

81를 학생의 날 맞이 토론회

“학생인권조례시대” 무엇을 어떻게 할 것 인가?

- * 일시 : 2010년 11월 2일(화) 오후 5시 30분
- * 장소 : 홍사단 3층 강당
- * 주최 : 전국교직원노동조합
참교육을 위한 전국학부모회
학생인권조례제정운동서울본부

81돌 학생의 날 맞이 토론회

“학생인권조례시대”
무엇을 어떻게 할 것 인가?

* 일시 : 2010년 11월 2일(화) 오후 5시 30분

* 장소 : 홍사단 3층 강당

* 주최 : 전국교직원노동조합
참교육을 위한 전국학부모회
학생인권조례제정운동서울본부

학생인권조례시대,
무엇을 어떻게 할 것인가?

글심는순서

* 토론회 순서	1
* 발제	
1. 학생인권조례의 의의와 과제 : 오동석(아주대 법학전문대학원 교수)	3
2. 경기도 학생인권조례는 교육 혁신의 마중물이다: 최형규(수원 유신고 교사)	15
* 주제별 토론	
1. 학생인권조례 전국화, 어떻게 준비할 것인가?	
- 서울지역 : 전 누 리(교육공동체 나다 활동가)	21
- 전북지역 : 오 이(전북평화와인권연대 활동가)	23
- 광주지역 : 박고형준(광주학생인권조례 추진위 활동가)	25
- 울산지역 : 우 기 택(울산인권운동연대 상임활동가)	29
2. 학생인권조례의 현장 정착을 위한 각 주체들의 역할과 과제	
- 학 생 : 클 린 앤(청소년인권행동 아수나로 수원지부)	31
- 학 부 모 : 최 주 영(참교육을 위한 전국학부모회 부회장)	32
- 교 사 : 김 영 삼(성동글로벌경영고등학교 교사)	38
- 시민사회 : 배 경 내(인권교육센터 들 상임활동가)	43
* 참고자료	
1. 학생인권에 대한 학생, 교사, 학부모 인식조사 결과	55
2. 서울학생인권조례안	71
3. 경기도학생인권조례	82
4. 광주광역시학생인권조례 안	91
5. 교과부의 학생인권 관련 초·중등교육법 시행령 일부개정안 추진 과정과 문제점	98

학생인권조례시대,
무엇을 어떻게 할 것인가?

토론회순서

* 사회 : 권혜진 홍사단교육운동본부 사무처장

1. 인사나누기

2. 학생인권 의식조사 결과 발표 : 공현(청소년인권행동 아수나로 활동가)

3. 주제발제

1. 학생인권조례의 의의와 과제 : 오동석(아주대 법학전문대학원 교수)
2. 경기도 학생인권조례는 교육 혁신의 마중물이다 : 최형규(수원 유신고 교사)

4. 주제별토론

1) 학생인권조례 전국화, 어떻게 준비할 것인가?

- 서울지역 : 전 누리(교육공동체 나다 활동가)
- 전북지역 : 오 이(전북평화와인권연대 활동가)
- 광주지역 : 박고형준(광주학생인권조례 추진위 활동가)
- 울산지역 : 우 기택(울산인권운동연대 상임활동가)

2) 학생인권조례의 현장 정착을 위한 각 주체들의 역할과 과제

- 학생 : 클린앤(청소년인권행동 아수나로 수원지부 회원)
- 학부모 : 최주영(참교육을 위한 전국학부모회 부회장)
- 교사 : 김영삼(성동글로벌경영고등학교 교사)
- 시민사회 : 배경내(인권교육센터 들 활동가)

* 자유토론

학생인권조례의 의의와 과제

오 동 석 (아주대 법학전문대학원 교수)

I. 여는 말

2010년 10월 5일 '경기도학생인권조례'가 공포되었다. 학생의 인권을 확인하고 보장하기 위한 입법의 시도는 국가인권위원회와 민주노동당 국회의원 그리고 광주와 경남 등에서 여러 차례 있었다. 경기도학생인권조례는 그 노력의 결실이다. 서울과 전북을 비롯한 다른 지역에서도 학생인권조례 제정을 추진하고 있다. 중요한 것은 한국 사회에서 학생 인권의 문제가 긍정적이든 부정적이든 활발하게 논의되고 있는 점이다. 학생인권조례를 통한 인권에 대한 학습은 이미 시작되었다.

II. 학생인권조례의 의의

1. 왜 '학생의 인권'인가?

가. 학생은 인간으로서 존엄한 주체이다

인간은 누구나 인간으로서의 동등한 자격과 처우 그리고 권리를 가져야 한다. 이미 우리는 헌법을 통하여 이를 확인하였다. 대한민국헌법 제10조 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다." 헌법은 미성년자라는 이유로 또는 학생이라는 이유로 이들을 성인과 다르게 처우할 수 있

다고 예정하지 않았다. 법률에 의해 미성년자 보호 차원에서 그들이 불이익을 받지 않도록 일정한 보호장치를 두고 있을 뿐이다. 그렇기 때문에 오히려 그들에게는 시행착오를 겪더라도 스스로 성찰할 수 있는 기회가 충분히 주어져야 한다.

학생이 인권의 주체이냐는 물음에 대하여 어느 누구도 내놓고 그것을 부정하지 못한다. 하지만 이러저러한 이유를 대며 실제로는 그것을 뒤집어버린다. 학생도 당연히 인권의 주체라는 원칙은 학생이라는 '신분'을 이유로 항상적이고 일상화된 예외 앞에서 빛을 잃는다. 그렇게 성인들은 자신들의 지배권을 유지하기 위하여 인권의 원칙을 헌신짝처럼 버린다. "사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다."는 헌법 제11조 제2항 위반이다. 예를 들면, 2010년 2월 24일 경기도의회에서 열린 제11회 경기교육포럼에서 김정래 부산교대 교수는 학생인권조례에 대하여 위협적이고 초헌법적이란 주장을 제기하였다.¹⁾ 그는 "인권조례안은 배우는 지위에 있는 학생을 사회계약설에서나 논의되는 자연상태의 자연인이나 이상적인 인격체로 전제하고 있다"며 "도덕권과 자연상태를 강조하면 조례의 지위가 아니라 법률을 넘어서 초법적인 성격을 지니게 된다"²⁾고 주장했다.

그런데 헌법학자들은 한목소리로 학생을 포함한 모든 국민에 대하여 인격체이기 때문에 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 있다고 설명한다. "인간의 존엄과 가치 존중의 원리는 윤리적·도덕적 차원에서는 윤리적·도덕적 규범을 의미하지만, 법철학적 차원에서는 초국가적 자연법원리를 의미하며, 또한 현행헌법처럼 실정헌법에 수용될 경우에는 그것이 법적 가치화하여 법규범성까지 가지게 된다."³⁾

헌법 제10조 제1문에 규정된 '인간으로서의 존엄과 가치'는 인간의 본질로서의 존귀한 인격주체성을 의미한다. 이러한 인격주체성은 양도하거나 포기할 수 없는 것이며 때와 장소를 초월하여 인간에게 고유한 것이다. 개인의 현실적 능력의 문제가 아니라 인간 존재 그 자체로부터 유래하는 것이다. 갓난아이라 해도 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다. 이것은 인류가 두 번의 큰 전쟁을 치르고 얻은 반성의 결과이다.

따라서 인간의 존엄과 가치는 모든 규범의 필수적인 전제이며, "우리가 무조건적으로 받아들여야 할 의제"⁴⁾이다.⁵⁾ 헌법재판소 역시 인간존엄을 "기본권보장의 핵",⁶⁾ "모든 기본권보장의 궁극적 목적(기본이념)"⁷⁾ 등으로 표현하고 있다. 여기에 어떠한 조건도 있을 수 없다.

나. 학생은 신민이 아니라 민주시민이어야 한다.

교육기본법 제2조에 따르면, "교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고

1) 발표문 또는 자료집을 구하지 못하여 신문에 의존하여 논의를 전개할 수밖에 없었다. 혹시 잘못 인용되었다면 당사자의 양해를 바랄 뿐이다.
2) 세계일보, 2010.3.3, <<http://www.segye.com/Articles/NEWS/WHOLECOUNTRY/Article.asp?aid=20100302005112&subctg1=01&subctg2=>>, 검색일: 2010.3.3.
3) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 375.
4) 장영수, 헌법학, 홍문사, 2009, 566.
5) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2007, 515.
6) 헌재 1992.10.1. 선고 91헌마31 결정.
7) 헌재 1990.9.10. 선고 89헌마82 결정.

자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다."

그런데 학생이 인권의 주체임을 긍정하는 경우에도 교육의 목적을 위하여 학교가 학생의 인권을 포괄적으로 제한할 수 있어야 한다는 의견이 있다. 이른바 '특별권력관계'론의 잔재이다.⁸⁾ 그것은 19세기 후반 독일의 권위주의적인 비스마르크헌법체제 공법이론에서 유래한다. 그 특징은 일반적인 국가-시민관계와 달리 특별권력관계에서는 기본권이 효력을 가지지 못하고, 법치주의가 적용되지 않아 구체적 법률의 근거가 없이 포괄적인 지배관계가 성립하며, 따라서 국가의 침해에 대해서도 법원에서 다툴 수 없다는 것이었다.⁹⁾ 특별권력관계론은 군주 또는 권위주의적 정권에 대한 충성을 강요하는 수단이었다.¹⁰⁾ 특별권력관계에서는 시민 또는 공민이 아니라 신민의 신분만이 존재하며, 국민이 되지 못하고 국가의 부속품으로 전락한다. 특별권력관계는 국가 내부에는 법이 침투할 수 없다는 논리이기 때문이다.¹¹⁾

그러나 현대 민주국가에서는 이른바 특별권력관계에서도 당연히 법치주의가 적용되며, 다만 구체적 행정목적에 따라 필요한 경우에 한하여 일정한 가중제한이 가능할 뿐이다. 물론 이 경우에도 헌법과 법률에 근거가 있어야 하고 일반적인 기본권 제한의 한계가 적용되어야 한다. 독일의 경우 헌법재판소는 학교제도에서 진급·유급 여부¹²⁾ 또는 새로운 교과과목(성교육)의 도입,¹³⁾ 교육내용과 목표, 학교조직의 기본구조(예컨대 학교의 종류, 교육과정, 교사와 부모의 공동결정 등) 및 학생의 법적 지위(예컨대 입학, 퇴학, 시험, 진급), 징계처분 등 중요한 결정은 입법자가 스스로 정하여야 하며 교육행정청에게 위임할 수 없다고 하였다. 입법자 역시 그것을 함부로 정하지 못하고 인권에 기속되어야 함은 두말할 나위가 없다.

따라서 학교에 재학 중인 학생에 대하여 교육행정청 또는 학교가 학생의 인권과 관련하여 법률의 구체적인 근거가 없는 한 포괄적인 또는 특별한 권한을 가질 수 없다. '교복 입은 시민'¹⁴⁾으로 학교와 학생의 관계는 "인격주체 상호간의 관계"¹⁵⁾이다. 학생이 미성년자이기 때문에 가지게 되는 법률행위의 제약성은 헌법에 합치하는 법률에 근거가 있는 경우에 한정된다. 즉 학생의 기본적 인권을 개별적 법률의 구체적 근거 없이 학교가 제한할 수는 없다.¹⁶⁾ 학생은 일방적으로 훈육되고 관리되는 대상이 아니다. 학생도 당연히 그리고 엄연히 기본적 인권의 주체이다.

그렇다면 왜 학생의 인권이 먼저인가? 학생은 학교의 관리자, 교사 그리고 학생의 보호자들보다 약자이기 때문이다. 학생의 인권 보장이 여타 주체들의 인권을 침해하며 '자칫 교육의 주체들을 평가

8) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2007, 120.
9) 김유환, "특별권력관계의 해체와 법리적 대안," 공법연구 제28집 제1호, 1999, 184; 홍정선, 앞의 책, 114.
10) 특별권력관계론은 "군주에 대하여 법률로부터 자유로운 영역을 확보"[김남진/김연태, 행정법 I, 법문사, 2009, 109]해 줌으로써 특별권력관계에 있는 사람들을 법의 보호영역으로부터 군주의 폭정에 아래로 추방한 셈이다.
11) 김남진/김연태, 앞의 책, 109.
12) BVerfGE 58, 258.
13) BVerwGE 47, 194; BVerfGE 47, 46.
14) 물론 이것은 비유적인 표현이며, 학생에는 당연히 교복을 입지 않는 초등학생도 포함된다.
15) 김남진/김연태, 행정법 I, 법문사, 2009, 110.
16) 같은 의견: 김남진/김연태, 앞의 책, 114.

가능성이 크다'17)고 주장하는 것은 어불성설이다. 이른바 '분할지배(divide and rule)'술이다. 어느 누구도 다른 사람의 인권을 침해할 수 없으며, 각자의 인권의 충돌하는 경우에는 양자 모두 최선의 보장이 이루어지도록 조정해야 하기 때문이다.

따라서 학생인권조례는 시민의 한 사람인 학생이 학교에서 자유·자율·참여·평등·비차별·안전·복지 등의 모든 인권을 누릴 수 있도록 그 내용을 구체적으로 확인하는 것이어야 한다. 헌법에 합치하는 법률적 梘이나 근거 없이 조례로써 학생의 인권을 제한하는 것은 헌법적으로 허용되지 않는다.

2. 왜 조례인가?

가. 학생 인권의 법적 근거

학생의 인권은 당연히 헌법에 의하여 보장된다. 그 구체적 내용은 대한민국에서 1991년 12월 23일 '유엔 아동의 권리에 관한 협약'(Convention on the Rights of the Child)이 조약 제1072호로서 효력을 발휘하는 순간 확인되었다.18) 조약은 법률과 같은 효력을 가지는 것으로 해석된다.19) 헌법 제6조 제1항은 국회의 동의를 얻어 조약을 체결·비준·공포하면 자동적으로 국내적 효력을 획득하는 방식을 취하고 있다. 이때 국회의 동의는 법률 형식일 필요가 없이 단순한 의결로 충분하다(헌법 제60조 제1항).

문제는 학생의 인권을 확인·선언하고 그것을 구체화하는 것이 아니었다. 그 인권이 보호될 수 있는 실효성 있는 규범이 필요한 것이었다. 그것은 법률일 수 있다. 2006년 3월 13일 민주노동당 최순영 의원은 이른바 '학생인권법안', 즉 '초·중등교육법 개정안'을 대표발의하였다. 그 내용은 학교장에게 학칙의 학생 인권 침해 방지 의무 부과, 학생회 및 학생자치활동 보장, 학생인권의 보장, 학생인권의 침해 행위의 금지, 교육공무원 및 학생에 대한 인권교육 실시 등이었다.

이 개정안은 학생인권을 침해하는 행위로 '학생에 대한 정규수업 이외의 교과수업 또는 자율학습 등의 명목으로 학생을 정규 수업 시작 이전에 등교시키는 행위', '학생의 명시적이고 자발적인 요청 또는 동의 없이 학교의 장이나 교사가 주도하여 야간에 학생으로 하여금 학교에서 추가수업을 받게 하거나 자습을 하게 하는 행위', '학생의 두발, 복장을 검사하는 등 신체의 자유를 침해하는 행위', '학생의 소지품, 가방, 일기 등 개인의 사적 생활에 속하는 물품들을 검사하는 행위', '가정환경, 성적, 외모, 성별, 국적, 종교, 장애, 신념, 성정체성 등 일체의 이유에 의한 차별행위(저소득층 및 장애인 등 사회적 약자, 학습부진학생을 우대하는 조치는 예외)', '그 밖에 교육인적자원부장관이 학생인권 침해의 소지가 있다고 판단하여 고시하는 행위' 등을 규정하였다.

이 법안은 2008년 5월 29일 제17대 국회의원의 임기만료로 폐기되었다. 다만 2007년 12월 14일 초·중등교육법 제18조의4로서 "학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시

17) 이성호, "경기議會, 학생인권조례안 폐기해야," 문화일보 2010.9.9, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2010090901033137191004>, 검색일: 2010.9.9.

18) 대한민국은 유엔아동권리협약에 대하여 1990년 9월 25일 서명, 1991년 12월 20일 비준하여 조약당사국이 되었다.

19) 현재 2001.09.27. 선고 2000헌바20 결정, 판례집 제13권 2집, 322.

된 학생의 인권을 보장하여야 한다."는 규정이 신설되었다.

그러나 그것만으로는 학생의 인권을 침해하는 행위나 관행 또는 학교 규정을 근절할 수 없었다. 헌법 제37조 제1항이 '국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다'고 규정하고 있다고 해도 눈에 보이지 않으면 사람들은 그것을 인권 문제로 인식하지 않는다. 권력자에게는 더욱 그렇다. 그렇기 때문에 인권규범은 권력제한규범으로 명시·변환되어야 할 필요가 있다.

나. 인권을 둘러싼 조례와 법률의 관계

학생인권조례에 대한 명시적인 법률적 근거가 없는 상태에서 학생인권조례를 제정할 수 있는가. 그 전례는 1992년 6월 23일 대법원이 청주시행정정보공개조례를 적법한 것으로 판결한 데서 찾을 수 있다.20) 이 판결을 계기로 지방자치단체에 의한 정보공개조례제정이 활발하게 이루어졌다.21) 대법원은 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있으며, 국가의 입법 미비를 이유로 지방자치단체의 자주적인 조례제정권의 행사를 가로막을 수 없다고 판시하였다.22) 그 이후 1994년 3월 2일에 '행정정보공개지침'(국무총리훈령 제288호)가 제정·발령되었고, 1996년 12월 31일에는 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'이 제정·공포되기도 하였다. 이 법 제4조 제2항에서는 지방자치단체가 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항의 의미는 법률이 정하는 내용에 비하여 약화되어서는 안된다는 의미로 해석되므로23) 주민의 알 권리를 보장하는 차원에서 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 한 법률보다 더 넓은 행정정보를 공개토록 하는 행정정보공개조례를 제정할 수 있다.24)

사실 학생인권조례의 법적 성격을 엄밀하게 정의하자면, '학생인권을 보장하는 범위 안에서 교육행정을 수행케 하기 위한 교육행정직무조례'이다. 조례는 헌법 제117조 제1항에 근거하여 주민의 복리에 관한 사무에 관한 사항을 법령의 범위 안에서 정한 자치법규범이다. 국가의 사무를 제외한 모든 사무는 법률의 수권이나 위임이 없어도 법령에 위배되지 않는 한 조례로써 규정할 수 있다.25) 지방자치법 제9조 제2항 제5호는 교육에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있으며, 지방교육자치에 관한 법률 제2조는 교육에 관한 사무를 도의 사무로 규정하고 있다. 학생인권조례는 학생의 인권을 제한하는 것이 아니라 학교와 교사의 직무에 관한 권한을 학생의 인권을 보호하는 범위 내에서 행사하도록 하는 것이기 때문에 법률의 위임을 필요로 하지 않는다.26) 학생인권조례에 법률의 위임은 필요하지

20) 청주시행정정보공개조례(안) 재의결 취소 사건, 대법원 1992.6.23. 선고 92추17 판결.

21) 1997년까지 178개의 지방자치단체에서 행정정보공개조례를 제정하여 운영하고 있다. 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998, 515-6.

22) 내무부 지방행정국, 지방자치단체의 재의·계소 조례모음집, 1996, 68, 70.

23) 오준근, 앞의 책, 524.

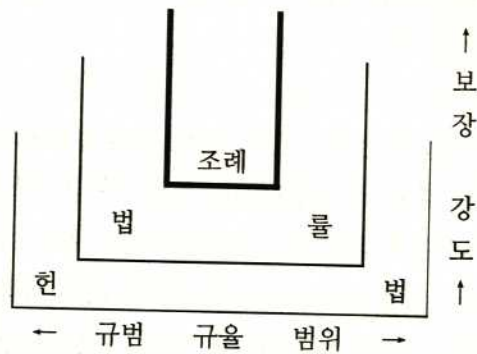
24) 정보공개조례의 제정방향에 대하여는 정준현, "정보공개조례제정의 가부 및 그 방향," 제25회 학술발표회, 한국공법학회, 1992.2.29, 35 아래.

25) 지방자치단체의 교육에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도의 사무이다(지방교육자치에 관한 법률 제2조).

26) 지방자치법 제22조 단서는 "주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이

않다. 오히려 학생인권조례가 학생의 인권에 대하여 헌법 및 아동권리협약 등보다 낮은 기준을 규정하여 제한하고 있는 것이 문제가 될 것이다. 헌법과 법률 그리고 인권조례의 인권보장 수준 관계를 아래의 <그림 1>과 같이 '그릇 쌓기'로 표시할 수 있다. 이것은 헌법문화의 격의 문제이다.

<그림 2> 법규범 형식에 따른 인권보장의 강도



법률은 '전국적 최저기준(national minimum)'으로서 작용하여 그보다 낮은 보장 수준을 최저기준으로 끌어올리는 구실을 한다. 법률 기준보다 높은 기준의 인권조례에 대하여는 효력이 없다. 물론 법률이 기본권을 제한함으로써 추구하고자 하는 "국가안전보장, 질서유지, 공공복리"(헌법 제37조 2항)와의 관계를 구체적으로 엄격하게 판단해야 하는 과제는 남는다.

다. '법률적 불법'에 대한 경계

최근 교육과학기술부에서 법률 또는 시행령을 개정하여 학칙에 의하여 학생의 인권을 제한할 수 있도록 하는 포괄적 근거를 마련하려는 것은 이른바 '백지위임'(포괄적 위임) 금지 원칙에 반하는 위헌적인 처사이다. 히틀러가 1933년 3월 24일 통과시킨 '민족과 국가의 위난을 제거하기 위한 법률안'(이른바 授權法)과 다를 바 없다. 법률은 의회가 아니라 정부에 의해서 제정될 수 있으며, 그것은 헌법을 어길 수도 있다는 내용이었다. 교과부가 시도하는 법률 또는 시행령이야말로 학교장에게 학생의 기본권을 제한할 수 있는 권력을 주려는 수권법이다. 나치스가 법률로써 불법을 자행했음을 상기해야 한다.

사실 이러한 위헌적 행태는 낫설지 않다. 초·중등교육법 제18조 제1항 본문은 학생의 징계와 관련하여 "학교의 장은 교육상 필요한 때에는 법령 및 학칙이 정하는 바에 의하여 학생을 징계하거나 기타의 방법으로 지도할 수 있다."고 규정하고 있고, 초·중등교육법 시행령²⁷⁾ 제31조 제7항은 "학교의 장은 법 제18조제1항 본문의 규정에 의한 지도를 하는 때에는 교육상 불가피한 경우를 제외하고는 학생에

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.

²⁷⁾ [시행 2010. 6.29] [대통령령 제22234호, 2010. 6.29, 일부개정]

게 신체적 고통을 가하지 아니하는 훈육·훈계등의 방법으로 행하여야 한다."고 규정하였다. 이것이 이른바 체벌의 법적 근거이다.

그런데 먼저 법률의 "기타의 방법"은 교사가 학생에게 징계 외에 지도의 방법을 제시한 것이므로 징계보다 더 가혹한 체벌의 근거일 수 없다. 그것은 구체적이고 명확한 수권규정이 될 수 없다. 법령 법률에 명시적 규정을 둔다고 하더라도 위헌 판단을 면치 못한다. 왜냐하면 체벌은 인간의 존엄 및 가치에 반하는 행위일 뿐 아니라 헌법 제37조 제2항의 비례원칙에 따라 엄격하게 판단하여야 하기 때문이다.

먼저 목적의 정당성을 보면, 체벌론자들은 이른바 '교육의 목적'을 들 것이다. 그런데 교육의 목적이 자율적 인격체의 양성에 있다면, '폭력에 의한 인간 교정'이라는 체벌은 이미 교육의 정당한 목적을 상실하였다. 또한 폭력이 주는 인간의 수단화, 인격에 대한 모욕감 등 때문에 체벌은 교육 목적에 부합하는 수단이 아니다. 또한 아직 법적 권리를 온전하게 보장받지 못하는 청소년의 법적 지위를 고려한다면, 신체의 자유를 제한하는 체벌은 엄격하게 판단되어야 한다. 그렇다면 피해최소성의 원칙이 엄격하게 적용되어야 하며, 덜 제한적인 방법이 있는 경우 체벌은 정당화될 수 없다. 그런데 체벌 없이는 교육이 이루어질 수 없는 경우를 생각하기는 어려우므로 체벌은 피해최소성의 원칙을 통과하지 못한다. 따라서 법률에 체벌의 근거를 명시적으로 두는 순간 그 법률은 위헌이다. 나로서는 전근대적 형벌인 태형(笞刑)이나 군대에서 금지된 얼차려 또는 신체적 고통을 가함으로써 일정한 목적을 달성하려는 고문으로부터 체벌(아무리 고상한 목적을 수식어로 가져다 붙인다 해도)의 차이점을 도저히 발견하지 못하겠다.

시행령의 규정을 반대해석을 하여 교육상 불가피한 경우 예외적으로 체벌을 가할 수 있는 것으로 해석한다면 그 자체로 또한 위헌이다. 법률에서 정한 기타의 방법은 시행령 제31조 제1항에서 규정한 징계인 '학교 내의 봉사, 사회봉사, 특별교육 이수, 퇴학처분' 등보다 가벼운, 말 그대로 '지도'이어야 하기 때문이다. 시행령은 말 그대로 신체적 고통을 가해서는 안된다는 명령으로 해석해야 한다. "교육상 불가피한 경우를 제외하고는" 문구는 헌법해석상 효력이 없다고 보아야 한다. 필요하다면 헌법소원이라도 해야 할 판이다.

한편 학생인권, 학교 그리고 교육 문제는 학생인권조례로 끝나는가? 절대 그렇지 않고 그럴 수 없다고 생각한다. 학교에서 민주주의를 밑거름으로 하여 지방교육자치의 토대를 다지고 교육정책 자체의 변화를 이끌어내야 한다. 각 시도의 학생인권조례는 전국적인 학생인권의 수준을 높이는 기폭제일 뿐이며, 입시 위주 무한경쟁의 잘못된 교육정책을 바꾸는 일이야말로 학생의 인권을 제대로 보장하는 지름길이기 때문이다.

다시 질문을 던져보면, 왜 지침이 아니고 조례인가? 만약에 학생의 인권을 보장하기 위하여 교육청이 교사의 교육활동에 대하여 일정한 제약을 가하는 지침을 발하면 학생인권조례의 성과는 달성할 수 있는 것 아닌가 하는 것이다. 사실 교사의 학생지도권한은 직무상의 권한으로서 법률이 보장하는 권한을 침해하는 것이 아닌 한 교육감의 행정규칙으로써도 제한할 수 있다. 그럼에도 불구하고 조례로써 학생인권을 확인하는 것은 조례에는 교육감에 대한 권한 제한의 규범적 의미가 있기 때문이다.

Ⅲ. 학생인권조례의 과제

1. 조례의 구체화

아무리 헌법을 잘 만들어도 법률이 헌법 위반하기를 밥 먹듯 하면 헌법은 '무늬만 헌법'인 것으로 전락한다. 조례의 진정한 의미는 학생을 민주시민으로서 일깨우고 교사, 보호자, 지역주민 등을 민주시민으로 일깨우는 일에 있다고 생각한다. 그렇다면 정작 중요한 것은 조례 제정 이후 조례를 구체화하는 것이고, 그것은 학생인권이 교육정책을 바꿀 수 있도록 하는 것이다.

그러기 위해서는 경기도학생인권조례의 경우, 생활교육 프로그램(제6조 체벌 금지 관련), 안전관리 체계(제7조), 전문계 고등학교 현장실습 프로그램(제8조 3항), 학습곤란학생 학습 프로그램(제8조 4항), 야간자율학습, 보충수업 운영 프로그램(제9조2항), 인권교육프로그램(제3장 제1절) 등의 마련이 중요할 수밖에 없다. 이 모든 것이 실천계획을 통하여 발현되어야 하며 차근차근 추진되어야 한다. 매년 행하는 학생인권 침해 조사 역시 소홀히 할 수 없다.

이 과정에서 교육정책을 수립하는 기존 교육 관료의 변화가 필요하다. 그것은 단순히 '진보교육감'을 뽑는 것을 넘어 관료의 장막에 균열을 내는 것이어야 한다. 그 힘은 학생과 교사로부터 나와야 할 것이다. 학생인권조례의 연착륙은 그동안 위계적인 학교문화에서 교육자로서의 목소리를 크게 내지 못했던 선생님들에게 발언의 힘을 주는 것이어야 한다. 이러한 작업은 그동안 고군분투했던 학생들과 선생님들 그리고 인권활동가를 묶어냄으로써 '각개전투'가 아니라 각 지역이 함께 고민하는 네트워크형 협동작업이어야 한다. 이미 학생인권조례를 제정한 곳에서는 시행을 위해서, 제정과정 중인 곳에서는 제정 후 시행착오 없이 시행하기 위해서, 아직 제정 준비를 시작하지 않은 곳에서는 제정을 위한 동력을 얻기 위해서 함께 고민하고 토로하고 토론하고 각자의 처지에 맞게 적절하게 행동해야 한다.

2. 교사의 민주시민권 회복

경기도학생인권조례 제정과정에서 '교사인권조례'에 관한 얘기가 있었다. 나는 일단 당연히 찬성한다. 그러나 학생의 인권을 보장하는 길과 교사의 인권을 확보하는 길은 좀 다르다.

자신의 법을 스스로 만드는 것은 민주 사회의 근간이다. 학교에서 학생에 대하여 보호자, 교사, 학교장이 가지는 권리 또는 권한은 원칙적으로 학생의 결정권에 대하여 보조적인 것이다. 따라서 학교 내 의사결정, 특히 학생의 생활과 관련된 문제의 결정은 학생이 주체가 되어 결정적인 역할을 할 수 있어야 한다. 교육적인 관점에서는 일정 연령 이상의 학생은 학교 정책 전반에 참여할 수 있어야 한다. 자신의 개인적 문제에 매몰되지 않고 주변의 모든 문제에 대하여 자신의 의견을 표명하고 함께 결정하는 훈련을 거치지 않은 사람이 민주시민으로 자라나기는 어렵다. 교육기본법이 교육의 목적을 "자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함"을 규정하고 있음을 상기해야 할 것이다.

학생은 미성숙하기 때문에 신민(臣民)이 아니라 이미 시민으로서 대접받아야 하고, 인민의 한 사람

으로서 민주시민[공민]의 활동을 최대한 학습해야 할 권리와 의무를 가진다. 물론 대학에서조차 학생들이 참여권을 가지고 있지 못한 것이 한국 사회의 현실이다. 심지어는 초·중·고등학교에서 교사 또는 대학교에서 교수조차 제대로 학교의 의사결정에 참여하지 못하고 있는 형편이다. 그러나 현실이 헌법 규범보다 우위에 있을 수는 없다. 어쩌면 교사 또는 교수들의 현재 처지가 그러하고 그럼에도 불구하고 아무런 이의를 제기하지 못하는 것은 초·중·고등학교와 대학에서 그리고 많은 남성의 경우에는 군대에서 민주적인 의사결정권을 가져보거나 훈련을 받은 적이 없기 때문일 것이다.

더욱 큰 문제는 교사의 경우 지금도 '정치적 한정치산자'로 대우받고 있는 것이다. 교사의 정치활동을 전면 금지하는 입법자의 태도와 그에 대해 합헌으로 판단한 헌법재판소의 결정은 헌법연구자의 눈으로 보면 문제가 심각하다. 민주공화국의 관점에서는 정치를 모든 시민에게 열어두고, 공무원을 '계복 입은 시민' 또는 '공무를 수행하는 시민'으로 이해하여야 하기 때문이다. 교사의 정치적 기본권의 수비 범위를 꼼꼼하게 분석하여 판단하지 않고 너무나 쉽게 특별권력관계론에 투항했다는 느낌을 지울 수 없기 때문이다.

법률은 공무원인 교사에게 단지 그 공무원 신분만을 이유로 하여 광범위한 의무를 부과하고 있다. '헌법상 정치적 중립의무',²⁸⁾ '정치운동 금지의무'(국가공무원법 제65조), '법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 하는 성실의무'(국가공무원법 제56조), 품위유지의무(국가공무원법 제63조) 등이 그것이다.

공무원에 대한 법률상의 포괄적 의무는 교사를 비롯한 공무원들의 헌법적 권리를 압도하고 있다. 헌법은 공무원 신분 또는 공무를 수행하는 직무를 이유로 하여 공무원에게 그리고 곧 교사에게 기본권을 제한할 수 있는 별도의 기준을 예정하고 있지 않다. 그렇다면 교사에게 부여되는, 각종의 포괄적인 법률상 의무는 기본권 보호영역에 대해서는 효력을 미치지 못하는 것으로 보아야 한다. 그렇지 않다면 그것이야말로 법률이 헌법을 정면으로 거스르는 일이기 때문이다. 다시 신인하건대 그것은 신분에 의한 차별이자 기본권 박탈 계급의 창설이며, 모호하기 때문에 무효 또는 축소 적용되어야 한다.

사실 명목적으로는 모든 교사(공무원)의 모든 정치적 활동을 금지하지만, 실질적으로는 정부 비판적인 교사(공무원)의 비판적 정치 활동을 봉쇄하는 효과를 낳는다. 현상 유지를 지지하는 태도를 취하는 교사(공무원)는 굳이 정치적 활동을 적극적으로 나서서 할 실익이 크지 않기 때문이다. 정부 또한 비판적인 정치적 활동을 한 교사에 초점을 맞추어 법을 적용할 것을 예상할 수 있다. 한나라당에 정치자금을 후원한 교사보다 민주노동당에 가입하거나 정치자금을 후원한 교사에게 수사가 집중되었던 것이 그 증거일 것이다.²⁹⁾

28) 교육과학기술부, "민노당 가입 등 관련 교사 조치방안"(전국 시도감사담당과장 회의, 2010.5.19), 4.

29) 2009년 7월 3일 경찰은 전교조 본부와 사당동 서울지부 사무실을 수색하여 8년치 자료와 3년치 개인 이메일까지 압수하였다. 권영국, "공무원노조·전교조에 대한 경찰 수사의 문제점," 공무원·교원의 정치적 기본권 보장 및 경찰의 공무원 노조·전교조에 대한 수사의 문제점(민주사회를 위한 변호사모임 외 4 의원실 주최 토론회, 2010.2.4), 1-2. 한나라당 관련 사건들에 대한 수사기관의 무대응에 대해서는 김행수, "전교조 교사 입장에서 본 교사의 정치 활동 논란," 같은 자료집, 40-51.

3. 학교에서 교사의 제자리 찾기

국가 영역에서의 직업적 정치활동에서만이 아니라 이해관계의 갈등을 해소하거나 조정하는 '정치적 인 것'은 모든 인간생활의 형태 속에서 발견할 수 있다. 학교도 예외는 아니다. 다만 법학적 관점에서는 전통적으로 학교를 영조물로 이해하였다. 그것은 주로 국가와 학교의 지휘·감독 관계 그리고 시설 및 학생을 관리하는 행정권력 중심체제였다.³⁰⁾ 교사는 교육서비스 '기계'였고 학생의 보호자는 학교 시설 및 서비스의 이용자였고 학생은 교육사업에 투입된 '원자재'로 취급되었다. 학교 내 의사결정 방식에서 교사와 학생은 정치의 주체가 아니었다. 학교 내부관계에서의 참여민주주의는 서양에서도 그리 오래되지 않았으며, 우리 사회의 경우 아직도 자리를 잡고 있지 못하다.

사실 교육 현장의 부담이 온통 교사에게 집중되는 한 교사가 학생과의 관계에서 대등한 인격적 관계를 유지하기란 쉬운 일이 아니다. 그런 점에서 직접적으로 교육활동을 담당하고 있는 교사에게 정치적 권리를 보장하는 일은 중요하다. 교사들이 공민으로 거듭날 때 교육에서 자신의 목소리를 내면서 동시에 학생을 대등한 공민으로서 대할 수 있기 때문이다. 또한 학생들이 시민 및 공민의 경험을 축적함으로써 자신의 목소리를 내면서 동시에 학교교육에서 교사의 민주적 동반자로서 자리매김할 수 있기 때문이다. 그것은 교육의 이름으로 주체와 객체로 서로를 소외시켰던 교사와 학생이 인격적 인간관계를 회복하는 지렛대이기 때문이다.

군주의 지배 및 특권계급의 지배를 극복하고 인간과 시민의 권리를 보장하는 시민헌법이 등장하였듯 학교정치에서 소외되었던 교사와 학생이 정치적 기본권 주체로서 복권되는 학교에서 민주주의를 이루는 첫 단추이다.³¹⁾ 교사의 정치적 권리 보장은 개인적 차원에 머물러서는 안 되고 교육정책에 대한 발언권을 제도적으로 확보하는 데까지 나아가야 한다. 즉 학교에서 교사회를 법정기구화하여야 한다. 학교관리자의 지배 문제를 해결하지 않은 채 일방적으로 '학교의 자율성'을 강조하는 것은 오히려 민주주의로부터 벗어난다.³²⁾

또한 교사회를 학생회와 보호자회 그리고 주민대표회와 더불어 교육현장의 주체로 세워 학교 내에서 민주주의 구조를 정립해야 한다.³³⁾ 또한 학교간 네트워크는 풀뿌리민주주의에 터 잡은 지방교육자치의

30) 오토 마이어(Otto Mayer)의 영조물 이론에 대하여는 이상덕, "영조물에 관한 연구," 행정법연구 제26호, 행정법비논실무학회, 2010.4, 284-285.

31) 그런 점에서 보호자나 학생과의 관계에서만 '교육권'을 보호하기 위하여 교사의 고충 처리나 분쟁 조정 또는 법률적 처리에 주안점을 두는 방안[노기호, "교원의 교육권 보호법안 제정을 위한 이론적 고찰," 공법학연구 제9권 2호, 2008, 271 아래]은 너무 협소하다.

32) 학교 자율화 정책이 학생 인권과 정비례 관계에 있어야 하지만, 현실은 학교 운영에 대한 규제가 오히려 학생 인권의 안전망이 되는 역설적 상황에 처해 있다. 이발래, "학생인권과 학교자율화 정책에 대한 일고찰," 토지공법연구 제43집 3호, 2009.2, 462.

33) 이것은 공무원의 명목적 복종의무에 대항하는 '시민으로서 공무원의 불복종'을 담보하기 위하여 '행정조직의 내부민주화'를 강조하는 견해(이계수, "공무원의 복종의무의 내용 및 한계," 165)와 그 궤를 같이 한다. 독일 학교법상 교사협의회와 학교협의회에 대한 소개는 허종렬, "공법상 특별권력관계이론과 헌법 제31조 제4항: 국·공립학교 교원의 근무관계 관련 법제 개정을 위한 공법적 접근," 교육법학연구 제7호, 대한교육법학회, 1995, 263-264. 독일 학교협의회와 학교협의회의 경우 교사 수가 학생 및 보호자 수의 합보다 많다. 학교운영위원회의 구성은 독일 법제에 따르는 것을 고려할 수 있지만, 학생생활규정 관련 심의위원회에서는 학생 수가 교사 및 보호자 수의 합보다 많거나 최소한 동수이어야 하지 않을까 생각한다.

근간이 될 것이다. 그 네트워크는 광역지방자치단체 수준에서 교육감과 교육의원 그리고 의회의원이 교육정책을 입안함에 있어서 방향타로서 기능할 것이다.

한국 사회에서 교육의 문제점이 입시 위주의 무한경쟁 정책에 있음은 누구나 알고 있다. 그럼에도 치킨 게임 하듯이 아무도 먼저 멈추려 하지 않는다. 교육과학기술부는 오히려 이러한 소모적 게임을 부추기고 있다. 지방교육자치의 실시와 함께 교육감에 대한 주민직선제 도입 그리고 이른바 '진보 교육감'의 등장은 무한경쟁 교육정책에 균열을 일으켰다. 그 파장은 결코 작지 않았다. 2010년 6.2 지방선거의 판도에도 영향을 미쳤을 뿐 아니라 진보 교육감의 수가 늘어났다. 혁신학교, 무상급식, 체벌 금지, 학생인권조례 제정, 자립형 사립고교 정책의 재고 등을 통하여 교육정책의 변화가 이루어지고 있다.

그러나 일선 학교현장에서 교육관계의 핵심주체인 학생과 교사 그리고 보호자의 의식 변화 및 실천이 뒤따르지 않는다면, 교육정책의 질적인 변화를 이끌어낼 수 없다. 학교의 민주화가 추동하는 동력만이 아래로부터 위로의 교육민주주의를 창설할 수 있기 때문이다.

IV. 다시 여는 말: 민주시민의 민주시민에 의한 민주시민을 위한 교육

교육의 목표는 민주시민을 양성함에 있다. 그것이 민주시민의 교육이다. 민주시민 교육의 주체는 교사이다. 그렇다면 교사에게 민주시민권을 인정하고 최대한 보장하는 것은 당연하다. 그래야 민주시민에 의한 교육이 성립한다. 청소년인 학생은 이미 시민이며 국가 수준에서는 미래의 민주시민이다. 그 미래의 민주시민을 위하여 학교 교육은 민주시민이 되기 위한 교육이어야 한다. 그렇다면 학생은 최소한 학교 안에서는 민주시민이어야 하며, 학교 밖에서도 최대한 민주시민으로서 대접받아야 한다.

학생의 교육을 받을 권리는 수동적인 학습권이 아니며, 또한 보호자의 양육권 또는 교사의 수업권의 하위에 자리한 권리도 아니다. 교사의 수업권이 오히려 학생의 교육을 받을 권리를 실현하기 위하여 인정되는 권리이다.³⁴⁾ 학생은 적극적으로 당당하게 최선의 교육을 청구할 수 있는 권리를 가진다. 그렇기 때문에 학생은 보호자·교사는 물론 학교·교육청·지방자치단체·국가에 대하여 자신들의 기본권의 실현을 요청할 수 있다.

교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 확보하는 길은 교사의 민주시민권을 박탈하는 것이 아니라 교사의 민주시민권을 보장함으로써 가능하다. 민주시민권자로서 학생과 교사가 연대하여 학생의 수준에 맞게 민주주의의 정치적 공간으로서 학교를 바꿔야 한다. 그것이 학교의 자주성이다. 학교의 자율성 강화는 학교의 민주화를 필요충분조건으로 한다.

학교정치의 민주주의가 튼튼해야 교육이 정치적 이해관계에 휘둘리지 않을 수 있다. 학생 및 교사의 정치적 활동을 제거함으로써 정치적 무관심을 강요하는 것이 아니라 정치적인 것의 공유를 통하여 정치세력으로부터 중립의 길을 찾아갈 수 있다. 교사의 정치적 기본권으로서 교권 보장이 중요한 까닭이다. 그래야만 교사는 교육자로서의 전문성을 되찾을 수 있을 것이다. 그것이야말로 수업권으로서의 교

34) 독일에서도 사정은 마찬가지이다[노기호, "독일학교법(Schulrecht)상 교육관련 당사자의 교육권 개념과 권한관계 정립에 관한 연구," 공법학연구 제5권 3호, 2004, 359]. 그러나 교육관련 당사자로서 학생은 등장하지 않는다. 단지 국가와 교사 그리고 보호자의 권한관계만이 다루어지고 있다.

권을 보호받는 일이다. 마침내 그 끝에 스승으로서의 권위인 교권이 학생으로부터는 물론 보호자로부터 그리고 사회로부터 존중받을 수 있는 길이 열린다.

학생들의 권리

학생인권조례시대,
무엇을 어떻게 할 것인가?

발제 2

경기도 학생인권조례는 교육 혁신의 마중물이다.

최 형 규 (수원 유신고 교사)

1. 조례 이후 학교 현장의 모습과 전망

'경기학생인권조례'(이하 조례)는 특별한 것이 없어서 오히려 특별하다. 어찌 보면 너무나 당연한 말을 하고 있는데, 이를 매우 특별하게 받아들이는 우리의 엇갈린 현실이 있어서 조례는 제정과 공포보다 그 이후가 더 중요한지 모르겠다. 학생들에게 자유와 권리 즉 인권이 있다고 별도로 조례를 공포해야 하는 현실이 슬프다. 지금 우리에게 조례의 내용이 유별하거나 특별하게 느껴진다면 그만큼 학생들의 권리가 그 동안 조금도 의심없이 제한되고 침해되었다는 현실을 역설적으로 보여주는 것이다. 그래서 현실이 너무 아파서 조례는 더 각별하고 그 가야할 길이 험난함을 예견할 수 있다.

우리 인간은 생물학적으로 우파에 가깝다. 한마디로 변화를 싫어한다. 학교도 교사도 학부모도 그저 지금 이 상태가 가장 편하고 좋다. 그런데 조례는 이 현실을 변화시키고자 한다. 한참 잘못 들어선 길을 다시 돌아 원래대로 바로 잡고자 한다. 그러나 바로 잡기 위해서는 변화가 필요하고 그 변화는 심리적이고 현실적인 변화의 고통을 수반하는데, 그게 말처럼 쉽지 않다. 벌써 일부 보수 언론에서는 조례의 급진성과 위험성을 부각시키느라 혈안이 되어있다. 학교 현장의 관리자나 일부 교사들도 '그래 조례가 얼마나 훌륭한지 법대로 해보자'식의 '준법투쟁'(?)을 통해 조례의 위험성을 부각시킬 태세이다. 당장이라도 조례를 핑계로 지도 불가, 수업 불가, 교육 불가를 외치며 아이들을 내 핑개칠 태세를 갖추고 있다. 그럼 학부모는 어떤가? 경기도의 어느 인권시범학교는 그 지역 학부모를 대상으로 내년 신입생 홍보에 열을 올리고 있다. 혹시나 인권이라는 명패대문에 학부모들이 아이들을 보내지 않을까봐서이다. 일부 아니 많은 학부모들이 학생들의 인권 보장과 공부를 반비례한다고 여기는 현실을 인정하고 조례 이후를 준비해야 한다.

경기도
학생
개리
교사
학생
인권
X

수원의 한 고등학교에서 체벌 문제가 발생했는데 예전과는 달리 교육청의 대응이 신속하게 이루어졌다. 앞으로도 교육청은 이와 비슷하게 대응할 것으로 보인다. 학생 인권과 관련한 교육청의 의지가 분명한 만큼 단위 학교에서 조례에 대해 내놓고 거부하는 못하겠지만 은밀하게 저항이 이루어질 가능성은 높다. 앞에서 언급한 것처럼 학생들에 대한 지도가 어렵다는 핑계로 수업이나 생활 지도에서 아이들을 방치하는 등 준법투쟁(?)이 벌어질 개연성이 있다. 이와 같은 저항이 보수 언론을 타고 일반화 된다면 조례에 대한 저항은 학부모의 불안감을 등에 업고 더욱 뻔뻔하고 노골적으로 이루어질 가능성이 있다. 학생들의 경우 그동안의 억압에서 해방되었다는 생각으로 쌓였던 불만을 분출하는 방향으로 행동할 가능성이 높다. 머리는 대부분 길게 할 것이고 교복은 줄이거나 다양하게 변형할 것으로 보인다. 이 외에도 그동안의 관행 때문에 학교 곳곳에서 교사와 학생 간에 갈등이 늘어날 개연성이 높다. 사회 일각에서는 이런 학교 내 갈등과 사회 일각에서 탈선(?)하는 학생들의 모습을 과대 포장해 조례로 그 탓을 돌릴 것이고, 이런 상황이 어느 정도 지속된다면 조례의 정착에 부정적 영향을 줄 것으로 판단된다.

하지만 조례를 지지하는 학부모와 시민사회단체와 교사, 학생들의 움직임 또한 만만치는 않을 것으로 보인다. 특히 예전과는 다르게 교육청의 지지와 후원(?)이 함께 할 경우 수세적으로만 밀리지는 않을 것이다. 학생들의 경우 자발적인 학생자치조직이 활성화 될 것으로 보이며 이는 학생운동에 분명 긍정적으로 작용(학생의 조직화, 세력화)할 것이다. 다만 입시위주의 교육 현실에서 어느 정도 학생들의 참여가 이루어질 지가 변수로 작용할 수 있다. 조례에 긍정적인 학부모와 시민사회단체의 경우도 보수적인 학부모와 시민사회단체의 논리를 깰 수 있는 논리의 개발과 실천적 연대가 이루어질 것이다. 전체적으로 학교 현장이 진보와 보수의 전쟁터로 변할 가능성이 높으며, 이는 학생들의 인권을 생각한다면 매우 위험한 결과이다.

2. 그럼 무엇을 준비해야 하는가?

- 단기간에 무엇을 보여주려고 하지말자.

우리가 체벌 규정 하나 없애는 건 쉬운 일이라고 판단한다면, 이 조례는 실패할 가능성이 크다. 교육청에서 지침 하나로 학교 규정을 바꿀 수는 있을지 모르지만 그 규정이 추구하는 내용이 실질적으로 정착되기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 일부에선 너무 조급하게 일방적으로 일을 추진하는 경향이 있다. 그러나 학교 현장에서는 아무리 좋은 일도 일방적인 명령으로만 여긴다면 부정적으로 받아들이기 쉽다. 그리고 조급하게 접근할수록 현장의 의견을 제대로 수렴하기 어려워진다. 오히려 교육부에서 조례의 의미를 퇴색시키기 위한 조치를 취하고 있는 상황에서 조급한 대처는 오히려 화를 부를 수 있다. 조례를 학교 현장에 안착하기 위해서는 보다 구체적인 후속 작업이 필수적이다. 이는 교육청만의 문제는 단연 아니다. 경기도 교육청에서 조례 이후의 규칙 제정과 매뉴얼, 해설서 작업을 위해 준비팀을 구성, 현재 작업 중이다. 그러나 그 구체적인 내용이나 준비

를 보면 걱정이 앞선다. 예를 들어 팀을 구성하고 한 두달 안에 무언가 가시적인 결과를 기대하고 있는 것 같다. 당장 내년 3월에 전 학교에 적용할 수 있는 대안을 요구하고 있는데 이게 조급함의 방증이다. 체벌을 대체할 수 있는 대안을 비롯한 교육 현장의 현실은 생각보다 쉽지 않다. 좀 더 신중하면서도 장기적인 관점에서 철저히 고민하고 만들어야 한다. 그리고 그 작업에는 현장의 목소리가 자발적으로 스며들 수 있어야 한다. 몇 명이 모여서 똑딱 해치우는 (예를 들어 전문가에게 연구 용역을 주어 해결한다든지) 과정을 되풀이해서는 안된다.

- 조례는 단순한 규정이 아니라 교육을 개혁시킬 불씨다.

조례를 단순한 법규로만 인식하거나, 학생들의 생활에만 한정되는 것으로 판단해서는 안된다. 장기적으로 조례는 우리 교육 전반에 엄청난 변화를 가져올 계기(불씨)가 될 수 있다. 물론, 조례는 대부분 학생 생활과 관련된 내용이다. 그래서 단순하게 학생들의 머리나 자율학습, 체벌 등 학생들의 생활만 변화한다고 생각하기 쉽다. 그러나 학교에서 학생 생활의 변화는 학교 전체, 나아가 우리 교육에 전반적인 변화를 이끌어낼 수 있다. 예를 들어 학생들에 대한 체벌 금지는 학생과의 관계, 그 것으로 끝나는 게 아니라 수업과 지도에 임하는 교사나 학교 당국의 가치관과 자세 변화를 필연적으로 요구한다. 왜냐하면 체벌 없는 학교나 교실은 교사의 교육관이나 태도 및 학교 시스템과 총체적으로 연결되어 있기 때문이다. 물론, 학부모와 의 관계도 총체적으로 연결되어 있다. 그리고 자율학습이나 복장 두발의 자유는 학생들과 교사의 불필요한 갈등을 해소할 수 있으며, 인간대 인간으로서의 만남을 중시하는 교육으로 이어질 수 있다. 왜 그동안 학교에서 아이들의 인권이 침해받을 수 밖에 없었을까 생각해보면 지금까지의 교육목표와 입시위주의 교육, 폐쇄적인 학교 구조 등과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 결론적으로 조례가 망국적인 작금의 교육병을 치료하는 만병통치약은 아니지만 일정 정도 치유의 실마리를 제공할 수는 있을 것이다.

- 학교문화를 바꿔갈 교사운동-조직-이 필요하다.

앞에서 말 한 것처럼 조례는 학교 현장의 자발적인 호응없이 성공을 기대할 수는 없다. 더군다나 조례가 단순한 학생생활 규정을 바꾸는 것이 아니기 때문에 학교 현장의 적극적이며 자발적인 협조(?)가 필수적이다. 조례에 부정적인 교사나 관리자의 저항에 맞서기 위해서도 교사 지원단(가칭)의 구성이 필요하다. 교사 지원단은 교육청이 주도하는 것보다는 교사들의 자발적인 의사로 구성되는 형태가 되어야 하며, 교사 지원단에서 해야 할 일은 조례 제정 이후 학교 변화 전반에 대한 논의와 대안 준비, 그리고 실천이다. 단순히 체벌 금지이후를 준비하거나 생활 규정 몇 개를 바꾸는 것으로만 끝나서는 안 된다. 학생들의 자치 조직 구성과 운영은 물론, 교사들의 교육관과 수업 방식, 생활 지도, 학부모와의 관계 등 교육 전반에 대한 심도있고 생생한 논의가 학교를 변화시킬 수 있는 힘이고, 학생들의 인권을 보장하는 길이다. 상향식이라는 말은 맘에 들지 않지만 결

국은 그렇게 가야한다. 교육청 중심의 변화가 아니라 학교 현장 중심의 변화가 필요한 때이다.

- 학생들의 기대를 제념으로 만들어서는 안된다.

학생들이 '아 이렇게 하니까' '우리가 참여하니까 되는구나'라고 인식할 수 있어야 한다. 조례 공포 이후 학생들의 기대는 하늘을 찌를 듯하다. 그리고 본격적으로 각 학교가 규정개정심의위원회를 구성하고 그 자리에 학생 대표들이 참여하게 되면 그 기대는 현실적으로 증폭될 가능성이 높다. 그러나 조례에 학생들의 참여가 보장되어 있는데도 불구하고, 학생 참여가 형식적으로 이루어진다면, 생활규정의 변화가 기대치를 밑돌거나 학교 현장의 변화가 가시적으로 나타나지 않으면 학생들은 엄청난 좌절감과 배신감에 빠지게 될 가능성이 있다. 이제 교사가 학생을 선도해 나간다는 생각을 버려야 한다. 밥이 아니라 당분간은 죽이 되더라도 학생들이 일정한 성취감을 느낄 수 있어야 한다. 학생들이 성취감을 느끼지 못하고 좌절만 경험한다면 우린 미래를 기대할 수 없다. 학생들은 미성숙하기 때문에 올바른 판단을 할 수 없다는 전제를 갖고 출발한다면 이 조례는 반드시 실패할 수 밖에 없다. 학생의 인권 실현이 교사의 인권 침해라는 인식도 학생을 온전한 인간으로 대우하지 않기 때문이다. 학생도 교사와 같은 인간이고 서로 소통해야 하는 존재다, 그게 교육이고 인권이다.

- 가정, 학교, 사회의 통합적인 사고와 연대가 필요하다.

조례의 정착을 위해서는 학부모와 시민단체의 역할이 매우 중요하다. 현실적인 한계를 극복할 수 있는 주체간의 연대가 필수적이다. 지금까지 학생과 관련된 교육문제는 각 주체별로 분리된 채 접근하거나 해결책을 모색했다. 예를 들어 소위 말하는 '문제 학생'은 학교는 학교대로 학부모는 학부모대로 따로 접근하고 해결하는 게 대부분이다. 그러나 앞으로는 학생과 교사 학부모와 유기적으로 연결되는 시스템이 필요하다. 학교에서 어떤 문제가 발생하면 학교가 알아서 때리던, 벌을 주던 해결을 하고 가정에 통보하는 식이었는데, 앞으로는 교육 주체들이 함께 고민하고 해결하는 절차가 마련되어야 하고 공유해야 한다는 사실이다. 조례는 학생 교육을 학교에서 가정과 사회로 확대 적용하는 계기가 되어야 한다. 학생의 문제는 학교만의 문제도 가정만의 문제도 아니다. 머리를 기르면 비행을 저지르기 쉽기 때문에 머리를 잘라야 한다가 아니라 머리가 비행의 원인이 아니라 는 분명한 사실을 공유하고, 지금까지 소홀히 했던 사회의 직무 유기를 반성해야 한다. 머리가 길어 유해업소에 출입한다고 청소년을 규제하는 사고에서 유해업소 자체에 문제 의식을 가지고 접근하는 사고로의 전환이 요구된다. 조례는 이런 변화를 주도하는 계기가 되어야 한다.

↓
→
↑
←
↔

3. 방향성에 대해 고민하며

앞에서 언급한 것처럼 조례는 너무나 당연한 원칙과 가치를 제시한 것임에도 불구하고 사회 전체가 난리가 난 듯 호들갑을 떨고 있는 이유는 어디에 있을까? 그건 바로 조례가 기존의 일그러진 한국교육에 큰 파열음을 낼 수 있는 파워가 있기 때문이다. 조례를 통해 야간 자율학습이나 보충수업, 두발, 체벌 등 학생들의 자유와 권리를 강조하는 방향으로 생활의 변화가 이루어질 것이고, 자치 활동 및 다양한 참여를 통해 학생들의 주체적 자기 결정권이 높아질 것이다. 그 뿐 아니라 조례의 제정과 시행은 학교와 교사 학부모 등 교육 주체들에게는 반성적으로 성찰할 수 있는 기회가 될 것이다. 이런 변화는 총체적인 문제를 안고 있는 한국 교육에 일정한 해결의 실마리를 제공할 수 있다. 조례는 기존의 교육 목표나 교육방법, 입시위주의 교육제도 등에 필연적으로 변화를 주기 때문이다. 중요한 것은 그 변화가 긍정적인 방향으로 이루어져야 한다는 점이다. 그 동안 좋은 제도를 도입하고 시행하면서도 그 제도의 본질적이고 핵심적인 원칙과 철학이 빠진 체 껍데기만 도입되고 시행되는 바람에 제대로 성과를 거두지 못한 사례가 많다. 이번에도 이런 실패를 반복해서는 안 된다. 체벌을 대신하는 별점제 등의 제도(대안)가 중요한 것이 아니라 왜 체벌을 금지하는가에 대한 교육적이고 원칙적인 고민과 반성이 먼저여야 한다. 이런 철학적이고 근본적인 방향에 대한 고민이 없다면 앞에서 너절하게 제시한 대안들은 모두 쓰레기에 불과하다. 조례가 입시위주의 현실을 변화시키고 학교 현장을 바꾸고 학생들의 인권을 보장할 것이라는 기대와 동시에 입시 경쟁에서 뒤처질지 모른다는 막연한 불안감, 탈선과 무규범의 아노미 상태를 우려하는 상반된 두 입장이 존재한다. 이런 기대와 우려가 병존하는 현실에서 교육 주체들은 조례의 제정 취지와 이유에 대해 다시 한 번 되돌아 볼 필요가 있다. 조례 제정 이후의 준비를 구체적으로 어떻게 할 것인가에 대한 고민은 조례가(교육이) 나아갈 방향에 대한 고민에서 출발해야 한다. <끝>

2002.
02/11/2002
12/20/02
'우리'라는 타인(타인)의
기대

주제별토론

주제 I. 학생인권조례 전국화 어떻게 준비할 것인가?

서울학생인권조례제정운동 서울본부 경과

전 누리 (교육공동체 나다 활동가)

- 2010. 04.23(금) : 청소년인권개선방안을 모색을 위한 교육 인권 단체 공동 워크숍 진행
 - 학생인권조례제정운동을 전국적으로 전개하는 것의 필요성을 공유함
 - 후속 모임을 진행하기로 함
- 2010. 04.27(화) : 후속모임 진행
 - 학생인권조례제정운동을 전국적으로 전개할 수 있는 단위 구성을 제안하기로 결정
- 2010. 05.06(목) : 학생인권조례제정운동 준비모임 구성 결의, 1차회의 진행
 - 지역순회토론회, 전국실태조사, 조례제정 서명운동, 학술대회 등을통해 사업 추진해나가기로 결정
 - 준비모임이 제안하여 교육감후보들과 학생인권조례제정 등을 중심 내용으로 정책협약식을 진행하기로 함.
- 2010. 05.10(월) : 6.2 지방선거 교육감 예비 후보 초청 학생인권신장 정책협약 체결식
 - 서울, 경기, 인천, 강원, 경남, 부산, 울산, 전남, 대구, 충북, 광주, 전남, 전북 후보 12명 협약 체결
- 2010. 05.25(화) : 학생인권조례제정운동준비모임 2차회의
- 2010. 06.08(화) : 학생인권조례제정운동준비모임 3차회의
 - 준비모임 사업계획에 근거하여 지역별 토론회를 진행하기로 함
 - 서울지역을 필두로 지역 준비모임을 결성하기로 함
 - 서울운동본부 구성을 공개적으로 제안하고 발족식 토론회 일정 확정

- 2010. 06.28(월) : 학생인권조례제정운동준비모임(이하 준비모임) 4차회의
- 2010. 07.07(수) : '학생인권조례 제정을 위한 서울운동본부'(이하 서울본부) 발족식 및 토론회 개최 (정동 프란치스코 회관)
- 2010. 07.15(목) : 서울본부 1차회의(준비모임 5차회의)
 - 조례제정운동 방식에 관한 확정, 주민발의 형식으로 진행하기로 결정
- 2010. 07.26(월) : 서울본부 2차회의(준비모임 6차회의)
 - 서울학생인권조례안 마련을 위한 집중 워크숍
 - 서울본부 주요 조직체계를 확정, 공동집행위원장 선출하고 3개 팀과 청소년위원회를 두기로 합의
 - 워크숍에서는 경기도학생인권조례안을 집중 분석하고 조례제정에 대한 법적 검토
- 2010. 08.19(목) : 서울본부 3차회의(준비모임 7차회의)
 - 하반기 주민발의 서명운동 국면을 대비해 교육, 간담회, 토론회에서 활동한 강사진 양성을 위한 강사단 양성 워크숍 열기로 결정
- 2010. 09.11(토) : 학생인권조례 강사단 양성 워크숍 진행(전교조 서울지부)
- 2010. 09.16(목) : 서울본부 5차회의 (전국모임 9차회의)
 - 교과부의 학생인권조례 무력화시도에 대한 대응 결정 및 조례안 작성을 위한 100인 위원회 등을 구성하기로 함.
- 2010. 09.27(월) : '학생인권유린 비호! 학교장 절대권력 강화! 학생인권조례 무력화!' 교육과학기술부 초중등교육법 개악 시도 규탄 기자회견 진행
- 2010. 10.6(수) : '학생인권 요기 있네' 학생인권 거리사진전 진행(광화문 4거리)
 - 서울 학생인권조례안 작성을 위한 100인 위원회 구성 (125인 참여)
 - '시민의 힘으로 학생인권 시대를 열자' 서울 학생인권조례제정을 위한 시민제안마당 진행(한국건강연대)
- 2010. 10.11(월) : 서울본부 5차회의(전국모임 9차회의)
 - 주민발의 운동에 돌입하기 전 조례안에 관한 시민들의 의견을 수렴하고 최종안을 확정하기 위해 공청회를 진행하도록 결정함.
- 2010. 10.18(월) : '학생·학부모·교사 대상 학생인권의식조사 결과 발표' (한국건강연대)
 - '서울 학생인권조례 주민발의안 초안 발표 공청회 진행' (한국건강연대)

전북지역 학생인권조례 관련 상황공유

오 이 (전북평화와인권연대 상임활동가)

1. 전라북도 도교육청 학생인권 조례 제정 계획과 진행 내용

- 10월 21일 학생 인성/인권 신장을 위한 TF팀 구성 및 운영 시작
- TF팀은 전북대 법대 송기춘 교수가 위원장을 맡고 있고, 학생 2인, 학부모 2인, 인권단체 2인, 교사 2인, 교육청 담당 2인으로 구성
- TF팀의 역할은 도교육감 공약이었던 △학교의 인성/인권 신장을 위한 학생생활 규정 정비 자문(2011년 2월 말까지) △학생인권조례 제정을 위한 자문(2011년 6월까지, 6월 제정 후 2012년 3월 시행) △학생인권교육원 설립 추진을 위한 자문(2012년 2월 29일까지) △ 교사의 인권 증진 방안을 위한 대책 자문(교사의 정당한 권한 보장, 학생인권과 교권의 마찰 최소화 방안)
- 전북도교육청 학생인권 조례 제정 관련 추진 계획
 - / 11월 중순까지 전북지역 학생인권 실태 조사(학생대상 설문조사)
 - / 12월 3일 학생인권조례 제정의 필요성과 추진 방향 공청회
 - / 2011년 2월 학생인권조례 안 마련
 - / 3월~4월 학생인권조례 안 의견 수렴(학생, 학부모, 교사)
 - / 5월까지 공청회(4회 이상 혹은 권력별 순회 공청회)
 - / 6월 학생인권 조례 안 의회 제출 및 입법예고, 조례 제정
 - / 2012년 3월 학생인권조례 시행
- 학생인권조례 제정 및 시행에 앞서 학생생활규정을 내년 2월까지 정비해서 3월 각 학교에 보급 예정이고, 학생인권교육원은 2011년 준비해서 2012년 3월에 개소한다는 계획
- TF팀 카페 개설 <http://cafe.daum.net/hrjb>

*** 도교육청에서는 학생인권과 교권이 서로 충돌한다는 것을 전제로 학생인권조례 제정을 추진하고 있는 듯함. 학생인권조례 제정에 대한 반대 논리가 실제 그런지 그렇지 않은지를 살펴보고 있고 굉장히 민감하게 받아들이고 있는 듯함.

2. 전북지역 학생인권 조례 제정 운동과 관련한 상황

- 지자체 선거 이후 진보교육감 추대위를 구성했던 전북지역 시민사회단체들이 전북교육혁신네트워크를 구성해서 활동하고 있고, 학생인권조례 제정 운동이 사업으로 잡혀 있으나 추진해오지 못함.
- 11월 중순 전북교육혁신네트워크에서 지역의 청소년 단체나 관련 활동 단체들과 함께 학생인권조례 제정 필요성을 공유하고, 운동본부 구성을 제안하는 토론회를 진행할 예정. 토론회를 제안하면서 지역 청소년 모임이나 청소년 관련 활동 단체들을 만나가고 있음. 이후 운동본부를 구성하고 학생인권조례 제정 운동을 본격화할 듯. 그러나 운동본부에서 어떤 내용으로 활동을 가져갈 것인지 계획이 나오지는 않았음.
- 토론회는 학생인권조례 제정의 필요성, 학생인권조례를 둘러싼 쟁점, 다른 지역의 학생인권조례 제정 운동 공유 및 학생인권조례 제정에 있어서 시민사회단체의 역할, 학생인권조례제정을 위한 운동본부 구성 제안의 내용을 진행 예정.

광주 학생인권조례 제정 추진위 활동 성과

박 고 형 준 (광주학생인권조례 제정 추진위)

1) 1차 시기

광주학생생활연구회는 지난 2003년 학생생활규정 제·개정 활동을 포함하여 수 년 동안 학생들의 학생인권에 관한 연구 활동을 지속해왔다. 뿐만 아니라 학급자치활동과 문화 및 복지에 관한 다양한 연구와 실천들을 시도하였고, 일정부분 성과를 얻었다. 하지만 대부분의 경우 사회적 변화를 일으킬만한 외화의 방안이 부재하였다. 이런 문제의식 속에 사회단체들 역시 비슷한 고민을 한다는 사실을 공유하게 되었고, 부분적 성과를 내고 있다는 것을 알았다.

광주청소년인권센터는 매년 중·고등학생을 대상으로 청소년 인권지표에 관한 설문을 실시하고 지역의 인권의식에 대한 조사와 결과발표를 통해 청소년들의 인권 지킴이 역할을 이어오고 있다.

2004년 이후로 광주광역시 교육위원회에서는 학생인권에 관한 다양한 토론회와 공청회를 수차례 개최하며 학교현장에서 학생인권에 대한 문제를 지속적으로 제기한 바 있다.

다양한 단체들의 지속적인 인권에 대한 관심과 노력들이 개별적으로 진행되던 중, 2005년 한 교육위원(현, 장휘국 광주광역시교육감 당선자)이 인권조례 제정을 염두하고 있음을 확인하고 연대의 가능성을 타진하여 드디어 조례사업이 시작하게 되었다.

이를 계기로 각 단체들이 연대를 하게 되면서 광주광역시 학생인권조례 제정을 위한 논의가 구체화 되었다. 여기에 광주홍사단, 광주YMCA, 광주청소년인권센터, 청소년포럼 준비위원회, 참교육을 위한전국학부모회 광주지부를 비롯하여 시의회 의원, 대학교수 등이 참여하여 조례제정 사업이 탄력을 받을 수 있게 되었다. 20여회에 걸친 회의와 16차례의 내부 논의 및 준공청회와 공청회를 거치면서 조례제정과정 학습, 조례안의 성격 규정, 각종 조례의 형식 및 내용 검토, 가와사키현 조례제정과정 확인, 조례안에 들어갈 영역과 항목 설정하였다.

또한 이 지역 학생들의 인권 실태를 파악하고 조례 제정 필요성을 확인하기 위해 조례안 제정 관련 설문지를 제작하였고, 한국사회조사연구소의 도움을 받아 설문을 실시하여 공신력 있는 분석 작업을 시도하였다.

이후 조례안 초안 제정 및 수정, 조례안 입법시도, 시민 학생 대상의 홍보 활동 등을 꾸준히 전개하였지만, 교육위원회 조례안 상정 실패로 활동을 잠시 중단하였다. 활동 과정을 정리해 보면 다음과 같다.

- 2005년 8월 3일 학생인권조례제정위원회(이하 위원회) 활동 시작

- 학생인권조례에서 권리조례로 사업명칭 변경
- 흥사단광주지부, 청소년인권센터, 청소년포럼준비위원회, 참교육학부모회 광주지부, 광주 YMCA, 시의원, 교육위원, 교수 등이 참가하여 학생권리조례제정추진위원회 구성
- 2005년 공식 모임 16회(비공식 20여회) - 조례제정과정 학습, 조례안의 성격규정, 각종 조례의 형식 및 내용검토, 가와사키현 조례 제정과정 학습, 조례안에 들어갈 영역과 항목설정, 조례안 제정 관련 설문 제작 등
- 한국사회조사 연구소 협조 - 학생인권관련 교사, 학생, 시민 설문조사 실시 (2005년 12월)
- 준공청회 - 참실보고대회(2005. 12. 02. 금. 전남중학교) 통한 준공청회 형식의 토론
- 공청회 전까지 3차례의 수정작업
- '광주광역시 학생권리에 관한 조례' 제정을 위한 공청회 실시 (2005. 12. 23)
- 전국참실발표회 학생인권조례 토론회(2006년 1월)
- 4차 수정안 완성(2006년 1월)
- 2006년 2월 보수적 시각의 조례안으로 수정
- 1-4월 교육위원회 상정시도, 교육청 협상, 발의실패
- 5·18청소년문화제 "레드페스타"학생권리조례부스 설치.
- 인권지수 설문 및 조례안 내용 홍보 및 의견수렴 (2006년 5월)
- 2006학생회 임원아카데미를 통한 조례안 홍보 방안 모색

2) 2차 시기

2008년 8월 27일 광주광역시 교육위원회 의장이 '학생인권조례 제정'을 공약으로 당선되었다. 1차 시기 교육위원회에 안건 상정조차 힘들었던 상황과는 사뭇 달라진 것이다. 이에 광주 학생인권조례 제정 추진위원회는 정치적 상황의 변화를 기회로 포착하고, 지난 1차 시기 활동을 평가하면서 다시 조례 제정에 대한 의지를 다지기 시작했다.

10월 20일 '학생인권조례 제정을 위한 간담회'를 시작으로 지역 사회 학생 인권 관련 제반 단체들이 모여 활동을 재개하고 있다. 1차 시기보다 많은 단체들이 추진위 참여에 동의하였고, 특히 권리의 주체인 학생·청소년들의 목소리를 대변할 수 있는 학생·청소년 단체들까지 적극적으로 참여하고 있다.

2차 시기를 준비한 추진위원회는 실질적인 조례제정추진 사업과 함께 광범위한 공감대 형성을 위한 대중 사업을 동시에 전개하기로 하였다. 이는 1차 시기의 과오로서 추진위 참가 단체에서만 조례 제정활동이 공유되던 문제를 극복하기 위해 소속 단체별 특성에 따른 활동들도 전개하고, 추진위원회 차원의 대중적 활동을 진행하였다.

현재 추진위에 참여하고 있는 단체로는, 광주전남 교육연대, 청소년공동체희망 광주지부, 전교조광

주지부, 광주학생생활연구회, 광주청소년인권교육연구회, 청소년인권행동아수나로 광주지부, 광주흥사단, 학벌없는사회 광주모임, 광주YMCA 지역아동청소년권리센터, 참교육학부모회광주지부, 전국청소년학생연합광주지부, 광주YWCA, 문화행동 s#arp 등이 있다.

2차 시기 활동 과정을 정리해 보면 다음과 같다.

- 2008년 10월 20일 '광주학생인권조례 제정 추진을 위한 간담회'를 통해 활동 시작
- 11월 3일 추진위원회 운영계획 및 사업 설명회
- 11월 12일 추진위원회 내부 세미나 실시(인권조례제정의 필요성 및 의의, 조례안 설명)
- 12월 9일 추진위원회 활동 재개에 관한 기자회견(교육청 브리핑룸)
- 12월 13일 대시민 홍보활동(삼복서점 앞)
- 학교생활규정 분석 및 인권침해적 요소 추출(2009년 1월 활동)
- 2009년 1월 19일 교육감의 인권조례제정 비협조 발언에 관한 대책회의
- 2월 '학교인권조례'로의 전환에 관한 토론 : 기존 '학생인권조례'로 진행키로 결정
- 3월 '그린마일리지제'에 대한 실태 분석 및 문제점 도출
- 4월 4일 대시민 홍보활동(삼복서점 앞)
- 4월 16일 '그린마일리지에 관한 토론회' 개최
- 5월 11일 '조대여고 인권침해사건'에 관한 기자회견
- 6월 12일 국가인권위원회에 '그린마일리지제'에 관한 진정서 제출
- 7월 - 11월 조례안 수정 및 검토 작업, 조례안 전문가 검토 후 초안 마련
- 12월 12일 '광주광역시 학생권리에 관한 조례' 제정을 위한 공청회 실시
- 2010년 3월 4일 KBS TV토론 "학생인권조례 제정 논란, 어떻게 볼 것인가?" 패널참여
- 5월 20일 학생인권조례 제정 등 학생인권 신장 정책협약 체결식
- 2차시기 20여 차례의 내부 회의 및 토론 실시

3) 3차시기~현재

2010년 6월 2일, 광주 교육자치 선거에서 진보적 교육감과 다수의 교육의원이 당선되었다. 그 중, 추진위원회의 사실상 대표인 장희국 전)교육위원이 광주광역시 교육감으로 당선되었고, 교육의원 당선자 4명 중 3명이 학생인권조례 협약에 체결하여 교육위원회 7명중 과반수가 학생인권조례에 동의하는 인사로 구성되었다. 이에 추진위원회는 기존의 교육위원회 조례안 상정보다, 효율성과 신속성을 고려해 교육감 발의를 지원 및 견제하기로 하였다.

그동안 추진위에서 준비한 자료를 참고하여 당선자 취임준비위원회(학생인권팀)이 받아 앉았고, 현재는 인수위원회 단계로 넘어와 시교육청과 협의 중에 있다. 11월 8일 교육감 취임식 이후 경기

도와 같이 교육청 주도 속에 학생인권조례가 신속하게 추진될 것으로 보이며, 이에 발맞춰 추진되는 경기도의 추진사례(문제점)를 참고해 학생참여단 강화, 학내적용시 가이드라인 구축, 학생인권교육주체 형성, 청소년자치활동 활성화방안 수립 등 '원활한 조례제정'을 위한 여론형성 뿐만 아니라, 학생인권조례가 현장에 적용했을 시를 대비해 '장기적인 학생인권사업'을 마련 중에 있다.

울산학생인권조례 경과

우 기 택 (울산인권운동연대 상임활동가)

1. 제안 배경

1) 울산학생인권조례의 필요성

- 학생인권 기준의 모호성으로 인한 학교현장의 갈등과 혼란의 해소 · 구체적인 기준 마련
- 실효성이 부족한 선언적 법률에 대해 구체적인 수단으로 실효성 확보
- 학생 · 교사 · 학부모 권리가 조화를 이루는 교육공동체 회복
- 인권을 존중받고 자발적 책임을 배우는 학교

울산인권운동연대

2) 추진 경과

울산학생인권조례는 지난 2004년 울산인권운동연대의 인권조례 운동과 2010년 학생인권조례의 시대적 상황에 맞춰 교육위원과 울산교육연대에서 학생인권을 위한 조례 제정 운동을 하고자 시작되었다. 지난 여름에 교육연대 하반기 사업으로 정했으며, 빠른 시일에 제정을 하고자 한 것은 아니다. 울산학생인권조례는 지역 사회에서 충분한 공론화 과정을 거쳐 학생의 인권 현실과 침해가 어느 정도이며 무엇을 담을 것인가이다. 그래서 학생, 교사, 학부모 그리고 울산시민 전체를 대상으로 하는 공청회나 토론회를 가능한 많이 갖고자 한다.

- 2010년 선거에서 교육감과 교육의원, 시민추대후보들에게 공동 공약으로 제안
- 교육연대에서 학생인권조례제정을 위한 준비모임을 진행
- 교육관련 단체를 넘어서 제정당 및 시민사회단체로 확대해서 진행하기로 결의
- 7월 27일(화) : 교육연대 회의에서 하반기 사업으로 결정, 연구모임구성
- 8월 23일(월) : 1차 연구모임을 진행
- 8월 31일(화) : 2차 연구모임
- 9월 15일(수) : 조례안(경기도조례안을 바탕으로 함)에 대한 연구모임
- 10월 6일(수) : 교육연대회의(학생인권조례안에 대한 학습 및 추진회의),
- 10월 20일(수) : 학생인권조례안에 대한 교육연대 회의
- 10월 28일(목) : 발족 기자회견을 위한 1차 사전 준비 모임
- 10월 29일(금) : 발족 기자회견을 위한 연구모임 겸 2차 준비 모임
- 11월 3일(수) : 학생인권조례 제정을 위한 울산시민모임(준) 발족 기자회견 예정

2. 활동방향과 이후 일정

Water 2000

1) 조례제정의 원칙

- 학생은 일방적 훈육과 관리의 대상이 아니라 인권의 주체라는 관점에서 출발
- 헌법과 법률, 국제인권기준 등 상위법에 부합하는 조례안 성안
- 공개적이고 민주적인 의사소통을 거친 조례제정
- 조례 내용은 사상의 자유와 집회·결사의 자유도 포함
- 특히 조례제정 이후에 얼마나 실효성 있게 적용할 수 있느냐에 중점(인권옹호관계의 운용에 대한 문제)

2) 조례제정 방식

- 주민 발의, 교육감 발의, 의원 발의(울산시 유권자의 1/85 : 울산시 19세 이상 약 84만명) 중에서 모두 검토 후 가능한 방식으로 추진

3) 이후 일정

- 11월 3일 학생인권조례제정을 위한 시민모임 발족 기자회견(참여단체 20여개 단체와 교육의원 3명으로 구성)
- 11월 10일경 교육감 면담(교육감 발의 타진)
- 11월 중 학생인권조례에 대한 토론회(의회 공동 추진)
- 12월 이후 일정은 학생인권조례제정을 위한 시민모임에서 결정(각 구마다 순회 공청회, 토론회를 준비)

II. 학생인권조례의 현장 정착을 위한 각 주체들의 역할과 과제

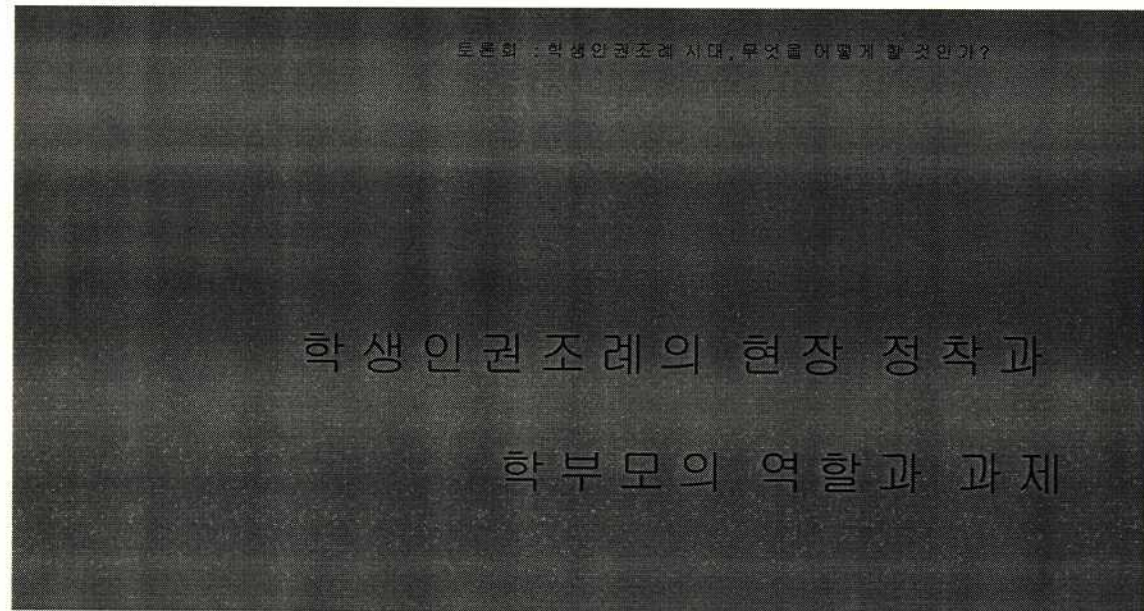
학생의 역할과 과제

클린 앤 (청소년인권행동 아수나로 수원지부)

시정
 인권옹호단체, 인신강탈
 학생과 2층으로 두 계 학생
 인권 두 계 학생이 2층에
 노 동학생
 ① 사생활에 교육 받는다.
 노 동학생 2121 인성!

학부모의 역할과 과제

최 주 영 (참교육을 위한 전국 학부모회 부회장)



참교육학부모회 최주영

차 례

1. 학생인권조례의 필요성
2. 조례의 인권 기준
3. 학생인권조례의 쟁점
4. 전국 학생인권조례 지역현황
5. 보호자 관련 쟁점
 - 1) 보호자의 개념
 - 2) 보호자 인권교육
 - 3) 정규교과 이외의 교육활동의 자유
9. 학부모의 역할과 과제

1-1. 학생인권조례의 필요성

전남 0중 두발규제 사례



1-2. 학생인권조례의 필요성



희망로 희망학교 -

- 인권 뭉개는 바리깡 폭력
- 서울 0고 김모군(18세)

1-3. 학생인권조례의 필요성



- 두발단속이 체벌로 이어져
- 인천 부평 ○중학교



2. 학생인권조례의 인권기준

- 1989년 11월 20일, 유엔 아동권리협약 제정
- 우리 헌법 10조(모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지닌다)
- 헌법 31조 1항(모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리..)
- 교육기본법 12조(학습자)
- ① 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교 교육 또는 사회 교육의 과정에서 존중되고 보호된다.
- ② 교육내용, 교육방법, 교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 마련되어야 한다.
- 초·중등교육법 18조 4항(학생의 인권보장) 학교의 설립자 경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.

3. 학생인권조례의 쟁점

- | | |
|------------------|-------------|
| □ 체벌금지 | □ 대체매뉴얼 보급 |
| □ 두발 자유 | □ 두발 규제 |
| □ 복장 자유 | □ 교복 유지 |
| □ 야간자율, 보충수업 선택권 | □ 학습 분위기 훼손 |
| □ 집회 결사의 자유 | □ 학생 '정치화' |
| □ 종교의 자유 | □ 사학 자율성 |
| □ 휴대폰 소지여부 | □ 통신의 자유 침해 |

4. 전국 학생인권조례 지역현황

- 경기도조례안:
- 부산조례안 :
- 광주조례안:
- 경남조례 제정안 :
- 서울조례안 :
- 기대감 : 강원/전북
- 전남
- 경북, 충남
- 울산

5-1. 보호자 관련 쟁점

- 보호자 - 친권자 후견인, 그 밖의 자로서 영유아 또는 학생을 사실상 보호하고 있는 자
- 제33조 (보호자 교육)
 - ① 학교의 장은 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육을 연 1회 이상 추진하여야 한다.
 - ② 교육감은 보호자에 대한 인권교육 자료를 개발 보급하여야 한다.

5-2. 보호자 관련 쟁점

- 제10조 (정규 교과 이외의 교육활동의 자유)
 - ① 학생은 야간자율학습, 보충수업 등 정규교과 이외의 교육활동을 자유롭게 선택할 권리를 가진다
 - ② 학교의 장 및 교직원은 학생에게 야간자율학습, 보충학습 등 정규교과 이외의 교육활동을 강요하여서는 아니 된다.
 - ③ 학교의 장 및 교직원은 방과후학교 등 정규교과 이외의 교육활동을 함에 있어 학생의 의견을 수렴하여 교육의 다양성과 학생의 실질적인 선택권 보장을 위하여 노력하여야 한다.

6. 학부모의 역할과 과제

- 학부모의 인권의식, 감수성 신장 교육
- 학생회 법제화 등 학생자치권 강화 지원
- 학생이 선택권을 자주적으로 행사할 수 있도록 가정내 의사소통 활성화(학교에서 정규교과외 교육활동에 대한 동의를 학생 아닌 학부모에게 받고 있음)
- 초등1학년 등 저학년의 경우 선택권 행사를 학부모가 대리할 때 학생의견 충분히 수렴

교사의 역할과 과제

김 영 삼 (성동글로벌경영고등학교 교사)

경기도에서 시작되었지만 학생인권조례는 이제 시대적 대세가 되었다. 학교, 학생, 교사를 이야기 할 수 있는 새로운 프레임이 제시된 것이다. 하지만 앞으로 많은 난관에 봉착할 것이고 쉽지 않은 과정들을 겪게 될 것이다. 이렇게 예견하는 이유는 학생인권조례 제정이 학교 학생이나 교사로부터 그 필요성이 대두된 것이 아니라 학교 밖에서 학교와 학생, 교사의 삶을 답답해하고 때로는 측은(?)하게 생각한 운동 세력들의 노력으로 일정한 결실을 맺게 되었기 때문이다. 물론 학생과 교사들의 요구가 없었다는 것을 '전혀' 없었다는 것으로 해석할 수는 없다. 그러나 분명한 것은 87년 6.10 항쟁 이후 소위 민주정권이 들어서고 우리사회 상식의 기준이 바뀌어 나간 기간 동안, 학교는 점점 사회 발전 속도보다 뒤쳐지는 상황에 놓여있었다는 것이다. (현재의 회생을 담보로) 미래의 주역을 길러낸다는 말이 무색할 정도로 학교는 우리 사회에서 가장 오래된 기억들을 현재화하고 있는 집단이 되고 만 것이다. 이것이 결국 우리(?)가 요구하고 만들어낸 학생인권조례가 아닌 밖에서부터 강제된 학생인권조례를 만나게 된 이유에 대한 설명이 아닐까. 그래서 앞으로 참 많은 어려움이 있을 것이다. 오랫동안 이야기 되어오던 익숙한 내용들이 담긴 학생인권조례이지만 구체적 실천 상황에 직면한 학교는 한 번도 자기 일로 생각하지 않았던 낯선 내용에 맞닥트리고 있다고 하는 것이 적절한 현실 진단일 것이다. 따라서 앞으로 학생인권조례로 인해 연쇄적으로 발생될 다양한 상황 변화에 대한 대처가 내적 동력에 의해서가 아니라 여전히 외부에서 주어지는 제도적 강제에 의해 이루어진다면 우리는 학생은 교사는 심각한 자기 분열 상황에 빠지게 될 것이다. 학생인권조례라는 법적 강제, 행정적 조치에 끌려가는 것이 아니라 이 상황을 우리의 것으로 만들기 위한 교육운동의 역량 결집이 그 어느 때 보다도 필요한 시점이 아닐까 생각한다. 진보 교육감의 출현이 양날의 칼이 될 수밖에 없는 이유도 여기 있을 것이다.

1. 학생인권조례 내용은 당위적으로는 받아들이지만 현실적으로는 수용하기 어렵다?

지난 7월 서울에서 광노현 교육감이 체벌 금지 원칙을 천명하자 많은 사람들이 자기 의견을 내놓았다. 체벌금지 반대를 천명한 교원단체조차 체벌금지의 당위성은 받아들이지만 체벌 금지 조치를 시행하는 방법적 절차적 문제와 현실적 어려움을 들어 자기 입장을 설명하였다. 이후 진보적인 입장을 견지하고 있는 여러 교사들조차 방법적 절차적 문제를 지적하며 체벌금지 조치에 대한 성토를 그치지 않았다. 그런데 모두들 체벌금지는 당연히 받아들여야 하는 당위성의 문제라는 전제로부터 이야기를 시작하고 있다는 것이다. 정말 그럴까? 적어도 본인은 이런 전제에 대해 동의하지 않는다. 체벌 금지가 당위라고 말할 수 있으려면 그동안 우리는 이 문제를 진지하고 고민하고 이

문제를 뛰어넘을 수 있는 사회적 공감대와 실천을 만들어내기 위해 구체적이고 적극적인 교육운동을 해왔어야 한다. 그러나 가장 진보적이라는 전교조조차 체벌 금지에 대한 원칙적 천명만 했을 뿐 교육운동으로 이를 실천해 나갈 구체적인 활동에 나서지 않았다. 성명서 한 장 발표하는 것으로 상대적 진보성을 확보할 수 있다면 대중적 조직운동이 아닌 입장 표명만으로도 그 존재 이유를 갖게 하는 다른 형태의 운동 방식을 택했어도 문제가 없었을 것이다. 집단적 실천으로서의 교육운동으로 세상을 변화시키고자 했던 전교조가 합법화 이후 대중조직으로 거듭난 전교조가 조합원들과 함께 체벌 금지에 대한 진지한 논의를 한 번 이라도 한 적이 있는가? 본래 운동은 사회적 금기에 도전해서 평등과 자유의 지평을 넓혀가는 것이 아닐까? 그 과정에서 허용과 금기의 아슬아슬한 경계선을 넘나드는 긴장이 운동의 동력 아닐까? 그런 경험을 통해 교육운동에 종사하는 우리들의 인식의 지평이 넓어지고 깊어져 나 자신부터 스스로의 금기를 깨고 나올 수 있어야 하지 않을까? 이런 측면에서 체벌 금지와 관련해서 이야기를 걸어오는 많은 내용들이 익숙한 자기 논리의 반복에 불과한 '현실적 어려움'(이건 교육감이 현실을 모른다는 조롱의 다른 표현이다)과 '절차적 미숙함'에 머물러 있다는 것은 너무 큰 아쉬움을 갖게 한다. 체벌 금지와 관련지어 이야기 했지만 결국 우리는 지금 현실적이지 아니라 당위적으로도 학생인권조례가 받아들여지지 않는 척박한 상황이 놓여있다는 것이다. 당위적으로 받아들여지지 않는 것을 현실을 빚대어 거부하고 있는 것이다.

2. 학생인권조례는 학생들의 것이다.

이 부분이 가장 고민되는 지점이다. 교사들이 받아들이든 그렇지 않은 상관없이 학생인권조례는 학생 교사간 관계 맺기의 새로운 기준을 제시했다. 그러니 학생들이 새로운 기준에 걸맞는 자기 권리와 책임을 다한다면 많은 어른들의 우려는 말 그대로 우려에 그칠 가능성이 크다. 그런데 이 부분도 역시 별로 전망이 밝지 않다. 이유는 학생인권조례를 학교에서 학생들이 자신들의 필요와 요구로 만들어내는 과정과 절차가 부족했기 때문이다. 조례제정 과정에서 그런 노력이 없었던 것은 아니나 부족했던 것은 사실이다. 그러니 자신들이 만들어낸 것이 아닌 주어진(?) 잘 차려진 밥상이 과연 어떻게 작용하게 될지 예측하기가 힘들다. 하지만 이 부분은 모두 고민하고 있으니 차츰 실마리를 찾아갈 수 있으리라 희망적인 전망을 가져본다.

경기도 의회에서 학생인권조례가 통과된 뒤, 서울에서 체벌금지 조치가 내려진 뒤 모든 언론은 학교와 교사들의 고민과 우려들만을 기사화한다. 정작 이러한 조치의 당사자인 학생들의 의견은 발견할 수 없다. 학생들은 무조건 환영하고 마음껏 자기 권리를 주장하고 교사에게 도를 넘는 행동을 할 것이라고 단정 짓고 있는 것이다.(사실 체벌 금지와 관련한 학교 논의과정에서 여러 학생들이 절제된 체벌은 필요하다는 의견을 내고 있다) 학생들은 미숙한 존재여서 교사의 관리와 통제를 받아야 하고 필요할 경우 기본권을 제한 받을 수 있다는 생각에 기반 할 경우 학생들에 대한 인터뷰는 필요 없는 것이 되고 만다. 언론 보도를 보면서 우리 언론이 이런 학생관을 가지고 있지 않나 의심하지 않을 수 없었다. 그렇다면 우리 교사들은 어떠한가? 앞에서 교사들이 학생인권조례

내용들을 당위적으로도 받아들이지 않고 있다고 말했다. 매우 무례한 말이고 많은 비판과 비난을 받을 수 있는 내용이라고 생각한다. 그러나 그 말의 의미는 교사들이 학생인권조례가 담고있는 내용에 대한 성찰적 고민을 집단적으로 진행시킨 경험들을 가지고 있지 않다는 것을 전하고자 했던 것이다. 학생인권조례는 학생이 어떤 존재인가라는 학생관을 우리에게 묻고 있는데 우리는 현실이 어떻다는 답을 보내고 있다는 것이다. 진보적인 가치관을 가진 교사들조차 학교에서는 학생들에게 좀 더 허용적인 교사에 불과하지 근본적으로 학생들의 존재 자체를 다르게 사고하는 분명한 학생관을 확인하기 힘들다는 것이다. 학교에서 발생하는 많은 교육적 상황에서 일관되게 판단하고 행동할 수 있는 기준으로서의 학생관을 분명히 세우는 것이 학생인권조례를 학생들에게 돌려줄 수 있는 교사들의 적극적인 자기 노력의 출발점이 아닐까 생각해본다. 학생인권조례는 학생들의 것이니 그들의 사회적 성취를 축하해 주고 교사들은 이제 자기 이야기를 시작해야 하지 않을까. 자기 이야기 없이 학생들만 이야기하는 것은 여전히 너무 공허하다.

3. 학교 민주주의 발전, 학생인권조례를 넘어 학교인권조례로...

학생인권조례 이야기를 많이 하면 교사들은 공허해 진다. 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것이 우리 교육의 중요한 목표중 하나임을 이야기하면서 정작 교사들은 민주시민으로서 자기 존재감을 존중받지 못하고 있기 때문이다. 교사는 학교 정치에서 철저히 소외되어 있다. 학교 자율성 확대는 거의 독재에 가까운 학교 관리자의 권한 확대로 이어져 교사들을 짓누르고, 학교에서 벌어지는 모든 교육적 상황에 대한 책임은 교사 개인이 떠맡아야 하는 숨 막히는 상황에 놓여있다. 한마디로 학교 정치에서의 권한은 없고 오로지 머슴같이 학교 관리자와 학생 학부모로부터 이리저리 떠밀려 술 취한 듯 휘청이고 있는 것이 현실이다. 그래서 체벌 금지를 말하면서 교권 추락을 염려하고 우려하는 것은 기우가 아니다. 학생인권조례, 체벌 금지 등과 관련하여 교사 집단이 보이고 있는 방어적 태도는 현재 자신의 처지를 그대로 반영하고 있는 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 하나?

교사들은 지금 안팎으로 심각한 도전에 직면하고 있다. 학생인권조례는 밖으로부터 강제되는 제도적 도전이자 일상의 삶의 모습의 변화를 스스로 가져와야 하는 안으로부터의 도전이라는 두 가지 과제를 동시에 안겨주고 있다. 밖으로부터 강제된 도전은 교사 자신에게 자기 존재를 되묻는 반성적 성찰을 촉발시키고 있다. 학생인권조례에서 학생들에게 허용된 권리로서의 여러 가지 내용들이 교사들에게는 일상적으로 허용되고 있는 것일까? 혹시 교사인 내가 경험하지 못하고 있는 권리들을 학생들에게 보장하라고 하는 낯선 상황은 아닐까? 사회적으로 교사들은 '정치 활동'을 금지당한 반신 불구의 인생을 살아가는 가련한 존재들이다. 월 1,2만원의 정당 후원금을 낸 것을 가지고도 해직을 당해야 하는 하찮은 존재들이다. 학교 내에서도 자신들의 교육적 견해를 모아내고 표현할 수 있는 제도적 틀을 가지고 있지 못하다. 한마디로 교사들은 우리 사회 민주주의 발전의 사각지대에 (의도적으로) 방치된 정치적 미숙아들이다. 교사들의 존재를 이렇게 파악하는 것은 결국 그들

교사들에게
 학생들에게
 교사들에게
 학생들에게
 교사들에게
 학생들에게

이 생활하고 있는 학교 현장이 우리사회 민주주의 발전의 수준, 상식의 기준에서 한참 뒤떨어진 낙후된 제도에 머물러 있다는 것에 대한 우회적 표현인 것이다. 민주적인 제도 속에서 민주시민으로서 권리와 역할을 일상적으로 경험하는 삶을 살아가지 못하고 있는 교사들이 어떻게 학생들에게 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 교육을 할 수 있겠는가? 학교 민주주의의 지체가 교사들의 학생인권조례를 바라보는 시각을 틀 지웠다 것이다. 교사들이 더 많은 민주주의를 경험하고 학교 운영의 민주화를 제도적으로 구현해 내는 교육 민주화의 진전을 위한 실천적 노력이 지금 우리 교사들에게 주어진 외부로부터 강제된 도전의 본질이 아닐까 생각한다. 학생들은 투표로 자신들의 대표를 뽑고 '학생회'를 구성하는데 교사들은 '교사회'는 커녕 투표 행위 자체를 낯설어 하기도 한다. 이를 어떻게 해야 하나...

이 생활하고 있는 학교 현장이 우리사회 민주주의 발전의 수준, 상식의 기준에서 한참 뒤떨어진 낙후된 제도에 머물러 있다는 것에 대한 우회적 표현인 것이다. 민주적인 제도 속에서 민주시민으로서 권리와 역할을 일상적으로 경험하는 삶을 살아가지 못하고 있는 교사들이 어떻게 학생들에게 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 교육을 할 수 있겠는가? 학교 민주주의의 지체가 교사들의 학생인권조례를 바라보는 시각을 틀 지웠다 것이다. 교사들이 더 많은 민주주의를 경험하고 학교 운영의 민주화를 제도적으로 구현해 내는 교육 민주화의 진전을 위한 실천적 노력이 지금 우리 교사들에게 주어진 외부로부터 강제된 도전의 본질이 아닐까 생각한다. 학생들은 투표로 자신들의 대표를 뽑고 '학생회'를 구성하는데 교사들은 '교사회'는 커녕 투표 행위 자체를 낯설어 하기도 한다. 이를 어떻게 해야 하나...

학교 민주주의 구현을 위한 제도적 장치 마련은 오동석 교수가 충분히 이야기했고 그동안 교육운동 진영에서 이미 여러 차례 밝혔기 때문에 또 거론하지 않아도 될 것이라 생각한다. 다만 이제는 선언적 의미가 아니라 구체적인 필요에 의해 집단적 요구와 실천에 나서야 할 시점이라 생각한다. 이는 빠르면 빠를수록 좋은 것이다. 그것이 학생인권조례에 대한 교사들의 논의 방향을 올바른 방향으로 이끌어가는 것이 될 것이기 때문이다.

안으로부터의 도전은 사실 좀 미묘하고 어려운 측면이 있다. 그러나 이번 기회에 이에 대한 논의를 출발시키는 것 역시 매우 중요한 운동적 측면이 있다고 생각된다. 학생들은 학교 생활에서 교사들과의 관계 맺음에 어려움을 호소하곤 한다. 여러 가지 상황이 있지만 아주 단순화해서 한 가지지만 이야기하면 이렇다. 교사들의 학생 지도 기준이 달라 혼란스럽다는 것이다. 어떤 수업 시간에는 허용되는 것이 다른 수업시간에는 그렇지 않고, 어떤 선생님은 야단치지 않는 머리 상태가 다른 선생님에게는 단속 대상이 된다는 것이다. 학교에서 함께 살아가는 교사 중 아이들과 관련한 교육적 판단을 하는 것을 옆에서 보면서 동의하기 힘든 상황들이 있다. 하지만 현재 학교에서는 각 교사들의 주관적인 교육적 판단과 교육행위에 대해 주변 어느 교사도 문제제기를 할 수 없는 상황이다. 각 교사들의 교육적 판단은 그저 옆에서 바라보고만 있어야 하는 것이지 다른 형태의 개입과 입장 표명은 금기시 되고 있는 것이다. 교육정책에 대한 판단이 아니라 학생들과 직접 마주치는 일상적 교육 활동 속에서 이루어지는 개별 교사들의 교육적 판단은 공론의 대상이 되지 않는다는 것이다. 그러나 몇몇 경우 아이들은 교사들의 교육적 판단을 합리적인 것으로 받아들이지 못한다. 아이들 표현으로 '짜증나고 재수 없지만' 뒤돌아 욕하는 것으로 그냥 흘려버릴 수밖에 없고 그 과정에서 교사와 학생의 신뢰와 상호존중의 관계 맺음은 존재할 수 없게 된다. 그동안 이러한 상황은 어찌 보면 어쩔 수 없는 것으로 그냥 받아들여져 왔다. 그러나 학생인권조례 제정으로 바뀐 상황 속에서는 이런 형태의 교육 활동은 많은 저항에 직면하지 않을 수 없다. 이 문제는 적어도 적지 않은 도전으로 학교와 교사를 압박할 것이다. 따라서 이 내적 도전 역시 공론화의 과정을 거치면서 합리적인 합의점 도출을 위한 노력을 해야 할 것이다. 즉 교사들의 개인적 주관적인 교육적 신념을 사회적 기준과 상식에 비추어 객관화하는 공론화 과정이 반드시 필요하고, 합의된

교육활동을 집행하는 공적 활동을 자기 신념화해야 한다는 것이다. 이것은 학교생활규정 개정을 위한 논의 과정을 통해 더 구체화할 것이며 교사들의 자기 성찰적인 내부 논의 과정을 통해 진전되어야 한다. 외부적 도전에 대해서는 뭔가 담론적인 논의가 가능해 많은 사람들이 비교적 객관적이고 제3자적인 입장에서 이야기를 풀어갈 수 있으나 내적 도전으로 고민되는 지점은 교사와 학생 모두 주관적인 자기 생각과 익숙한 자기 행동 방식이 있어 이를 조정하는데 쉽지 않은 진통을 겪을 것으로 보인다.

학생인권조례는 학교 문화와 교육적 패러다임을 바꾸자는 거대한 도전이다. 어디까지는 되고 어떤 것은 안된다는 소극적 기준을 만드는 작업이 아니라 학생이란 교사란 또 학교는 무엇인지에 대한 근본적 질문을 던지고 있는 것이다. 따라서 우리의 대응 역시 익숙한 자기 문법에서 벗어나 낯선 시선으로 우리가 하고 있는 모든 행위들을 돌아보는 근본적 성찰에서 출발해야 할 것이다. 그래서 학생인권조례는 진보교육감은 우리에게 기회이자 위기이다.

시민사회의 역할과 과제

학생인권, '인권 vs. 교육' 또는 '학생 vs. 교사'의 다툼인가?

배 경 내 (인권교육센터 '들' 상임활동가)

1. 학생인권과 교육권

□ 학생인권은 교육권의 필수요소

- 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. 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.

- 우리 교육의 선진화를 평가하는 주요 지표 가운데 하나가 학생인권의 보장 정도가 되어야 할 것임.³⁵⁾ 우리 헌법 규정에 따라 국내법과 동일한 효력을 갖는 '유엔아동권리협약'은 4P의 원칙에 기초하고 있음. 4P란 보호(Protection), 예방(Prevention), 제공(Provision), 그리고 참여(Participation)을 말함. 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 것임. 그런데 우리 교육 현실에서는 학생의 의사를 존중하고 참여를 보장하는 제도와 문화를 찾아보기 힘들.

- 유엔아동권리협약의 이행 여부를 감독하는 '유엔아동권리위원회'는 한국정부가 제출한 1.2차 이행 보고서를 검토하면서 한국 정부에 몇 가지 주요 권고를 내놓은 바 있음. 유엔아동권리위원회가

³⁵⁾ 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.

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 것이었음. 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 있음.³⁶⁾

- 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 '적응성'(Adaptability)을 보장할 것이 바로 '4A'에 해당함.³⁷⁾ 이 가운데, 우리 교육에서 학생 인권과 관련하여 가장 문제가 되는 지점이 바로 접근성과 수용성 측면의 문제라고 볼 수 있음. 특히 유엔아동권리협약 28조 2항³⁸⁾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.

- 교육부나 교육청 차원에서 학생인권이나 학교규정의 구체적 가이드라인을 제시하는 일은 학교의 자율성을 우리보다 더 강조하고 있는 미국에서도 낯선 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.³⁹⁾

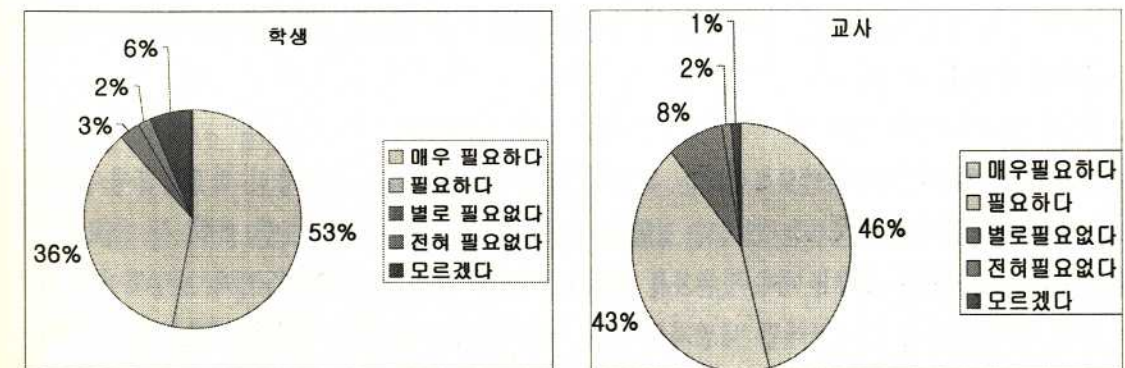
36) 유엔아동권리위원회의 한국정부의 1차 보고서에 대한 논평 및 권고(1996년 2월)와 유엔아동권리위원회의 한국정부의 2차 보고서에 대한 논평 및 권고(2003년 1월). 그 가운데 특히 주목할 내용은 다음과 같다. "결론적으로 위원회는 매우 경쟁적인 교육 시스템이 아동 잠재성의 최대한의 발전을 저해할 위험이 있다는 위원회의 우려를 반복한다. 위원회는 대한민국 정부에 권고한다. ...경쟁성을 감소시키고, 협약 29조 1항과 교육의 목적에 관한 위원회의 일반논평 1에서 언급된 교육의 목적을 반영할 목적으로 정부의 교육 정책을 재고하라."(유엔아동권리위원회의 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 내에서의 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).

37) 좀더 자세한 내용은 유엔사회권위원회 일반논평 13, 6-7항, 그리고 유엔 교육의 권리에 관한 특별보고관 보고서 E/CN.4/2005/50을 참고하면 된다.

38) "학교규율이 어린이·청소년의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합되도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다."

- 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 학생 인권이 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 지침들⁴⁰⁾이 교육청이나 학교 단위로 위임되는 한편, 학교규칙에 대한 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 토·일요일에도 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.

- 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 인식조사」 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 보였다. 학부모도 '매우 필요하다'가 26.6%, '필요하다'가 61.0%로 집계됨.



39) 뉴욕시 교육청이 제시한 학생의 권리로는 △무료 공립학교 교육을 받을 권리(차별, 괴롭힘, 편견 없는 안전한 교육 환경에서 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.

40) △수준별 이동수업, 0교시·심야보충과 관련한 학사지도지침 △방과후 학교 운영 지침 △사설모의고사 참여 금지 지침 △초·중·고등학교 △중·고교 교육과정 지도 철저 지침 △전문계고(실업계고) 현장실습 운영 정상화 방안 등이 대표적이다.

- 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 때문임. 학교의 자율성이 민주적 거버넌스에 기반하도록 하기 위해서도 학생인권조례를 통해 학생의 자치권을 강화하는 일은 필수적이라고 볼 수 있음.

□ '민주시민교육'의 활성화

- 유엔아동권리협약은 28조(교육의 목표) 조항을 통해 교육이 "아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력의 최대한의 개발"과 "인권과 기본적 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.

- 우리 교육 역시 공식적으로는 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 기를 수 있도록 하는 것이 곧 민주시민교육의 올바른 방향이라고 봐야 할 것임.⁴¹⁾ 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 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.

41) "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)

- 그럼에도 10월초 교과부가 발표한 <민주시민교육 활성화 방안>은 학교 단위의 학교규정 마련을 전제로 한 상태에서, 준법 교육을 강화하는 방향을 잡고 있어 문제의 소지가 있어 보임. 학교 단위의 규정 개정 과정에 학생들이 참여할 수 있도록 하는 것은 바람직하나, 현재 학교 현실에서 이 권고가 실효성을 가지려면 좀더 구체적인 법제화가 요청됨. 또한 진정한 참여는 변화에 영향을 미칠 수 있는 참여이고, 학생 참여가 이루어진다 하더라도 그 규정은 인권의 원칙에 어긋나지 않아야 내용적 정당성을 확보할 수 있다고 볼 것임. 교과부가 제시하고 있는 '학교별 특색 있는 교육 목표와 전통'에 맞는 규정은 '하면 좋은 것'이지 '반드시 해야 할 것'이 아님.

□ 학교공동체의 신뢰 회복

- 학생인권 관련 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 살펴보다도, 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.

[국가인권위 주요 결정례]

- 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)

2. 학생인권과 교사

□ 교사의 정당한 권리란 무엇인가

- 교사의 권위는 자발적으로 형성되어야 하는 것인지, 상대방에게 책임을 지우는 방식으로는 결코 도달할 수 없는 목표가 됨. 반면, 권리는 권리의 주체, 내용, 그리고 그 권리의 보장을 요구할 의무 대상자라는 세 요소로 구성되는 개념임. 이러한 권리 개념에 기초할 때 교사들이 누려야 할 정당한 권리로는 인간으로서 누려야 할 권리, 교사라는 신분(직책)을 보장받고 인간답게 일할 권리(노동권), 그리고 교수권(수업권)을 들 수 있음.

- 우리 사회에서는 이 세 가지 요소의 권리 모두가 교사에게는 잘 보장되지 않고 있음. 교사라는 이유로 표현의 자유, 정치적 자유가 박탈당한 채 징계를 받는 경우도 있고, 노동권도 제대로 보장되지 못하고 있음. 또한 교수권(수업권)에서 핵심적인 요소를 차지하는 '교육의 자유'와 '학생에 대한 평가권' 역시도 제대로 보장받지 못하고 있음. 교사의 직권(職權)인 교육의 자유가 강조되어야 할 이유는 교육 바깥의 부당한 간섭이나 정치적 압력으로부터 자유로울 때 교육이 '주입'이 아니라 '서로 배움터'가 될 수 있기 때문임. 그런데도 우리 사회의 교권 논의는 '학생 지도권' 또는 '학생 통제권'에 주로 집중되어 있을 뿐임.

- 최근 참교육연구소의 의식조사에서도 드러난 바와 같이, 교사들이 현장에서 느끼는 '교권 침해'의 내용도 변화하고 있음. 교권 침해의 주체가 누구라고 생각하느냐는 질문에 대해 교사의 상당수가 교과부, 교육청, 학교관리자를 지목했다는 사실, 교사 권리 보장을 위해 교육의 자율성과 비민주적 학교운영과 교육행정 개선을 꼽았다는 사실을 유념할 필요가 있음.

○ 누구로부터 교권침해를 받는다고 생각하는지 (교사)

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않은 편	전혀 그렇지 않다
교육과학기술부	52.5%	34.6%	12.0%	0.9%
교육청	40.2%	43.3%	15.6%	0.9%
학교관리자	36.7%	40.5%	20.7%	2.1%
학부모	18.4%	43.8%	33.4%	2.2%
학생	10.2%	29.6%	44.1%	16.0%

○ 학교에서 교사의 권리를 보장하기 위해 가장 필요한 것은 무엇인지 (교사)

학생에 대한 통제 강화	비민주적 학교 운영과 교육행정 개선	교사의 기본적 권리와 교육적 자율성 인정
3.0%	60.9%	69.4%
교육예산 확대 및 지원 강화	입시경쟁교육의 해소	학교가 책임지는 민원 창구 개설
5.3%	38.2%	4.4%

- 일명 '오장풍' 교사 체벌 사건에 이어 9월 초등학교 운동선수 체벌 사망사건, 10월 수원에서 발생한 '떡매' 체벌 사건에 이르기까지, 학생인권 관련 사건이 터질 때마다 학생인권이 학교 시스템의 문제가 아니라 전체 교사집단의 문제인 양 호도되는 경향이 있음. 이런 일이 터질 때마다 교사로서 자긍심을 갖기는 더 어려워질 것임. 따라서 교사들이 학생인권에 좀더 분명한 태도를 취하면서 교사의 자긍심을 회복하고 교사의 정당한 권리를 확보하는 계기로 삼는 것이 어떨까 제안함.

□ 학생지도권, 과연 권리인가

- 교사의 학생 지도권은 학생인권을 존중하는 범위 내에서 행사되어야 할 책무가 있음. 만약 교사의 지도 내용과 방식이 정당성을 갖지 못한다면, 이는 정당한 교권 행사라고 보기 어려움. 물론 교사가 정당한 지도권을 행사하는 과정에서 학생의 공격적(문제적) 반응이 나타날 수 있음. 이것은 교사라는 직무를 수행하는 가운데 입을 수 있는 일종의 '산업재해'(노동재해)와 같은 것임. 학생의 공격적 행동 이전에는 다양한 맥락과 역사가 숨어 있을 수 있음. 이때는 교사의 권위를 내세워 학생을 제압한다고 문제가 해결되는 것이 아니라, 그 학생의 변화를 기다려주고 상처를 어루만져줄 수 있는 시스템을 마련하는 접근법을 택해야 함. 그동안 이러한 시스템 마련이 긴급한 교육 의제로 떠오르지 않았던 이유는 그것을 '교사의 학생 지도력 문제'로만 접근해 왔고, 그에 따라 교사들이 체벌이나 강압적 교육 수단을 통한 순간적 행동 통제에만 매달리도록 요구받아 왔기 때문임.

그래서 학생이 문제행동을 일으켰을 때 그 행동을 제압하지 못하는 교사는 '무능 교사'라는 낙인까지 부여받아야 했음. 문제의 뿌리에 접근하기 위해서는 학생에게 보장되어야 할 인권 기준이 명확해야 하고, 교사의 신분도 안정돼 있어야 함. 그래야 불이익에 대한 압박이나 심리적 부담 없이 문제 해결에 적극 나설 수 있게 되는 것임.

- 좀더 근본적으로는 교사의 '학생 지도권'이 과연 권리인지 아니면 교사에게 부여된 '의무'인지 생각해볼 필요가 있음. 지난해 부천의 한 초등학교 교장이 학생들 성적이 오르지 않는다는 이유로 교사를 체벌한 사건이나 올 9월초 한 사립학교 교장이 학생들 복장 단속을 하지 않는다는 이유로 교사를 체벌한 사건에서도 볼 수 있듯이, 학생 지도권은 교사에게 부여된 의무인 측면이 더 강함. 권리를 행사하지 않는다는 이유로 처벌을 가하는 일은 없기 때문임. 2008년 강릉에서 학생회장 선배에게 맞아 후배가 사망한 사건은 학교의 비합리적 규정과 폭력적 선도가 교사의 업무 스트레스 증가는 물론 학교 현장에 어떤 비극적 결과를 가져올 수 있는지, 그리고 학생들조차 '폭력'을 통해 문제를 해결하는 방법에 얼마나 길들여져 있는가를 보여준 충격적 사건이었음.⁴²⁾ 그러므로 학생인권은 학생지도권이라는 미명 하에 교사에게 부여된 과중한 '학생 통제 업무'를 줄이고 학생들 사이의 폭력 문화를 줄이는 데도 기여할 수 있을 것임.

- 최근 늘어나고 있는 교사를 대상으로 한 폭력 행위의 증가 역시 학교 안 인권문화를 정착시키고 인권교육에 힘써야 할 이유를 보여주고 있음. 최근 '교권 실추 사건'으로 공개된 사건들도 살펴보면, 피해 교사가 신규·여교사에 집중되어 있음⁴³⁾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 바로잡고 교사의 안전을 보장하기 위해서라도 학교가 먼저 공식적 가치로 인권을 선언하고 예방 교육에 힘쓰는 것이 필요함.

3. 대안을 찾는 접근 방식

- 학생인권은 학생을 가혹하게 다루지 말자, 인격적으로 대우하자는 수준을 넘어, 교육의 원칙과 철학을 다시 구성하는 일이기도 함. 결국 중요한 것은 '학생과 교사가 어떻게 만날 것인가', '어떤 질문을 공유할 것인가'의 문제임. 그럼에도 최근 서울의 체벌금지 정책 이후 빚어지는 모양새를 보면 교육의 기본 철학, 만남과 소통의 조건은 건드리지 않은 채로 문제가 된 '행위양식'만을 '금지'

⁴²⁾ 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.

⁴³⁾ 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 동영상 인터넷에 유포돼 논란을 불러일으키기도 했다.

하는 방식으로 받아들이고 있어 우려가 큼.

- 그 대표적인 것이 바로 체벌의 대안으로 떠오르고 있는 벌점제와 학생자치법정임. 상벌점제와 관련해서는 벌점 부과 주관성, 학생 '순종'의 계량화, 동료 고발의 일상화(선도부 학생들에게 상점 부과, 위반 학생 고발 시 벌점 상쇄 등), 보호자 통보를 통한 학생 통제의 강화 등 많은 문제점이 이미 제기되어 왔으며, 실제 교육적 효과 역시 그다지 없는 것으로 확인되고 있음. 앞선 참교육연구소 조사 결과에서도 학생들의 절반 이상이 효과가 없다고 답하고 있음이 확인됨.

○ 체벌의 대체별로 거론되는 상벌점제가 교육적 효과가 있다고 생각하는지 (학생)

아주 효과가 있다	조금은 효과가 있다	별로 효과가 없다	전혀 효과가 없다
5.2%	36.9%	33.4%	24.5%

- 벌점제의 실효성 여부보다 더 중요한 문제는 '무엇을 지도 대상으로 볼 것인가'라는 교육 철학의 문제일 것임. 수업을 방해하는 행동을 보이는 학생 중에는 주의력 집중 훈련이 필요한 학생도 있고, 협동수업의 형태라면 전혀 문제가 되지 않을 학생도 있고, 관심을 받고 싶은 학생도 있고, 심리적 치유가 필요한 학생도 있음. 그런데 행동의 이면을 살피지 않고 겉면만 보고 벌점을 부과하는 방식이 과연 교육적으로 합당한가라는 질문이 근본적으로 던져질 필요가 있음.

- 경미한 사안의 경우 일정 정도 벌점이 쌓인 학생을 법정에 회부하는 학생자치법정에 대해서도 그 운영방식이나 원칙이 세밀하게 점검될 필요가 있음. 학생자치법정은 사생활 노출의 우려, 준비된 변호인 또는 대리인의 부족, 긍정벌이라는 이름으로 변형된 인권침해가 이루어질 수 있는 우려(예: 교문 앞에서 있기, 반성문 쓰기 등)도 있음. 학생자치법정은 학생들 생활 속에서 불거진 다툼을 학생들 스스로 해결하기 위한 대안을 찾는 것이라면 의미가 있겠지만, 이미 벌점(징계)을 부여받은 과벌점자에게 벌점을 면해주는 대가로 친구들이 세운 법정에 서도록 하는 것은 기본 발상에 문제가 있다고 보임. 규정 자체의 정당성은 따져보지 않은 상태에서 어떤 처벌을 할 것인가만 판단하도록 해서는 안 될 것임. 무엇보다 학생자치법정이 의미를 갖기 위해서는 '사법권'이란 무서운 힘을 행사하게 된 학생들이 인간에 대한 이해, 인권에 대한 이해를 먼저 갖출 수 있도록 지원해야 할 것임.

학생인권조례시대,
무엇을 어떻게 할 것인가?

참고자료

참고자료 1.

학생인권에 관한 학생, 교사, 학부모 의식 조사

◎ 조사기관 : 전교조 참교육연구소, 학생인권조례제정운동 서울본부 공동

구분	내용		
	교사	학생	학부모
모집단	전국에 있는 교사	수도권 중고등학생	수도권 중고등학생 자녀를 둔 학부모
조사기간	2010년 9월 29일~10월 7일		
표본크기	1478명	1885명	959명
표본추출방법	온라인메일을 수신한 응답자	지역별 임의 할당	지역별 임의 할당
조사방법	온라인 설문조사	구조화된 질문지를 이용한 자기입식 질문지법	구조화된 질문지를 이용한 자기입식 질문지법
표본오차	95% 신뢰도 수준에 오차범위 ±2.6%	95% 신뢰도 수준에 오차범위 ±2.2%	95% 신뢰도 수준에 오차범위 ±3.1%

◎ 분석 도구 : SPSS12.0K 통계 프로그램

◎ 표본의 특성

교사				학생				학부모			
	빈도	%			빈도	%			빈도	%	
성별	남	762	52.8%	성별	남	920	49.2%	성별	남	206	21.8%
	여	680	47.2%		여	951	50.8%		여	739	78.2%
나이	20대	57	4.0%	구분	국공립	1303	70.1%	급별	초등학교	28	3.0%
	30대	445	31.2%		사립	555	29.9%		중학교	805	85.8%
	40대	644	45.2%	급별	중학교	669	35.9%		고등학교	105	11.2%
	50대이상	279	19.6%		일반계고	927	49.7%	나이	30대이하	349	37.1%
급별	초등학교	433	30.4%	지역	전문계고	268	14.4%		40대	456	48.5%
	중학교	437	30.7%		서울	888	47.6%		50대	132	14.0%
	고등학교	555	38.9%	지역	경기	527	28.2%		60대이상	4	.4%
지역	대도시	685	48.0%		인천	452	24.2%	지역	서울	429	46.1%
	중소도시	479	33.6%	표 합계	1885	100.0%	경기		271	29.1%	
	읍면지역	262	18.4%	표 합계	1478	100.0%	인천	231	24.8%		
표 합계	1478	100.0%					표 합계	959	100.0%		