

## 제대로 된, 쓸모 있는 서울 어린이·청소년인권조례(가칭) 제정을 위한 인권시민사회단체 공동 의견서

바야흐로 '인권조례'의 바람이 불고 있습니다. 전국 광역·기초자치 단체들이 앞을 다투어 인권도시 선언이나 인권 기본조례 제정 등을 추진하고 있으며, 이미 12곳은 제정을 완료한 상태입니다. 서울시 역시 2011년 서울시민권리선언을 시작으로 인권을 제도화하려는 움직임에 박차를 가하고 있습니다. 서울 인권기본조례는 이미 입법 예고(2012.5.10)에 들어갔고, 노숙인 권리장전이 일주일 전 발표되기도 했습니다. 여성, 장애인, 어린이·청소년 등 각 권리주체별 조례들이 용역 사업 등을 통해 줄지어 추진되고 있기도 합니다.

인권의 보편성을 확장하고, 시민의 인권을 보장하고 옹호해야 할 의무가 있는 지자체들이 되레 인권 사안을 외면하거나 탄압했던 순간의 기억들이 아직도 생생합니다. 과거의 기억이 아닌 여전한 현재로 남아있는 사안 역시 수두룩합니다. 이제라도 인권에 기반을 둔 행정 체계를 갖추겠다는 지자체의 약속이 한 편 반갑기도 하지만, 그것의 진짜 얼굴이 무엇인지 의구심이 들기도 합니다. 제 몫을 갖지 못했던 존재들이 인권의 무대에 등장하는 과정엔 언제나 사회적 긴장과 갈등이 뒤따르게 마련입니다. 그렇기에 인권의 얼굴은 그리 말끔하지도, 우아하지도 않습니다. 외롭고, 지난한 싸움을 몸서리치게 겪고 나서야 비로소 한 걸음 내딛을 수 있었던 것이 인권의 역사였습니다. 때문에 인권선언이나 인권조례가 별다른 '잡음' 없이 빠르고, 조용히 추진·제정·처리되는 것에 오히려 심각한 우려를 갖게 됩니다. 당연하고 좋은 말들의 잔치만 벌어지고 정작 잔치의 주인공이 되어야 할 시민들의 열망과 참여를 끌어내지 못한다면 인권의 이름으로 인권의 힘을 빼앗아버리는 모순된 현실에 맞닥뜨리게 될 것입니다.

인권의 제도화가 필요하지 않다거나 중요하지 않다고 생각하는 사람은 아마도 없을 것입니다. 그러나 인권조례가 살아있는 언어가 되고, 실질적으로 시 행정 및 집행에 영향을 미치기 위해서는 원칙의 선언을 넘어 사회적 논쟁과 합의 과정을 이끌어낼 수 있어야 합니다. 어린이·청소년인권조례(이하 어린이조례) 역시 마찬가지입니다. 조례 제정 과정 자체가 어린이·청소년인권에 대한 관심을 불러일으키고, 시민들의 인권 감수성을 향상 시키는 거대한 인권교육의 장이 되어야 합니다. 시민들이 목소리를 보태고, 입법 과정에 참여할 수 있는 계기를 충분히 마련해야 현장의 절박함이 담긴 구체적 내용을 만들 수 있습니다. 그래야만 조례의 입법 취지를 살릴 수 있고, 특히나 어린이·청소년이 시민적 주체로 설 수 있는 제도적 문이 열릴 수 있습니다.

### 1. 어린이·청소년을 정책의 대상이 아닌 주체로 설정해야 합니다.

어린이조례의 주인이 어린이·청소년이 되기 위해서는 이들을 정책적 시혜의 대상으로만 설정하는 우리 사회의 익숙한 프레임을 넘어서야 합니다. 어린이·청소년을 미성숙한 존재로 전제하고 일방적 보호를 제공하는 것은 어린이·청소년 스스로 자기 삶의 문제를 결정하고, 책임질 수 있는 기회를 박탈할 뿐입니다. UN아동권리협약에서는 아동을 향한 '보호'와 아동

의 '참여'를 병렬적인 권리로 나열하고 있지만, 현실에서는 보호/양육/교육의 이름으로 어린이·청소년의 자기결정과 참여를 제약하는 경우가 많다는 점을 직시해야 합니다. '보호'와 '참여(자유)'는 때때로 취사선택할 문제가 아니며, 어린이·청소년의 의견을 묻고 반영하지 않은 일방적 보호 조치가 낳는 차별과 폭력을 인권침해로 규정할 수 있어야 합니다. 어린이조례가 어린이·청소년을 본디 무력한 존재로 전제하는 보호주의 패러다임에 갇혀있는 경우, 어린이·청소년의 주체화에 기여할 수 있는 길은 열리지 않습니다. 어린이·청소년이 처한 취약한 구조적 위치를 문제 삼고, 합법적으로 박탈된 권리를 회복할 수 있도록 지원하는 자력화 패러다임으로의 전환이 이루어져야 합니다.

어린이·청소년의 경제·사회·문화적 권리(사회권) 실현의 과정에서도 참여는 중요합니다. 특정한 시설이나 서비스를 일방적·일괄적으로 제공하는 것만으로 그 권리 보장의 틀이 완성되지 않습니다. 어린이·청소년을 특정 정책의 수혜자가 아닌 정책의 입안자, 제안자로 설정하는 것이 필요합니다.

## **2. 공론화의 흐름을 형성하는 것이 속도전보다 중요합니다.**

조례는 구속력이 약한 최하위 법령이기 때문에 법적 한계를 갖고 있습니다. 그럴수록 중요한 것이 구체성과 현장성입니다. 구체적 규범과 권한을 가질 때, 조례를 적극적으로 활용할 수 있는 현장을 만날 때 비로소 그 힘을 발휘할 수 있습니다. 서울 학생인권조례가 여러 악재 속에서도 곳곳이 제정되고, 학생인권이 중요한 사회적 의제로 부상할 수 있었던 밑바탕엔 주민발의 과정을 통해 형성한 시민들의 관심과 지지가 놓여있습니다. 어린이·청소년 관련 현장과의 부단한 만남, 당사자 주체의 적극적 발굴 없이 조례의 파급력을 기대하긴 어렵습니다. 현재 조례 추진 과정에서 모집하고 있는 아동위원회의 경우도 지금과 같은 속도라면, 단순 의견 청취 및 홍보 동원의 효과 밖에 거두지 못할 것입니다. 이미 서울시엔 수많은 조례가 제정되어 있지만, 존재조차 알려지지 않은 조례가 대부분입니다. 인권조례라면, 그 제정과정 자체가 인권을 통해 이루어져야 합니다. 시민들 스스로 어린이조례가 자신의 삶에 어떤 영향을 미칠지 고민할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 공론화의 흐름을 형성할 수 있어야 합니다. 인권이 제도화되고, 시정에 반영되는 것은 중요합니다. 그러나 지금과 같은 속도전으로는 걸포장은 그럴 듯하나 실질적 내용은 비어있는 졸속 조례가 만들어질 공산이 큼니다. 어린이조례의 제정 목표가 어린이·청소년의 인권현실을 실질적으로 개선하는 데 있다면 조례안을 내실화하는데 힘을 기울여야 합니다.

## **3. 학생인권만으로 포괄할 수 없는 어린이·청소년 인권 영역을 개척해야 합니다.**

학생인권만으로 어린이·청소년의 총체적 삶을 설명하거나 지원할 수 없다는 사실은 분명합니다. 서울 학생인권조례는 학생인권 보장을 주요 내용으로 담고 있지만, 학생인권 그 '너머'를 꿈꾸는 입법 과정이었다는 점에서 더욱 의미가 있습니다. 학교라는 공간, 학생이라는 정체성만으로 포괄할 수 없는 다양한 어린이·청소년 인권 영역을 발견하고, 재조명할 수 있어야 합니다. 어린이·청소년을 둘러싼 우리 사회의 고질적인 차별담론을 넘어서는 법적·정책적 흐름을 이어가는 과정으로서 어린이조례가 자리 잡을 수 있어야 합니다.

이러한 맥락에서 어린이조례가 단순히 '쉽게 풀어 쓴 UN아동권리협약' 수준으로 만들어져서는 안 될 것입니다. 그간 척박한 환경에서도 어린이·청소년 권리 증진을 위해 고군분투해온 이들의 목소리를 담아낼 수 있어야 합니다. 조례를 적극적으로 알리고, 활용할 수 있는 사람, 단위, 주체를 찾아내고 조례와 연결시키는 작업이 그래서 중요합니다. 가정, 양육 및 교육 시설 (보육원 등 아동생활시설, 아동보호전문기관, 그룹홈, 쉼터, 어린이집, 지역아동센터, 대안학교 등), 지역사회(청소년 노동, 탈가정/거리생활 청소년), 소수자 청소년(다문화, 장애, 성소수자, 탈북, 탈학교, 10대 비혼모 등) 등 어린이·청소년들의 목소리를 직·간접적으로 들을 수 있는 구조적 통로가 열려야 합니다. 제정 과정 자체가 침묵이 강요되고, 침묵할 수밖에 없었던 어린이·청소년들이 자신의 인권 현실에 대해 증언할 수 있는 정치적 장(場)이 되어야 합니다. 그래야 비로소 시민들 스스로 어린이·청소년 인권에 대한 문제의식을 갖고, 인권감수성을 점검할 수 있는 구체적 기준으로서 어린이조례가 기능할 수 있을 것입니다.

#### 4. 조례와 연계할 수 있는 법, 기관, 예산 등에 대한 촘촘한 검토가 필요합니다.

청소년 기본법, 청소년활동진흥법, 아동복지법, 장애아동복지지원법 등 이름을 열거하기 힘들 정도로 많은 청소년 관련 법률들이 이미 제정되어 있습니다. 비단 청소년 관련 법 뿐만 아니라 근로기준법과 같이 어린이·청소년인권 사안과 연계해서 적용할 수 있는 일반 법률 또한 많습니다. 문제는 그것이 현장에서 제대로 작동하지 않고, 모니터가 어려우며, 인권침해 예방에 기여하지 못한다는 점에 있습니다. 어린이조례가 어린이·청소년 인권에 영향을 미칠 수 있는 법이나 기관의 움직임에 실효성 있게 기여할 수 있도록 탄탄한 준비와 법적 검토가 필요합니다.

특히 어린이조례의 모법의 성격이 있는 서울 인권기본조례와의 관계 설정은 중요합니다. 개별 권리 주체의 조례마다 독립된 집행·구체 기구를 설정하기는 어려운 만큼 인권기본조례를 통해 설치된 인권센터, 시민인권보호관을 공유할 가능성이 클 것입니다. 유명무실한 기구의 개설과 나열은 어떠한 의미도 낳지 못합니다. 현실적인 예산 확보, 인력 배치, 직무 범위 설정 등을 통해 실질적인 행정적 지원이 이루어질 수 있도록 조례에 명시해야 합니다.

2012. 6. 19.

공익변호사 그룹 공감, 동성애자인권연대, (사)들꽃청소년세상 움직이는 청소년센터 EXIT, 민주사회를 위한 변호사 모임 소수자 위원회, 민주주의법학연구회, 불교인권위원회, 서울학생인권조례 정착화를 위한 청소년 네트워크, 성소수자차별반대 무지개행동 이반스쿨 팀, 세이브더칠드런, 십대 섹슈얼리티 인권모임, 인권교육센터 들, 인권운동사랑방, 장애와 인권 발바닥행동, 장애인정보문화누리, 전국장애인부모연대, 전국교직원노동조합 서울지부, (사)전국지역아동센터협의회 부설 한국아동·청소년인권센터, 진보신당 청소년위원회, 청소년노동인권네트워크, 청소년인권행동 아수나로 서울지부, 청소년활동기상청 활기, 홍사단 교육운동본부, 희망의 우리학교