

## 학생인권조례는 우리에게 무엇이었나? : 파란만장 학생인권조례운동이 일구어낸 파란

- 배경내(인권교육센터 '들' 상임활동가,  
학생인권조례제정운동서울본부 공동집행위원장)

그토록 파란만장했던 시절을 다시 경험할 수 있을까? 서럽다가 감격했다가 외로웠다가 충만했다가, 그토록 온갖 가지 감정의 파도에 출렁거려야 했던 시절이 또 있을까? 경기도에서 서울로 이어진 학생인권조례 제정 운동이 걸어온 파란만장했던 길은 어떤 파란을 만들어냈을까? 그 파란은 충분히 출렁이기는 했던가?

### 1막, 경기도 학생인권조례와의 만남

"나 좀 도와줘야겠어." 2009년 여름의 어느 날, 다급한 목소리가 전화기 너머에서 들려왔다. 인권운동을 시작한 초기부터 알고 지냈던 방송통신대학 곽노현 교수였다. 경기도교육청에서 만든 학생인권조례제정위원회에 들어와 달라는 요청이었다. 요청을 받는 순간, 뭔가 시름하면서 달달한, 이름 모를 음료수를 꿀꺽한 느낌이었다 할까?

10년 넘게 학생인권운동을 '개척'(정말 황무지에서 시작했다)해 오는 동안, 학생인권 의제는 인권운동에서나 교육운동에서나 '장외선수' 처지일 뿐이라는 서글픔이 늘 따라다녔다. 변화가 이는 듯 싶다가도 돌아보면 늘 제자리를 맴도는 듯한 갑갑함도 컸다. 물론 2001년 국가인권위원회가 설립된 이후 잠시 훈풍이 부는 듯 싶었던 시절도 있었다. 국가인권위원회가 차별 금지를 소리 높여 외쳤을 때, 두발자유는 학생의 기본권임을 확인하는 결정문을 발표했을 때, 부당 징계로 학교 밖으로 내몰린 학생의 징계 철회를 권고했을 때, 학생인권 가이드라인을 제정해 학교생활규정 개정을 건인하고자 했을 때, 국가인권위의 존재가 외로운 학생인권운동에 언덕이 되어준 것은 사실이다. 그러나 국가인권위의 행보는 대개 학교나 교육관료들을 자극할까봐 조심하는 모양새였고 그래서 늘 감질났다. 2008년 초 정권이 교체된 이후 그러한 행보는 더욱 두드러지기 시작했다. 급기야 2008년에는 이른바 '학교 자율화 조치'라는 이름으로 중앙정부 차원에서 그나마 만들어져 왔던 학생인권 관련 지침들이 대폭 폐지되면서 지방 교육청 차원의 지침과 감독을 요구해야 하는 새로운 조건이 탄생했다.

이런 상황에서 경기도교육청이 전국 최초로 학생인권조례를 제정하겠다고 나섰다니 무척이나 반가웠다. 한편으론 교육청 내부에서부터 반발이 일면서 조례 제정이 유야무야되거나 의회 심의 과정에서 조례안이 반토막 나지 않을까 미심쩍은 마음도 스멀스멀 일었다. 초·중·등 교육법에 학생인권 조항을 삽입하기 위한 개정 운동도 결국엔 2007년 말 의회에 가서는 선언적 조항 하나만 겨우 삽입되는 초라한 결과를 낳지 않았던가? 무엇보다 조례가 만들어진다고 해서 저 지랄 맞은, 저토록 견고한 학교가 바뀌거나 할까? 그럼에도 마음은 벌써 경기도교육청이 있는 수원행 기차에 오르고 있었다. 경기도학생인권조례를 만드는 일은 그렇게 시작됐다.

학생인권조례라는 존재 자체가 우리 사회가 경험해보지 못한 것이었기에 경기도 학생인권조

례안을 만드는 과정은 사회적 관심과 논쟁에서 다소 떨어져 있었다. 아이러니하게도 그 무관심이 경기도학생인권조례가 비교적 순탄하게 항해할 수 있었던 조건이었다. 학생, 교사, 학부모들의 의견을 수렴하는 자리에서도 비교적 우호적인 반응이 많이 나왔고, 초안이 발표된 뒤 열린 공청회에서도 학생들의 열띤 참여와 성숙한 발언이 조바심과 불신으로 가득찬 어른들을 외려 깨우치는 통쾌한 장면이 연출되기도 했다. 초안이 발표되자마자 보수적인 교사단체들과 언론의 비판 목소리가 터져 나왔지만, 일사불란한 반대 진영이 구축된 정도는 아니었다. 학생인권조례가 만들어낸 파장을 충분히 가늠하지 못했을 수도 있고, 교육청이 밀어붙인다 해도 도의회에서 결코 통과되지 못할 것이라 판단했기 때문일 수도 있다. 그 와중에 2010년 6월 지방선거를 거치면서 학생인권조례를 공약으로 내세운 이른바 '진보교육감'들이 여럿 당선됐고, 경기도와 서울에서는 야당이 의회 다수석을 차지하게 됐다. 이윽고 2010년 9월 한가위를 즈음하여 경기도 의회에서 학생인권조례가 통과되는 이변이 연출됐다. 서울, 광주, 전북 교육청 등에서도 학생인권조례 제정위원회가 속속 설치되기 시작했다. 경기도라는 변방에서 추진되던 학생인권조례가 전국적인 물결로 터져나갈 태세를 갖추게 된 것이다.

바로 그 순간, 학생인권조례를 좌절시키기 위한 대응들도 좀더 조직적으로, 좀더 격렬하게 전개되기 시작했다. 학교가 아수라장이 된다, 교권이 무너진다는, 요즘 애들이 얼마나 무서운 줄 아느냐와 같은 갖가지 부풀려진 아우성에서부터 상위법인 초중등교육법 시행령을 손질해 학생인권조례와 진보교육감의 행보에 제동을 걸려는 교과부의 반격까지 가세했다.

## 2막, 서울학생인권조례의 무모한 도전

이러한 가운데 서울에서는 교육·인권단체들 중심으로 '주민발의' 방식으로 학생인권조례를 만들겠다는 위험천만한(?) 결정이 내려졌고 2010년 10월말부터 서명운동이 시작됐다. 돌이켜 보면 주민발의 방식을 통한 조례 제정 운동은 당시로서는 피할 수 없는 선택이기도 했다. 박노현 교육감이 당선되자마자 보수 단체와 언론은 진보교육감을 공격할 '약한 고리'로 학생인권조례를 발견했다. '교육을 망치고 아이들을 망치는 위험천만한 교육감'이라는 딱지야 말로 진보교육감으로부터 등을 돌리게 만들 호재라 판단했던 것이다. 연이은 비판 사설과 규탄 집회들 속에서 교육청이 알아서 잘 만들겠지 하며 마냥 기다릴 수만은 없었다. 한편으로는 경기도의 경우처럼 학생인권조례를 만들어서는 안 된다는 반성도 있었다. 경기도에서는 교육청 중심으로 조례가 추진되다 보니 아무래도 교육주체들의 참여를 충분히 이끌어내기 힘들었고, 학생인권조례의 의미가 학교현장에서 뜨겁게 논의되고 공유되지 못했다. 학생인권조례를 만드는 것보다 학교현장에서 정착시키는 것이 더 어렵고 중요한 일이라면, 교육주체들이 학생인권에 대한 충분한 공감대를 바탕으로 조례 이후를 준비할 수 있는 방식이 필요했다. 무엇보다 교사들의 동의와 참여는 필수적이었다. 이 같은 이유로 서울에서는 서울시민 유권자 1%(약 8만2천 명)의 서명을 받아 조례 제정을 청구하는 주민발의 방식으로 정면 돌파하자는 결정이 내려지게 됐다.

주민발의 서명에 주어진 시간은 단 6개월. 초반 3개월은 교과부의 초중등교육법 시행령 개정 과정에 대응하느라, 연말연시의 어수선했던 속에서 뒹 놓고 시간을 흘려보내느라 서명운동이 본격적으로 전개되지 못했다. 전교조나 민주노총 같은 큰 규모의 단체들을 통해 조직서명이 활발하게 이루어질 거라고 기대했었지만 그것도 오산이었다. 특히 전교조의 경우, 선거

로 집행부가 교체되면서 내부가 정비되지 못한 데다 교육청의 체벌금지 정책이 만들어낸 혼란 속에서 조합원들조차 학생인권조례에 반감 또는 소극적 자세를 보이는 장벽에 부딪혀야 했다. 서명기간이 3개월밖에 남지 않은 시점에서도 서명자가 채 1만 명도 되지 않았음을 확인하고는 이 운동을 접어야 하나 말아야 하나를 두고 심각하게 고민했다. 온갖 이야기들이 오고 갔지만 결국 마지막 3개월 있는 힘을 다해 보기로 결정됐다. 아직 최선을 다해보지 않고서 접는다면 '서울시민 1%도 동의하지 않는 학생인권과 진보'라는 비판을 우리 스스로 받아들이는 꼴이었다.

본격적인 거리 서명은 그런 절박함 속에서 시작됐다. 잠시 서 있기만 해도 발가락이 뽕뽕 얼어붙는 겨울의 거리에서 옷깃을 여민 채 스쳐지나가기만 하는 사람들을 불러 모으는 일은 춥고 외로웠다. 노조든 단체든 교육장이든 콘서트든 사람들이 많이 모이는 곳이라면 어디든 달려가 동참을 호소했지만 발로 뛰는 사람은 기대만큼 볼지 않았고 쌓여가는 서명지도 초조함을 달래기엔 벅찼다. 마감일을 불과 한 달 가량 남겨 놓은 시점에서 서명자 수가 3만을 아슬아슬 넘겼음을 확인했을 때는 참담함을 감출 길 없었다. 시인 이문제가 <노독>(路毒)에서 말했던 것처럼 '함부로 길을 나서 길 너머를 그리워한 죄'를 어찌 치러야 하나 심장이 죄어왔다. 비록 실패하더라도 부끄럽지 않은 숫자로 실패하자는 심정으로 다시 신발끈을 조이는 길밖에 없었다.

놀랍게도 서명 종료일을 얼마 앞두고 역전의 기미가 나타나기 시작했다. 단체들에 부탁해둔 서명지가 속속 회수되기 시작했고, 따뜻해진 봄별 아래 공원과 행사장으로 쏟아져 나온 시민들의 참여 열기도 뜨거웠다. 특히 인터넷과 언론을 통해 소식을 접한 시민들이 우편으로 보내준 서명지가 하루에만 몇 백 장씩 쏟아져 들어왔다. 멀리 미국, 독일, 캐나다 등지에서 국제우편으로 보내온 서명지도 있었다. 그리고 '덜 초라한 패배'를 꿈꾸었던 우리는 마침내 학생인권이란 변방의 의제로 주민발의를 성사시켜낸 감격의 무대에 도착했다.

## 주민발의운동, 좌절과 기적 사이

돌이켜보면 학생인권이라는 의제를 갖고 주민발의운동을 시작한 것은 무모하기 이를 데 없는 결정이었다. 지금까지 서울지역에서 주민발의가 성사된 경우는 무상급식 조례와 시청광장 개방 조례 둘밖에 없었는데, 모두 학생인권조례와는 성격과 조건이 매우 다르다. 진보와 보수를 막론하고 학생과 인권의 만남을 불편하게 받아들이는 보호주의적 관점이 널리 깔려 있고, 교육경쟁에서의 탈락에 대한 공포가 인권을 기꺼이 반납하게 만드는 연료가 되고 있는 상황에서 학생인권에 대한 전폭적 지지를 기대하기란 힘들었다. 학생인권조례에 워낙 많은 내용이 담겨 있다 보니 대전제에는 동의한다 하더라도 몇몇 조항에 대한 반대로 서명을 꺼리는 이들도 있었다. 주민번호까지 자세히 기재해야 하는 서명 방식에 반감을 드러내는 이들도 많았다. 내로라하는 큰 단체나 정당이 중심이 된 운동도 아니었다.

그럼에도 주민발의의 운동이 가까스로 성공할 수 있었던 것은 청소년들의 진정어린 호소가 전파시킨 감동 바이러스 덕분이었다고 생각된다. 유권자 서명만 가능토록 되어 있는 알קות은 조건 속에서 청소년들은 그 비참함과 절박함을 사회와 기성세대를 향한 냉소가 아니라 기어 이 '어른들'의 참여를 이끌어내는 동력으로 전환시켜냈다. 우리는 사람이 아닌가요? 인권 없는 교육은 교육이 아니라 폭력 아닌가요? 학생답기보다 인간답고 싶은데요? 민주네 진보네 하면서도 왜 우리의 인권에 대해서는 그토록 외면하나요? 교육에서의 민주주의가 사회의 민

주주의를 만드는 바탕 아닌가요? 이 질문들을 던지면서 청소년들은 서울 시내와 온라인 곳곳을 누비고 다니며 서명을 호소했다. 막판에는 무상급식 반대 서명운동의 약진에 따른 위기가감이 학생인권조례 서명에 대한 결집을 만들어낸 측면도 컸다. 진보교육감의 대표 공약인 무상급식을 반대하기 위한 주민투표 서명이 80만 고지로 달려가는 동안(물론 그 중 절반이 무효로 밝혀지긴 했지만), 진보교육감의 또 다른 대표 공약인 학생인권조례는 8만2천 명의 찬성도 얻어내지 못한 상황이 사람들의 ‘결단’을 촉구했던 것이다.

주민발의 운동이 애초 주민발의를 결정한 이유에 걸맞게 충실히 진행되었다고는 차마 얘기하지 못하겠다. 서명을 받아내기에 급급해 조례 내용 가운데 공감대가 비교적 큰 내용을 중심으로 안전하게 설명하려는 경향도 있었다. 그 무엇보다도 그토록 얻고 싶었던 교사들의 마음을 충분히 얻어내지 못했다. 서명지가 목표치를 훌쩍 넘긴 순간에도 ‘아직도 갈 길이 멀구나!’하는 서글픔이 밀려드는 건 어쩔 도리가 없었다. 하지만 ‘학생인권이라는 주제로 그토록 광범위한 사람을 만나고 말을 걸었던 적이 있었던가?’라는 질문을 스스로에게 던져보면 들인 공에 비해 너무 많은 걸 바란 건 아닌가 싶어진다. 학생도 인권의 주인이라는 당연한 사실이 정말 이 사회에서 당연하게 받아들여지고 있는지를 점검할 수 있는 소중한 시간이기도 했다. 인권과 민주주의가 꽃핀 사회를 원한다면 교육에서부터 인권과 민주주의를 몸소 익힐 수 있어야 한다는 공감대가 확산될 수 있는 계기가 된 것도 분명하다.

## 질문이 멈춘 곳에서 교육은 없다

간신히 주민발의가 성사되었지만, 실제 조례 제정으로 이어질 수 있을지 장담하기 힘들다. 경기도는 놓쳤지만 서울까지는 못 내준다는 각오로 학생인권조례를 총력 저지하겠다고 눈에 불을 켜고 달려드는 이들이 많다. 조례 논쟁 초기에는 두발이나 휴대폰, 학내 집회 등이 초점이 되었던 반면, 시간이 흐르면서 청소년 성소수자 차별금지나 종교자유 조항이 새로운 쟁점으로 부상하고 있다. 조례에 대한 시민들의 불안감을 키우기에 적합한 소재를 그때그때 캐내는 방식으로 비난의 대상이 옮겨지고 있지만, 구실을 찾아내는 이유가 결국 학생인권조례 자체를 좌초시키려는 데 있음은 분명하다. 이런 와중에 박노현 교육감이 선거과정에서 후보를 매수했다는 혐의로 급기야 구속·기소되기에 이르면서 서울학생인권조례는 또 다시 격랑에 휩쓸리고 있다. 제정이 되더라도 학교현장에 정착되기까지 꺾어내야 할 시행착오도 만만치 않을 것이다.

서울에 포화가 집중된 사이, 광주교육청이 발의한 학생인권조례가 2011년 10월 5일 광주시의회를 통과했다. 경기도에 이어 두 번째 학생인권조례가 탄생된 순간이다. 경남, 충북처럼 주민발의 방식으로 조례 제정이 준비되고 있는 지역도 있고 전북, 강원처럼 교육청 중심으로 조례가 준비되고 있는 지역도 있다. 이 바람이 어디까지, 언제까지 지속될지 알 수는 없다. 설령 학생인권조례가 몇몇 지역의 실험으로 국한된다 하더라도 이 운동이 일으킨 바람으로부터 자유로운 지대는 없을 것이다. 학생인권조례만으로 학생인권이 충분히 보장될 수 있을 것인가? 그렇지 않다. 학생인권조례만으로 우리가 꿈꾸는 교육이 가능해질 것인가? 결코 그렇지 않다. 다만 학생인권조례가 던지는 질문을 제대로 공유하지 않고서 우리가 꿈꾸는 교육이 오지 않으리라는 것도 분명하다. 학생인권조례라는 이 짧은 문서가 우리 교육에 던지는 질문은 과연 무엇이었던가?

모든 역사적 변화는 ‘질문’에서 비롯됐다. 왕후장상의 씨가 따로 있는가? 여성은 왜 교수대에는 오르면서도 연단에는 오를 수 없는가? 교사는 왜 노동자가 아닌가? 몸의 손상이 아니

라 사회적 장벽이 장애를 만들어낸 것은 아닌가? 애초 위험하기 짝이 없었던 이런 질문들이 진보를 일궈온 거름이었다. 변화를 꺼리는 이들이 가장 두려워하는 것도 질문을 품는 이들의 출현이다. 학생인권조례는 학생들에게 질문하는 힘, 생각하는 힘을 주자고 한다. 권력에 대한 두려움이 미세혈관을 타고 온몸을 휘돌아 결국 사고를 정지시키도록 만드는 갖가지 규제와도 결별하자고 말한다. 학생인권조례가 등장하자마자 <조선일보> <동아일보>를 비롯한 보수언론들이 '촛불'을 떠올린 까닭이다. '학생은 공부나 해', '비판적 사고방식은 지금 필요 없다'는 말들이 맹위를 떨치며 침묵과 미성숙을 강요당하는 학교에서 질문이 파릇파릇 피어날 수 없다. 그들은 예민하게 진실을 포착했다.

학생인권조례는 또한 교육이 정녕 걱정해야 하는 것이 무엇인지, 그 질문의 대상을 이동시킨다. 많은 이들이 보충수업과 야간자율학습을 자유롭게 선택하도록 하면 사교육비가 늘면 어쩌나 걱정한다. 그러나 우리가 걱정해야 할 것은 학교가 끝난 이후에도 학원과 피시(PC)방 외에는 갈 곳이 없는 황량한 십대의 삶이어야 하지 않은가? 많은 이들이 체벌이 사라지면 교사가 일부 학생의 폭력적 행동을 제지할 수 없을까 걱정한다. 그러나 우리가 걱정해야 할 것은 끊임없이 외부의 '통제자'를 불러들이지 않고는 불안해하는 학생들 아닌가? 많은 이들이 학교 안에서 집회의 자유를 보장하면 질서가 무너지고 학교가 시끄러워질까 걱정한다. 그러나 우리가 걱정해야 할 것은 날개로 흩어진 채 변화를 구걸하거나 '어차피 세상은 변하지 않는다'는 낙담밖에는 모르는 학생들 아닌가? 많은 이들이 두발 규제를 풀면 수업 분위기가 엉망이 될까 걱정한다. 그러나 우리가 걱정해야 할 것은 두발 규제와 함께 학생들이 통제하는 자들에게 질문을 던지기보다 자기가 통제되어야 할 이유를 찾는 데 익숙해지는 것 아닌가? 많은 이들이 학교가 정치에 휩쓸릴까 걱정한다. 그런데 우리가 걱정해야 할 것은 학생들이 '중립'을 가장하면서 아무런 판단도 하지 않는 사이 결국 학교가 독점하고 있는 진실만이 유일한 진실로 남는 것 아닌가?

이란을 배경으로 한 만화 <페르세폴리스>는 이렇게 말한다. 집을 나서면서 베일은 잘 썩워졌나, 화장이 너무 진한 것은 아닌가, 나를 때리면 어쩌지와 같은 질문을 던지는 사람은 내 생각의 자유는 어디로 갔지, 내 삶은 살만한가, 잡혀간 사람들은 안전할까와 같은 질문은 더 이상 던지지 않게 된다고. 질문을 잃어버리도록 만드는 공간에서 교육은 일어나지 않는다. 학생이 교사를 존경하기보다 두려워하도록 만드는 교육, 체벌·폭언·차별 등 인간적 모멸이 판치는 교육, 거짓 동의와 자백이 강요되는 교육, 격려와 소통은 온데간데없고 강압과 지시만이 지배하는 교육을 그냥 두고 우리 사회의 민주주의가 가능하지도 않다. 그렇다면 학생을 침묵시키는 도구였던 '학생 지도·통제권'은 교사의 권리였는가, 아니면 지금의 사회체제를 유지시키기 위해 주어진 의무였던가? 교사들이 시국선언과 정당 후원 문제로 무더기 징계를 당하고 있는 상황만 보더라도, 학생들이 미성숙하다는 가정이 교사들을 정치적 한정치산자로 만드는 명분이 되고 있지 않은가? 가혹한 경쟁과 훈육 시스템에 학생들이 불모로 잡혀 있는 사이, 학부모 역시 자녀를 양육하고 탈락하지 않도록 뒷받침하는 삶에 불모로 잡힌 것은 아닌가?

학생인권조례는 이처럼 많은 질문들을 이끌고 다닌다. 어쩌면 학생인권조례를 반대하는 사람들이 가장 두려워하는 것도 이런 질문들이 낳게 될 변화 아닐까? 모든 학생을 고루 지원하는 교육이 아니라 가혹한 경쟁시스템 안에 학생들을 집어넣고 될성부른 떡잎만 숙아내고 있는 교육의 진실이 파헤쳐지는 모습, '썩수 노란 떡잎들'이 일찌감치 잘려나가지 않고 자유네 참여네 하면서 왈왈대는 모습을 보고 싶지 않은 것 아닌가? 자유의 공기를 흡입한 학생들이 정말로 성숙해질까봐, 더 이상 인내하지 않을까봐, 통제와 폭력에 교육이라는 권위를

부여해준 독점적인 권력이 무너질까 두려운 것 아닌가?

‘학생도 인간’이라는 소박한 진실과 ‘학생이기에 권리가 제한되어야 하는 게 아니라 더욱 풍요로운 권리를 맞볼 수 있도록 해야 한다’는 믿음은 이제 갓 뿌리를 내리기 시작한 여리디 여린 나무에 불과하다. 학생인권이 학교에 들어오면서 나타나는 일부 부작용들은 ‘학생인권 시대의 서막에서 등장하는 장면’이 아니라 ‘반인권과 폭력의 시대를 보내는 대단원에서 등장하는 끝물의 장면’들이다. 보내야 할 것을 모두 내보내기 위해서는, 구속과 미성숙의 독(毒)을 빼내기 위해서는 시간이 필요하다. 그 시간을 오롯이 건뎌내는 힘은 학생인권조례가 던지는 질문을 놓치지 않는 데서 나온다. 학생인권조례에 반대해 맹렬히 떨쳐 일어서는 사람들은 행태가 아무리 저급해도 적어도 자신이 학생인권조례로 잃는 게 무엇인지는 명확히 알고 있다. 반면 학생인권조례를 알고 있다고 자처하는 사람들은 학생인권조례를 통해 일구고자 하는 변화가 무엇인지를 정확히 알고 있을까? 이해의 깊이만큼 절실함도 생겨나기 마련이다. 학생인권조례는 도대체 우리에게 무엇이었나? 무엇이어야 하는가?

### **학생인권조례 너머의 파란을 꿈꾸다**

학생인권조례가 학교에 들어온 이후의 한계/ 예.. 여전히 규제 중심적 접근. 통제의 외양만 달라지는 정도의 변화(체벌에서 상벌점제로). 이벤트성 인권교육, 의무와 책임에 질식된 권리들... 통제 중심의 접근을 포기하지 않는 사람들

\* 학생인권조례 - 동성애 조장, 초중등생 임신, 출산 장려한다?

학생인권조례의 의미 : ‘학칙’에 의한 제한 규정/ 교육청 중심 안과 주민발의안의 차이

조례 이후, 조례 너머를 꿈꾸다