을 드러낼 수 있다면 그 빈 공간을 조금이나마 메꿀 수 있고, 우리세대 전체에 도움이 될 것이라 생각한다.

이런 결정에 항상 따라다니는 비판이 '김영경 결국 정치하려고 다 그런 거였네' 다. 정치인하려고 소위 정치판에 필요한 '스펙 쌓기' 하려고 활동을 했던 이야기다. 이런 비판은 특히나 나와 같은 세대들이 앞장서 주장한다. 그럴 땐 억울한 심정도 있지만, 차라리 그에 대한 하소연과 변명 아닌 변명을 해야 할 시간에 일을 하나 더 하자라는 마음을 갖는다. 개인적인 소회는 차치하고, 우리사회에 대한 안타까움으로 남는 지점이 우리세대가 갖고 있는 정치에 대한 불신과 냉소, 혐오감을 절실히 느끼는 부분이다.

정치 일반에 대해 비난하고 조롱할 순 있으나, 정치행위 전체에 대한 비난과 조롱은 얼마나 도움이 될까란 생각이 든다. 나 역시 정치를 비난·비판할 지점이 있다고는 생각하나 정치는 우리 삶과 직접적이고도 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문에 무조건적인 '밀쳐내기' 가 옳다고 생각지 않는다. 다시 말하지만, 좋든 싫든 정치를 통해 결정되는 많은 것들이 우리의 삶을 좌지우지하기 때문이다. 우리세대, 청년들이 갖고 있는 정치에 대한 불신-혐오의 근본적인 원인까지 탐구하는 것은 아니겠지만, 나를 향한 동세대의 '비판' 에서 하나의 실마리를 찾아보면 이렇다.

'결국 정치하려고 했냐' 라는 표현에는 정치에 대한 거부감과 동시에 정치행위를 하는 국회의원, 정치인 등에 대한 거부감이 동시에 내포되어 있다. 일반적으로 정치인들을 비판할 때 '그럴 줄 알았다' 라는 표현을 많이 쓰는데, 어떤 비도덕적인 사건을 일으켰을 때 이런 표현을 쓴다. 정치하는 사람들은 뇌물, 뒤통수, 말바꾸기, 편가르기 등등 실망감을 안겨주는 행위를 만들어 내는데 그 '창의력' 을 일일이 다 따져 나열하기도 어렵다. 이런 비도덕적인 행위들을 볼 때마다

정치가 가진 부정적인 면이 부각되어 정치가 '권력'을 휘둘러 개인적 명예나 부를 쌓기 위한 자리로 비춰지는 것이다.

사실, 그래왔다. 국회의원은 여전히 우리나라에서 '권력'을 지닌 사람들이다. 그러한 부정적 사실과 이미지가 반복되어 사람들이 정치를 불신하게 만드는 것이다. 청년들의 삶이 고단하면 고단할수록 정치에 관심을 가져야 한다고 말하는 이가 많지만, 오히려 그 반대일 수도 있다. 사회적으로 높은 지위를 차지해 비도적으로 권력을 휘두르는 '그들'의 모습은 고단한 '나'의 삶과 대비되어 한층 더 혐오스럽게 보일 것이다. 선거 때면 뭐 해주겠다, 해주겠다 하다가 선거만 끝나면 입 싹 닦는 그 모습에서 무엇을 느끼겠는가. 특히나 우리나라는 청소년기에 전혀 정치를 접할 수 없는 환경에 놓여 있다. 지금 시대의 청년들이라고 청소년기에 틀어 박혀 입시공부를 해야 했던 과거의 모습과 크게 다르지 않다. 취업이라는 무시무시한 관문이 딱하니 버티고 있기 때문이다. 10대, 20대를 그렇게 정치에 관심두지 않고 흐르는 시간 속에서 정치는 점점 더 멀어지고, 이미지화 되어 가는 것이다.

정치에 대한 부정적 이미지나 냉소를 줄이기 위해서, 보다 더 많은 '정치'를 경험할 수 있는 기회를 사회가 제공해야만 한다고 생각한다. 더 많은 사람들이 정치에 참여하고, 그 안에 숨겨진 정치의 속살을 드러낼 때 정치는 사람들과 한층 더 가까워질 것이다.

청소년이 정치에 참여해야 한다고 말하면, 반대하는 이들이 적지 않을 것이다. 그러나 대한민국의 왜곡된 정치를 바로 잡기 위해서라도 청소년들의 정치참여가 필요하고, 그런 의미에서 선거권 연령은 낮춰져야 한다. 나아가 피선거권 연령이나 다양한 영역에서의 청소년 정치참여를 보장할 수 있는 법적 근거와 제도들이 마련되어야 한다. 너무 많이 얘기해 식상하지만, 미래는 다음 세대의 것이라 했다. 나중에 정치할 거, 지금해도 전혀 빠르지 않다.