

학생인권, 열망에서 법적 현실로
: 학생인권 보호 입법과 학교 인권교육의 실천

- 배경내(인권교육센터 '들' 상임활동가, 전 경기도학생인권조례제정자문위원)

1. 학생인권 보호입법, 왜 필요한가

1) 학생인권 보호입법의 정당성

□ 국가의 인권 보장 책무 이행

- 유엔은 국가의 인권 보장 의무를 세 가지로 구분하여 제시한 바 있음. 국가가 직접적인 가해자가 되어 인권을 침해하지 않아야 할 '존중(respect)의 의무', 제3자에 의한 인권 침해를 예방해야 할 '보호(protect)의 의무', 그리고 인권 수준을 높이기 위해 목표를 설정하고 지속적인 계획의 수립과 이행을 통해 적극적인 조치를 취해야 할 '실현(fulfill)의 의무'가 바로 그것임.

- 우리 교육기본법 12조와 초중등교육법 18조의 4가 학습자의 인권 보호 조항을 통해 국가의 학생 인권 보장 책임을 재확인하고 있으나, 선언적 조항에 머무르고 있어 구체적 법 기준으로서의 실효성을 다하지 못하고 있음. 물론 정부 차원에서 2003년 학생생활지도의 방향을 '학생의 인권·자율·책임 중시'로 설정하고 2006년 「학생인권보호 종합대책」을 수립하는 등 일부 정책적 노력이 이루어져 왔으나, 학교 현장에서 의미있는 변화를 불러일으키지는 못함. 2004년 학내 종교 자유 보장을 요구하다 퇴학당한 강의석 학생 사건, 2005년 학생들의 두발자유 보장 요구, 2006년 대구에서 일어난 체벌 200대 사건, 2008년 경기도의 기숙학교인 진성고등학교 학생들의 인권 보장 요구, 2010년 일명 오장풍 교사 사건 등에 이르기까지 학생인권 사건들이 끊임없이 이어져왔음. 교사의 체벌로 인해 학생이 사망하거나 자살하는 사고 역시 지속돼 왔음. 또한 교육부가 2006년 학생 두발규정과 관련하여 학교운영위원회에 학생대표를 출석시키고 학생의 의사를 충분히 반영하라는 지침을 내려 보냈으나 이러한 절차를 정확히 이행한 학교가 많지 않음. 이는 정부의 정책 수립과 권장만으로는 학생인권 침해를 예방하기에 역부족임을 보여주고 있음. 따라서 초중등교육법의 개정·보완과 아울러 지방 조례 등을 통해 학생의 인권이 교육과정에서 존중, 보호, 실현될 수 있도록 법제를 정비해야 함. 지난 10월 초 공표된 경기도학생인권조례는 국가의 인권 보장 책무를 이행하기 위한 노력의 일부로 평가되어야 할 것임.

- 세계 각국에서는 사회적 약자 가운데 대표적인 집단인 어린이·청소년의 인권 수준을 높이기 위해 법률을 새로이 제정하거나 권리 보호 기구를 설치하는 등의 움직임을 확대하고 있음. 대표적으로 미 캘리포니아주는 2000년 '학생 안전 및 폭력 방지에 관한 법률'을 제정하여 각종 차별을 금지하는 한편, 2007년에는 '학생인권법'을 제정하여 성적지향을 이유로 한 차별 금지를 위한 노력을 강화하였음. 일본에서는 종합조례의 형태로 아동인권을 보장하고 있는 지자체가 2000년 가나가와현 가와사키시(市)를 필두로 총 13곳에 이르며, 아동 참

어나 학대방지 등 특별한 목적을 두고 아동 권리 조례를 제정한 곳도 16곳에 이릅니다. 그 외에도 시 정책을 추진하는 원칙으로 아동 권리 보장을 정해둔 지자체가 30여 곳에 이릅니다. 또한 유럽에는 각국에 설립된 독립된 아동인권 관련 기구들 간의 네트워크(European Network of Ombudspersons for children, 줄여서 ENOC)도 설립되어 있는데, ENOC의 구성원은 영국, 프랑스, 스웨덴, 핀란드, 러시아 등 29개국에 이릅니다. 지방자치단체 차원에서 아동 인권 옴부즈퍼슨을 설치하는 추세 역시 확대되고 있습니다. 캐나다는 대부분의 지방(8개 지방)에 아동옹호관 또는 아동옴부즈만(children's advocate/ombudsman)이 설치되어 있습니다. 미국 미시간 주의 아동옴부즈만, 영국의 아동커미셔너, 일본 가와사키 시의 인권옴부즈퍼슨 제도 등이 대표적입니다.¹⁾

□ 국제사회의 교육권(학습권) 보장 기준에 도달²⁾

- 우리 교육의 선진화를 평가하는 주요 지표 가운데 하나가 학생인권의 보장 정도가 되어야 할 것입니다. 우리 헌법 규정에 따라 국내법과 동일한 효력을 갖는 ‘유엔아동권리협약’은 4P의 원칙에 기초하고 있습니다. 4P란 보호(Protection), 예방(Prevention), 제공(Provision), 그리고 참여(Participation)를 말합니다. 18세 미만 모든 어린이·청소년의 인권을 차별없이 보장하고 침해가 없도록 만전을 기해야 하며 인권 실현에 필요한 자원을 제공하는 한편, 이 모든 과정이 어린이·청소년 자신의 의사를 존중하고 참여를 보장하는 가운데 이루어져야 한다는 것입니다. 그런데 우리 교육 현실에서는 학생의 의사를 존중하고 참여를 보장하는 제도와 문화를 찾아보기 어렵습니다.

- 유엔아동권리협약의 이행 여부를 감독하는 ‘유엔아동권리위원회’는 한국정부가 제출한 1.2차 이행 보고서를 검토하면서 한국 정부에 몇 가지 주요 권고를 내놓은 바 있습니다. 유엔아동권리위원회가 한국 교육에 대해 크게 우려를 표한 대상은 △체벌이 공식적으로 허용된다 △학교에서 법률에 근거하지 않는 자의적인 기본권 제한이 많다 △학생회에 대한 행정적 통제와 학교 밖 정치활동 참여를 금지하는 교칙을 통해 학생의 표현의 자유와 결사의 자유가 제한되고 있다 △교사 등 아동관련 전문가에 대한 인권교육이 부족하다 △교육의 경쟁적인 풍토가 아동의 잠재된 능력을 개발하고 자유로운 사회에서 책임있는 생활을 영위할 준비를 하는 과정을 가로막을 위험이 있다는 것이었습니다. 이와 같은 유엔아동권리위원회의 권고를 수용, 이행하는 것은 우리 교육의 선진화를 위해 반드시 요청되는 것이나, 학칙 등 학교규정을 통해 학생의 인권이 자의적으로 제한되는 현실은 여전히 극복되지 않고 있습니다.³⁾

1) 옴부즈퍼슨(Ombuzperson) 또는 옴부즈만은 독립적으로 활동하면서 권리구제 기능과 행정부 통제기능 등을 수행하는 기관을 의미함. 자세한 내용은 「학생인권 보장을 위한 경기도 조례안 개발 연구」(성공회대인권평화센터, 2009)에 수록된 5장. ‘학생인권조례 비교연구와 인권침해 구제기구의 국내외 모델 비교 연구’를 참고하면 된다.

2) 학생인권과 교육권에 관한 국제인권준칙에 관한 자세한 이해를 위해서는 필자와 인권연구소 ‘창’, 성공회대인권평화센터가 국가인권위원회로부터 의뢰받아 개발한 「인권친화적 학교 문화 조성을 위한 지침서」(국가인권위원회, 2007) 1부를 일독할 것을 권한다.

3) 유엔아동권리위원회의 한국정부의 1차 보고서에 대한 논평 및 권고(1996년 2월)와 유엔아동권리위원회의 한국정부의 2차 보고서에 대한 논평 및 권고(2003년 1월). 그 가운데 특히 주목할 내용은 다음과 같다. “결론적으로 위원회는 매우 경쟁적인 교육 시스템이 아동 잠재성의 최대한의 발전을 저해할 위험이 있다는 위원회의 우려를 반복한다. 위원회는 대한민국 정부에 권고한다. ...경쟁성을 감소시키고, 협약 29조 1항과 교육의 목적

- 국제사회가 제시하고 있는 교육권의 실현 기준에 부합하기 위해서도 학생 인권의 보장은 필수적임. 유엔사회권위원회와 ‘유엔 교육권에 관한 특별보고관’은 교육권 실현을 위해 국가가 이행해야 할 4대 의무(4A)를 다음과 같이 제시한 바 있음. 교육기관을 자유롭게 이용할 수 있도록 ‘가용성’(Availability)을 보장할 것, 교육기회에 대한 물리적·경제적 장벽을 제거함으로써 차별없는 접근이 이루어질 수 있도록 ‘접근성’(Accessibility)을 보장할 것, 교육의 형태와 내용이 학습자와 보호자가 육체적·정신적·문화적으로 수용할 만한 것이 되도록 ‘수용성’(Acceptability)을 보장할 것, 그리고 교육의 내용이 학습자의 다양한 환경과 요구, 최선의 이익에 부합될 수 있도록 ‘적용성’(Adaptability)을 보장할 것이 바로 ‘4A’에 해당함.⁴⁾ 이 가운데, 우리 교육에서 학생 인권과 관련하여 가장 문제가 되는 지점이 바로 접근성과 수용성 측면의 문제라고 볼 수 있음. 특히 유엔아동권리협약 28조 2항⁵⁾에서 규정하고 있듯이, 학교의 규율이 과연 학생의 존엄성을 보장하기에 충분한지, 학습의 양과 학교규율의 정도가 학생의 학교생활을 감당하기 힘들 정도로 고통스럽게 만들고 있지는 않은지를 살펴보지 않으면 안됨.

□ ‘민주시민교육’의 활성화

- 우리 교육은 민주시민의 양성을 목표로 하고 있음. 민주시민교육의 핵심 요소는 인권, 민주주의, 그리고 법의 지배(The rule of law)라고 봐야 할 것임. 곧 자유로운 학교 분위기 안에서 인권을 보장받고 행사하는 기회와 과정을 통해서 시민으로서 책임감도 동시에 가질 수 있도록 하는 것이 곧 민주시민교육의 올바른 방향이라고 봐야 할 것임.⁶⁾ 또한 ‘법의 지배’에 대한 올바른 이해도 필수적임. ‘법의 지배’(the rule of law)는 ‘법에 의한 지배’(the rule by law)와는 구분되는 것으로서, 후자가 실정법에 대한 기계적 준수를 요구함으로써 국가가 아닌 국민을 지배하는 결과를 초래하는 것이라면 전자는 법의 절차적·내용적 정당성을 살피고 실정법에 대한 형식적 적용보다는 법의 이면에 놓여있는 ‘법의 일반원리’에 충실한 법적 판단을 요구함으로써 국가를 민주적으로 통제하도록 보장하는 것임. 우리 헌법이

에 관한 위원회의 일반논평 1에서 언급된 교육의 목적을 반영할 목적으로 정부의 교육 정책을 재고하라.”(유엔아동권리위원회의 한국정부에 대한 2차 권고 52-53항). “위원회는 학생회에 대한 엄격한 행정적 통제와 초·중등학교에서 교외정치활동을 제한하거나 금지하는 학교 교칙으로 인해 학생의 표현과 결사의 자유가 제한되고 있음에 우려한다. … 협약 12-17조의 견지에서, 위원회는 의사결정과정과 학교 내외에서의 정치활동에서의 아동의 능동적인 참여를 촉진하기 위하여 법률, 교육부가 만든 지침 및 학교교칙을 개정하고 모든 아동이 결사와 표현의 자유에 대한 권리를 충분히 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고한다.”(유엔아동권리위원회의 한국정부에 대한 2차 권고 36-37항).

- 4) 좀더 자세한 내용은 유엔사회권위원회 일반논평 13, 6-7항, 그리고 유엔 교육의 권리에 관한 특별보고관 보고서 E/CN.4/2005/50을 참고하면 된다.
- 5) “학교규율이 어린이·청소년의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합되도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.”
- 6) “배움에 동기를 부여하고 양질의 교육에 버팀목이 되는 가치(예를 들어 민주주의 사회에서 살 능력, 능동적 시민되기)의 관점에서 볼 때, 학습 과정의 행위자인 학생과 교사의 요구가 확인돼야 하며, 이들의 요구에 부응하지 못한 학교 시스템을 고치기 위한 조정이 있어야 한다. 민주적 시민권의 행사는 교육당국의 명령 또는 지시로 되는 것이 아니라 교실과 학교의 분위기 속에서 성장한다. 교실과 학교는 학생들이 자신의 견해를 표현할 것을 격려하고 허용해야 하며, 스스로 생각할 자유와 타인의 견해를 존중할 자유를 이해하는 장이다. 교육에 대한 권리는 이러한 자유의 행사를 포함한다.”(유엔 교육의 권리에 관한 특별보고관 보고서 E/CN.4/2005/50, 115-117항)

보장한 ‘인간의 존엄성’은 법의 일반원리 가운데 최고의 원리에 해당함.

- 학교교육을 통하여 민주시민교육이라는 목표에 도달하기 위해서는 학생들이 학교생활에서부터 인권을 보장받고 권리를 행사하는 기회와 경험을 제공받을 수 있어야 함. 또한 학칙 등 학교규정의 절차적·내용적 정당성이 갖추어져 있는가를 살피고 참여할 기회 역시 학생들에게 보장되어야 할 것임. 이를 위해서는 개별 학교에만 내맡겨둘 것이 아니라 법을 통하여 학교생활에서 준수되어야 할 인권의 기준과 관련 절차를 명확히 할 필요가 있음.

- 유엔아동권리협약 또는 28조(교육의 목표) 조항을 통해 교육이 “아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력의 최대한의 계발”과 “인권과 기본적인 자유 및 유엔헌장에 규정된 원칙에 대한 존중의 진전”이라는 목표에 부합할 것을 요구하고 있음. 인권을 위한 교육, 민주시민으로서 성장할 수 있는 교육은 도달해야 할 하나의 이상이 아니라, 교육권의 핵심적 요소의 지위를 갖고 있는 것임.

□ 학교공동체의 신뢰 회복

- 학생인권에 관한 명확한 기준이 정립되어 있지 않은 상태에서 학교 현장에서는 학생-교사-학부모 상호간에 불신과 다툼이 날로 증가하고 있음. 인권에 대한 사회적 의식은 높아가는 반면, 학교는 이러한 변화에 융통성 있게 부응하지 못함으로써 안정적인 학습 분위기도 정착되지 못하고 있는 것임. 많은 교사들이 생활지도에서의 어려움을 호소하고 있지만, 그 이면을 들여다보면 학교가 제시한 규정의 정당성을 둘러싼 다툼이 깔려 있음.

- 학생인권과 관련한 소송이나 진정, 민원 등도 갈수록 증가하고 있는 추세임. 국가인권위원회로 접수된 진정 사례들을 살펴보다라도, 학교를 피진정인으로 하는 진정 건수는 지속적으로 증가해 왔음. 이는 더 이상 시민들이 학교의 규정이라고 해서 무조건 수용하는 것이 아니라, 그 규정의 정당성을 따져 묻는 인권의식이 성장한 결과라고 봐야 할 것임. 그러나 소송과 진정으로 인한 사회적 비용을 감안하고 당사자들의 정신적 부담 등 여러 측면을 고려할 때 학생인권 침해 예방할 수 있는 시스템을 갖추는 일이 시급하다고 볼 수 있음.

- 학생의 개인정보를 보호하는 방향으로 교육행정정보시스템을 보완하라는 결정(2003년)
- 초등학생 일기검사 관행이 학생의 사생활의 자유와 표현의 자유를 침해할 수 있으므로 다른 교육적 수단을 마련하라는 결정(2005년)
- 학생에게 두발의 자유는 기본권이라는 결정(2005년)
- 여학생의 학습권과 건강권을 위해 생리공결제를 도입해야 한다는 결정(2005년)
- 학생의 휴대폰 소지를 전면 금지하고 근거도 없이 휴대폰을 수거, 열람하는 것은 사생활과 통신의 자유 침해라는 결정(2007년)
- 학생선수에 대한 신체적·성적 폭력 근절과 학습권 보장을 위한 대책 마련을 촉구하는 「학생선수 인권보호 및 증진을 위한 정책 권고」 발표(2007년)

- 학생에 대한 조기 등교 강요는 학생의 건강권과 선택권을 침해한다는 결정(2008년)
- 학생에게도 평화로운 학내 집회의 자유가 보장되어야 한다는 결정(2008년)
- 성적을 기준으로 성적 우수자에게만 자율학습 전용실(정독실)을 제공하는 일, 성적 우수자반을 별도 편성하는 일, 지방자치단체가 기숙형 공립학원(인재숙)을 운영하면서 성적 우수자만 선발·지원하는 것 등은 교육기회의 평등권을 침해하는 차별에 해당한다는 결정(2008년)
- 수업 도중 학생을 불러내어 경찰 조사를 받도록 한 것은 학습권 침해라는 결정(2008년)
- 학생 명찰을 고정 부착시켜 학교 밖에서도 개인 신상정보를 공개토록 한 것은 인권 침해라는 결정(2009년)
- 학생 비혼모의 교육권 보장을 위한 대체 프로그램이 마련되어야 한다는 결정(2010년)

- 최근 늘어나고 있는 ‘학교폭력’(학생간 폭력)과 교사를 대상으로 한 폭력 행위의 증가 역시 학교 안 인권문화를 정착시키고 인권교육에 힘써야 할 이유를 보여주고 있음. 2008년 강릉에서 학생회장 선배에게 맞아 후배가 사망한 사건은 학생들이 ‘폭력’을 통해 문제를 해결하는 방법에 얼마나 길들여져 있는가를 보여준 충격적 사건이었음.⁷⁾ 최근 ‘교권 실추 사건’으로 공개된 사건들도 살펴보면, 피해 교사가 신규·여교사에 집중되어 있음⁸⁾을 알 수 있음. 이는 단순히 교권 침해의 문제가 아니라, 또 다른 기준에서 상대적 약자를 대상으로 한 공격이라고 볼 수 있음. 이러한 학교 안 폭력 문화를 바로잡기 위해서라도 학교가 먼저 공식적 가치로 인권을 선언하고 예방 교육에 힘쓰는 것이 필요함.

2) 학생인권 보호입법의 긴급성 : 학생인권의 현주소

□ 학생 자살율과 우울감 증가

- 지난 9월 교육과학기술부가 국회 교육과학기술위원회에 제출한 자료에 따르면, 2009년 학생 자살자 수가 202명으로 전년도에 비해 47%나 증가했음. 지난해 교육과학기술부 발표에 따르면, 2004년과 2008년 사이 성적 비판 자살 학생수가 4.25배나 증가한 것으로 나타남. 청소년 사망원인 가운데 2위가 자살이고 학생 자살율이 OECD 국가 중 1위라는 참혹한 수치도 우리 교육 현실로 자리잡고 있음. 최근에는 학생들의 우울증에 관한 연구도 계속 이어지고 있음. 학생 자살율과 우울감의 증대는 다른 요인들로부터도 영향을 받겠지만, 우리 교육이 학생들에게 희망과 삶의 기쁨, 자존감을 심어주는 데 실패하고 있음을 보여주는 증

7) 조희 시간 불참자를 단속 중이던 강릉 K고 학생회장은 교실에 남아있는 2학년 후배와 실랑이를 벌이다 결국 후배를 숨지게 하였다. MBC PD수첩은 이 사건을 후속 취재하였는데, 당시 인터뷰에 응한 3학년 학생 상당수가 ‘죽은 건 안타깝지만 선배에게 대든 후배는 손을 봐주어야 한다’고 답했다. 이러한 평소의 인식이 비극적인 사건을 키웠다.

8) 지난 2010년 7월 19일 수원 D초등학교 4학년 교실에서 담임인 A모 여교사가 평소 행실이 불량한 B군을 꾸중하던 중 B군이 반발하며 학생들이 보는 앞에서 담임교사에게 욕설을 퍼붓고 뺨을 때리는 사건이 발생하였다. 2009년 말에는 서울의 한 고등학교에서 남학생이 기간제 여교사에게 ‘누나 사귀자’라면서 희롱하는 장면을 담은 동영상이 인터넷에 유포돼 논란을 불러일으키기도 했다.

거이기도 함.

□ 구체적인 학생인권 실태

- 지난 2009년 11월, 경기도학생인권조례제정자문위원회의 의뢰로 실시된 경기 지역 학생 인권실태 조사 결과⁹⁾에 따르면, 초등학생 가운데 △다섯 명 중 하나가 교사에 의한 손찌검을 경험했고(19.3%) △단체벌 경험은 45.9% △일기장 검사 경험은 60.6%로 나타났음. 가장 심각한 인권문제로 생각하는 것에 대해서는 △언어폭력 433명(12.5%) △집단 괴롭힘 330명(9.5%) △잡은 학교시험 280명(8.1) △벌세우기 264명(7.6%) △신체적 폭력(체벌) 255명(7.3%) △일기장 검사 243명(7.0%) 순으로 대답함. 인권교육을 받아 본 적이 없거나 받았는지 아닌지 모르겠다고 답한 비율은 70%를 넘어섬.

중·고등학생 대상 조사 결과를 보면 △두발 규정 위반을 이유로 강제이발 등 폭력을 경험한 학생이 30% 가까이로 집계되었으며, △보충·야간 수업 등 정규교과외 교육활동에 강제 참여한다는 비율이 40%를 넘어서는 것으로 확인됨. △체벌을 매일 수시로 경험한다는 비율도 35.2%, △학교 운영에 학생의 의견이 전혀 반영되지 않는다는 답이 40.1%, 학교에서 인권을 침해받고 있다고 답한 비율이 50.8%로 나타남.

교사들도 인권교육의 필요성에 97.1%가 동의하였으나 절반 이상이 인권교육을 실시한 경험이 없다고 답했고, 학생자치권 보장 수준을 높여야 한다는 데 압도적 찬성(80% 이상)을 나타냄. 체벌과 관련해서도 전문적 상담과 치료가 체벌을 대체할 수 있다고 답한 교사가 92%로 집계됐고, 정규교과 외 교육활동에 대해서도 학생의 자유에 맡겨야 한다는 의견이 96.9%로 확인됨.

- <청소년인권행동 아수나로>를 포함해 청소년인권단체들이 2009년 11월 1일 발표한 「2008년 이후 학생인권실태조사 결과 발표 자료집」¹⁰⁾에 따르면, 학생인권이 침해되고 있거나 매우 침해되고 있다고 답한 중학생이 46.2%, 같은 내용으로 답한 고등학생이 59.7%였음. 또한 2008년 이후 학생인권이 보장되는 방향으로 바뀌었다고 답한 중학생은 4.3%, 고등학생은 4.0%였던 데 반해, 침해하는 방향으로 바뀌었다고 답한 중학생은 28.0%, 고등학생은 32.5%였음. 또한 주목할 만한 결과는 체벌 경험이 주1회 이상이라고 답한 중학생이 52.1%, 고등학생이 49.9%였음. 체벌이 일어나는 주요 원인들을 살펴보면, 중학생은 △과제나 수업태도(62.3%) △두발·복장 위반(56.4%) △지각·결석(44.1%) △교사 지도 불응(28.7%) 순으로 나타났고, 고등학생은 △두발·복장 위반(55.4%) △과제나 수업 태도(54.8%) △지각·결석(52.3%) △교사 지도 불응(34.6%) 순으로 나타났음. 이는 체벌 문제가 따로 분리되어 있는 행위가 아니라, 두발·복장 규제 등 다른 인권문제와 연동되어 발생하고 있음을 의미함. 나아가 학교 안에서 경험하는 차별에 대해서도 중학생은 △성적 차별(59.3%) △외모·신체에 따른 차별(28.4%)△나이·학년에 따른 차별(23.3%) △성차별(20.1%) △장애 차별(15.4%) 순으로 답했고, 고등학생은 △성적 차별(69.6%) △나이·학년에 따른 차별(27.6%) △외모·신체에 따른 차별(25.9%) △경제력에 따른 차별(15.7%) 순으로 답했음.

9) 이 실태조사는 2009년 10월~11월까지 2개월에 걸쳐 학생 2,020명(초등 934명, 중·고 1,086명), 경기도교육청 소속 교사 586명, 경기도 거주 학생보호자 345명 등 총 2,950명을 대상으로 실시되었다. 진영중 외, 「학생인권 보장을 위한 경기도조례안 개발연구」, 2009.

10) 이 실태조사는 2009년 8월 31일부터~10월 1일까지 전국 중학생 656명과 고등학생 1,366명을 대상으로 실시되었다.

성정체성이나 성적 지향에 따른 차별 경험도 중학생이 6.1%, 고등학생이 3.5%에 달함. 차별이 없다는 응답은 중학생이 22.4%, 고등학생이 17.0%에 그쳤음.

2. 학생인권보호입법, 어떻게 할 것인가?

- 학생이 독자적인 권리의 주체이며 우리 교육이 학생인권을 보장하는 방향으로 재편되어야 한다는 주장에 대해서는 이제 보편적 공감대가 형성돼 있음. 그러나 학생인권 보호입법의 방향과 내용에 대해서는 상당한 이견이 존재하고 있는 상태임.

□ 초·중등교육법의 개정 보완

- 초·중등교육법에 학생 인권 보장 규정을 보완해야 한다는 주장은 시민사회와 교육주체들의 오랜 요구였음. 이런 요구를 받아 안아 지난 16대 국회에 강제 보충·야자 금지, 체벌 금지 등을 명시한 학생의 초·중등교육법 개정안(최순영 의원 대표 발의)이 제출되었으나 2007년말 18조의 4(학생의 인권 보장) 조항¹¹⁾이 선언적으로 추가되는 정도로 그쳤음. 이런 선언적 규정으로는 학생의 인권을 보호하는 법으로서의 보호 효과를 기대하기에 터무니없이 부족함.

- 특히 최근 학생인권조례 제정 움직임이 이어지면서, 지역마다 학생인권 보장 수준에 차이가 발생함으로써 학생의 인권이 법적으로 불평등하게 보호되는 결과가 초래될 수 있음. 이러한 지역별 편차를 극복하고 학생인권에 관한 전국적인 '최저 기준'을 확보하기 위해서라도 초·중등교육법의 정비는 필수적 과제라고 봐야 할 것임.

- 따라서 초·중등교육법에 학생인권의 기준을 좀더 구체화하여 △비차별과 평등의 원칙 △신체의 자유, 표현의 자유, 프라이버시권 등 학생의 시민·정치적 권리 △건강권, 교육권 등 학생의 경제·사회·문화적 권리 △학생의 학교 운영 참여권과 자치권의 구체적 내용 등이 명시되어야 하고 △학생 징계 과정에서 적법절차의 권리를 보장할 필요가 있음. 나아가 교육당국과 학교의 인권보장 의무를 구체화하여 △학생의 의견과 최선의 이익에 대한 최우선적 고려 △학생인권실태의 정기적 조사 △인권교육 실시 △관련 기관의 협조 의무 등을 명시하는 것이 필요함.

- 특히 초·중등교육법 시행령 31조 7항은 '교육상 불가피한 경우 체벌을 허용하고 있다'는 법 해석과 '체벌은 원칙적으로 위법하나 형사처벌 과정에서 위법성을 조각하는 예외적 사유를 제시하고 있을 뿐'이라는 법 해석 상의 다툼이 끊임없이 벌어지고 있음. 이렇게 법령이 자의적 해석의 길을 열어주고 있다 보니 '체벌 없는 학교'가 교육당국의 지침으로 선포되어도 제대로 정착되지 못하였음. 그 결과 올해 7월 발생한 일명 '오장풍 교사 사건'을 비롯하여 체벌 관련 사고가 끊임없이 일어나고 있음. 여기에다 대법원이 체벌 관련 지침을 제공함으로써, 마치 체벌이 일정한 요건과 절차를 갖추면 허용되는 것인 양 이해되고 있는 형편임. 반면 유엔아동권리협약을 비롯한 국제법은 체벌을 '고문'의 일종으로 바라보고 공식적

11) "학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다."

금지를 명시적으로 요구¹²⁾하고 있고 세계 각국의 체벌 금지 움직임과도 우리 법 현실은 배치되고 있는 실정임. 또한 시행령 31조 7항의 개정을 통해 학생에게 신체적 고통을 가하고 굴욕감을 주는 모든 형태의 체벌이 명시적으로 금지되어야 할 것임.

□ 교육자치법규로서 학생인권조례 제정

- 전국 차원의 법 개정과 아울러 교육자치법규로서 학생인권조례 제정도 병행될 필요가 있음. 학생인권조례는 상위 법규범에 근거하여 학생인권 기준을 세부화하는 한편, 교육청과 학교의 인권 보장 책임을 구체화하고 ‘학생인권옹호관’이라는 권리구제기구의 신설을 통해 학생의 인권이 학교 현장에서 두텁게 존중, 보장될 수 있도록 하는 위상을 갖고 있음. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무로 되어 있고 「초·중등교육법」 18조의 4가 학생인권 보장 책임을 명시적으로 요구하고 있는 만큼, 학생인권조례의 법적 근거는 충분하다고 봐야 할 것임. 아울러 「초·중등교육법」에 따라 교육감이 공·사립학교에 대한 지도·감독권(7조)과 학교규칙에 대한 인가권(8조)을 갖고 있는 만큼, 학생인권조례의 제정으로 교육감의 지도·감독권과 학칙 인가권의 행사 기준과 범위를 구체화하는 효과도 기대할 수 있음.

- 지방교육청 차원에서 학생인권이나 학교규정의 구체적 가이드라인을 제시하는 일은 학교의 자율성을 우리보다 더 강조하고 있는 미국에서도 낮은 일이 아님. 일례로 「뉴욕시 징계 및 중재 기준(규율규정과 학생의 권리·책임 규정)」을 살펴보면, 교육청 지침을 통해 학생의 권리와 책임을 동시에 명확히 제시하고 있음.¹³⁾

- 우리의 경우, 교육청 차원의 가이드라인이나 지침 수준이 아니라 조례 제정이 별도로 요구되는 이유는 조례라는 형식을 통해 법적·정책적 안정성을 높이는 한편, ‘학교 자율화’라는 명분으로 학생인권이 법의 사각지대에 놓이는 일이 없도록 해야 할 현실적 필요성이 있기 때문. 2008년 정부에 의해 취해진 ‘4.15 학교자율화 조치’는 학생인권에 중대한 영향을 미칠 수 있는 주요 정부 지침들¹⁴⁾이 교육청이나 학교 단위로 위임되는 한편, 학교규칙에 대한

12) “유엔자유권위원회는 교육 또는 훈육을 목적으로 하는 과도한 체벌을 포함한 신체형에까지 ‘고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 처우 또는 형벌의 금지’를 확대해야 한다는 견해를 갖고 있다.”(유엔자유권위원회 일반논평 7, 2항) “유엔아동권리위원회는 2006년까지 100개국 이상이 학교 및 아동에 대한 형사체제에서 신체적 처벌을 금지할 것으로 생각한다(5항). 본 위원회는 체벌의 사용이 아동의 고유의 존엄성을 존중하는 것이 아니며 학교의 징계에 엄격한 제한을 가하는 것도 아님을 위원회의 최종견해에서 분명히 확인하였다(7항). 본 위원회는 ‘가정과 학교에서 훈육의 형태로 이루어지는 것을 포함하여’ 모든 형태의 폭력을 금지하기 위하여 법제화하거나 법률을 폐지할 것을 요청하였다(8항).”(유엔아동권리위원회 일반논평 8)

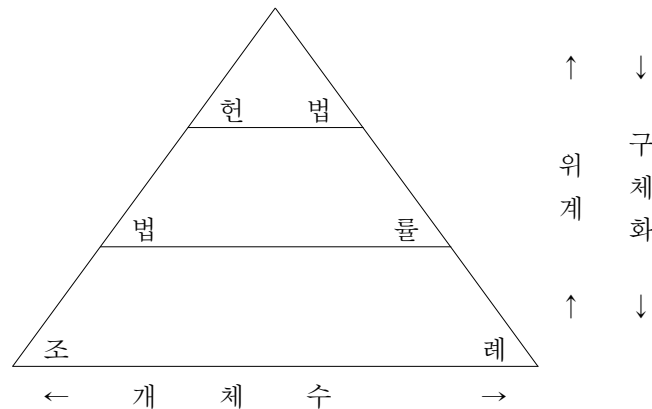
13) 뉴욕시 교육청이 제시한 학생의 권리로는 △무료 공립학교 교육을 받을 권리(차별, 괴롭힘, 편견 없는 안전한 교육환경에서 교육을 받을 권리, 피해를 입었을 경우 구제를 받을 권리, 개인 기록에 대한 비밀을 보장받을 권리 등) △표현 및 개인의 자유(학생회 또는 각종 모임을 구성, 참여할 권리, 학교생활에 의견을 표명할 권리, 교육과정에 영향을 미치는 학교위원회를 대표할 권리(필요시 투표권도 행사), 정치적인 것을 포함하여 전단지 배포하거나 배지, 완장 등을 착용할 권리, 자신의 복장을 결정할 권리(위험하거나 학업에 방해가 되는 경우를 제외), 체벌을 받지 않을 권리, 몸 수색 등 부당한 검색을 받지 않을 권리, 맹세를 위한 기립을 거부할 권리 등) △적법절차에 대한 권리(징계조치에 대해 통보받을 권리, 이의를 제기할 권리, 성인 또는 대리인과 동반 출석할 권리 등)가 포함된다.

14) △수준별 이동수업, 0교시·심야보충과 관련한 학사지도지침 △방과후 학교 운영 지침 △사설모의고사 참여 금지 지침 △혼자 지침 △중교교육 교육과정 지도 철저 지침 △전문계고(실업계고) 현장실습 운영 정상화 방

교육감의 인가권까지 삭제하는 방향으로 초·중등교육법을 개정한다는 내용을 담고 있었음. 이에 따라 같은 해 11월 12일, 교육감의 학칙 인가권을 삭제하는 초·중등교육법 개정안이 정부에 의해 제출되어 현재 국회 계류 중에 있음. 이러한 조치는 단위 학교의 민주적 참여 통로와 의결체계가 갖추어지지 않은 상태에서 학교장의 권한만 비대하게 만들 수 있으며, 인권이라는 중대 사항을 개별 학교 단위에만 맡겨두는 것은 국가의 인권 보장 책무를 방기하는 것이라는 비판이 제기되고 있음. 실제 4.15 학교자율화 조치 이후 야간 12시까지 또는 토요일에도 강제자율학습을 실시하는 학교, 0교시 수업을 운영하는 학교, 쉬는 시간을 5분으로 단축한 학교 등이 증가하기도 하였음. 이렇듯 정부 차원의 각종 지침들이 폐지되고 있는 환경에서 교육자치입법을 통해 학생인권의 구체적 보호 지침을 수립하는 일은 더욱 중요성을 지닌다고 봐야 할 것임.

- 학생인권조례에 대해 구체적 법률의 위임이 없다는 비판 의견도 있으나, 이는 법률 해석에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 봐야 할 것임. 지방자치법 9조 2항 5호는 교육에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있고, 지방교육자치에 관한 법률 2조 역시 교육에 관한 사무를 시·도의 사무로 규정하고 있음. 게다가 학생인권조례는 학생의 인권을 제한하는 것이 아니라, 교육청·학교·교사의 직무에 관한 권한이 학생 인권을 보호하는 범위 내에서 행사되도록 하는 것이기 때문에 법률의 특별한 위임이 필요하지 않는 사항이기도 함.¹⁵⁾ 학생인권조례가 헌법과 유엔아동권리협약 등 상위법보다 낮은 기준을 규정하여 학생의 인권을 제한할 경우에만 상위법을 위반한다고 봐야 할 것임. 이와 관련해서 오동석 교수(아주대 헌법학)는 헌법과 법률, 학생인권조례의 관계를 아래와 같이 제시한 바 있음¹⁶⁾.

<그림 1> 법규범 형식에 따른 위계도

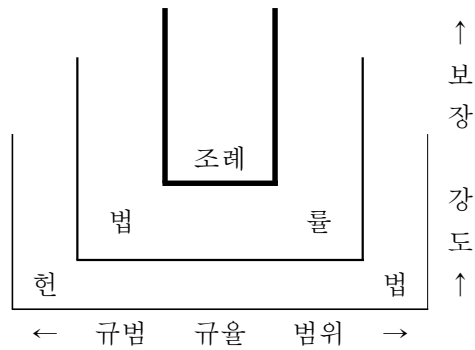


<그림 2> 법규범 형식에 따른 인권보장의 강도

안 등이 대표적이다.

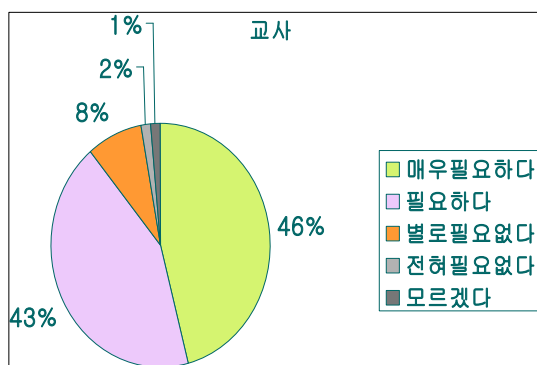
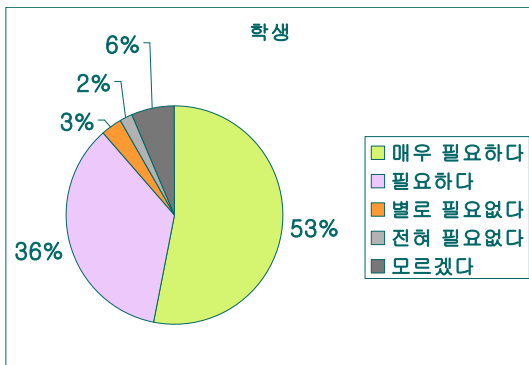
15) 지방자치법 제22조는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하지만, 지방의회는 민주적 정당성을 가진 기관이기 때문에 그 위임은 포괄적인 위임도 가능하다. 헌재 2004.9.23. 선고 2002헌바76 결정; 대판 2006.9.8. 선고 2004두947 판결; 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009, 317.

16) 경기도교육청, 「경기도학생인권조례 공청회 자료집」(2010년 1월 19일)에서 재인용.



- 학생인권조례의 제정이 학교의 자율성을 무시한다는 주장 역시 마땅한 근거를 찾기 어려움. 우리 헌법이 국민이 누려야 할 기본권의 목록을 제시하고 있다고 해서 국민 생활을 획일적으로 규제한다고 보는 주장이 터무니없듯이, 학생인권조례가 학교의 자율성을 침해한다는 주장 역시 근거가 없다고 봐야 할 것임. 부당한 국가 통제로부터 학교의 자율성은 보장되어야 하지만 그 자율성은 법이 요구하고 있는 학생의 인권 보장 책임을 다하는 범위 안에서 존중되어야 할 것임. 학교장의 재량권이나 학칙 제정권, 학교 자율성 등은 우리 헌법과 국제인권법이 보장한 학생인권과 비교해 하위의 권리일 뿐 아니라, 그 구성원인 학생의 인권을 제한하기 위해서가 아니라 외부의 부당한 규제를 향해 학교 구성원의 이익을 보호하기 위해 요청되는 권리일 것임.

- 학생인권의 신장을 위해서는 학생인권조례를 비롯하여 별도의 법제화가 필요하다는 인식은 교육주체들 사이에 보편적 인식이 되어가고 있음. 2010년 10월 18일, 학생인권조례제정운동서울본부가 참교육연구소에 의뢰해 교사 1578명, 학생 1885명, 학부모 959명을 대상으로 실시한 「인권에 관한 학생, 교사, 학부모 의식조사」 결과에 따르면, 학생인권조례가 ‘매우 필요하다’고 답한 학생이 53.6%, 교사는 45.8%였고, ‘필요하다’고 답한 학생이 35.6%, 교사가 42.9%로 매우 높은 동의율을 보였음. 학부모도 ‘매우 필요하다’가 26.6%, ‘필요하다’가 61.0%로 집계됨.



- 교육 관련 주체들이 별도의 조례 제정을 요구하는 이유는 학생의 자치권이 보장되어 있지 않고 학교안 민주적 소통구조가 마련되어 있지 않은 상태에서 ‘학교 자율’이란 법치(法

治)나 협치(governance)가 아니라, 인치(人治)나 지배(domination)를 초래하게 될 것이란 우려 때문이다. 학교의 자율성이 민주적 가버넌스에 기반하도록 하기 위해서도 학생인권조례를 통해 학생의 자치권을 강화하는 일은 필수적이라고 볼 수 있음.

- 학생인권조례를 통해 설치되는 ‘학생인권옹호관’ 제도와 그 밖의 인권 신장 프로그램들에도 주목할 필요가 있음. 학교 안에서 발생하는 인권문제들은 잘 드러나지 않을 뿐더러 설령 드러내는 경우라 하더라도 피해사실을 입증하기가 어렵고 사건 해결에 시간이 오래 소요되는 특성을 갖고 있음. 사건 해결에 시간이 걸리면 걸릴수록 당사자에게 돌아가는 불이익이 커지는 것은 물론, 교육 분위기가 깨지거나 구성원 사이의 신뢰가 크게 훼손되는 결과로 이어지기도 함. 따라서 교육현장의 특수성을 감안하여 학생의 접근이 용이하고 신속한 해결이 가능한 별도의 권리구제기구가 마련될 필요가 있음. 또 인권 친화적 학교 문화를 조성하기 위해서는 인권에 대한 관심이 일상적으로 환기되고 교육 목표 가운데 하나로 자리잡을 수 있도록 교육이나 실천 계획이 지속되어야 함.

3. 정부의 초·중등교육법 개정 시도, 무엇이 문제인가?

- 현재 교육과학기술부(아래 교과부)는 학생인권조례에 대해 부정적 입장을 갖고 있는 것으로 파악됨. 이러한 과정에서 한국교육개발원이 <학생권리의 보장방안 마련을 위한 공개 토론회>를 열고 위탁연구 결과(교육법연구팀, 발표자 강인수)를 발표함. 교육법연구팀은 이날 토론회에서 「학생의 권리와 학교교육의 사명, 어떻게 조화시킬 것인가 - 학생권리 신장을 위한 법령 개정 방안」이라는 제목의 발표문을 통해 초·중등교육법과 시행령 개정 시안을 제시하였음. 뒤이어 교과부는 9월부터 관련 단체 방문을 시작하고 10월 7일 <학생권리 신장방안 마련 관계자 회의>를 통해 초·중등교육법 시행령 개정 계획을 내놓음. 이 자리에서 교과부는 애초 갖고 있던 권역별 공청회 개최 계획을 취소하고 그날의 협의회 자리가 마지막 의견 수렴의 장임을 명확히 하면서 올해 내 시행령 개정을 마무리 짓겠다는 일정을 천명함.

- 교과부가 출발 자료로 삼은 교육법연구팀의 초·중등교육법 개정 방향도 문제지만, 시행령의 개정 계획은 더 큰 헌법적, 인권적 문제를 야기하고 있음.

□ 교육법연구팀 개정안의 문제점

- 교육법연구팀이 제시한 초·중등교육법 개정안의 가장 큰 문제점은 2007년말 간신히 마련된 18조의4(학생의 인권 보장) 조항을 완전히 무력화할 수 있는 18조의5(학생의 권리의 한계) 조항¹⁷⁾을 신설하고 있다는 점임. 이 조항은 ‘학교의 교육목적’이라는 모호한 기준을

17) [교육법연구팀, 초·중등교육법 개정 시안] 제18조의5(학생의 권리의 한계) ① 제18조의4에 따른 학생의 권리 행사는 학교의 교육목적과 배치되어서는 안 된다. ② 학교의 장은 교육활동을 보장하고, 질서를 유지하며 타인의 권리를 보호하기 위하여 필요한 경우 학칙이 정하는 바에 따라 제18조의4에 따른 학생의 권리 행사를 제한할 수 있다. 다만, 학생의 권리의 본질적인 부분은 제한할 수 없다.

갓대로 학생의 인권을 광범위하게 제한할 수 있는 길을 열어두고 있음. 학생의 권리 행사가 교육 목적에 부합하는지 여부에 대한 판단권, 교육활동이나 질서 유지 등에 대한 판단권이 학교장에게 백지위임되어 있어, 오랜 해결 과제로 줄곧 끔혀왔던 ‘자의성의 지배’를 아예 법률로 보장하는 결과를 초래하게 될 것임. 또한 인권을 다루는 법규정으로서는 매우 모호하고 불명확한 기준을 제시하고 있을 뿐 아니라, 학교장의 권한 강화 이외에는 별도의 입법 효과가 보이지 않는 개정안이라고 볼 수 있음.

- 반면 구체적 입법 효과가 두드러지는 체벌 금지 관련 조항은 여전히 시행령에 두고 있음.¹⁸⁾ 학생의 존엄성과 신체의 자유에 중대한 영향을 미치는 체벌 관련 조항은 시행령이 아니라 모법에 규정하는 것이 마땅할 것임. 또한 학교장에게는 학생의 인권을 제한할 권한을 백지위임하면서도 학생생활규정을 개정할 시 학생의 의견을 듣는 정도에 그치도록 한 것¹⁹⁾ 역시 문제가 큼. 이와 같은 조항으로는 학교장의 자의적 해석권한을 제어하는 데 역부족일 수밖에 없음. 실제로 2005년 학생의 의견을 민주적으로 수렴하여 두발규정을 제·개정하라는 서울시교육청의 지침과 이듬해 교과부의 동일한 지침을 따른 학교가 거의 없었음. 이에 반해 「경기도학생인권조례」는 ‘학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리’ 조항(19조)을 포함시켜 △학생의 인권을 존중하는 학칙 제·개정 △학칙 제·개정 과정에서 학생 의견을 수렴하고 학생회 등 학생자치기구의 의견 제출권을 보장하고 있음. 또한 ‘정책결정참여권’(20조)을 통해 학생대표의 학교운영위원회 참석권을 보장하고, ‘규정개정심의위원회’ 구성(46조)을 통해 학생대표의 규정개정 참여 틀을 확보하고, 학생 의견을 민주적·합리적 수렴하도록 다시금 강조하고 있음. 이와 같은 중층의 보장 규정을 마련한 것은 학생의 의사가 실질적으로 반영될 수 있는 구조를 확보함으로써 학교 안 민주주의를 보장하기 위한 것임.

- 무엇보다 개정안은 학생의 권리를 조례가 아닌 ‘학칙’에서 다루도록 명시함으로써 학생인권조례가 초·중등교육법으로 보장된 학교장의 권한(학생의 권리 행사 제한 권한)을 침해하는 것이라는 해석을 가능케 함으로써, 지방교육자치의 정신과 법 원리를 중대하게 침해하고 있음. 게다가 학생인권의 기준을 정하는 일을 개별 학교 단위에 곧장 위임함으로써, 학교별 학생인권 보장 편차가 크게 벌어지는 또 다른 혼란 상황을 초래할 수 있음.

□ 교과부 시행령 개정안의 문제점

- 교과부가 최근 추진중인 초·중등교육법 시행령 개정안은 교육법연구팀이 제시한 안보다 더 큰 문제점을 지니고 있음. 교과부는 애초 교육법연구팀이 법의 신설조항으로 제시했던 18조의5에 담긴 내용을 시행령 31조의5에 옮겨 실고²⁰⁾ 나머지 시행령 개정 내용은 교육법

18) [교육법연구팀, 초·중등교육법 개정 시안] 「초·중등교육법 시행령」 제31조의5(신설) 제1항 단서

- (제1안) 다만, 학생에게 신체적 고통을 가하는 방법은 지도 방법은 제외한다.

- (제2안) 다만, 교육상 불가피한 경우에도 신체 또는 도구를 이용하여 학생에게 신체적 고통을 가하는 방법은 제외한다.

19) [교육법연구팀, 초·중등교육법 개정 시안] 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제1항 제7호(개정), 제4항(신설)

제9조(학교규칙의 기재사항) ①법 제8조의 규정에 의한 학교의 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

- 7. 학생포상 및 학생징계를 포함한 학생생활지도

④ 제1항제7호의 사항을 제정 또는 개정할 때에는 미리 학생의 의견을 들어야 한다.

20) [교과부, 초·중등교육법 시행령 개정안] 제31조의 5(학생권리 보장 및 한계) ① 학교의 장은 법 제18조4의

연구팀이 제시한 대로 따라 시행령 개정안을 마련하였음. 이는 법률에서 구체적 범위를 정하여 위임한 사항만을 규율하도록 한 헌법 75조를 위반하고 있을 뿐 아니라, 국회의 검토도 받지 않는 절차만으로 학생의 인권을 제한할 수 있는 법령을 창설하고 있음.

- 초중등교육법과 시행령의 개정은 학생인권 보호 입법이라는 방향에 충실하게 이루어져야 할 것이며, 그럴 때 우리 법률은 교육자치의 철학을 지원하고 국제적 수준으로 발돋움하는데 기여하게 될 것임.

4. 학교 인권교육의 방향과 과제

□ 학교 인권교육, 왜 중요한가

- 학생인권 보호 입법의 내용이 교육현장에 정착하고 구성원들의 자발적 준수를 기대할 수 있기 위해서는 인권교육이 필수적으로 요청됨. 인권교육은 유엔의 여러 문서를 통해 연거푸 확인된 바와 같이 인권침해를 예방할 수 있는 근본적 수단임²¹⁾. 인권이 무엇인지 알지 못한다면 인권을 존중하거나 방어하기 어렵기 마련임. 국제인권법 체계는 인권교육을 단순히 추구해야 할 이상이 아니라 국가에 의해 보장되어야 할 구체적 권리라는 개념을 발전시켜 왔음. 1993년 ‘비엔나 세계인권선언과 행동장령’, 그리고 1994년 유엔총회가 선포한 「유엔 인권교육10년」(UN Decade for Human Rights Education, 1995-2004)은 인권교육을 기본적 인권 가운데 하나로 분명히 위치시키면서 인권교육의 국가적 이행체계를 마련해야 할 각국 정부의 책임을 촉구하고 있음. 최근에는 유엔에서 ‘인권교육에 대한 권리 선언’이 준비되고 있기도 함. 인권교육이 하나의 권리라는 것은 모든 사람이 인권교육에 접근할 수 있도록 기반을 조성할 의무가 국가에 있음을 의미하는 것임.

- 그러나 우리 사회에서는 학교 인권교육을 제도적으로 뒷받침할 만한 법적 기반이 거의 없음. 그동안 국가인권위원회를 중심으로 하여 △초중고 인권연구학교 운영 △인권교육실천대회 개최 △인권 관련 내용이 한층 강화된 학교교과서 개정 △온·오프라인에서 교사 대상 인권연수 프로그램 실시 등이 실시되면서 인권교육이 점차 확산되고 있기는 하나 보편적 접근성이 보장되지는 못하고 있음. 그나마 경기도학생인권조례의 제정·공포로 인권교육이 최초로 제도화되기에 이룸. 대학의 경우에도 2008년부터 국가인권위원회가 지역별 인권교육·연구 중심대학을 지정하는 교류협정서(MOU) 체결 방식을 통해 대학 내 인권교육 저변을 구축하는 일에 나서고 있기는 하나²²⁾, 소수 대학에 그치고 있고 사범대·교대 등 교사 양성과정이나 교육청 차원의 연수과정에 인권교육이 들어서지는 못하고 있음. 학생인권조례제정은

규정에 의하여 학생의 표현의 자유와 사생활의 자유 등 학생 권리 보장을 위하여 필요한 사항을 지원하여야 한다. ② 학교의 장은 교육활동을 보장하고, 질서를 유지하며 타인의 권리를 보호하기 위하여 필요한 경우 학칙이 정하는 바에 따라 제1항에 따른 학생의 권리 행사를 제한할 수 있다.

21) ‘세계인권선언’(Universal Declaration of Human Rights) 전문(前文)은 인권에 대한 공통의 이해가 인권에 대한 인류의 약속을 이행하는 데 가장 중요하다는 점을 확인하고 있다.

22) 지역별 인권교육·연구 대학으로 지정된 학교는 전남대학교(광주·전남지역), 영남대학교(대구·경북지역), 인화대학교(인천지역), 한양대학교·이화여자대학교·고려대학교(서울지역), 전북대학교(전북지역), 충남대학교(충남지역), 부산대학교(부산지역), 경상대학교(경남지역) 등이다.

동서울본부가 실시한 「인권에 관한 학생, 교사, 학부모 의식 조사」에서도 교사들이 인권 교육을 받아본 경험이 있는지를 물어보았으나 교육·인권단체들이 주최한 자율연수를 제외하곤 공적 공간에서 인권교육을 받아본 경험이 거의 없는 것으로 드러남.

	교대·사대 교육과정	교육청 주관 신규교사 교육과정	교육청 주관 1정연수	자율연수
있다	10.3%	4.8%	6.5%	45.6%
없다	89.7%	95.2%	93.5%	54.4%

□ 학교 인권교육의 접근 방향

: 책임이 아닌 권리에 기반한 접근

- 학생 대상 인권교육이든 교사 대상 인권교육이든, 대상에 관계없이 인권교육은 ‘책임’이 아니라 ‘권리’에 기반한 접근을 취해야 함. 단순히 금지 행동의 목록을 제시하거나 일방을 피해자로만 호명해서는 문제의 뿌리를 건드릴 수도, 자발적 인권 실천을 기대할 수도 없게 됨. 학교 인권교육이 학생과 교사의 인권 역량을 길러내기 위해서는 권리에 기반한 접근이 이루어져야 하고, 그를 통해 길러진 인권 역량으로 학교와 사회에 대한 책임 내용을 스스로 찾아나갈 수 있게끔 지원해야 함.

- 권리에 기반한 접근이란 인권의 기본 성격에 따라 제기되는 핵심 질문들을 놓치지 않고 교육 과정을 구성해야 함을 의미함. 아래는 인권의 기본 성격에 따라 탐색해야 할 주요 질문들을 구성해 본 것임. 이를 기초로 학교 인권교육이 담아내야 할 세부 내용을 구체화하는 작업이 뒤따를 필요가 있음.

인권의 성격	의미	인권교육에서 탐색해야 할 주요 질문들
보편성	언제 어디서나 누구에게나 보장되어야 할 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 인권이 말하는 ‘인’(人)은 누구인가. 누구의 권리가 왜 부정되고 있나(부정되어 왔나). • 사람, 시민, 국민의 차이는 무엇인가. • 어떤 공간에서 어떤 권리가 부정되고 있다. 권리 제한을 부정하는 근거는 정당한가. • 인권 관련 개념들의 정의는 모두의 경험을 고루 반영하고 있는가. 인권의 정의 자체가 누군가에게 불공평하게 구성되어 있지는 않은가(예: 고문과 여성에 대한 폭력이 불균형하게 다루어지는 이유). • 인권의 주체들이 스스로 자기 권리를 부정하는 무기력에서 벗어날 수 있는 방안을 무엇인가.
기본성	양도하거나 빼앗길 수 없는 권리, 비필수적 권리보다 우선해서 보장되어야 할 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 필수적 권리와 비필수적 권리를 구분하는 기준은 무엇인가. 그 기준은 정당한가. • 특정 사건, 특정 장면에서 부정되고 있는 인권은 무엇인가(숨겨진 인권문제, 숨겨진 인권이야기 발견하기). • 인권과 권리(특권)가 충돌할 때, 인권이 우선되어야 하는 이유는 무엇인가.

상호불가분성	시민·정치적 권리(자유권)와 경제·사회·문화적 권리는 떼려야 뗄 수 없게 서로 연결되어 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 자유를 침해하지 않고 평등을 침해할 수 없고, 평등을 침해하지 않고 자유를 침해할 수 없다는 말의 의미는 무엇인가. • 자유권과 사회권은 어떻게 연결되어 있다. 자유권과 사회권을 분리하고 자유권에 우선성을 부여해 온 흐름들은 어떤 결과를 초래했나. • 한 권리가 무너질 때 다른 권리들에는 어떤 영향을 미치게 되나. 인권의 총체적 박탈을 보여주는 장면은 무엇인가. • 한 권리를 이해함에 있어 자유권적 측면을 강조할 때와 사회권적 측면을 강조할 때 각각 그 권리의 의미와 실천은 어떻게 달라지나. 한쪽 성격에만 치우칠 때 놓치게 되는 문제들은 무엇인가?
상호의존성	권리들과 권리 주체들은 서로 의존하고 있음.	<ul style="list-style-type: none"> • 나의 권리는 다른 사람의 권리와 어떻게 연결되어 있나 (예: 학생인권이 보장되면 교사의 인권은 제한되는가 신장되는가). • 인권의 상호의존성을 보여준 대표적인 사건은 무엇인가. • 인권 보장을 위한 국제적 실천이 요구되는 이유는 무엇인가.
역사성	고정되어 있지 않고 새롭게 태동하고 발전하는 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 과거에는 만나기 힘들었던 새로운 권리 주장이 있는가. 새롭게 등장한 권리 주체는 누구인가. • 인권과 변화하는 사회구조는 어떻게 공명하는가. • 박제화된 인권지식을 습득하는 데 그치지 않고 인권감수성과 실천이 요구되는 이유는 무엇인가.

- 학교 인권교육은 또한 교실안 프로그램에 안주하지 않고, 학생들이 인권을 경험하고 행사할 수 있는 다양한 참여의 계기들을 열어주어야 함. 일례로 경기도교육청은 학생인권조례 제정을 추진하면서 ‘학생참여기획단’을 구성하여 학생들이 직접 조례의 내용을 제안하고 학생공청회만을 독자적으로 개최하는 등 경험의 장을 제공하였음. 이런 과정이 뒷받침될 때 권위주의적 학교 구조와 문화가 조금씩 인권친화적 구조와 문화로 재구성될 수 있음. 인권교육이 확산되고 그를 위한 법적·행정적 기반을 조성하는 일 못지않게 인권교육의 방향을 제대로 설정해야 인권교육이 가진 의미가 제대로 실현될 수 있음.

"나는 인권교육이 우리가 상상할 수 있는 것 이상으로 훨씬 큰 창조적 잠재성을 갖고 있기 때문에 정의(definition)를 허용하지 않는다고 생각한다. 우리는 인권교육을 현재 존재하는 방식으로 정의하고, 좋은 실천의 사례를 포착할 수 있고, 성공의 증거를 보일 수 있다. 하지만 사람들이 이 강력한 도구를 가지고 할 수 있는 것의 최소한을 어렵듯이 감지할 뿐이다."²³⁾

23) Flowers, Nancy, "What is Human Rights Education", *A Survey of Human Rights Education*, Bertelsmann Verlag, 2003.