

청.시.행 공개토론회

모두를 위한 조례라는 착시 :

학교구성원조례는 왜 학생인권조례의 대안이 될 수 없는가?

2023년 7월 17일 (월) 17 - 19시 | 서울시의회회관 제2대회의실

주최 | 학생인권법과 청소년인권을 위한 청소년-시민전국행동 · 충남차별금지법제정연대 · 서울시의회 박강산 의원 (교육상임위 부위원장)

2010년 경기도학생인권조례 제정을 시작으로 광주(2011년), 서울(2012년), 전라북도(2013년), 충청남도(2020년), 제주도(2020년) 등 각 지역에서 학생인권조례가 제정된 지 햇수로 13년째를 맞이하는 오늘 우리가 맞이하고 있는 현실은 암담하기만 합니다. 올해 초 전라북도에서는 교육감이 나서 전북교육인권조례가 제정되어 학생인권조례를 통해 자리 잡기 시작한 학생인권 보장 시스템을 사실상 무력화 시킬 수 있는 근거를 만들어 버렸습니다. 서울과 충남에서는 혐오·보수 세력이 결집하여 학생인권조례 폐지안에 서명을 모아 의회에 제출하였습니다. 서울과 충남의 학생인권조례도 정치의 논리로 어찌면 폐지될지도 모르는 상황에 처해있습니다.

학생인권조례 폐지는 부담스럽지만, ‘학생인권과 교권이 대립한다’는 프레임에 갇힌 여론의 눈치를 보는 정치인이나 교육감들이 학생인권조례의 대안으로 교사, 학부모, 학생 모두를 위한다는 일명 ‘학교구성원조례’를 대안으로 내놓고 있습니다. 전북에서는 이미 전북교육인권조례가 제정되어 그 이후를 경험하고 있고, 그보다 앞서 2021년 인천시의회는 시민단체 등의 거센 반발에도 불구하고 학교구성원인권증진조례를 통과시켰습니다. 조례 폐지 논의를 앞둔 서울시의회와 충남도의회에서도 일부 의원들이 학교구성원조례 제정 논의를 진행했거나 시도하고 있다고 합니다.

학교구성원조례, 교육공동체조례, 교육인권조례 등 다양한 이름을 내걸고 나타나는 이 조례들은 외관상 “모두를 위한 조례”처럼 보입니다. 그러나 모두를 위한다는 수사는 허울일 뿐이고, 이 조례가 대안으로 보이는 착시를 일으킵니다. 학생인권조례는 학교교육과정에서 모든 학생이 인간으로서 존엄과 가치를 실현할 수 있도록 학생의 자유와 권리에 관한 기준을 제시하고, 학생인권을 보장하는 구체적인 체계를 마련하기 위해 만들어졌습니다. 반면 ‘학교구성원조례’는 학생인권조례의 위 역할을 갈음하여 학생인권을 보장할 수 있을지 의문이며, 애당초 학교 안에서 학생, 교직원, 학부모 등 모든 학교 구성원의 권리를 보장하겠다는 취지조차 실현하기 어렵습니다.

이번 토론회를 통해 구체적인 지역의 사례와 더불어 ‘학교구성원조례’의 허울을 벗겨보고자 합니다. 모두를 위한다는 말이 가져다주는 착시로 학생인권의 후퇴를 두고 볼 수는 없기 때문입니다.

목 차

- [발제] 왜 소수자 중심 입법이어야 하는가: ‘모두를 위한 조례’라는 착시 ----- 1**
오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수
- [토론] 모든 교육주체의 인권보장이라는 허구 - 전북교육인권조례의 쟁점과 문제 ---- 13**
채민 전북평화와인권연대 상임활동가
- [토론] 모두를 위한 인권의 토대, 학생인권조례 ----- 29**
정인해 청소년인권행동아수나로 인천지부 활동가
- [토론] 교권조례, 교육공동체조례가 실패할 수밖에 없었던 이유 ----- 37**
조영선 서울 가재울고등학교 교사
학생인권법과 청소년인권을 위한 청소년-시민 전국행동 운영위원

왜 소수자 중심 입법이어야 하는가: ‘모두를 위한 조례’라는 착시

오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수

가. 인권 관계에서 수범자의 역할

2011년 전라남도교육청은 ‘전라남도교육공동체 인권 조례’를 추진했었다. 상세한 기억은 나지 않지만, ‘학생 인권’을 전면에 내건 조례를 제정하는 일이 쉽지 않으므로, 학생 인권의 목록을 확인하거나 인권침해를 구제하는 기구의 설치라도 기대할 수 있다는 생각했다. 다만, 명확히 해야 할 일은 학교처럼 다양한 인권 주체의 관계가 얽힌 제도에서는 인권 주체의 관계다. 인권의 개인과 국가의 관계이므로 개인과 개인 사이에서 인권 관계는 직접적이지 않고 국가를 매개로 형성된다.

인권을 보장한다고 할 때 인권의 주체와 그 보장 내용과 쌍을 이루는 것은 인권의 수범자(수규자)로서 국가다. 권리의 당연한 효과이지만, 수범자의 범주는 누가 인권침해 행위를 해서는 안 될 의무를 지고 인권 교육 등을 통해 인권침해를 예방하며 침해된 인권을 구제하고 인권침해의 재발을 방지해야 하는 인권 보장체계를 조성해야 하는 의무를 지는가의 문제다. 사인(私人)과 사인 사이의 양자 관계에서만 인권 사안에 접근하는 일은 가장 중요한 책무 주체로서 국가를 빠트림으로써 시민 사이의 갈등과 분열을 초래한다. ‘만인 대 만인의 권리’는 ‘만인 대 만인의 권리 제한’의 상태로 빠진다.

헌법은 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 국가에 지우고 있다. 국가는 예시적인 인권 규범의 수범자이므로, 인권 규범의 수범자는 지방자치단체를 포함한다. 국가 또는 지방자치단체 소속 공무원이나 법령에 따라 공무(公務)를 수탁 받은 사인(私人)까지 포함한다.

학교라는 제도 안에서 형성된 관계 또한 평면적으로 볼 수 없고 입체적으로 접근할 수밖에

없다. 국가를 향한 ‘모두의 인권’은 성립하지만, 서로를 향한 ‘모두의 인권’은 성립하지 않는다. 학생 인권 보장 문제에 대해 ‘교권’이라는 모호한 권한·권리·권위의 착종 개념으로 대립 관계를 말하는 일은 학생 인권 보장은 물론 교사의 교육 직무권한 보장, 교육자로서의 인권 또는 권리 보장, 교사의 사회적 권위 인정 등에 부정적인 영향을 끼칠 뿐이다.

2011년 10월 6일 전남교육공동체 인권 조례에 대해 청소년인권행동 아수나로는 조례안 제25조를 비판하는 성명을 발표했다. 조례안 제25조(권리의 제한)는 “학생은 타인을 배려하고 존중하는 자세가 자신의 권리의 행사를 위한 전제임을 인정하고, 교육 목적상 자신의 권리가 제한될 수 있음을 받아들여야 한다.”는 조항이었다. 학생의 인권을 보장하는 조례가 아니라 학생의 인권을 제한하는 조례라는 비판이었다.¹⁾

인권은 인류 발전의 역사적 결과물로서 보편적 가치를 인정하는 규범이다. 헌법 제37조제2항에 따라 기본적 인권을 제한하려면 엄밀한 구성요건을 충족하는 경우에만 가능하다. 인권을 보장하는 조례는 법률의 위임 없이 가능하다. 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.

그렇지만 인권을 제한하는 조례는 법률의 위임이 있어야 함은 물론 그 법률조차 인권을 제한하는 헌법적 정당성이 있는지를 심사받아야 한다. 서울시의 경우처럼 학생의 인권을 보장하는 조례를 폐지하는 것 또한 헌법적으로 용인될 수 없다. 인권은 지방의회의 처분에 맡겨질 수 없는 헌법적 규범이기 때문이다. 인권 보장의 ‘역진 방지’는 헌법에 명문의 규정이 없지만, 기본적 인권을 보장하는 헌법의 존재이유에 따른 당연한 귀결이다.

나. 학교구성원 인권 조례의 문제점

모든 권리는 선언되는 것에 그쳐서는 안 되고, 법적으로 또는 제도적으로 담보되어야 한다. 학교에 대한 구체적 금지의무의 부과는 학생인권의 보호를 위하여 그 실효성을 확보하기 위한 것이다. 그런데 인천광역시의 경우 「인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례」에서 학교구성원

1) <<https://asunaro.or.kr/announce/?q=YToyOntzOjEyOjRZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2Z2UiO2k6OTt9&bmode=view&idx=2792883&t=board>>, 검색일: 2023. 7. 12.

인권을, “대한민국헌법」과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리 중 학교 교육활동과 관련하여 학교구성원에게 적용될 수 있는 모든 권리”로 정의한다. 문제는 “학교구성원은 자신의 인권 보호 및 증진을 위해 스스로 노력하며 다른 사람의 인권도 존중해야 한다.”는 조례 제3조에서 출발한다. 이 조항이 단순히 선언적 규정이면 모르는데, 예를 들어 제9조(개성을 실현할 권리)를 보면, 제2항에서 학교구성원은 서로의 개성 실현을 존중하여야 한다는 조항과 함께 제3항에서는 “학교의 장은 학생의 용모와 복장에 대한 규정에 학교구성원의 의견을 충분히 반영하여야 한다.”고 규정하고 있다.

학생의 용모와 복장에 대한 규정에 학교구성원의 의견을 충분히 반영하도록 함으로써 상호 인권 존중의 실현 방식처럼 보이지만, 결국은 학생의 용모와 복장을 다른 구성원의 의견을 근거로 제한할 수 있는 것으로 귀결하기 때문이다. 인천 조례에 대한 비판 의견 중에서, 학생인권조례가 없는 것보다 낮고 학생인권 개선에 일부 기여하는 의미가 있을 수도 있지만, 기존의 학생인권조례보다 여러모로 부족하고 후퇴한 조례라는 평가(유윤종, 2021)도 같은 맥락일 것이다.

반면 서울특별시 학생인권조례는 제12조(개성을 실현할 권리)에서 “① 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 갖는다. ② 학교의 장 및 교직원은 학생의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다.”라고 규정함으로써 인권의 주체와 인권 규범의 수범자 관계를 명확히 함으로써 과거 인권 침해적 관행을 부정하고 수범자에게 준수해야 할 의무를 구체화하고 있다.

너무나 당연하게도 학생을 포함한 모든 사람은 그 자체 인격체이기 때문에 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 있다. “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”(권영성, 2010: 375).

인간의 존엄과 가치에 기초한 인권이 보편성을 가진다는 것은 권력적이거나 위계적이거나 또는 수적 우위의 관계에서 약자 또는 소수자에게 대등한 관계를 형성하게 하는 규범이다. 아동과 성인, 자녀와 부모 등 보호자, 나이 어린 사람과 나이 많은 사람, 후배와 선배, 학생과 교사, 교사와 학교장, 학생·교사·학교장과 교육감, 직장에서 하급자와 상급자, 군대에서 부하와 상관 등 관계에서 전자에게 우선성이 있다. 국가는 전자의 사람들이 존엄과 가치를 침해당하지 않도록 개입한다. 물론 국가와 개인의 관계에서 후자의 사람들 또한 인권의 주체다. 교사나 학교장 또는 교육감처럼 국가의 공무 관계에 있는 경우에는 국가와 같은 수범자로서 인권 보장의 책무가 있다.

다. 교사의 인권 보장을 위하여

교사의 인권 보장은 국가와의 관계에서 가장 큰 문제가 있다. 헌법이 교사에 대하여 명시적으로 표현한 것은 제31조제6항에서 ‘교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다’고 규정한 것이다. 교사의 기본적 인권 문제를 일반 국민의 기본권 문제와 다르게 취급할 까닭이 전혀 없다. 법률에 맡긴 것은 헌법적 한계를 전제한다. 입법은 교사의 정치적 기본권에 대하여 광범위한 제한을 가하고 있으며, 판례는 그것을 단지 추종할 뿐이다. 입법과 판례의 태도가 헌법에서 출발하지 않은 것만은 분명하다. ‘교사의 지위에 관한 유네스코 권고(1966)’ 제80조는 “교사는 시민이 일반적으로 향유하는 모든 시민적 권리를 행사할 자유를 가지며, 공직에 나갈 권리를 가져야 한다”고 규정하고 있다. 이와 대비해 보아도 입법과 판례는 합리적 사유에 의한 논리적 근거를 세우지 못한 채 권위주의체제의 통치와 그 관행에 순응하는 신민성이 빚어낸 부조리를 보여줄 뿐이다.

법학자들의 논의가 어떠하든지 입법 및 판례 그리고 현실에서 이른바 ‘특별권력관계’는 존재한다. 특별권력관계론은 19세기 후반 독일의 권위주의적인 비스마르크헌법체제 공법이론에서 유래한다. 그 본질은 기본권의 효력과 법치주의가 인정되지 않음으로써 법률의 개별적·구체적 근거 없이 행정주체가 그 대상자를 포괄적으로 지배하는 관계이다.

군대·경찰·학교 등에서 근무하는 공무원에 대한 법의 외부적(동시에 법의 내부적) 지배관계는 사실상 ‘전체 국민에 대한 봉사자’(헌법 제7조제1항)로서 공무원의 지위를 위협한다. 왜냐하면 권력자의 명령에 따르지 않는 경우 법적 보장 없이 그 신분을 박탈당할 수 있기 때문이다. 따라서 특별권력관계론은 군주 또는 권위주의적 정권에 대한 충성을 강요하는 수단이었다. 그 결과 특별권력관계에서 공무원은 시민 또는 공민이라기보다는 신민이었으며, 국민의 편이 아니라 국가의 편이었다. 특별권력관계는 국가의 내부관계였고, 특별권력관계론은 그 내부관계에는 법이 침투할 수 없다는 논리이기 때문이다.

그러나 입헌민주주의국가에서는 기본권 또는 법치주의가 효력을 가지지 않는 영역이란 존재하지 않는다. 다만 일정한 행정목적 달성을 위하여 필요한 예외적인 경우에 한하여 가중제한이 있을 수 있다. 그런데 이 가중제한이 어떠한가에 따라 시민으로서의 권리는 되찾는다 해도 공민으로서의 권리는 회복하지 않은 상태에 남아있기 십상이다. 한국 사회가 준법 위주의 법치질서로부터 벗어나지 못함으로써, 특별권력관계론의 쇠퇴와는 달리 현실에서의 특별권력관계는 민주헌법의 사각지대로 남아 있다. 공무원들이 노동조합을 결성할 수 있는 단결권을 획득한 것도 비교적 최근의 일이다.

학교는 교도소 또는 군대보다도 뒤늦게 인권을 회복해 가는 공간이다.

법률의 포괄적이고 불명확한 개념에 근거하여 공무원의 기본권을 제한할 수 없다. 정치세력으로부터의 독립성을 의미하는 정치적 독립성이 시민이자 공민으로서의 정치활동 그 자체를 부인하는 근거로 전용되어서는 안 된다. 주권자인 인민이 대표에게 권력행사를 위임하고, 국가의 구성원인 국민인 동시에 선거권·피선거권의 기본권 주체로 개별화되는 것은 민주적인 의사결집 과정으로서 정치적 활동의 자유와 권리를 원초적으로 보유하고 있음을 전제로 하는 것이기 때문이다.

헌법재판소가 “정치적 기본권은 기본권의 주체인 개별 국민의 입장에서 보면 주관적 공권으로서의 성질을 가지지만, 민주정치를 표방한 민주국가에 있어서는 국민의 정치적 의사를 국정에 반영하기 위한 객관적 질서로서의 의미를 아울러 가진다”²⁾고 본 것은 이런 의미이다. 공무원 신분을 가진 사람들에게 대하여 정치적 기본권을 포괄적으로 부정하는 것은 민주적 객관질서에 반하는 것이며, 헌법이 금지하는 ‘사회적 영역에서 (시민권은 있지만 공민권은 없는) 특수계급의 창설’(제11조제2항)에 다름 아니다.

법률에 의한 기본권 제한이 헌법에 합치되기 위해서는 공무원의 구체적인 직무행위에서 중대한 공익성을 확보하기 위한 것임이 입증되어야 한다. 독일에서 공무원이 국민에게 어떤 특정 정당에 치우침이 없이 객관적으로 결정을 한다는 외관을 보여주지만 하면 되는 것도 같은 맥락이다. 그것이 입헌민주주의에 걸맞은 공무원 제도와 부합한다. 지배 권력이 아니라 전체 국민에 봉사하기 위해서 공무원은 국가의 편이 아니라 공민의 편에 서야 하기 때문이다. 즉 공무원은 자신이 곧 시민인 동시에 주권자의 일원으로서 공민이어야 한다.

교사의 공민권을 제약하는 현실 논리 중 하나는 교사의 교육대상이 미성숙한 미성년자라는 것이다. 그 때문에 교사는 대학 교원인 교수와 정치적 활동의 자유의 범위에서 차별되기도 한다. 헌법재판소는 “교원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부분인 점 ... 등을 종합적으로 감안”하여 초중등학교 교육공무원의 정당가입 및 선거운동의 자유를 제한하는 것이 헌법적으로 정당하다고 판시했다.³⁾

그런데 과연 ‘초·중등학교 학생들의 감수성과 모방성, 그리고 수용성이 왕성하다는 것’과 그렇기 때문에 ‘교원이 학생들에게 미치는 영향이 매우 크다는 것’⁴⁾이 교사의 정치적 활동의 자유를 광범위하게 제한함으로써 사실상 금지 또는 박탈하는 헌법적 정당화 사유가 될 수는 없다. 헌법재판소조

2) 헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710.

3) 헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710.

4) 헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710.

차 아동·청소년인 학생의 인권에 대해 고루한 편견에서 벗어나지 못한다. 오히려 교사의 시국선언과 관련한 대전지방법원의 판결이 합리적이다. 당시 사건에서 검사는 교사들의 정치적 의사표현행위로 인하여 아직 정치적·사회적 판단력이 미성숙한 학생들이 교사들의 정치적 주장 등을 여과 없이 수용할 가능성이 크므로 시국선언행위가 공익에 반한다고 했다.

반면 대전지방법원의 판결은 다음과 같이 판시했다.⁵⁾ 첫째, 검사의 시각은 획일적 교육과 정보 부재의 환경에서 자란 기성세대가 경험의 한계에서 가진 낡은 시각이다. 오늘날 학생들은 인터넷 등을 통한 정보력과 사물을 비판적으로 보는 관점을 갖추고 있으므로 교사들의 의견을 무비판적으로 수용하는 일을 생각하기 어렵다.

둘째, 학생들은 교사들의 주장에 대한 찬반 근거를 모두 보게 될 것이다. 시국선언 참여 교사들은 수업시간에 자신들의 주장을 학생들에게 일방적으로 주입한 것이 아니라 교실 바깥에서 자신들의 주장을 피력하였다. 그러므로 학생들이 그들의 주장을 있는 그대로 받아들일 위험은 매우 제한적이다. 더욱이 시국선언의 내용을 언론과 인터넷 등을 통해 알게 될 터인데, 이를 찬성하는 내용만이 아니라 비판하는 내용이 함께 존재할 것이므로 찬반의 논거를 동등하게 습득할 기회가 보장된다.

셋째, 정부 정책을 비판하는 의사표현을 하였다는 이유로 교사들을 처벌한다면, 학생들은 힘 있는 자를 비판하는 일은 손해라는 생각만을 얻게 될 것이다. 그 결과 비판과 견제를 요청하는 민주주의 정신은 약해질 수 있기 때문에 이들 교사에 대한 처벌은 반교육적이다.⁶⁾

미성숙한 존재로서 아동을 바라보는 관점은 아동의 인격적 능력을 고려하지 않은 채 일방적으로 수동적이며 피동적인 미성숙한 존재로서 아동을 전제한다. 아동은 초·중·고등학교 학생이라는 신분만으로 그리고 인격의 발달 정도에 대한 고려 없이 일률적으로 기본권 주체로서의 능력을 부정당한 셈이다. 교사의 정치적 기본권에 대한 광범위한 제약은 학생을 대상화함으로써만 성립한다. 그것은 아동의 인간으로서의 존엄 및 가치를 인정하지 않는 결과가 된다. 특히 학생의 자유와 권리에 대한 제한이 중·고등학생에게 집중된 것은 단순히 미성숙의 논리로써 설명할 수 없는 부분이 있다. 기존 논리대로 하면, 미성숙하기로는 초등학생이 더함에도 불구하고 두발이나 교복 착용 등의 제한은 중·고생에게만 요구되고 있기 때문이다. 아마도 그 때가 정치적 의식을 자각할 수 있는 능력을 갖추어가는 시기이기 때문일 것이다. 학교가 민주시민이 아니라 순응적 신민을 양성하고 있는 것이 아니냐고 의심하기에 충분한 대목이다.

5) 대전지법 2010. 2. 25. 2009고단2786, 2009고정2259, 2009고단 4126(병합).

6) 학교에서 사상의 활발한 교환을 강조하는 미국 판례에 대한 소개는 허종렬, “헌법상 교원 및 교원단체의 정치적 기본권 보장,” 교육법학연구 제10호, 대한교육법학회, 1998.12, 134.

교사의 정치활동을 전면 금지하는 입법자의 태도와 그에 대해 합헌으로 판단한 헌법재판소의 결정은 헌법연구자의 눈으로 보면 문제가 심각하다. 민주공화국의 관점에서는 정치를 모든 시민에게 열어두고, 공무원을 ‘제복 입은 시민’ 또는 ‘공무를 수행하는 시민’으로 이해하여야 하기 때문이다. 교사의 정치적 기본권의 수비범위를 꼼꼼하게 분석하여 판단하지 않고 너무나 쉽게 특별권력관계론에 투항했다는 느낌을 지울 수 없기 때문이다. 그 결과 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.

학부모 등 학생 보호자와 관계에서도 마찬가지다. 미성년자인 자녀에 대해 보호자가 가지는 권리는 아동을 위해서다. 아동을 위한 최선 또는 최상의 이익은 보호자의 자의적 판단을 경계한다. 더욱이 자녀의 성장에 따라 아동의 자기결정권이 강화하고 보호자의 권리는 약화해야 한다. 국가는 법제를 통해 이러한 인권 관계를 조성해야 한다. 헌법 제10조제2문에서 국가가 지는 기본적 인권의 확인과 보장 의무에서 나오는 인권 보장 법제화의 구체적 책무다.

라. 학생 인권과 ‘교권’의 동반 증진

‘학생 인권이 교권과 충돌한다 또는 교권을 침해한다’는 주장은 학생인권조례 제정과정에서 등장했다. 그런데 이러한 주장은 조례 공포 후에도 여전히 남아 있으며, 오히려 다른 학생의 수업권과 충돌 또는 그에 대한 침해 또는 소수의 일탈학생의 인권 등과 함께 거세지는 경향이다.

교권은 다양한 의미로 사용되고 있어 혼란을 초래한다. 즉 교사의 인권, ‘수업권’ 또는 권위가 그것이다. ‘교권이 추락하고 있다’는 명제는 교권을 교사의 권위로 해석할 때만 성립할 수 있다. 인권과 권한은 추락할 수 없고, 침해될 수 있을 뿐이기 때문이다.

교사의 인권에는 인간으로서 당연히 가지는 인권이며, 여기에는 노동자로서의 노동권 및 노동3권을 비롯하여 선거권·피선거권, 정치적 표현의 자유, 정당 활동의 권리, 휴식의 권리 등을 포함한다. 몇 가지 예시를 한 것은 입법과 판례를 통하여 교사의 인권이 제대로 보장받고 있지 못하기 때문이다. 교사의 인권은 주로 국가권력에 의해 침해되는 경우이다. 교사의 인권이 학생의

인권과 충돌할 수 있지만, 그것은 흔히 그러하듯이 표현의 자유와 인격권 같은 관계에서 제한적으로 일어날 수 있을 뿐이며, 학생인권조례에서의 학생인권 보장과는 상관관계가 거의 없다.

교사의 '수업권' 또는 '교육권'은 '권리' 또는 '권한'의 법적 성격을 가지고 있다. 국가 또는 교육청과의 관계에서 그 내용은 수업내용 편성권, 교과서사용재량권 및 보조교재 선정권, 교육평가권 등이다. 학생과의 관계에서 그 내용은 생활교육[지도]권, 징계권 등이다. 당연하게도 이 권한은 원칙적으로 인권을 침해하지 않는 범위에서 행사되어야 하며, 예외적인 경우에만 인권을 제한할 수 있을 뿐이다.

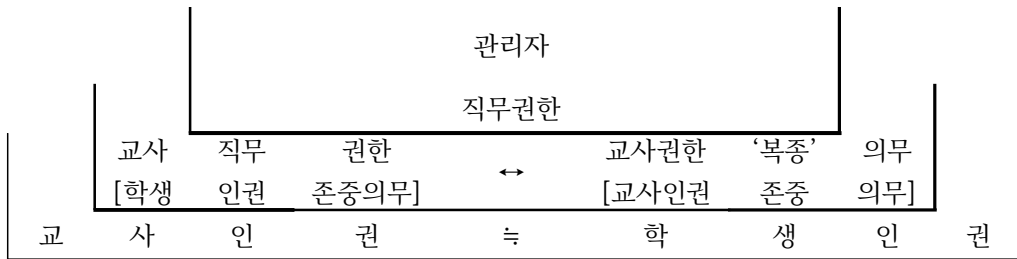
헌법상 교사의 '교육의 자유' 또는 교육권이 보장되는가, 보장된다면 그 헌법적 근거는 무엇인가가 문제이다. 헌법 제31조 제4항으로부터 인정하는 견해가 있다. 그러나 다른 한편 직무권한으로 이해하는 견해가 있다. 학교 교사와 그 집단은 공교육조직 내에서 자치적 권한으로서 독립한 '교육권한'을 보장받고 있다고 해석되며, 이 범위에서의 교육권은 그 자체가 교사의 인권은 아니지만 어린이들의 교육을 받을 권리보장의 일환을 이루는 교육 인권적 가치를 가지는 제도다. 그것은 헌법과 법률 등의 규정에 따라 학부모로부터 국가에 의해 학교에 위임된 범위 내에서만 인정된다.

교사의 교육권한은 교사가 인간으로서 가지는 기본적 인권과 달리 교육과정에서 교사가 가지는 것은 권리가 아니라 직무상 권한이다. 다만 그 직무상 권한은 헌법상 자주성 및 전문성 원칙에 따라 국가 및 지방자치단체에 대해서 헌법적 효력으로써 보장되어야 한다. 헌법재판소도 학교교육에서 교사가 가르치는 권리를 수업권이라고 명명하고, 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁한 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이라고 이해한다. 요컨대 그것은 교육의 기능을 수행하는 교사의 지위에서 생기는 학생에 대한 1차적인 교육상의 직무권한이다. 그 헌법적 의미는 학생의 수학권의 실현을 위하여 인정되는 것이기 때문에 헌법상 보장된 기본권의 하나로서 학생의 수학권이 더욱 존중되어야 한다고 판시하였다.⁷⁾

따라서 교사의 교육권한은 학생인권과 갈등하는 관계가 아니기 때문에 '충돌'할 수 없다. 다만 학생의 인권을 침해하지 않는 범위에서 헌법과 법률이 정하는 바에 근거하여 또한 그에 따라서 행사할 수 있을 뿐이다. 만약 학생인권조례가 학생의 인권 보장과 무관하게 교사의 전문성에 근거하는 직무상 권한을 제한하는 내용을 담고 있다면, 그 조례는 위헌위법의 것으로서 무효임을 면할 수 없을 것이다. 다만 그때 교사의 주장은 원칙적으로 조례에 대한 것이어서 학생 또는 학생의 인권에 대하여 법적 효력을 주장하기는 어렵다. 교사의 인권이나 권리 또는 직무상 권한에 대한 법적인 침해는 대개 지휘감독권을 가진 기관에 의해 이루어지기 때문이다.

7) 헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88.

[그림 1] 학생 인권과 '교권'의 관계



교사의 권위는 학생으로부터 나오는 것이지 법과 제도에 의해서 또는 교사에 의해서 만들어질 수 있는 것이 아니다. 교사가 과제를 내주고, 수업의 방향을 정하고, 학생들이 할 일을 지시하고, 성적을 매기고, 상이나 벌을 주는 것은 권력이다. 권위는 위계적이지 않은 언행을 통해 상대방이 부여하는 '인정'의 대상이다. 조례의 이름에 '학생 인권'만이 포함되었다고 해서 그리고 교권에 대한 이해가 위와 같다 해서 학생 인권과 교권이 반비례관계에 있는 것은 절대 아니다. 학생인권조례는 오히려 학교에서 인권의 문제를 제기함으로써 교사의 인권 또한 어떻게 실현될 것인가의 문제를 제기하며, 인권에 기초한 학교문화를 조성하는 실마리이기 때문이다. 또한 학생인권조례에 대응하여 '교사인권조례' 형식을 취하기보다는 학교제도 자체의 혁신을 통해 교사의 인권 보장은 물론 학교의 의사결정구조와 교육정책에서 교사의 역할 강화로 나아가는 것이 바람직하다.

정치는 국가 영역에서의 직업적 정치활동만을 의미하는 것으로 좁게 해석되어서는 안 된다. 이해관계의 갈등을 해소하거나 조정하는 일이 모두 정치적인 것이다. 따라서 넓은 의미의 정치는 인간생활의 다양한 형태 속에서 작동하여야 한다. 학교도 예외는 아니다. 다만 법학적 관점에서는 전통적으로 학교를 영조물로서 이해하였다. 영조물 개념은 주로 국가와 학교의 지휘·감독 관계 그리고 시설 및 학생을 관리하는 행정권력 중심 체제를 의미하였다. 교사는 단순히 교육서비스를 제공하는 기계였고, 학생의 보호자는 학교 시설 및 서비스의 이용자였고, 학생은 교육사업에 투입된 '원자재'였다. 학교 내 의사결정 방식에서 교사와 학생은 정치의 주체가 아니었다. 학교 내부관계에서의 민주주의는 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. 교사가 공민으로 거듭날 때 비로소 그들은 교육에서

자신의 목소리를 내면서 학생을 대등한 공민으로서 대할 수 있기 때문이다. 학생이 독자적으로 자신의 목소리를 내면서 시민 및 공민의 경험을 축적할 때 비로소 학생들이 교사의 민주적 동반자로서 자리매김할 수 있기 때문이다. 그것은 교육의 이름으로 주체와 객체로 서로를 소외시켰던 교사와 학생이 인격적 인간관계를 회복하는 지렛대이기 때문이다.

교사의 정치적 권리 보장은 개인적 차원에 머물러서는 안 되고 교육정책에 대한 발언권을 제도적으로 확보하는 데까지 나아가야 한다. 한국 사회에서 교육의 문제점이 입시 위주의 무한경쟁 정책에 있음은 누구나 알고 있다. 그럼에도 치킨 게임 하듯이 아무도 먼저 멈추려 하지 않는다. 교육부는 오히려 이러한 소모적 게임을 부추기고 있다. 이런 상황을 염두에 둘 때, 일선 학교현장에서 교육관계의 핵심 주체인 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.

교육의 목표는 민주시민, 즉 공민을 양성함에 있다. 그것이 공민의 교육이다. 공민 교육의 주체는 교사다. 그렇다면 교사에게 공민권을 인정하고 최대한 보장하는 것은 당연하다. 그래야 공민에 의한 교육이 성립한다. 청소년인 학생은 이미 시민이며 국가 수준에서는 미래의 공민이다. 그 미래의 공민을 위하여 학교 교육은 공민이 되기 위한 교육이어야 한다. 그렇다면 학생은 최소한 학교 안에서는 공민이어야 하며, 학교 밖에서도 최대한 공민으로서 대접받아야 한다.

학생의 교육 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 권리다. 학생은 적극적으로 당당하게 최선의 교육을 청구할 수 있는 권리를 가진다. 그렇기 때문에 학생은 보호자교사는 물론 학교·교육청·지방자치단체·국가에 대하여 자신들의 기본권의 실현을 요청할 수 있다.

교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 확보하는 길은 교사의 공민권을 박탈하는 것이 아니라 교사의 공민권을 보장함으로써 가능하다. 공민권자로서 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 교권을 보호받는 일이다. 마침내 그 끝에 스승으로서의 권위인 교권이 학생으로부터는 물론 보호자로부터 그리고 사회로부터 존중받을 수 있는 길이 열린다.

마. 학생 인권 보장과 학교 민주주의

학교에서 교사가 학생 또는 학생보호자로부터 사실상 인권을 침해받는 일이 적지 않다. 왜 그런 일이 일어나는지 분석과 평가 등 복합적인 접근이 필요하다. 그러나 그 이전에 교사는 법적으로 지나치게 광범위하게 인간으로서의 기본적 권리를 제한받고 있다. 다른 한편 교육활동 중에 자의든 타의든 학생의 인권을 침해하는 일 또한 적지 않다. 수순이 중요하다. 학생인권조례는 교육의 본령으로 돌아가기 위한 전환의 출발점일 뿐이다. 학생의 인권을 보호하고 증진하며 보장하기 위한 길은 아직 멀다. 교사는 그 동반자인 동시에 길라잡이로서 학생과 함께 하여야 한다. 학교는 과거와 같이 반인권행위까지 교육의 이름으로 용인하는 훈육소가 아니다. 학교야말로 인권과 민주주의의 가장 선진적인 공간이어야 한다. 교육이야말로 한 사회의 인권과 민주주의 발전을 지속가능하게 하는 역량과 직결되기 때문이다.

학생이 학교 내의 일을 결정하고자 한다면, 그들에게 모든 권한을 주어야 한다. 그들이 독자적으로 할 수 없다고 결정하면, 교사가 교육과정에서 함께 결정해야 한다. 학교관리자는 그들의 민주적인 대표이어야 한다. 학생과 교사의 독자적 결정을 보조하기 위하여 그리고 그들이 독자적으로 할 수 없다면, 교육청이 학교와 함께 학교를 지원하고 결정하며 업무를 처리해야 한다. 그 다음에 시·군·구의 기초지방자치단체와 시·도의 광역지방자치단체가 또한 교육청 업무를 뒷받침함으로써 교육의 지방자치 체제를 구축해야 한다. 마지막으로 중앙정부는 교육에서의 인권과 민주주의가 균형적인 발전을 할 수 있도록 전국적인 최저기준을 설정하고 점차적으로 상향시켜가야 한다. 이것이 교육에서 보충성의 원칙이다. 중앙정부가 인권과 민주주의의 걸림돌이 되는 현재의 상황은 그런 점에서 최악이라 할 것이다. 학생인권조례의 성패는 한국 사회의 미래를 걸고 교육에서 인권과 민주화를 성취하느냐의 기로다.

<참고문헌>

권영성(2010). 헌법학원론. 법문사. 2010.

오동석(2010). 교사의 정치적 기본권. 민주법학 제44. 민주주의법학연구회. 2010. 11. 199-224.

오동석(2010). 학생인권조례에 관한 몇 가지 법적 쟁점. 교육법학연구 22(2). 대한교육법학회. 2010. 12. 125-144.

유윤중(2021). “학생인권조례 대신 학교구성원 인권? 왜 문제인가: 인천 학교구성원인권증진조례를 환영할 수 없는 이유”. 오마이뉴스 2021. 4. 20. <https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002736773>, 검색일: 2023. 7. 12.

UNESCO/ILO(2008). UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel(1997). ED-2008/WS/24. UNESCO/ILO, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>>, 검색일: 2010. 10. 10.

모든 교육주체의 인권보장이라는 허구 - 전북교육인권조례의 쟁점과 문제

채민 전북평화와인권연대 상임활동가

4월 14일, 전라북도의회는 제399회 임시회 제2차 본회의에서 「전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례안(전북교육인권조례안)」의 수정안을 가결했다. 학생, 교직원, 보호자 모두에게 적용되는 인권보장 규범임에도 불구하고 단 1회의 공청회만을 거친 졸속적인 조례 제정이었다. 더구나 조례안에서 「전라북도학생인권조례(이하 전북학생인권조례)」의 주요 내용을 대폭 삭제하며 사실상 학생인권을 후퇴시키는 결과를 가져왔다. 졸속 제정에 대한 규탄의 목소리가 공청회 단계부터 계속 됐음에도 불구하고, 의회에서 일부 조항만이 수정된 채 사실상 전북교육청의 원안으로 조례가 제정되었다. 이 토론문에서는 전북교육인권조례 제정 과정에서 제기되었던 주요 쟁점들을 살펴봄으로써 교육주체들의 인권보장 제도로써 문제점을 짚어보고자 한다.

쟁점 1. - 학생인권보장제도의 위축

전라북도교육청은 교육인권조례 제정의 목적으로 ‘학생, 교직원, 보호자 등 학교 구성원 모두의 인권을 상호 존중하는 조례 제정을 통한 민주적이고 인권 우호적인 학교 문화 조성’을 밝혔다. 그러나 2022년 서거석 전북교육감의 인수위원회는 ‘(전임 김승환 교육감 시기) 학생인권에 집중한 나머지, 교직원 인권, 수업권, 학생생활 지도권은 위축되지 않았나 엄중히 살펴야 할 때’라는

입장을 밝힌바 있다. 실상 학생인권 정책에 편중되어 다른 주체(특히 교원)의 권리와 권한보장이 되지 않았다는 주장을 하고 있다. 그러나 촛불청소년인권법제정연대의 <학교생활규정에 대한 전국 시·도교육청 2021년 질의 결과>¹⁾ 등을 비롯하여 여러 차례 확인된 것처럼 전북학생인권조례 제정 이후 10년이 지났음에도 지역 내 학생인권 보장은 여전히 미진한 부분이 있다. 이에 비추어보면 이미 학생인권(조례)이 충분하다는 사회적 통념을 전북교육청이 그대로 수용하고 있음을 확인할 수 있다. 아울러 교육청이 학교 구성원들의 인권보장에 대한 확장된 논의보다 ‘학생인권 대 교권’이라는 이분법 아래 놓고 누가 더 이득을 보고 있는가라는 왜곡된 입장을 견지하고 있음이 드러난다. 교육청의 이와 같은 입장이 전북교육인권조례를 제정하는 대외적인 명분이 되어 지역사회에 전파되었다.

전북교육청이 전북교육인권조례를 전북학생인권조례의 내용을 포괄하며 진정으로 모든 교육주체의 인권보장을 위한 ‘기본조례’로서 제정했다면 학생인권 보장의 관점에서 문제는 발생하지 않았을 것이다. 그러나 교육인권조례는 부칙을 통해 전북학생인권조례의 주요 내용을 대거 삭제하는 심각한 문제를 불러왔다. 그동안 교육·시민사회·인권·청소년운동이 밝혀왔던 것처럼 교직원의 권리나 권한보장과 달리 학생인권보장을 위한 국가 단위의 입법과 행정의 공백을 자치규범인 학생인권조례를 통해 부분적으로 보완해 왔다. 따라서 학생인권조례는 학생인권의 내용을 규정하는 것만큼 학생인권교육 및 학생인권 실천계획 수립의 책임, 학생인권보장기구 설치, 인권상담 및 침해 구제 업무 등을 명시하여 인권보장의 핵심 책무를 규정하는 것이 중요하다. 그러나 전북교육인권조례는 부칙을 통해 이와 같은 전북학생인권조례의 핵심조항을 삭제하거나 대체하도록 하여 학생인권보장 제도를 대폭 축소시켰다.

대표적으로 학생인권조례의 주체인 학생들의 참여보장을 위한 내용인 학생참여위원회의 폐지를 들 수 있다. 전북교육청은 교육인권조례 제정 전부터 별도의 조례 제정을 통해 학생의회를 구성한 상태였고, 교육인권조례 상의 인권위원회에 학생의회 성원들이 참여하게 했다. 그러나 학생인권조례의 학생참여위와 학생의회는 성격과 구성이 확연히 다르다. 학생참여위는 학생인권보장의 의무주체인 교육청이 권리의 주체들에게 직접 학생인권에 대한 의견을 수렴하기 위한 목적이 크다. 반면 학생의회는 다양한 기능 중 하나로서 ‘학생인권보장에 대한 제안’이 있으며, 분과위원회로 인권위원회를 '둘 수 있다'고 규정되었다. 학생인권조례를 통해 규정된 학생참여위와 달리 학생의회에서는 학생인권보장의 역할이 축소될 수 밖에 없다. 구성에 있어서도 차이를 가지고 있다. 학생참여위는 위원 50명을 모두 공개 모집의 방식으로 하며, 소수자 의견의 반영이 될 수 있도록 위원회를 구성했다. 이를 통해 학생회만이 아닌 학생들의 의견도 반영될 수 있도록 했다. 반면 학생의회의 경우 학생회

1) 촛불청소년인권법제정연대의 2021년 11월 17개 시·도교육청 질의결과

추천과 교육지원청의 추천인원이 40명이고 도교육청의 공개모집이 10명에 불과하다. 이로 인해 학생인권보장을 위한 현장의 학생주체들의 목소리는 이전보다도 더 반영하기 어려워진 구조가 만들어졌다.

과거 전북학생인권조례와 비교해서도 교육인권조례의 문제는 더 선명하게 드러난다. 전북교육인권조례 제24조(구제신청 및 조치) 7항에 따르면 인권침해가 발생한 날부터 1년 이상 경과하거나 인권을 침해당한 학생의 졸업 후 180일이 경과하여 구제를 신청한 경우에는 사건을 각하한다고 규정했다. 대부분의 학생들이 학교 구조 속에서 인권침해와 차별의 문제를 제기하기 어렵다는 점을 감안하면 이러한 각하 규정의 일률적인 적용은 학생인권의 관점이 부재함을 여실히 드러내는 것이다. 또한 전북학생인권조례에 있던 인권옹호관의 직권조사 조항 역시 교육인권조례에는 부재하는 상황으로 인해 학생인권침해와 차별의 문제에 대한 즉각적인 대응 또한 어려워졌다. 현재 교육청 행정체계 역시 인권보장 행정력 약화로 이어지는데, 조례에 따라 학생인권교육센터에서 전환된 교육인권센터 소속의 인권보호팀의 담당인력은 교육활동보호팀 담당인력과 동일하게 4명으로 구성되어 있다. 사실상 인권보장 업무보다 교육활동보호가 더 높은 비중을 차지하는 것이며 이러한 행정구조는 앞으로 조례의 취지를 무색하게 하는 문제를 일으킬 가능성이 높다.

쟁점 2. - 모든 교육주체의 인권보장이라는 허구성

전북교육인권조례는 학생인권을 비롯해 인권보장을 위한 지방자치 규범으로서 내용을 충분히 담고 있을까. 사회적 환경과 구조 속에서 삭제되었던 소수자들의 목소리가 들리고 보이게 만드는 것이 인권의 역사며 인권보장의 흐름이라는 점을 감안해야 한다. 이런 점에서 교육 환경 내에서 인권보장은 교육권의 주체면서 사회적 소수자로서 학생의 위치성에 대해 먼저 주목해야 하고, 이에 따라 각 주체들의 권리가 보장되기 위한 고민이 담겨야 한다. 그러나 교육인권조례는 이에 대한 고민이 전혀 담겨있지 않다. 조례 제2조의 “인권”에 대한 정의를 보면 헌법 및 법률에서 보장하거나 국제인권조약 및 국제관습법 등으로 규정하여 추상적인 권리들이 있다는 선언에 그치고 있다. 이는 필연적인 문제인데 각 주체가 처한 구조와 관계에서 필요한 구체적 권리 내용이 있는데 모든 주체들을 포괄하려고 하니 필수적인 규정들은 명시하기에는 내용이 방대해진다는 문제를 가지고 있었다. 그래서 교육인권조례는 학생인권의 내용을 학생인권조례에 준용하고, 교원은 교육활동

보호조례를 준용하는 것 이외의 다른 주체들의 권리들은 명시되어 있지 않은 채 인권보장 제도로써 매우 추상적인 내용으로 구성하게 되었다.

이와 달리 인권보장 제도의 실제적 사항은 문제적인 내용을 포함하고 있다. 조례대로라면 각 주체가 보장받아야 하는 인권의 구체적 내용이 부재하는데 이로 인해 집행부가 ‘허락하는 인권’의 기준으로 인권보장 제도가 운영될 수 있다. 이뿐만 아니라 조례 규정으로 인한 인권보장 전문성과 독립성의 문제도 있다. 전북학생인권조례 등 대부분의 인권보장 자치규범은 인권업무 담당자의 임명 규정에 대하여 ‘인권에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람’으로 규정하여 인권보장 업무의 최소한의 독립성과 전문성을 확보하고자 했다. 그러나 전북교육인권조례는 이와 같은 규정은 부재한 채 ‘교육감은 교육인권센터의 업무를 총괄하기 위해 인권담당관 1명을 둔다.’로 규정했다. 사실상 인권보장의 업무의 전문성과 독립성 모두 결여될 수밖에 없으며, 교육감의 자의적인 인사로 인해 인권의 원칙에 위배되는 관료가 임명될 수 있다는 문제점을 안게 되었다. 조례의 시행규칙에서도 이러한 문제를 고스란히 담겨지며 다시 한 번 인권보장 제도로써 문제점이 있다는 점이 비판이 일어났다.

기본조례는 ‘지방자치단체 운영 이념이나 원칙, 의회의 책무, 주민의 권리 및 의무 등에 대한 기본원칙 등을 규정한 조례’의 성격이며, ‘조례에 따른 위원회 설치 규정 등에 관해서는 개별 조례를 통해서 구체적이고 세부적인 사항으로 다뤄져야 한다, 아울러 총칙적 사항과 실제적 사항이 혼재되지 않도록 주의’의 필요성이 강조되고 있다.²⁾ 이런 점에서 보면 전북교육청이 기본조례로서 제정했다는 전북교육인권조례에는 정작 담겨야 할 내용은 매우 추상적으로 규정되는 문제점을 가지고 있다. 이러한 점 때문에 교육청이 인권보장의 방향과 각 주체들이 보장받아야 하는 인권의 내용이 담긴 조례를 제정하고, 학생인권조례와 같이 각 주체의 인권보장을 위한 개별 조례를 제정하는 방안도 주장되었지만 이 역시 받아들여지지 않았다.

쟁점 3. - 교권(敎勸)의 인권보장 제도로의 삽입

전북교육인권조례에서 쟁점이 되었던 다른 사항은 인권보장 체계 내로 교육활동권한의 내용을 포함시켰다는 점이었다. 조례는 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 교원지위법)」

2) 한국법제연구원, <자치기본조례의 현황과 입법체계 개선 방안>

제15조 제1항에 따른 교육활동 침해행위로 인해 피해를 입을 경우 이에 대한 구제신청과 그에 따른 조치가 가능하도록 규정했다. 인권을 명시한 조례에서 교권의 내용이 담기게 된 것은 앞서 살폈던 것처럼 현 전북교육청의 입장이기도 하다.

교육활동 침해를 인권침해로 규범화하는 것은 통념적으로 교권(敎勸)이라는 말이 ‘교사의 가르칠 권리’로 이해되고 활용되기 때문일 것이다. 그러나 여러 차례에 걸친 교권논의를 비롯하여 헌법재판소의 판례 등을 참고하면 교원의 교권은 헌법적 권리가 아니라, 학생의 학습권이라는 헌법상의 기본권으로부터 유래된 직무상의 권한이다.³⁾ 이는 달리 말한다면 교원의 권한은 학생인권의 보장과 실현의 책무를 위임받은 주체로서의 권한이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 교육활동권한의 보장을 인권보장의 틀로 포함되게 된 것은 일부 교원단체가 교권침해를 이슈화하는 것도 영향이 있었다. ‘학생인권VS교권’의 잘못된 구도가 통용되는 것이 어제 오늘의 일은 아니지만 교육인권조례 제정을 앞두고 이러한 목소리가 교육인권조례의 근거가 되는데 힘으로 작동했다. 일례로 전북지역에선 2022년 아래와 같은 언론보도로 인해 일부 교원단체가 교권보장에 대해 강력하게 촉구했다.

전주의 초등학교 6학년 여학생이 같은 반 남학생들로부터 성적 수치심을 느끼는 성희롱성 욕설을 듣고, 이를 담임교사에게 신고했다. 담임교사는 남학생들에게 “성폭력은 처벌 수위가 높은 범죄”라고 사안의 중대성을 설명했다. 이후 남학생 중 한 아이의 엄마는 담임교사가 자신의 아들을 성범죄자 취급했다며 강력 항의했다. 엄마는 학교에 담임교체를 요구했고, 해당학교 교장은 자초지종을 파악하지 못한 채 담임교사를 전담교사로 변경했다. 상황은 여기서 끝이 아니었다.

엄마는 다시 자신의 아들에 대한 공개사과문을 쓴 뒤 반 학생들 앞에서 읽으라고 요구했고, 이에 교감은 ‘소나기를 피해가자는 식’으로 사과문을 쓰게 했다. 심적 충격을 받은 교사는 눈물을 흘리며 반 학생들 앞에서 공개사과문을 읽기에 이렀다.⁴⁾

하지만 이와 같은 교권침해 이슈에서 학생인권의 내용들은 간과되거나 삭제되고 있다. 심지어 위의 사건은 해당 교원의 학생인권침해는 가려진채 허위사실이 만들어지며 왜곡되는 문제까지 이어졌다. 해당 교원이 소속된 교원 단체는 사건 조사 기간 내내 최소한의 사실 확인조차 없이 보호자에 의해 교권이 침해되었다고 반복적으로 호도했으며, 이에 대한 검증 없는 언론보도 등으로 인해 피해 학생과 보호자에 대한 심각한 2차 피해가 발생했다. 그러나 해당 사건에 대한 전북교육청

3) “학교교육에 있어서 교사의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면 그것은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다. 그것은 교사의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한(직권)이지만, 학생의 수학권의 실현을 위하여 인정되는 것으로서 양자는 상호협력관계에 있다고 하겠으나, 수학권은 헌법상 보장된 기본권의 하나로서 보다 존중되어야 하며…….(이하 생략)” <헌법재판소 결정, 1992. 11. 12. 89헌마88>

4) 전북일보, 「학생에게 사죄하는 교사... 학교에 군림하는 학부모」 2022.8.28

학생인권교육센터의 조사, 학생인권심의위원회의 권고, 교육청 감사결과는 이와 정반대였다. 학생 간 성폭력 문제는 피해 학생과 보호자 측의 부정, 해당 교원이 끝내 자료 제출조차 하지 못한 채 허위 사실로 결론 내려졌다. 오히려 해당 교원이 학생들에 대한 심각하고 지속적인 인권 침해행위가 발생했음이 확인되었다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 또한 서거석 전북교육감이 2차 피해 방지 등의 학생인권심의위의 권고를 수용하지 않고 감사를 지시하며 사건 해결은 지연되었다. 이밖에도 교총에서는 2017년 부안 상서중 학생들의 교원의 성추행에 대한 신고 이후 교원이 사망한 사건⁶⁾ 등을 근거로 교육인권조례 내 교권보장 조항의 삽입을 주장했다. 그러나 이러한 주장들이 대부분 학생인권침해 사안을 호도하고 왜곡한다는 점에서 문제가 있었다. 또한 교원지위법에 근거하여 2020년에 제정되어 시행되고 있는 「전라북도교육청 교권침해로부터 안전한 교육활동 보호 조례(이하 : 전북교권보호조례)」가 시행되고 있는 상황에서 교육인권조례에까지 교권내용을 삽입하는 것은 부당하다는 문제도 제기되었다.

한편으로 다른 학생의 학습권 보장을 위해 교육인권조례 내에 교육활동 보장내용을 넣어야 한다는 점 역시 문제점으로 제기되었다. 교원의 역할을 학생의 학습권 보장으로만 제한하여 인권의 옹호자로서 교원이 살펴야 할 학생의 다른 권리들인 휴식의 권리, 놀 권리, 개성 실현의 자유, 사상과 양심 및 종교의 자유 등을 대상화하는 위험성이 있다. 그러나 교원은 학교 내에서 학생에게 보장되어야 하는 이 같은 다양한 권리들이 보장하는 인권의 옹호자로서 역할이 있다. 따라서 학습권 외의 학생의 다양한 권리를 주변화하고 이 권리들의 향유가 부차적인 것으로 취급되도록 하는 구도는 구시대적인 퇴행일 수밖에 없다. 또한 교권보장의 강화로 인해 노동권의 약화로 이어질 수 있다는 문제점도 함께 지적되었다. 아울러 앞서 살폈던 것처럼 교원의 교육활동 침해행위에 대한 규정 이외에 교직원의 권리항목 또는 권리 구제 대상의 부재 역시 문제점으로 제기되었다. 교육활동 침해행위에 대한 구제 절차만이 별도로 명시되어 있는 교육인권조례는 학교 내에서 가르치는 일이 아닌 다른 직무를 수행하는 노동자들의 권리를 상대화하고 있다는 문제를 갖고 있다. 더구나 조례 내의 권리 보장 대상이 학교 내의 주체들로 한정되었다는 점, 교육청을 비롯한 학교와 교육행정 내의 교육공무직 등 다양한 직급의 노동자들을 감안하면 모든 교육주체의 인권보장이 라는 명목과 다르게 조례의 사각지대가 존재한다. 이러한 점에서 현재 제정되어 있는 교권 관련

5) 전주 MBC, 「"제자가 성폭력 저질렀다" 거짓말 논란 초등교사.. 교육당국, 중징계 요구」, <https://v.daum.net/v/20230610073901389>

6) 해당 사건의 경우 피해학생들이 신고 이후 가해교사에 대한 탄원서 등을 제출하고 경찰에서 사건이 종결되며, 미성숙한 학생들이 학생인권제도를 악용했다는 비난과 피해자들에 대한 2차 피해가 이어졌다. 그러나 전북교육감과 학생인권교육센터의 조사로 인해 교사가 사망했다는 유가족의 민사소송 1심에서 법원은 '학생들의 최초 진술'을 인정하고 교사의 가족에 의해 탄원서 작성요구 등의 2차 피해였음을 것을 근거로 소송을 기각했고 대법원에서 유가족의 패소가 확정되었다.

오마이뉴스, 「'여중생 신체접촉 혐의' 사망 교사의 유족 패소 확정」,

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002899660

분야 제도를 제외한 교직원 등 노동자의 권리는 별도의 조례 또는 ‘교육청 노동전담관’ 설치를 제시하기도 했지만 역시 받아들여지지 않았다.

앞으로의 과제.

쟁점에도 불구하고 전북교육인권조례가 결국 제정되었다. 지금 곧바로 대응할 수 있는 것들은 지역사회 내에서 전북교육인권조례 시행으로 인한 문제를 지속적으로 모니터링하고 점검하는 활동을 진행하고자 한다. 한편으로 졸속적인 전북교육인권조례 제정에 찬성한 상임위원을 비롯한 전북도의원 다수가 민주당 소속이라는 점도 짚고 가야 한다. 국민의힘과 다를 바 없이 학생인권 퇴행에 손을 들어주고 있는 민주당을 향해 책임을 묻는 방향도 필요할 것으로 보인다. 전국적으로 학생인권조례 폐지 시도를 비롯해 학생인권이 후퇴되는 흐름 속에서 이를 막기는커녕 민주당 의원들이 학생인권조례 축소에 동의해준 책임은 가볍지 않다. 또한 타 지역에 전북교육인권조례가 선례가 되어 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 우려가 있는 상황 속에서 국회에 계류 중인 학생인권 법제화를 더욱 강력하게 촉구할 필요도 있다.

[별첨] 전북교육인권조례 부칙으로 삭제된 전북학생인권조례 주요 조항

<p>제27조(상담과 조사 등 청구권) ① 학생을 비롯하여 누구든지 학생의 인권 침해에 대하여 인권옹호관에게 상담과 조사 등을 청구할 권리를 가진다.</p> <p>② 학생을 비롯하여 누구든지 모든 학생의 인권 관련 사항에 대하여 관계 기관에 문서 등으로 청원할 권리를 가진다.</p> <p>③ 학생을 비롯하여 누구든지 제1항과 제2항의 청구권과 청원권 행사에 비밀을 보장받으며, 그 행사로 인하여 불이익을 받지 아니한다.</p> <p>④ 인권옹호관 및 교육감과 학교의 장은 청구와 청원에 대하여 심사할 의무를 지며, 그 처리 결과를 청원한 사람에게 통보하여야 한다.</p>
<p>제30조(학생에 대한 인권교육) ① 학교의 장은 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, 현장실습, 학생 노동활동의 증가 등을 고려하여 노동권 관련 내용이 포함되어야 한다.</p> <p>② 학교의 장은 학생 스스로 행하는 자율적인 인권 학습 및 활동을 보장하고 이를 지원하여야 한다.</p>
<p>제31조(교직원에 대한 인권 연수와 지원) ① 학교의 장은 교직원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교직원 연수를 연 2회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>② 교육감은 교직원에 대한 각종 연수에 학생의 인권에 관한 내용을 포함하여 편성하여야 한다.</p> <p>③ 교육감은 학교의 인권교육과 교직원 연수를 위한 교육자료 및 교육프로그램을 개발·보급하여야 한다.</p>
<p>제33조(인권실태 조사) ① 교육감은 매년 전라북도 내 학생인권 실태에 관한 조사를 실시하여 학생인권 교육에 반영하여야 한다.</p> <p>② 교육감은 학생의 인권을 신장시키기 위하여 제1항의 조사 결과가 확정되는 즉시 이를 공표하여야 한다.</p>
<p>제34조(인권 모니터링) ① 교육감은 학생의 인권침해에 대한 모니터링을 실시하여 연례 보고서를 작성하고 이를 차기 년도 인권실천계획에 반영하여야 한다.</p>
<p>제35조(실천계획의 작성) ① 교육감은 학생의 인권을 실현하는 데 필요한 교육활동과 적절한 수준의 교육·복지·휴식 시설을 갖추기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 교육감은 제1항의 목표를 달성하기 위하여 학생의 인권 등의 향상을 위한 실천계획을 3년 단위로 수립하여야 한다.</p>
<p>제40조(전라북도 학생인권 심의위원회) ① 학생의 인권에 관한 전라북도교육청의 정책 수립과 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 전라북도학생인권심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.</p>
<p>제41조(전라북도 학생 참여위원회) ① 학생과 관련된 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 전라북도학생참여위원회(이하 '학생위원회'라 한다)를 둔다.</p>

- ② 학생위원회는 교육감이 위촉하는 50명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 학생위원은 공개적으로 모집한 학생 중에서 추첨을 통하여 선발한다. 다만, 위원회의 구성을 다양하게 하고 소수자의 의견을 반영하기 위하여 교육감은 10명 이내의 범위 내에서 별도의 절차를 거쳐 위촉할 수 있다.

제45조(인권옹호관의 직무) ① 인권옹호관은 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 학생인권침해에 관한 상담
2. 학생인권침해 구제신청에 대한 조사와 직권조사
3. 학생인권 침해에 대한 적절한 시정과 조치 요구
4. 학생인권 관련 실태조사 및 정책 등의 연구·개발
5. 학생인권 향상을 위한 제도 개선 요구

제49조(학생인권침해 구제신청과 조치) ① 학생이 인권을 침해당하였거나 침해당할 위험이 있는 경우에는 학생을 비롯하여 누구든지 인권옹호관에게 그에 관한 구제신청을 할 수 있다.

② 제1항의 구제신청을 받은 인권옹호관은 사건에 대하여 조사한 후 도교육청, 교육지원청, 학교와 교직원에 대한 시정권고 등 적절한 조치를 취하여야 한다.

제50조(조사) ① 인권옹호관은 제46조제1항 각 호의 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 도교육청, 교육지원청과 학교에 자료를 요청할 수 있고, 교직원과 관계공무원에게 질의할 수 있다.

② 인권옹호관은 제49조제1항의 구제신청에 대한 조사에 필요한 경우에는 현장방문조사를 할 수 있다.

③ 교직원과 관계공무원은 제1항의 자료요구와 질의, 제2항의 현장방문조사에 성실히 응하여야 한다.



전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례

[시행 2023. 4. 28.] [전라북도조례 제5256호, 2023. 4. 28., 제정]

전라북도교육청(전북교육인권센터), 063-237-0351

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하는 민주적인 학교 문화의 조성을 위해 전라북도 내 학생, 교직원 및 보호자의 교육 인권 보호 및 증진에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학교”란 전라북도 내에 소재한「유아교육법」제2조제2호에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.
2. “학생”이란 학교에 재학 중인 사람을 말한다.
3. “교직원”이란 학교에 근무하는 교원과 직원을 말한다.
4. “보호자”란 친권자·후견인 또는 그 밖의 사람으로서 학생을 사실상 보호하고 있는 사람을 말한다.
5. “인권”이란「대한민국헌법」및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

제3조(책무) ① 전라북도교육감(이하 “교육감”이라 한다), 학교의 설립자·경영자 및 학교의 장은 학생, 교직원 및 보호자(이하 “학교구성원”이라 한다)의 인권을 보호해야 한다.

- ② 교육감은 학교구성원의 인권 보호 및 증진에 필요한 정책을 수립·시행해야 한다.
- ③ 학교의 장은 학교구성원의 인권 보호 및 증진에 관한 내용을 학교 운영과 교육활동에 반영해야 한다.
- ④ 학교구성원은 자신과 다른 학교구성원의 인권을 보호 및 증진하기 위해 노력해야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 학교구성원의 인권 보호 및 증진에 관한 사항은 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제2장 인권 보호·증진 사업

제5조(인권 보호·증진 기본계획의 수립·시행) ① 교육감은 학교구성원의 인권 보호·증진과 민주적인 학교문화 조성을 위해 전라북도 학교구성원 인권 보호·증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 4년마다 수립·시행해야 한다.

- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 학교구성원의 인권 보호·증진 및 민주적 학교문화 조성 기본방향에 관한 사항
 2. 학교구성원에 대한 인권교육 실시에 관한 사항

3. 학생·교직원의 인권 상담 및 인권 침해에 대한 권리 구제에 관한 사항
4. 학교구성원의 인권 관련 정책에 관한 사항
5. 기본계획의 시행을 위해 필요한 재원조달에 관한 사항
6. 학교구성원의 인권 관련 기관 또는 단체와의 협력·지원에 관한 사항
7. 교육부 및 다른 광역지방자치단체 교육청과의 협력에 관한 사항
8. 기본계획의 시행 평가에 관한 사항
9. 그 밖에 교육감이 학교구성원의 인권 보호·증진과 관련하여 기본계획에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항

③ 교육감은 제1항에 따라 기본계획을 수립하는 경우 토론회, 간담회 등을 통해 학교구성원, 전문가 및 전라북도 주민 등의 의견을 수렴해야 한다.

④ 교육감은 기본계획을 바탕으로 전라북도 학교구성원 인권 보호·증진 시행계획을 매년 수립·시행해야 한다.

제6조(인권실태조사) 교육감은 매년 전라북도 내 학교구성원의 인권 관련 실태를 조사하여 그 결과를 공표하고 이를 인권 정책에 반영해야 한다.

제7조(인권 모니터링) 교육감은 매년 전라북도 내 학교 구성원의 인권 관련 모니터링을 하여 그 결과를 공표하고 인권 정책에 반영하여야 한다.

제8조(인권교육) ① 학교의 장은 학교구성원을 대상으로 학교구성원의 인권에 관한 교육을 연 2회 이상 실시해야 한다.

② 교육감은 제1항에 따른 교육에 필요한 강사양성, 연구, 교재개발 등에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

③ 교육감은 제1항에 따른 교육의 효율적인 운영을 위해 필요하다고 인정하는 경우 해당 업무를 학생구성원 인권 관련 법인이나 단체에 해당 업무에 대해 협조를 요청할 수 있다.

제9조(전라북도교육청 교육인권센터의 설치·운영) ① 교육감은 학교구성원의 인권 보호 및 증진을 위해 전라북도교육청 교육인권센터(이하 “교육인권센터”라 한다)를 둔다.

② 교육감은 교육인권센터의 업무를 총괄하기 위해 인권담당관 1명을 둔다.

③ 교육감은 교육인권센터의 효율적인 업무 수행을 위해 인력 배치 및 예산 등 필요한 사항을 조치해야 한다.

④ 그 밖에 교육인권센터의 구성 및 운영에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

제10조(교육지원청 인권상담실의 설치·운영) ① 교육감은 학교구성원의 인권 관련 상담을 위해 전라북도교육청 소속 교육지원청에 인권상담실을 둔다.

② 전라북도교육청 소속 교육지원청의 교육장은 학교구성원의 인권 상담 결과를 정기적으로 교육감에게 보고해야 한다. 다만, 신속한 조치가 필요한 경우에는 이를 즉시 보고해야 한다.

제11조(인권주간의 운영) ① 교육감은 학교구성원의 인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위해 인권주간을 운영할 수 있다.

② 교육감은 인권주간의 취지에 맞는 공모전, 토론회 등의 사업 및 홍보를 실시하도록 노력해야 한다.

제12조(표창) 교육감은 인권보장 및 증진에 현저한 공로가 있는 인권활동가, 인권 관련 기관·단체, 관계

공무원 등에 대하여「전라북도 교육·학예에 관한 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.

제3장 전라북도교육청 인권위원회

제13조(전라북도교육청 인권위원회의 설치) 학교구성원의 인권 보호 및 증진에 관한 전라북도교육청의 정책과 평가 등에 관한 사항을 심의하기 위해 전라북도교육청 인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제14조(위원회의 기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 학교구성원의 인권 관련 제도·정책에 관한 사항
3. 학생·교직원의 인권침해에 대한 권리구제에 관한 사항
4. 그 밖에 교육감이 학교구성원의 인권 보호 및 증진을 위해 심의가 필요하다고 인정하는 사항

② 위원회는 심의 결과에 따라 교육감에게 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있고, 제1항제3호의 심의 결과에 따라 권리구제조치가 필요한 경우에는 교육감에게 시정 권고 등 조치를 요청할 수 있다.

제15조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. 단, 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 한다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 제3항제2호에 따른 위촉직 위원 중에서 호선(互選)한다.

③ 위원회의 위원(이하 “위원”이라 한다)은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 교육감이 임명하거나 위촉한다.

1. 당연직 위원: 다음 각 목에 해당하는 사람
 - 가. 전라북도교육청 소속 교육국장
 - 나. 제9조제1항에 따른 교육인권센터의 장
2. 위촉직 위원: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 교육감이 위촉하는 사람
 - 가. 전라북도의회가 추천하는 사람
 - 나. 「전라북도교육청 학생의회 구성 및 운영 조례」제5조에 따른 학생의회에서 추천하는 학생의원 3명
 - 다. 인권 관련 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 공개모집 절차를 통해 선정된 사람
 - 라. 교육 관련 단체의 장이 추천하는 사람
 - 마. 그 밖에 교육감이 학교구성원의 인권 보호 및 증진에 필요하다고 인정하는 사람

제16조(위촉직 위원의 임기) ① 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 제15조제3항제2호나목에 따른 위촉직 위원의 임기는 1년으로 한다.

② 위촉직 위원의 해촉 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. 다만, 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 위촉하지 않을 수 있다.

제17조(위원의 해촉) 교육감은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

1. 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 않다고 인정되는 경우
4. 제18조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는데도 불구하고 회피하지 않은 경우

5. 위원 스스로 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝히는 경우

제18조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원이나 그 배우자 또는 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자이거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우

2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우

3. 위원이 해당 안건에 대해 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우

4. 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우

② 당사자는 제1항에 따른 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의를 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피(忌避) 신청을 할 수 있고, 위원회는 심의·의결로 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 심의·의결에 참여하지 못한다.

③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의에서 회피(回避)해야 한다.

제19조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부위원장이 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제20조(회의) ① 위원장은 위원회의 회의(이하 “회의”라 한다)를 소집하고, 그 의장이 된다.

② 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연 4회 개최하고, 임시회의는 재적위원 3분의 1 이상이 요구하거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 위원장이 소집한다.

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제21조(소위원회) ① 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 경우 소위원회를 둘 수 있다.

② 소위원회의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제22조(간사) ① 위원회의 사무를 처리하기 위해 위원회에 간사 1명을 둔다.

② 간사는 교육인권센터의 위원회 관련 업무 담당자 중에서 교육감이 지명한다.

제23조(수당) 위원회 회의에 출석하는 위촉위원에게는「전라북도 교육·학예에 관한 각종위원회 위원 실비변상 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

제4장 인권보호와 권리구제

제24조(구제신청 및 조치) ① 학생 및 교직원이 학교 내에서 인권을 침해당한 경우에는 누구나 인권담당관에게 구제를 신청할 수 있다.

② 교원은「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」제15조제1항에 따른 교육활동 침해행위로 피해를 입을 경우 인권담당관에게 상담 및 조사를 신청할 수 있다.

③ 제1항의 구제신청과 제2항의 조사 신청을 받은 인권담당관은 해당 사건에 대해 조사한 후 위원회에

보고하거나 교권보호위원회에 제출할 수 있다.

④ 인권담당관은 제1항에 따라 구제신청을 받은 사건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사건을 각하할 수 있다.

1. 인권을 침해당한 당사자가 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우
2. 신청 당시 신청의 원인이 된 인권침해 사실에 관해 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제·조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우
3. 익명 또는 가명으로 신청한 경우
4. 구제신청의 내용이 인권침해에 명백히 해당하지 않는 경우
5. 위원회의 의결로 기각된 사건과 동일한 사실관계에 관해 특별한 이유가 없음에도 다시 신청한 경우
6. 신청인이 신청을 취소한 경우
7. 신청의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 경과하거나 인권을 침해당한 학생의 졸업 후 180일이 경과하여 구제를 신청한 경우

⑤ 제14조제2항 후단의 요청을 받은 교육감은 정당한 사유가 없는 한 해당 조치를 이행하여야 한다.

⑥ 제14조제2항에 따른 교육감의 조치 이행에 의하여 권고 등을 받은 자는 권고 등을 이행하여 그 결과를 교육감에게 보고하여야 하며, 이행하지 않은 경우에는 그 사유를 소명하여야 한다.

⑦ 교육감은 전항에 따른 조치결과를 위원회에 제출하여야 한다.

제25조(조사) ① 인권담당관은 제24조제1항과 제2항에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 교육감 소속기관, 학교 및 교직원에게 자료를 요청할 수 있고, 학교 구성원·관계 공무원에게 질의할 수 있으며 필요한 경우 현장 방문 조사를 할 수 있다.

② 학생·교직원·관계 공무원은 제1항에 따른 조사에 성실히 응하도록 노력해야 한다.

부칙 <제5256호,2023.4.28>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 개정) 전라북도 학생인권 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제31조, 제33조, 제34조, 제35조, 제40조, 제42조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조, 제48조, 제49조, 제50조를 각각 삭제한다.

제3조(일반적 경과조치) 이 조례 시행 당시 종전의「전라북도 학생인권 조례」의 규정에 따라 한 처분·절차와 그 밖의 행위는 그에 해당하는 이 조례의 규정에 따라 한 것으로 본다.

제4조(경과조치) ① 이 조례 시행 당시「전라북도 학생인권 조례」제42조에 따라 설치된 학생인권교육센터는 이 조례 제9조제1항에 따라 설치된 교육인권센터로 본다.

② 이 조례 시행 당시「전라북도 학생인권 조례」 제40조에 따라 설치된 학생인권 심의위원회는 이 조례 제13조에 따라 설치된 위원회로 본다.



전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례 시행규칙

[시행 2023. 7. 1.] [전라북도교육규칙 제893호, 2023. 7. 1., 제정]

전라북도교육청(전북교육인권센터), 063-237-0351

제1조(목적) 이 규칙은「전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(전라북도교육청 교육인권센터의 구성·운영) ① 「전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례」(이하 “조례”라 한다) 제9조제1항에 따른 전라북도교육청 교육인권센터(이하 “교육인권센터”라 한다)에 인권정책팀, 인권보호팀, 교육활동보호팀 등을 둔다.

② 전라북도교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 교육인권센터에 교육전문직원(「교육공무원법」제2조제1항제2호에 따른 교육공무원을 말한다), 일반직공무원 또는 임기제공무원 등을 둘 수 있다.

제3조(인권담당관의 임명) ① 교육감은 조례 제9조제2항에 따른 인권담당관을 개방형 직위로서 4급 상당 일반임기제공무원으로 보하거나 장학관으로 보한다.

② 인권담당관은 인권에 관한 학식과 근무 경험이 있는 사람 또는 관련 교육 경험이 있는 사람으로 한다.

제4조(인권담당관의 직무) ① 인권담당관은 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 학생, 교직원의 인권 침해에 관한 상담 및 조사
2. 교원의 교육활동 침해에 관한 상담·조사 및 관리
3. 학생 및 교직원의 인권 침해에 대한 인권위원회의 심의 결과에 따른 조치
4. 학생 및 교직원의 인권 침해와 관련된 정책 등의 연구·개발
5. 학교구성원의 인권 증진과 교육활동 보호를 위한 제도 개선 요구
6. 제1호부터 제5호까지의 사항에 대한 공표
7. 학교구성원에 대한 인권교육 및 교육활동 보호 교육
8. 그 밖에 교육인권센터를 총괄하기 위해 필요한 업무

② 인권담당관은 조례 제24조제1항의 구제신청 사건 이외에 학교에서 발생한 인권침해 사안에 대해 내용을 확인한 후 관련 기관에서 적절한 조치를 취하도록 통보할 수 있다.

③ 인권담당관은 제1항제1호 및 제2호의 직무를 독립하여 수행한다.

④ 인권담당관은 조례 제24조제1항과 제2항의 신청에 따른 상담·조사 결과를 국가인권위원회,「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」제19조에 따른 교권보호위원회 및「전라북도교육청 교권침해로부터 안전한 교육활동 보호 조례」제16조에 따른 교권보호위원회에 제출할 수 있다.

⑤ 인권담당관은 상담과 조사·조정 및 관련 위원회의 심의는 비공개를 원칙으로 한다. 다만, 해당 위원회에서 공개하기로 결정한 사항은 공개할 수 있다.

⑥ 인권담당관은 교육인권센터의 운영과 제4조제1항에 따른 직무를 수행하기 위해 필요한 예산 및

인력에 관한 지원을 교육감에게 요청할 수 있다.

제5조(인권주간) 조례 제11조제1항에 따른 인권주간은 매년 12월 둘째 주로 한다.

제6조(위임전결 사항) 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」제10조제2항에 따른 교육인권센터 소관 사무에 관한 위임전결 사항은 별표와 같다.

부칙 <제893호,2023.7.1>

제1조(시행일) 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 규칙의 폐지) 「전라북도 학생인권 조례 시행규칙」은 폐지한다.

제3조(일반적 경과조치) 이 규칙 시행 당시 종전의「전라북도 학생인권 조례 시행규칙」의 규정에 따라 한 처분·절차와 그 밖의 행위는 그에 해당하는 이 규칙의 규정에 따라 한 것으로 본다.

모두를 위한 인권의 토대, 학생인권조례

정인해 청소년인권행동아수나로 인천지부 활동가

조례의 근본적인 한계와 문제

조례의 제정 과정.

이름부터 조례는 해당 주체를 학교구성원으로, 학생, 교직원, 보호자 셋으로 설정했다. 긍정적으로는 특정 공간을 구성하는 구성원 간의 교집합을 찾아 갈등을 완화시키고 협력적 (학교)공동체문화를 지향하는 것으로 외형을 읽을 수 있다. 20-21년 학교구성원인권증진조례를 준비하던 인천시교육청은 외적으로는 갈등을 최소화하는 조례의 상을 잡았고, 내적으로는 학생인권조례의 우회적 제도화를 통한 인권제도의 입법을 목표로 하였다(21년 당시 인천시교육청 민주시민교육과와의 면담기준).

실제로 20년 조례제정을 위한 민-관기구에서도 학생인권조례의 우회로서 갖춰야 할 내용 등이 논의되었다(논의과정은 외부유출 엄금을 조건으로 폐쇄적으로 이뤄졌고, 이후에도 공개된 공론장을 통한 의견수렴 과정은 없었다). 차별받지 않을 권리, 사회적 소수자의 권리 등이 존재했다. 하지만 21년 조례의 제정을 위한 공식적 의견수렴의 과정에서 실질적인 조례의 본질은 흐려졌다.

보수적 종교단체 등 사실상 혐오세력의 의견까지 반영, 모두의 의견을 수용한다는 미명 아래 보편적 인권을 보장하고 취약성을 명시적으로 인정하는 항목은 삭제되거나 축소되었고, 조례에서 차별받지 않을 권리는 매우 한정적으로 ‘장애와 질병’으로 축소, 대항적 실효성을 갖출 최소한의 근거들은 사라졌다(인천시의회 교육위원회를 거쳐 부분 수정, 본회의에서 만장일치로 누더기 인권조례는 제정되었다).

외적으로는 보편성과 평등이 근거가 되며 학생인권 보장의 요구는 흔들리고 왜곡되었다. 조례의 제정을 주도한 단위(인천시교육청)가 학교구성원인권증진조례를 학생인권조례의 우회적 제도화 전략으로 택한 것이 아닌, 사실상의 ‘인권’을 제도화했다는 실적을 더욱 중요시했음을 방증한다.

인권의 문법 앞에 가로막힌 학생인권

인천에서 학교구성원인권증진조례를 규탄하고 실효성 있는 학생인권조례를 요구하는 운동세력을 조직하는 데 있어서 적지 않은 부침이 있었다. 기존의 인권운동, 혹은 시민사회운동 세력조차 이 조례에 대한 문제의식이 매우 얇거나 없었다. 보편성과 평등이라는 말(문자) 앞에 조례의 본질이 흐려진 탓이기도 하며, 서로의 지향점이 다르고 이를 보완해나가는 시간이 부족했기 때문이기도 하다.

당시 인천시교육청은 조례의 빠른 제정을 위해 인권의 문법을 많이 흐트렸다. 언어의 차용이라 말할 수도 있겠지만, 당시 모두를 위하는 인권조례를 만들겠다는 외적 선전(인천시교육감의 인터뷰 등)에 운동세력은 고립에 대한 두려움을 가질 수밖에 없었다. 보편성과 평등이라는 말 아래 조례에 해당하는 주체들 저마다의 현재 동일한 위치에 놓여있는 듯 설정했고, 동일한 위치에 있는 이들이니 동등하게 평등(기계적 평등)을 보장하겠다는 대의를 만들었다.

보편성은 모두 동등한 위치에 놓여 이야기하고 살아갈 수 있어야 한다는 필수적 전제이며 현재의 위치성(권력관계)을 인지하며 이를 바꿀 계기, 변화를 만들고 일상적으로 구현할 수 있는 조건들을 마련하는 것이 평등을 위한 제도이다.

왜 학생인권조례여야만 하며, 왜 다양한 주체를 설정해 뭉개버려서는 안 되는가에 대한 동일한(최소한 비슷한 정도의) 이해(인지)가 필요하다. 학생인권조례는 학생이라는 위치성(일상적으로 학교공간에 머무르지만 저자신에 대한 통제를 제지당하고, 외부적 활동역시 한정되고 제약받는 위치)으로 인해 더욱 취약해진다는 사실에 대한 제도적 자각이며, 일상적으로 취약한 자리로 내몰리게 되는 이들이 저자신의 상황을 다른 언어로 명명하고 문제진단, 대응할 수 있는 최소한의 근거인 것이다. 개인과 개인(ex.교직원과 학생) 간의 갈등으로 상황을 축소하는 것이 아니라, 사회구조적으로 권리침해의 상황이 만연하고 저마다 다른 위치와 조건에서 권리를 박탈당하는(혹은 태초에 권리와 존엄이 없던 것 같은) 상황을 마주하게 된다는 것을 인정하며, 사회적 결의로서 현재 상황을 방조하지 않겠다는 것이 학생인권조례의 존립근거이며, 필요성이다.

이를 인지한다면 어떤 이름으로도 학생인권조례의 우회를 전략으로 택할 수 없고, 대체할 수

없다.

조례제정 이후의 인천학생인권의 현주소.

22년 1월 1일부터 12월 1일까지의 학교구성원 인권침해 상담 및 권리 구제 상담 접수는 총 112건이었다. 쌍방의 합의를 통해 사건조율을 이룬 건은 100건, 기각과 취하를 제외하고 권고를 결정한 건은 총 7건이었다. 기숙학교에서의 일상 통제, 고등학교 심화반 운영, 휴대폰 수거 등 사안에 대한 권고(구제내용)는 면학 공간 개선, 학생의 희망을 받아 운영, 학교생활규칙 개정안 마련 등의 사실상 집행력 없는 말뿐이었다.

조례가 제정된 이후 아수나로 인천지부는 두발 규제와 관련하여 문제 제기를 한 학생이 속해있는 중학교 앞에서 선전전을 진행했다. 이 과정에서 학생지도부장과 교감은 교문 앞에서 노골적으로 선전물 배포를 가로막았다. 이때 이들은 내부 학칙을 수정했으니 문제가 없다고 주장했으나 해당 학교 홈페이지를 통해 확인한 학칙에 두발과 용모에 대한 규제가 여전히 있었다. 대부분의 학교 역시 자발적으로 학칙을 바꾸거나 규제를 완화시키는 경우는 드물다. 교직원 개개인의 재량적 해석에 근거한 학생의 일상은 지속되고 있다.

분명 달라진 바도 있다. 인권실태조사와 예산편성이다. 학교구성원인권증진위원회 회의를 통해 매년 학교구성원인권실태조사가 이뤄지게 되었고, 이에 따라 인식과 실태에 대한 조사를 진행 중이다. 하지만 조례에 해당하지 않는 성소수자, 탈가정, 임신 및 출산을 한 청소년에 관한 내용은 조사계획에 담겨있지 않고, 위원회 구성원 개개인의 의견피력을 통해서만 내용이 부분적으로 수정되거나 별도 의견으로 기입되는 정도이다.

모두의 인권을 위해 필요한 것.

인권의 제도화 과정 속 구체적 권리와 존엄에 대한 논의는 소거되는 경향이 있다. 하지만 조례, 혹은 법으로서의 필요성은 여전히 있다. 사회적 약세자의 존엄과 권리의 필요성을 인정하며 이를 제도적으로 보장하겠다는 최소한의 선언이며, 행정력을 가진 제도에 근거하여 인권침해가

있는 현실의 삶에 개입해 구체적인 대항성을 마련하는 것, 변화를 만들어나가는 것에 있다.

민주시민교육과 협력, 배려, 상호간의 존중 등 다양한 듣기 좋은 형용어들이 인천의 학교구성원인권 증진조례의 제정 과정과 제정 이후에도 떠돌고 있다. 대안적 삶을 꿈꿀 수 있는 상상력을 위해서는 삶 속에서 구체적인 조건들이 마련되어야만 한다.

모두를 위한다는 말 밑에는 권력관계에 대한 은폐가 녹여있다. 모두를 위한다면 편향된 현실을 바꾸는 다른 편향적이고 대항적인 제도가 필요하다.

덧붙임 자료

1. 청소년인권행동 아수나로 인천지부 종합의견 (인천시교육청 제출)

지금의 학교구성원인권증진조례는 학교현장과 사회, 가정 내 권력관계, 위계의 문제를 외면하며, 기계적 평등을 주장하고 있습니다. 학생이 마주한 현실의 문제는 다루지 않았고 오히려 통제와 규제를 답습하며 강화하고 있습니다. 교직원의 노동권은 그저 곁가지로만 존재하며, 보호자는 ‘학부모’라는 정상 규범을 답습하는 형질로, 구색을 맞추기 위해서만 존재할 뿐입니다. 개별의 세 주체 모두에 해당하는 조항은 사실상 존재하지 않습니다. 실질적인 내용은 학생인권조례의 우회에 불과하며, 포괄이 가능한 넓은 설정조차 전제되어 있지 않습니다. 타지역의 학생인권조례를 짜집기하고 학생 이외에는 해당사항이 존재할 수 없는 몇몇 조항만 제외하여, 주체설정만 수정한 것이 아닌지 의심스러운 정도입니다.

전국 그 어디에도 ‘학교’라는 이름으로 뭉뚱그린 조례가 존재하지 않는 이유는 너무도 단순하고 명료합니다. 학교에 상시적으로 머무르며 생활해야 한다는 특수한 위치성으로 인해 취약한 자리로 내몰리고 차별과 폭력의 대상이 될 수밖에 없는 이들은 학생이며, 교직원이 노동자이기에 당면하는 문제와, 보호자라는 위치성으로 인한 차별과 폭력은 엄연히 다른 층위의 문제이기 때문입니다.

대학에 진학하는 것이 너무도 당연하고, 정상적인 것이라 읽혀지는 현실의 학교 교실에서, 학생부(생활기록부)는 막강한 권력수단으로 작동합니다. 학교에서 학생은 교육과 대학입시를 위한 것이라는 말을 덧붙인 무수한 폭력을 경험합니다. 하지만 문제제기는 커녕 입을 열 수도 없습니다. 학생부(생활기록부)의 내용을 좌우지하는 것은 교직원이기 때문입니다.

당면한 현실의 폭력상황을 직시하고 발화해도 그저 불평불만, 철없는 것들의 뒤틀리는 소리로 여겨집니다. 발화를 할 수 있는 공간조차 제한되고, 발화를 제지당하기도 합니다. ‘폭력의 대상이 되지 않아야 한다’는 당연한 것이 학생에게는 당연하지 못한 현실입니다.

더이상 학생들의 두발이나 복장 규제는 의미없는 외적인 나열에 불과하다는 말은 그저 허상일 뿐입니다. 여전히 학교에서는 교직원들이 정해놓은 두발과 복장 규정이 존재합니다. 눈치를 주거나

뒤에서 이야기하는 것이 아닌 처벌가능한 제한 규정으로 남아있습니다. ‘단정한’ 외향에 맞추어 단장하지 않으면 곧장 불량아로, 비행청소년으로 낙인찍힙니다. 벌하고 통제해야 할 대상이 됩니다. 이러한 현실을 마주하는 것은 교직원이나 보호자(학부모)가 아닌 학생뿐입니다.

사회적 소수자인 학생은 기존의 학교와 사회에 존재하는 위계권력의 문제, 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오폭력이 중첩되어, 더욱 취약한 자리로 내몰립니다. 성소수자라는 이유로, 임신, 출산의 경험이 있다는 이유로, 장애인이라는 이유로, 이주민이라는 이유로, 가정형태가 주변인들과 다르다는 이유 등으로 고통받습니다.

학생이라는 특수성(노동시장에서의 배제와 비가치화된 착취, 제도적으로 부재한 청소년의 주거권, 강제되는 등교로 인한 생활공간의 제한 등)으로 인해 탈출구조차 없는 고충은 심화됩니다. 사회적 소수자인 교직원과 보호자가 마주하는 문제와는 개별의 것으로 다루어져야 합니다. 고유성과 다양한 삶의 모습을 이유로 차별받지 않도록 차별금지사유로 나열해야 합니다.

오늘의 학교와 사회, 가정에서 겪게 되는, 특수한 위치성으로 인한 차별과 억압, 폭력의 문제는 ‘학생’ 주체를 호명하고 권리가 당연히 보장되어야 하는 사람이라는 선언(학생인권조례)을 통해서만 해결 가능합니다. 학생이 처한 현실의 인권침해가 존재함을 인정하고 사회의 성원으로서 당연히 인권을 보장받아야 한다고 인정해야 합니다. 교직원과 보호자의 권리 역시, 다른 층위의 복합적인 문제로서 개별 주체가 호명되며 촘촘히 다루어져야 합니다.

단순히 모든 주체를 한번에 호명하지 않으면 누군가가 배제된다는 논리는 기존의 권력관계를 외면하기 위한 허울에 불과합니다. 만약 진심으로 학교구성원 모두를 포괄하여 인권을 말하고자 한다면, 개별의 주체를 따로 호명하고 세심하게 다루어 학생인권조례, 교직원인권조례, 보호자인권조례를 만드십시오. 어떠한 실효성도 없는 지금의 조례가 총론으로서 작동할 것이라는 말은 그저 반인권을 외치는 이들과의 타협이며, 인권을 유보할 수 있다고 선언하는 행위입니다. 인천시교육청과 교육감의 실적쌓기를 위한 것으로 밖에 읽히지 않습니다.

학교구성원인권증진조례는 그 자체로서 학생인권조례와 별개라 주장하는 것은 더이상 아무런 효용이 없습니다. 현실을 직시하고 즉시 학교구성원인권조례를 철회하십시오

2. 청소년인권행동 아수나로 인천지부 성명

학교구성원인권증진조례 폐기하고 제대로 된 학생인권조례 제정하라

3월 23일 화요일, 인천시의회는 도성훈 인천시교육감이 발의한 [학교구성원인권증진조례안]을 교육위원회 수정가결안으로 표결없이 통과시켰다. 인천시교육청이 천명하고, 인천시의회가 만장일치로 승인함으로써 학생은 동료시민이 아니며, 인권을 보장하지 않아도 된다고 선포한 것이다.

‘학교구성원인권증진조례’는 분명 학생인권조례의 우회인 동시에, 현실의 학교에 존재하는 위계권력의 문제를 외면하는 행태이다. 조례에는 주체 간의 대립 관계를 방지한다는 미명 하에 학생에 대한 통제 가능성을 열어놓는 조항과 항목을 담았고, 학생인권에 대한 실질적인 내용은 존재하지 않는다. ‘인권조례’라는 그 이름에 반하도록 만들어진 전국 최초의 ‘인권’ 없는 ‘인권조례’인 것이다.

조례안이 입법예고 되고 고작 2개월 만에 의견청취, 수렴과정을 거쳐 상임위원회와 본회의를 통과했다. 입법예고 바로 다음날인 1월 26일부터 청소년인권행동 아수나로 인천지부는 인천시교육청 민주시민교육과, 인천시의회 교육위원회에 면담, 의견서 제출, 기자회견을 통해 조례 철회와 제대로 된 학생인권조례의 제정을 요구했다. 그럼에도 불구하고 학생인권의 부름에, 학교구성원인권증진조례의 통과로써 응답하였다. 인천시교육청과 인천시의회의 구성원 그 누구도 학생, 청소년을 동료시민으로 생각하지 않은 것이다.

한 번에 모두를 호명하지 않으면 특정 이들이 배제되고 타 주체와 대립한다는 인천시교육청의 변명은 학생인권의 보장의 필요성에 대한 이해가 결여했음을 반증했다. 학교라 하는 특수한 공간에서, 억압과 폭력으로 인해 취약한 자리로 내몰리는 이는 누구인가.

전국 어느 지역에도 학교구성원이라는 주체를 설정한 조례가 없었던 이유는 너무도 단순하고 명확했다. 학교라는 공간에서 일상을 영위해야 하는 탓에, 더욱 취약한 자리로 내몰릴 수밖에 없는 이들은 바로 청소년, 학생이기 때문이다. 단순히 피해를 호소하고 구제를 기다려야 하는 대상이 아닌, 동료시민으로서, 자주적인 개별 주체로 호명되어 당연히 인권을 보장받을 수 있어야

한다는 그간의 무수한 시대적 요구 때문이었다.

‘학교구성원인권증진조례’의 제정은 인권조례가 인권 증진과 보장의 목적이 아닌, 그저 한 개인의 실적으로서 사용될 수 있다는 인천의 인권 현주소를 드러내었다.

‘따뜻한 학교 문화’는 기계적 평등과 정치적 표 계산을 통해 만들어지는 것이 아니다. 학교와 사회에 존재하는 위계권력을 고발하고, 현실을 직시해야 한다. 학생이 교직원, 보호자와 동등한 위치에서, 동료시민으로 살아갈 수 있을 때, 학교가 진정한 인권의 공간이 될 수 있는 것이다.

인천시교육청과 인천시의회는 학생인권의 현실을 직시하라. 학생인권 없는 ‘학교구성원인권증진조례’ 폐기하고 제대로 된 ‘학생인권조례’를 제정하라.

청소년인권행동 아수나로 인천지부는 제대로 된 학생인권조례 제정을 위한 투쟁에 돌입한다. 학생, 청소년이 인간으로, 시민으로 숨쉴 수 있는 인천을 만들어낼 것이다.

2021. 3. 25

청소년인권행동 아수나로 인천지부

교권조례, 교육공동체조례가 실패할 수밖에 없었던 이유

조영선 서울 가재울고등학교 교사
학생인권법과 청소년인권을 위한 청소년-시민 전국행동 운영위원

1. 학생인권조례는 있는데 교권조례는 왜 없나요?

학생인권이 과잉 보장되면서 교권이 추락한다고 생각하는 사람들이 많이 던지는 질문 중에 하나가 ‘학생인권조례는 있는데 왜 교권조례는 없냐’는 질문이다. 하지만, 아이러니하게도 교권조례가 서울시의회까지 통과했다가 시행되지 못한 것은 현재 교권을 주장하고 있는 단체가 반대한다는 이유로 교육부가 통과된 조례에 대해 재의요구를 하고, 그도 모자라 대법원에 집행정지 소송까지 했기 때문이다.

2012년 학생인권조례가 제정·공포된 뒤 교권조례도 시의회를 통과하였지만, 결국 공포되지 못했다. 당시 조례의 내용에는 교사 노동권의 측면에서 교사의 복무에 대한 관리자의 사생활 간섭, 사립학교에서 교사에게 종교를 강요하거나 불이익을 주는 행위, 교사의 업무에 관해 관리자 개인의 의견이 아닌 민주적 절차를 통해 시행되어야 한다는 내용이 일부 포함되어있었다. 일부라고 표현한 것은 이러한 문제에 관한 언급은 있지만, 그것을 어겼을 때 다루는 절차에 대한 언급이 빠져있었기 때문이다.

제5조(차별 및 불이익의 금지) ① 교원은 성별,종교,신념,나이,출신지역,신체적 조건, 임신 또는 출산 등을 이유로 차별 및 불이익을 받지 아니한다.

② 교원은 형의 선고, 징계처분 또는 그 외의 법에서 정하는 사유 외에 본인의 의사에 반하는 부당한 징계나 불이익 등 근무 조건상의 차별을 받지 아니한다.

- ③ 교원은 노동조합이나 교원단체의 가입 및 활동을 이유로 차별을 받지 아니하며, 학교 및 학교법인은 특정 노동조합이나 교원단체의 가입 또는 불가입을 고용 및 승진의 조건으로 할 수 없다.
- ④ 교원은 종교의 자유를 가지며, 학교는 특정 종교의 신앙 또는 불신앙을 고용 및 승진의 조건으로 할 수 없다. 다만, 특정 종교를 건학이념으로 설립된 학교 법인의 경우는 정관으로 정하는 바에 따라 달리 할 수 있다

제7조(학교장의 책무) ① 학교장은 교권을 보호하기 위해 다음 각 호의 사항을 시행해야 한다.

1. 학교장은 지역사회, 학부모, 학생으로부터 교원의 권리에 대한 침해가 발생하지 않도록 예방하고, 침해가 발생하였을 때에는 학교교육분쟁조정위원회 등을 통해 이를 해결하기 위해 적극적으로 노력해야 한다.
 2. 학교장은 학교교육계획, 교육과정, 예·결산 그 밖에 교육활동 전반에 관하여 학교 구성원의 의견을 충분히 수렴하고, 그 결과를 학교운영에 적극적으로 반영해야 한다.
 3. 학교장은 보직교사 임면, 업무분장, 담임배정, 학년배정, 전입요청, 초빙 등의 교원인사관리를 인사자문위원회 등을 통해 민주적이고 공정한 절차에 따라 시행해야 한다.
 4. 학교장은 교원이 수업과 학생지도에 전념할 수 있도록 교무행정업무전담팀을 운영하고 업무절차를 간소화하는 등 교원업무경감을 위해 노력해야 한다.
 5. 학교장은 비정규직 교원에게 근무조건, 업무분장 등에 있어서 정규직 교원과 동등한 처우를 하도록 노력해야 한다.
- ② 학교장은 교원의 전문성을 신장시키고 교육활동을 지원하기 위해 다음 각 호의 행정적, 재정적 지원을 해야 한다.
1. 교원의 교육활동 지원을 위한 근무여건 개선
 2. 교원의 연수 및 연구활동, 동호회 활동을 위한 예산 편성
 3. 교원의 학급운영 및 학생상담을 위한 예산 편성
 4. 교원의 연수 및 연구활동, 학급운영 및 학생상담을 위한 시간적, 공간적 여건 확보
- ③ 사립학교의 경우 제1항 및 제2항의 사항은 학교법인 이사장 및 학교장의 책무로 본다.

교권 조례의 내용에는 그러한 언급이 있었지만 그것을 다루는 교권보호위원회에는 학생과 학부모에 의한 교권침해에 대해서만 다룰 수 있도록 되어 있다. 이것은 교원 예우에 관한 규정이라는 상위법에 묶여있기 때문이었다.

제9조(교권보호위원회 설치) ① 교육감은 「교원예우에관한규정」 제6조에 따라 설치된 학교교육분쟁조정위원회의 조정이 성립되지 아니하여 학교장 또는 분쟁당사자가 교육감에게 조정 신청한 사안 등을 처리하기 위하여 교권보호위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치한다.

- ② 위원회는 다음 각 호의 활동을 수행한다.
1. 단위학교에서 발생한 교육활동과 관련된 분쟁 조정
 2. 교권침해 사건에 대한 진상 조사 및 대응

3. 교권보호를 위한 상담 및 관계자 교육
 4. 그 밖에 교권보호, 학생 및 학부모의 학습권에 관한 사항으로서 교육감이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 위원회는 다음 각 호에 해당하는 경우 교육감에게 다음과 같이 권고할 수 있다.
1. 교육분쟁이 교직원의 비위나 과실로 인한 것이고 그 수준이 징계 대상에 해당한다고 판단될 경우의 징계
 2. 교육분쟁의 원인이 학생의 교권침해로 인한 경우 학생의 전학 또는 학교재배정
 3. 교육분쟁의 원인이 학부모의 교권침해로 인한 것이고 그 수준이 형사처벌대상이 된다고 판단될 경우 사법기관에의 고발
 4. 교육분쟁의 원인이 되는 사안이 민사적 배상이 필요한 경우에는 조정 결정을 내리고, 이에 불응할 경우에는 「교원예우에관한규정」제6조의2의 법률지원단을 통한 피해자 조력
 5. 교원이 학부모나 학생 등으로부터 교권침해를 당하여 심리적, 육체적 치료가 필요하다고 판단될 경우 상담 및 치료의 제공

이러한 한계에도 불구하고, 이 조례는 교육부의 재의 요구를 받고, 서울시의회가 재차 의결했으나 결국 교과부의 소송을 받아들인 대법원의 집행정지 요청을 받으며 역사에서 사라지게 된다. 교권조례에 맹렬히 반대했던 한 교원단체의 논평은 허락된 교권의 현실을 보여준다.

서울교권보호조례(안)이 30일, 서울시의회 교육위원회에서 의원 15명 중 8명이 참석하여 7명 찬성, 1명 기권으로 통과되어 5월 2일 개최되는 237회 임시회 본회의에 상정하게 되었다.

이에 대해 한국교원단체총연합회(회장 안양옥)와 서울특별시교원단체총연합회(회장 이준순)는 그 내용에 있어 무너진 교권을 보호하기에는 턱없이 부족하고, 특히 문제행동 학생에 대한 교사의 학생지도권 보장 및 강화 없는 선언적, 생색내기에 머물러 실질적 교권보호를 위한 근본적 대책이 될 수 없는 교권보호조례 강행을 즉각 중단하고, 오히려 교사의 정당한 학생지도권 보장 대책 및 학교폭력 예방과 근절을 위한 학생책무 강화방안을 우선 마련할 것을 서울시의회에 강력히 촉구한다.

학생인권조례와 마찬가지로 서울시의회 교육위원회에서 대화와 타협이 아닌 강행 처리된 교권보호조례가 학교현장에 적용될 때 현재의 교실붕괴, 교권추락 현상을 근본적으로 막는 데 한계가 있고, 교원의 교육활동 침해의 주원인인 학생과 학부모에 대한 침해보다는 오히려 학교장과 교육행정당국에 의한 침해에 치중해 실효성을 담보하기 어렵다.

(중략)

또한, 교권보호조례 제3조 1항의 ‘교원은 국민이 누리는 자유와 권리를 당연히 누린다’는 조항은 국가공무원법 및 사립학교법을 적용받는 교원의 신분과 괴리될 뿐만 아니라, 제4조 2항의 ‘교원은 법령에 따라 교육과정의 재구성, 교재 선택 및 활용, 교수학습 및 학생평가에 대해 자율권을 갖는다’는 조항은 사안별, 해석상 학교현장의 갈등요소로 작용할 수 있고, 정치·사회적 사안에 대한 정치이념 수업 가능성 논란, 국가 수준의 학업성취도평가 등 학생평가에 대한 교사의 자율권 판단권 부여

여부 논란 등 해석상 문제 소지가 다분히 크다.

더불어 상위법령에 학교장의 권한으로 규정된 사항과 교사의 권리가 충돌됨에 따라 교육구성원간의 갈등을 유발할 가능성이 크며, 학교교육계획, 교육과정, 그 밖에 교육활동 전반에 관하여 학교구성원의 의견을 충분히 수렴하고, 그 결과를 학교운영에 적극적으로 반영케 함으로써 학교장의 권한과 책임 약화에 따른 학교운영의 어려움도 예견된다. (후략, 2012년 4월30일 한국교원단체협의회 성명서에서 발췌)

즉, 교사의 사생활 침해나 노동권에서의 침해는 학교 관리자나 교육당국에 의한 경우가 많은데, 그러한 조항을 불완전하게나마 표현하는 것 자체가 학교장의 권한으로 규정된 사항과 배치된다는 이유로 폐기된 것이다.

초·중등교육법에 위임된 학교장의 권한¹⁾은 교육활동 전반에 걸쳐 촘촘하게 규정되어있다. 교육과정과 활동 등의 큰 목표와 계획을 정하는 것은 물론, 수업 시작과 종료시간을 정하는 것까지 그 분야와 세세함을 막론하고 모두 정할 수 있는 권한을 가지고 있다.

이러한 상황에서 학교장의 권한으로 규정된 사항이 아닌 것에서 교사의 권리를 주장하는 것은 불가능한 일이다. 그래서 유일하게 허락된 권리가 학생과 학부모의 침해로부터 자유로울 권리인데 이 역시 이미 침해가 일어난 후에는 그것을 회복하기 어렵고, 그것을 예방하기 위한 조치들은 자칫 학생과 학부모가 교사에게 의견을 제시하는 모든 행위를 금지해달라는 방식으로 주장할

1) 초·중등교육법상 교장은 교무를 통할하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육하도록 되어 있다(제20조 제1항). 이 외의 세부법령상 교장에게 위임된 권한은 크게 교육과정, 학교인사, 학교 재정의 3가지 측면에서 분류해 볼 수 있다. 먼저 교육과정에 있어서, 교장은 교육과정 편성을 위하여 학칙, 교육목표, 교과편제 및 수업시간(이수단위), 학년목표, 교육내용, 교육방법, 학습매체, 학습시간, 학습시기, 평가계획을 결정할 권한을 가진다. 즉, 학칙의 제정(초·중등교육법 제8조), 학생의 징계(초·중등교육법 제18조), 학생생활기록 작성·관리(초·중등교육법 제25조), 학년제 외의 제도 채택(초·중등교육법 제26조), 학생의 조기 진급·조기졸업 결정(초·중등교육법 제27조), 정원 외 학적관리(초·중등교육법 시행령 제29조), 수업일수 결정(초·중등교육법시행령 제45조), 임시휴업 결정(초·중등교육법시행령 제47조), 수업운영방법 결정(초·중등교육법시행령 제48조), 수업의 개시·종료 시각 결정(초·중등교육법시행령 제49조), 체험학습·위탁교육 실시(초·중등교육법시행령 제54조), 전·편입학 추천 및 허가(초·중등교육법시행령 제73조), 고등학교 입학전형 방법결정(초·중등교육법시행령 제77조), 2종도서 선정(교과용 도서에 관한 규정 제3조) 등의 권한을 갖는다. 다음으로, 학교 인사의 경우, 교장의 인사권의 행사는 지역교육청 또는 교육감의 승인을 받아야 하지만 단위학교가 그 권한을 가지고 있는 것들도 있다. 즉, 학교장은 교육과정 운영상 필요한 경우에 겸임교사·명예교사·시간강사를 임용할 수 있으며(초·중등교육법시행령 제42조), 초빙교사에 대한 추천권도 가진다(교육공무원법 제31조). 또한 학교장은 보직교사의 종류 및 업무분장 지정, 보직교사의 增治를 할 수 있는 권한을 가지며(초·중등교육법시행령 제 33조, 34조, 35조), 이외에도 연수대상자 지정(교원등의연수에관한규정 제3조), 연수허가(교육공무원법 제41조), 근무상황카드 비치 및 관리(공무원근무사항에 관한 규칙 제3조), 당직근무 결정(공무원당직및비상근무규칙 제2조, 제41조) 등에 대한 결정권을 가진다. 마지막으로, 학교재정에 있어서 교장은 예산편성을 자율적으로 할 수 있으며, 학교운영지원비등의 액수를 학교운영위원회의 심의를 거쳐 결정할 수 있다. 또한 수업료·입학금의 면제·감액(학교수업료및입학금에관한규칙 제3조), 징수기일의 지정(학교수업료및입학금에관한규칙 제5조), 수업료 체납학생에 대한 출석정지·퇴학처분(학교수업료및입학금에관한규칙 제7조), 사립학교의 수업료·입학금 결정(학교수업료및입학금에관한규칙 제2조) 등에 관한 권한을 갖고 있다. 이와 같이 교장은 단위학교의 운영에 필요한 모든 결정권한을 갖고 있다고 볼 수 있는 데, 특히 교육과정에 관한 교장의 권한은 많은 부분에 있어서 교사의 교육의 자유 내지 교육권을 제한하는 근거로 작용하고 있다.(후략)
<https://www.lawtimes.co.kr/news/138243> 법률신문, 학교장의 권한과 교사의 자율권 보장
 노기호 군산대 법학과 교수

수밖에 없기 때문이다.

그래서, 이렇게 학교장의 권한이 광범위한 상황에서는 교권은 학교장의 권한을 민주적으로 통제할 수 있는 권리가 아니라 학교장이 누리는 권한만큼이나 교육활동의 자의성을 주장하는 방식으로 제기될 수밖에 없다. 즉 교사의 모든 교육 행위는 아동학대 행위에서 열외로 해야 한다는 향간의 주장은 이러한 경향을 반영하는 것이다.

실제 교사의 인권이라고 할 수 있는 것들, 교사의 노동권, 휴식권, 정치적 권리 등은 학교장이나 교육당국이 교사를 통제하는 권한에 균열을 내지 않고는 보장받기 어려운 것들이다. 즉 교사의 연가권을 제한하는 것을 당연하게 여긴다든지(현재 교육부 시행령에 의해 교사의 연가권은 제한된 경우에만 사용할 수 있다), 시험 문제에 어떤 내용을 내는지에 대해 국회의원이 조사한다든지의 행위는 교육부가 교사를 통제하는 권한 내에서 일어나는 침해이기 때문이다.

요즘 문제가 되고 있는 교육행위에 대해 학부모에 의한 고소 역시 교사 개인의 교육행위가 아니라 교육당국이 사실상 허용하거나 모르쇠하고 있는 학대 행위나 인권침해의 화살을 교사가 대신 맞고 있는 것으로 볼 수 있다. 교육부는 교육 중 발생할 수 있는 아동학대에 대해 어떤 가이드라인도 주지 않고 실제 민원의 강도에 따라 다르게 반응한다. 즉 민원이 약하면 그냥 넘어가고 민원이 강하면 교사를 징계한다. 사실 교사들이 분노하는 것은 다른 문제에 대해서는 교사의 일거수일투족을 감시하려고 하고 공문에 표현된 매뉴얼대로 할 것을 강조하면서 학생인권 침해나 아동학대 등의 문제에 있어서는 교육당국이 어떤 지도도, 책임도 지려 하지 않고 교사 개인에게 모든 부담을 덧씌운다는 데 있기도 하다.

2. 교육공동체 조례라는 허울 속에 감춰지는 것

교육공동체 조례는 교육이라는 공간에서 이해관계 당사자들 중 특정 사람의 인권만 이야기하기 어려우니, 모두의 인권을 종합적으로 제시한 인권보장체계를 만들려는 시도로 보인다. 하지만 앞에서 봤듯, 학교 안의 대다수의 권력은 학교장에게 주어져 있고, 그 뒤에는 학교장을 통해 교육을 통제하는 교육당국이 있다. 이러한 상황에서 당사자의 인권은 대부분 관리 권한을 가진 사람의 감시와 통제를 벗어나는 시도들과 맞닿아있다. 즉 본질적으로 인권은 법적으로 위임된 관리 권한에 맞서는 시도인 것이다. 학생인권조례의 대표 조항이라고 할 수 있는 두발, 용의복장

규제 역시 과거에는 교사의 관리 권한 아래에 있는 타인의 신체에 대한 통제권이였다. 즉 행정적 권한이 언급되는 순간, 인권이 들어설 자리는 없어지는 효과를 만든다. 교육공동체 역시 이러한 본질적 한계를 가지고 있다.

학생인권조례의 내용은 교사의 어떤 권리도 제한하는 내용을 담고 있지 않다. 학생들 그 자체로 신체의 권리와 학습에 대한 접근권을 자신의 상황과 능력에 맞게 보장에 달라는 것, 그리고 적절한 휴식을 보장하고 차별을 하지 말라는 것이다. 그런데 이것이 교권을 침해하는 것처럼 보이는 이유는 학교에서 이루어졌던 교사의 행위의 대다수가 이러한 범위를 벗어나는 것이기 때문이다. 학생들 사이의 경제적 격차와 더불어 벌어지는 선행학습의 격차를 교사가 오롯이 감당해야 하는 상황에서 교사는 각자 적절한 학습 수준을 고군분투해서 찾아야 하고 이것은 어떤 학생에게는 늘 배제당하는 시간이 된다. 즉 현재의 학습 환경 자체가 인권침해적이기 때문에 대부분 교사의 행위는 인권침해적일 수밖에 없다.

그런데 이러한 문제의식을 거세하고 현재 이루어지는 교사의 모든 교육 행위를 권한의 이름으로 보장하는 것이 교육공동체 조례 아래에서의 교권조례라면 학생인권조례와 공존하기 어려울 것이다.

교사의 입장에서 주된 사생활 침해나 교육과정편성권의 침해로 작용하는 학교장이나 교육당국의 폐해를 교권조례의 내용으로 넣을 수 있을까? 이것은 교육감과 교장의 권한으로 교육체계를 혼란으로 넣는 것이기 때문에 그 내용으로 포함시킬 수 없다고 할 확률이 높다. 또, 조례의 내용이 교육공동체 조례가 되는 이상 인권을 침해받는 당사자가 아니라 모두의 입장을 고려해야 하고, 그 모두의 입장에는 그간의 권리를 독점했던 위치의 입장까지 포함되므로 인권을 침해하는 현재 상태를 그대로 유지하는 내용만 조례의 내용으로 포함될 수밖에 없다. 그러한 의미에서 교육공동체 조례는 실제 당사자에게 실효성이 있는 내용이 포함되기도 어렵고, 구제를 하려고 해도 기존에 존재했던 기득권인 권한을 들이치는 순간 권리 회복이 어려워질 확률이 높다.

또, 교육공동체라는 말 자체에 이미 배제의 언어가 숨어있다. 흔히 교육공동체 조례의 당사자로 교사, 학생, 학부모를 꼽는데 실제 학교 내에는 교사 외에도 유사 교육활동을 담당하는 수많은 비정규직 교사들과 교육공무직, 행정직이 포함되어있다. 그럼에도 교육공동체 조례의 내용에는 이들에 대한 언급이 빠져있다. 물론 이들까지 포함한 조례를 만들면 된다고 이야기하겠지만, 예를 들어 차별 금지 조항이라고 한다면, 무엇보다도 교육공무직이 방학 때 월급을 받을 수 없는 것이 가장 큰 명시적인 차별이라고 할 수 있는데 이것이 교육공동체 조례 아래 노동권의 이름으로 보장받을 수 있을까? 만약 이것을 교육공동체 조례 옹호관에게 제소한다면 옹호관은 어떤 판단을 내리고 노동권 보장을 위한 어떤 조치를 취할 수 있을까? 가장 명시적인 차별에도

답을 할 수 없다는 것이 교육공동체 조례가 형식적으로 작동할 수밖에 없음을 보여주는 것이다. 만약 각자의 인권 조례를 만들고, 옹호관이 이러한 내용을 모두 보장한다고 한다면 대부분 옹호관은 그동안 당사자를 관리할 책임이 있다고 여겨져 온 상급자의 권한에 균열을 만들고, 그간에 예산 분배의 우선순위를 보다 인간중심으로 바꾸는 일부터 시작해야 할 것이다. 하지만, 현재 통상 5급 공무원으로 배치되어있는 옹호관은 5급의 범위 안에서 가능한 조치들만 할 수 있을 것이다. 즉 권한을 넘어서려는 시도 없이 제대로 된 인권이 옹호되기 어렵다는 것이다.

교육공동체 조례의 이름에서 가장 난감한 주체는 학부모이다. 사실 학부모는 학교에서 생활 주체가 아니라 참여 주체이다. 즉 늘 만날 수 있는 대상이 아니기 때문에 서로의 인권을 침해할 상황은 학부모의 유일한 권리인 참여권을 행사할 때이다. 물론 참여권을 보장하면서도 교사나 학교 구성원의 인권을 침해하지 않아야 하는 것은 당연한 것이겠지만, 유일하게 보장받을 수 있는 참여권이 모든 학부모에게 제대로 행사되지 못하는 상황에서 인권옹호의 의무만을 갖고 참여권 자체를 행사하는 것만으로도 교권침해로 몰릴 가능성도 있다. 실제 2022년 서울시교육청에서 학교 방문 시 학교의 안전을 제한했던 사람의 경우 학교의 출입 자체를 제한하고 교권침해시 교육당국이 대신 소송을 진행하는 내용의 교권조례를 제안했다가 이것이 학교에 대한 참여권 자체를 위축시킬 우려가 있어 통과되지 않았다.²⁾ 또, 교육공동체 조례는 학습자체를 신성화하고, 학습권을 모든 권리에서 우선 보장하려고 한다. 실제 교권 보호위원회의 처분을 받는 행위에서 공통적인 것은 학습권을 침해한 경우이다. 이러한 전제에서는 자신이 감당할만한 교육을 받을 권리라든지, 학습을 제공하는 노동을 하는 사람의 입장에서 적절한 노동권과 휴식권 등이 들어설 자리가 없다. 즉 학교에서 학습만이 가장 가치 있는 행위일 때 그것과 직접적으로 연관이 없어 보이거나 때로는 방해가 되는 것처럼 보이는 권리들은 침해되고, 그러한 권리를 침해하는 노동 역시 교사에게 강요될 확률이 높다. 즉 교육공동체 조례가 학교에서 이루어지는 소극적 의미의 학습만을 옹호하고 그동안 침해당해 왔던 교육당사자들의 인권을 침해하는 행위를 그 상위 관리자의 권한으로 이해하는 방식을 지속한다면 당사자들의 인권을 보장하는 조례는 사실상 허상에 불과한 것이다.

2) 유엔아동권리협약(The Convention on the Rights of the Child, CRC)에서도 아동의 기본 권리 4가지 중 한 요소로 교육권(Rights to education)을 규정하고 있다. 교육권은 모든 사람에게 교육받을 권리를 보장해야 한다는 의미에서 인권의 목록에 포함되어 있다. 즉, UN에서 말하는 교육권 ‘Rights to education’은 교육이 필요한 사람들에게 감당할 만큼 교육받을 권리가 기본적으로 있다는 의미에서의 인권으로 교육에 접근할 수 있는 권리로써의 학습권이다.

마무리하며

모두를 위한 조례의 전제는 모두가 동등한 크기의 권리를 누리고 있다는 것이다. 하지만, 인권조례는 모두가 동등한 대접을 받고 있지 못하다는 문제의식에서 출발한다. 즉, 이미 기울어진 운동장에서 역할은 다르더라도 인간으로서는 동일하기에 최소한으로 보장받아야 할 권리의 가이드라인을 인권조례의 형식으로 제안한 것이다. 따라서, 모두를 위한 조례라는 프레임을 덧씌우는 순간, 기울어진 운동장을 보정하는 지렛대는 작동의 방향을 잃게 되고, 현재의 권리의 불평등을 재생산하는 역할에 머물게 된다. 그래서, 결국 약자의 권리를 보장하는 지렛대로서의 역할을 하지 못하게 되는 것이다. 실제 교권조례는 실제 인간으로서 교사의 권리를 보장하는 것, 즉 사생활의 권리나 정치적 권리, 노동권들이 배제된 채 변하지 않는 교육시스템의 권한을 방어해야 하는 의무가 교권이라는 형태로 강요되어왔다. 이러한 의미에서 교권조례나 교육공동체 조례가 학생 외의 다른 당사자들의 인권과 참여권을 진정으로 보장하고 있는지 다시 살펴볼 필요가 있다. 실질적으로 당사자의 인권이 보장되지 않거나 오히려 배제된 채 학생인권을 침해하는 도구로만 쓰이는 것은 아닌지 당사자의 입장에서 재점검할 필요가 있다.