

박종훈. 2021. “학생인권조례 10년, 그 성과와 한계” 『인권연구』 4(2): 125-175.
Park, Jonghoon. 2021. “10 years of the Students’ Human Rights Ordinance, its achievements and limitations” *Journal of Human Rights Studies* 4(2): 125-175.
DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2021.4.2.125>

[일반논문]

학생인권조례 10년, 그 성과와 한계

: 소위 ‘학생인권법’ 제정 논의에 부쳐

박종훈*

한글초록

우리 사회의 뜨거운 감자였던 학생인권조례가 처음으로 제정된 지 10년이라는 시간이 지났다. 그리고 그동안 총 7곳의 지방자치단체에 학생인권조례가 제정되었다. 그동안 학생인권조례는 행정적으로는 학생인권 기구의 설치, 체계적인 인권행정의 안착화, 권리구제로 인한 학생인권의 제도적 확인이라는 성과를 거뒀다. 또한 사법적으로는 교육감에게 주어진 학생인권 사무 및 관련 기구 설치 권한에 대한 정당성과 학생에게 보장된 인권과 권리를 판결을 통해 재확인할 수 있었다. 반면에 학생인권조례의 제정 효과를 정량화해서 검증하려고 하였으나 눈에 띄만한 큰 성과를 얻을 수 없었으며, 조례 제정 이후 학생인권과 교권의 갈등 구조는 더욱 고착화되었고, 인권행정은 형식화되는 등 여러 한계에 부딪히기도 하였다. 무엇보다 조례의 강제성 결여는 실제 학생인권조례의 실효성에 의문을 가져왔다. 이에 학생인권조례의 한계를 극복하고 성과를 지속하기 위하여 학교·교육청·국가 단위의 실천 방안을 제안하였다. 학교는 민주시민교육의 일환으로 학생인권조례를 실천하고 인권 문제를 학생이 스스로 해결할 수 있는 제도를 운영해야 한다. 그리고 교육청은 옴부즈퍼슨으로서의 기능을 살려 학생인권옹호관 제도의 독립성을 보장하고 학생인권조례의 실질적 구속력을 강화해야 한다. 마지막으로 국가는 교육과정 내에서 체계적으로 학생인권교육이 이루어질 수 있도록 하고, 조례의 한계를 극복하기 위하여 학생인권조례의 내용을 법률의 형식에 담아야 한다.

주제어: 학생인권, 학생인권조례, 인권교육, 학생인권옹호관, 학생인권법

* 산청 간디고등학교 교사, 변호사

ISSN 2635-4632

목 차

- I. 논의를 시작하며
- II. 학생인권조례 제정 현황
- III. 학생인권조례의 성과와 가능성
- IV. 학생인권조례가 부딪힌 한계
- V. 학생인권조례의 한계를 넘어서기 위한 제언
- VI. 논의를 마치며

I. 논의를 시작하며

2010년 10월 5일, 경기도에서 최초로 학생인권조례가 공포되어 시행된 지 벌써 10년이라는 시간이 지났다. 처음 학생인권조례를 제정하려고 했을 때 반대하는 측에서 내세운 가장 대표적인 주장은 ‘학교 현장에 혼란을 야기한다’는 것이었다. 특히 학생인권조례가 표방하고 있는 학생의 두발·복장 등의 개성을 실현할 권리, 체벌금지 등의 폭력으로부터 안전할 권리, 교내 외 표현의 자유, 휴대폰 등 사생활 및 통신의 자유, 차별을 받지 않을 권리¹⁾ 등이 쟁점이 되면서 많은 반대에 부딪혔다. 이러한 반대는 단순히 몇몇 보수적인 교육 및 시민단체들의 운동에 머무르지 않고, 당시 정부의 적극적인 법적 쟁송²⁾까지 이어지는 등 조례 제정 운동부터 시행까지 많은 어려움을 겪었다.

1) 특히 반대론자들이 이념적으로 문제 삼았던 부분은 임신·출산, 성적 지향, 성별 정체성 등을 이유로 학생을 차별하면 안 된다는 조항이었다.

2) 서울특별시교육감이 서울특별시 학생인권조례에 대한 교육과학기술장관의 재의요구를 받아들이지 않고 공포한 것이 교육부장관의 재의요구 요청권한을 침해한 것이라는 주장에 대해 판단한 헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌라1 결정과 전라북도 학생인권조례의 내용 자체가 위법하다고 하면서 교육부장관이 전라북도의회를 상대로 조례안의결무효확인을 구한 것에 대해 판단한 대법원 2015. 5. 14. 선고 2013추98 판결 등이 있다.

그리고 그 후 10년이 지난 현재, 전국적으로 선거에서 당선된 진보 교육감이 약진하고 학생인권과 연대한 시민단체들의 노력으로 경기도에서부터 시작된 학생인권조례는 총 7곳의 지방자치단체에서 제정되는 성과를 이뤘다. 그동안 학생인권의 시작이자 끝이 마치 학생인권조례의 제정인 것처럼 쉽 없이 달려온 것이다. 그렇다면 이제는 잠시 숨을 고르고 차분하게 돌아볼 때가 된 것이 아닐까. 10년이면 강산이 변한다는 말처럼, 정말 학교의 풍경도 그만큼 달라졌는지 냉정하게 생각해 볼 때이다.

그동안 학생인권조례의 제정으로 인한 성과나 학생인권조례의 한계나 문제점에 관한 연구가 없었던 것은 아니다. 학생인권조례 처음 논의될 당시 그 정당성에 대해 논하거나(오동석, 2010; 정순원, 2011; 송기춘, 2011; 최형찬, 2011; 조재현, 2012), 법적 관점에서 학생인권조례의 위법성이나 의미를 다루거나(함인선, 2016; 오동선, 2019; 신강숙, 2021), 학생인권조례로 인한 학교 현장의 변화를 정량화해서 검증하려고 하거나(정희진·강창희, 2015; 배한진·진미정, 2017; 김선희·최진식, 2020; 정설미·정동욱, 2020; 박환보, 2021), 교사들의 구체적 경험을 확인한 연구(권순정, 2015) 등이 있었다.

위 연구들의 시도는 나름의 성과를 거두었지만, 학생인권조례의 일부분만을 다루거나 정량화하기 힘든 인권적 요소를 검증하려고 했다는 점에서 한계를 지니기도 했다. 그러므로 이러한 연구결과들을 바탕으로 그동안 학생인권조례가 거둔 성과와 한계를 종합적 관점에서 살펴볼 필요가 있었다.

그러기 위해서 이 글에서는 지역별로 어떤 차이가 있는지 학생인권조례의 현황을 먼저 살펴본 후(Ⅱ장), 그동안 학생인권조례로 얻은 성과를 교육청과 학교의 변화를 통해 본 행정적 관점과 판례 등으로 확립된 사법적 관점으로 나누어 살펴보았다(Ⅲ장). 그리고 현재 봉착하고 있는 학생인권조례의 한계를 짚어보고(Ⅳ장), 실질적인 학생인권의 보장을 위하여 앞으로 나아갈 방향에 대해 논의하였다(Ⅴ장).

II. 학생인권조례 제정 현황

1. 학생인권조례가 제정된 지역

현재 학생인권조례가 제정된 지방자치단체는 경기도, 광주광역시, 서울특별시, 전라북도, 충청남도, 제주특별자치도, 인천광역시까지 총 7곳(이하 각 ‘경기’, ‘광주’, ‘서울’, ‘전북’, ‘충남’, ‘제주’, ‘인천’으로 표기)이다. 구체적인 제정 및 시행일자는 <표 1>에 정리하였다.³⁾

<표 1> 학생인권조례 현황

	자치법규명 제정·시행일	주요 특이사항
경기	경기도 학생인권 조례	- 전국에서 처음으로 제정된 학생인권조례 - 학생인권조항, 학생인권기구, 학생인권 권리구제 등 학생인권조례의 기본적인 틀을 마련함
	2010. 10. 5. 제정·시행 2015. 2. 27. 타법개정, 2015. 3. 1. 시행 2019. 8. 6. 일부개정·시행 2021. 1. 4. 타법개정·시행	
광주	광주광역시 학생인권 조례	- 광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례에서 광주광역시 학생인권 조례로 명칭 변경(2020. 4. 1. 개정)
	2011. 10. 28. 제정, 2012. 1. 1. 시행 2019. 3. 1. 개정·시행 2020. 4. 1. 제정·시행	
서울	서울특별시 학생인권 조례	- 교육감이나 시의회가 아니라 주민에 의하여 발의된 조례 - 학생인권조례 외에도 학생인권옹호관 조례를 별도 제정하는 등 학생인권을 위한 기구 설립을 강조함 - 차별금지 사유에 ‘성별 정체성’이나 개성을 실현할 권리에서 용모에 대해 가장 폭넓은 권리 인정함 ⁴⁾
	2012. 1. 26. 제정·시행	
	2016. 12. 29. 타법개정·시행	
	2017. 9. 21. 일부개정·시행	
	2018. 1. 4. 타법개정·시행 2019. 3. 28. 타법개정·시행 2020. 1. 9. 타법개정·시행 2021. 3. 25. 일부개정·시행	
전북	전라북도 학생인권 조례	- 차별을 받지 않을 권리에서 차별금지사유를 조례에서 별도로 정하지 않고 ‘국가인권위원회법 제2조 제3호의 차별행위’로 규정함
	2014. 7. 12. 제정·시행 2014. 8. 8. 타법개정·시행	
충남	충청남도 학생인권 조례	- 반성문과 서약서 강요금지 등 기존에 제정된 학생인권조례에 일반적으로 포함된 내용이 제외됨 - 학교 내 학교학생인권위원회를 설치하도록 하고 있음 ⁵⁾
제주	제주특별자치도교육청 학생인권 조례	- 논란이 많은 조항 제외하거나 축소(입신 및 출산, 성소수자 등을 사유로 한 차별, 개성을 실현할 권리의 제한적 보장)
	2021. 1. 8. 제정·시행	
인천	인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례	- 학생인권 뿐만 아니라 교직원, 보호자까지 모두 포함한 ‘학교구성원’을 대상으로 함
	2021. 4. 12. 제정, 2021. 9. 1. 시행	

3) 이하에서 각 지역별 학생인권조례의 내용을 언급할 때는 가장 최근에 개정·시행된 조례를 뜻한다.

각 지역별 학생인권조례의 제정 시기 및 주요 특이사항을 통해서 몇 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 2010년부터 2014년까지 경기, 광주, 서울, 전북으로 활발하게 이어지던 학생인권조례 제정의 움직임이 그 이후부터 주춤하다가 최근에서야 다시 제정되고 있다는 것이다. 둘째, 각 지역별 학생인권조례의 내용이 큰 틀에서는 유사하지만 민감한 부분에 대해서는 다소 차이가 있다는 점이다. 보통 학생인권조례를 반대하는 측에서 가장 많이 하는 주장인 ‘임신 옹호’나 ‘동성애 조장’을 회피하기 위해 직접 차별금지사유를 명시하지 않고 국가인권위원회 회법의 차별사유 조항의 내용을 따르도록 하거나 심지어 논란이 되는 부분을 아예 제외하는 경우까지 있었다. 셋째, 보통 권리를 보장하는 법규범은 뒤에 제정될수록 그 내용에 새로운 권리를 더하는 방향으로 나아가는 것이 자연스러운 일인데, 학생인권조례의 경우는 조금 다른 경향을 보였다. 예를 들어 제주의 경우처럼 논란이 되는 조항을 제외하거나, 인천처럼 ‘학생인권’이 아니라 ‘학교구성원 인권’을 담는 방향으로 조례가 제정되기도 하였다.⁶⁾

2. 학생인권조례를 제정하지 못한 지역

그 외 지역에서도 학생인권조례를 제정하려는 움직임이 없었던 것은 아니다. 대표적으로 강원도, 경남, 부산, 세종, 울산 등이 학생인권조례를 제정하려고 시도하고 있으나 하지 못하고 있는 지역이다.

4) 다른 지역의 학생인권조례의 경우 차별금지사유로 ‘성별정체성’은 제외하고 ‘성적 지향’만 있거나 아예 없기도 하며, 개성실현의 자유에서 두발 ‘길이’의 제한만 금지하는 등 인권 보장의 범위가 다르다.

5) 충남학생인권조례 제31조(학교학생인권위원회) 학교의 장은 학생인권을 보장하고 실현하기 위하여 학교학생인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하며, 위원회 구성과 운영에 관하여 필요한 기본적인 사항은 교육규칙으로 정한다.

6) 학생인권만 아니라 학교 구성원의 인권을 모두 담은 조례가 더욱 진일보한 것이라고 평가할 수도 있겠지만, 어떤 점이 문제 되는지는 후술하였다.

구체적으로 경남의 경우에는 2008년부터 학생인권조례 제정 논의가 시작되었다. 2009년에는 경남교육연대를 중심으로 학생인권실태조사를 하였고, 이를 바탕으로 경남도교육위원회에 학생인권조례제정을 청원 하였으나 시기상조라는 이유로 청원안은 발의도 되지 않고 폐기되었다. 그 후 2012년에는 경남학생인권조례 제정을 위한 경남본부가 주축이 되어 34,723명의 청구인을 모아 학생인권조례를 주민발의하였으나 교육위원회에서 찬성 4표, 반대 5표로 부결되고 말았다. 가장 최근인 2019년에는 진보 성향인 박종훈 교육감이 직접 도의회에 학생인권조례안⁷⁾을 제출하기까지 했지만 역시 교육위원회에서 찬성 3표, 반대 6표로 부결되었다.(윤남식·김소진, 2019: 366-374) 당시 상대적으로 학생인권에 우호적일 것이라고 여겨졌던 더불어민주당이 다수 의석을 차지하고 있음에도 불구하고⁸⁾, 일부 종교단체와 지역 보수진영의 반발을 이겨내지 못한 것이다. 이것은 2010년대에 이르러 전국적으로 소위 진보 성향 교육감이 당선되어 학생인권에 대한 관심이 커졌음에도 불구하고 그 내용을 조례까지 제정하는 것이 쉬운 일이 아니었음을 보여주는 대표적인 사례이자, 후술하겠지만 학생인권의 문제를 조례를 넘어 법률에서 다뤄야 할 필요성을 잘 보여주는 사례이다.

III. 학생인권조례의 성과와 가능성

1. 행정적 관점에서

(1) 학생인권 기구 설치 제도화

7) 경남의 학생인권조례안에는 다른 시·도의 학생인권조례의 내용과 유사한 내용을 담았으며, 학생의 참여권, 보호받을 권리, 쾌적한 교육환경과 건강권 등을 강조하였다.

8) 당시 경상남도의회 교육위원회 소속 도의원은 더불어민주당이 5명, 자유한국당이 3명, 무소속이 1명이었다.

학생인권조례가 제정되기 전에는 교육청에 학생인권 사무를 전담하는 별도의 기구나 부서가 설치되어 있지 않았다. 반면 학생인권조례에서는 조금씩 차이가 있긴 하지만 기본적으로 교육청 내에 학생인권을 위한 기구를 설치하도록 하고 있다. 학생인권조례에서 설치를 규정하고 있는 기구를 <표 2>에 정리하였다.

<표 2> 학생인권조례에서 규정한 설치 기구

	자치법규명 설치 기구	설치기구의 근거조항
경기	경기도 학생인권 조례	제35조(학생인권심의위원회) ① 학생의 인권에 관한 경기도교육청의 정책수립 및 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 경기도학생인권심의위원회를 둔다. (이하 생략)
	학생인권심의위원회 학생참여위원회 학생인권옹호관 사무기구 교육지원청별 상담실	제36조(학생참여위원회) ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 경기도학생참여위원회를 설치하여야 한다. (이하 생략) 제39조(학생인권옹호관의 설치) ① 학생인권 침해에 대한 상담 및 구제를 위하여 학생인권옹호관을 둔다. (이하 생략) 제42조(사무기구 등) ① 학생인권옹호관의 직무수행을 위하여 사무기구를 둔다. ② 사무기구에는 공무원 및 전문조사원 등 학생인권옹호관의 직무를 보좌하기 위한 인원을 둔다. (이하 생략) 제43조(교육지원청별 상담실) ① 각 교육지원청마다 학생인권상담실을 둔다. ② 제1항의 상담실은 학생의 인권에 관한 상담을 하고, 조사를 정기적으로 학생인권옹호관에게 보고하여야 한다. 다만, 즉속한 조치가 필요한 경우 등 시급한 경우에는 즉시 보고하여야 한다.
광주	광주광역시 학생인권 조례	제23조(학생인권위원회) ① 교육감은 학생인권의 보호와 증진을 위한 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 광주광역시 학생인권위원회를 둔다. (이하 생략)
	학생인권위원회 학생의회 민주인권교육센터	제29조(학생의회) ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대하여 학생의 의견을 구하고 참여를 유도하기 위하여 광주광역시 학생의회를 둔다. (이하 생략) 제38조(민주인권교육센터) ① 교육감은 학생인권을 증진하고 인권교육, 민주시민교육 및 평화교육 업무를 종합적이고 체계적으로 수행하기 위하여 민주인권교육센터를 둔다. 이 경우 교육청 본청의 소관 부서에서 센터의 업무를 담당할 수 있다. (이하 생략)
서울	서울특별시 학생인권 조례	제33조(학생인권위원회) ① 교육청의 학생인권 증진 및 인권 친화적 교육문화 형성에 관한 중요 정책과 교육현장의 인권 침해 사안에 대한 구제방안을 심의하고 학생인권에 관한 지역사회의 공론을 형성하고 협력을 이끌어 내기 위하여 학생인권위원회를 둔다. (이하 생략)
	학생인권위원회 학생참여단 학생인권옹호관 학생인권교육센터	제37조(학생참여단) ① 교육감은 학생인권 증진 및 인권친화적 교육 문화 조성을 위한 정책 수립에서 학생의 의견을 수렴하기 위하여 학생참여단을 구성·운영하여야 한다. (이하 생략) 제38조(학생인권옹호관의 설치) ① 교육감은 학생인권 증진 및 인권 친화적 교육문화 조성의 업무를 집행하기 위하여 교육청에 학생인권옹호관 1명을 둔다. (이하 생략) 제42조(학생인권교육센터) ① 교육청에 학생인권옹호관의 효율적인

		업무 수행을 위해 학생인권옹호관을 장으로 하는 학생인권교육센터를 둔다. (이하 생략)
전북	전라북도 학생인권 조례	제40조(전라북도 학생인권 심의위원회) ① 학생의 인권에 관한 전라북도교육청의 정책 수립과 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 전라북도학생인권심의회를 둔다. (이하 생략)
	학생인권 심의위원회 학생 참여위원회 학생인권 교육센터 인권옹호관	제41조(전라북도 학생 참여위원회) ① 학생과 관련된 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 전라북도학생참여위원회를 둔다. (이하 생략) 제42조(학생인권 교육센터) ① 학생인권교육을 위하여 인권옹호관을 장으로 하는 학생인권교육센터를 둔다. (이하 생략) 제43조(인권옹호관) ① 학생의 인권 침해에 대한 상담과 구제 및 인권교육을 위하여 인권옹호관을 둔다. 그 구성 및 권한에 대해서는 교육규칙으로 정한다. (이하 생략)
충남	충청남도 학생인권 조례	제29조(학생인권위원회) ① 교육감은 학생인권을 보장하고 실현하기 위한 심의기구로서 충청남도교육청에 충청남도학생인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. (이하 생략)
	학생인권위원회 학생인권옹호관 학생인권센터 학생인권의회	제32조(학생인권옹호관) ① 학생인권옹호관은 다음 각 호의 자격요건 중 하나를 갖춘 자 중에서 공개모집절차에 따라 교육감이 임명한다. (이하 생략) 제34조(학생인권센터) ① 교육감은 학생인권옹호관의 업무 수행에 필요한 조직으로 도교육청에 학생인권센터를 둔다. (이하 생략) 제35조(학생인권의회) ① 교육감은 학생인권 보장 및 인권친화적 학교문화 조성을 위한 정책 수립에 필요한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 충청남도학생인권의회를 구성·운영해야 한다. (이하 생략)
제주	제주특별자치도교육청 학생인권 조례	제35조(제주특별자치도교육청 학생인권심의회위원회) ① 도교육감은 학생 인권에 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 제주특별자치도교육청 학생인권심의회위원회를 둔다. (이하 생략)
	학생인권심의회위원회 학생인권교육센터	제36조(학생인권교육센터) ① 도교육감은 학생인권을 증진하고 인권교육을 종합적이고 체계적으로 수행하기 위하여 학생인권교육센터를 둘 수 있다. 이 경우 도교육청 본청 소관 부서에서 센터의 업무를 담당한다. (이하 생략)
인천	인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례	제24조(인권증진위원회) ① 교육감은 학교구성원의 인권을 증진하고 실현하기 위한 심의기구로서 인천광역시교육청인권증진위원회를 둔다. (이하 생략)
	인권증진위원회 인권보호관	제27조(인권보호관) ① 교육감은 학교구성원 인권을 보장하고 인권친화적 학교문화 조성을 위한 업무를 수행하기 위하여 인권보호관을 둔다. (이하 생략)

<표 2>에서 볼 수 있는 것처럼, 학생인권조례마다 조금씩 차이가 있기는 하지만 큰 범주에서 학생인권 정책을 자문하거나 사안에 관한 심의를 하는 위원회, 학생인권에 관하여 학생들의 의견을 직접 참여하기 위한 학생참여기구, 학생인권 진정을 접수하고 구제하는 학생인권옹호관⁹⁾, 그리고 인권옹호관의 업무를 지원하는 센터 등을 제시하고

9) 인천과 같이 ‘인권보호관’이라고 명명한 조례도 있으나 이하에서는 ‘학생인권옹호관’으로 통일하였다.

있음을 알 수 있다. 그리고 각 교육청의 교육규칙 및 홈페이지에 공시된 조직도¹⁰⁾에서 확인해 본 결과 학생인권조례에 따라 학생인권 업무를 담당하는 행정기구를 설치하고 운영하고 있음을 알 수 있었다. 즉 적어도 학생인권조례가 제정된 곳에서는 법적 근거를 둔 학생인권 사무 기구가 교육행정에서 기능하고 있는 것이다.

대표적으로 학생인권 사무에 가장 많은 인력이 배치된 서울교육청의 경우를 보면, 평생교육진로국 민주시민생활교육과에 학생인권교육센터가 있다. 인원은 총 9명으로 학생인권옹호관¹¹⁾, 사무관, 장학사, 행정주사, 노동인권전문관, 인권조사관 4명으로 구성되어 있다. 그리고 20여명으로 구성된 학생인권위원회가 정기적으로 회의를 하면서 학생인권교육센터의 업무를 평가 및 심의하고 있으며, 100여 명의 서울 초·중·고 학생으로 구성된 학생참여단이 회의나 행사를 통하여 교육감에게 학생인권에 관한 사항을 건의하고 있다. 만약 학생인권 침해 사안이 발생하면, 인권조사관이 사안을 조사하여 학생인권옹호관에게 보고하고, 각 사안에 따라 학생인권옹호관이 권고 등 적절한 조치를 취한다. 그리고 이를 분기별로 학생인권위원회가 보고 그 적정성 등을 살펴 학생인권옹호관이 조례의 취지대로 제대로 역할을 하고 있는지 확인하는 식으로 진행된다.¹²⁾

반면에 학생인권조례를 제정하려고 하였으나 실패한 경남의 경우 교육청이 정책적으로 ‘교육인권경영센터’를 설치하여 다른 지역의 학

10) 통상적으로 각 교육청마다 ‘00교육청 행정기구 설치 조례’에서 총괄적인 교육청의 사무를 정하고, 그 시행규칙에서 과 단위별 사무를 규정한다. 그리고 과에 속한 팀 사무는 교육청 내부 결재를 거쳐 홈페이지 등에 게시되는 업무계획과 업무분장표를 통해 확인할 수 있다.

11) 서울시교육청 학생인권옹호관은 일반임기제공무원(4급 서기관)이며 공고를 통해 공개모집하여 후보를 선정하고, 인권에 대한 올바른 관점과 차별에 대한 높은 감수성을 가지고 있으며, 학생인권에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 위원회의 동의를 얻어 교육감이 임명한다.

12) 서울교육청 학생인권교육센터에 대한 상세한 내용은 학생인권교육센터 홈페이지 참조.

생인권교육센터와 유사하게 운영하고는 있지만, 교육감이 바뀌는 등 정책적 변화가 있는 경우 언제라도 운영이 중지되거나 부서가 사라질 수 있다는 분명한 한계를 지니고 있다. 물론 학생인권조례에 근거하여 설치된 기구가 형식적으로만 존재하는 것인지, 실질적으로도 내실 있게 운영되고 있는지는 별개의 문제일 수 있다. 이것에 대해서는 아래 이어질 학생인권조례의 한계에 대한 논의를 할 때 별도로 다루겠다.

(2) 체계적 인권행정의 안착화

학생인권조례로 인하여 학생인권 정책을 수립하고 집행함에 있어서 확실한 체계가 잡혔다. 즉 기존에는 학생인권에 관련한 사안이 발생하면 특정 이슈별로 학생인권에 관한 업무가 진행되었다면, 좀 더 장기적인 계획에 따라서 지속성 있는 학생인권 업무가 실행할 수 있게 되었다. 학생인권조례에서 교육청이 구체적으로 해야 할 일을 명시하고 있는 내용을 <표 3>에 정리하였다.

<표 3> 학생인권조례에서 규정한 인권 업무

자치법규명		주요 업무의 근거조항
주요 학생인권 업무		
경기	경기도 학생인권 조례	<p>제28조(경기도 학생인권의 날) ① 교육감은 학생의 인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위하여 경기도 학생인권의 날을 지정할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제30조(학교 내 인권교육·연수) ① 학교의 장은 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, 특성화 고등학교 현장실습, 학생 아르바이트의 증가 등을 고려하여 근로권 관련 내용을 포함하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제31조(교원에 대한 인권 연수 및 지원) ① 교육감은 교원에 대한 각종 연수에 학생의 인권에 관한 내용을 편성하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제32조(보호자 교육) ① 학교의 장은 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육 또는 간담회를 연 2회 이상 추진하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제33조(인권실태조사) ① 교육감은 매년 경기도 내 학생인권 실태에 관한 조사를 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제34조(실천계획의 작성) ① 교육감은 학생의 인권을 실현하는데 필요한 교육활동과 적절한 수준의 교육·복지·휴식 시설을 갖추기 위하여 노력하여야 한다. ② 교육감은 제1항의 목표를 달성하기 위하여 학생의 인권 등의 향상을 위한 실천계획을 3년 단위로 수립하여야 한다. (이하 생략)</p>
	경기도 학생인권의 날 학생의 인권에 관한 교육 학생인권 실태조사 학생인권 실천계획	

		<p>제37조(학교별 평가 및 지침 제시) ① 교육감은 2년마다 학교별 학생인권실현 상황을 조사하고, 그 개선을 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제43조(학생인권위원회) ① 교육감은 학생의 인권을 종합적이고 계획적으로 보호하고 증진시키기 위하여 학생인권중진계획을 5년마다 수립하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제53조(연도별 시행계획 및 실태조사) ① 교육감은 인권계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립하고 평가하여야 한다. ② 교육감은 학생인권 관련 실태조사를 2년마다 실시하고, 그 결과를 인권계획 수립에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제27조(학생인권영향평가) ① 위원회는 교육감이 제정, 입안하려고 하는 조례나 정책 등이 학생의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단할 경우 교육감에게 학생인권영향평가서(이하 “평가서”라 한다)를 작성·제출하도록 요구할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제35조(학교 내 인권교육 및 연수) ① 학교는 학기당 2시간 이상 인권에 관한 학생 교육 및 교직원 연수를 실시하여야 한다. ② 제1항의 교육 및 연수 시 노동인권, 스포츠인권과 성인지교육에 대한 내용을 포함하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제36조(교직원에 대한 인권 연수) ① 교육감은 교육청 주관의 모든 자격연수에서 인권에 관한 교육 내용을 편성하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제37조(보호자 교육) 학교는 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육 또는 간담회를 연 1회 이상 추진하여야 한다. (이하 생략)</p>
광주광역시 학생인권 조례		
광주 학생인권 증진계획 학생인권 실태조사 학생인권 영향평가 인권교육		
서울특별시 학생인권 조례		<p>제29조(학생인권교육) ① 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원은 모든 사람의 학생인권 의식을 깨우치고 향상시키기 위하여 필요한 학생인권교육을 하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제31조(교직원 및 보호자에 대한 인권교육) ① 교육감은 교육청 주관의 모든 자격연수에서 학생인권에 관한 교육 내용을 연 2시간 이상 편성하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제32조(서울특별시 학생인권의 날) ① 교육감은 학생인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위해 「서울특별시 학생인권의 날」을 지정할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제43조(학생인권영향평가) ① 학생인권위원회는 교육감이 제정, 입안하려고 하는 조례나 정책 등이 학생의 인권 및 인권 친화적 교육문화 조성에 미치는 영향 등을 사전에 평가하고 그에 관한 의견을 제시할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제44조(학생인권종합계획의 수립) ① 교육감은 학생인권을 증진하고, 학교문화와 교육환경을 개선하는 등 인권 친화적 교육문화를 실질적으로 증진시키기 위한 종합계획(이하 “학생인권종합계획”이라 한다)을 위원회의 심의를 거쳐 3년마다 수립하여 시행하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제45조(연도별 시행계획 및 실태조사) ① 교육감은 학생인권종합계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립하고 평가하여야 한다. ② 교육감은 학생인권 관련 실태조사를 매년 실시하고, 그 결과를 학생인권종합계획 수립에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p>
서울 학생인권교육 서울특별시 학생인권의 날 학생인권 영향평가 학생인권 종합계획 학생인권 실태조사	서울특별시 학생인권의 날 학생인권 영향평가 학생인권 종합계획 학생인권 실태조사	
전라북도 학생인권 조례		<p>제28조(전라북도 학생인권의 날) ① 교육감은 학생의 인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위하여 전라북도 학생인권의 날을 지정할 수 있다. (이하 생략)</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. (이하 생략)</p>
전라북도 학생인권의 날 학생의 인권에 관한 교육 학생인권 실태조사 학생인권 모니터링 학생인권 실천계획		

		<p>제31조(교직원에 대한 인권 연수와 지원) ① 학교의 장은 교직원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교직원 연수를 연 2회 이상 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제32조(보호자의 권리와 교육) ① 보호자는 학교 운영에 참여할 권리를 가지며, 교육과 관련하여 교직원에게 대하여 상담을 요구할 권리를 가진다.</p> <p>② 학교의 장은 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육 또는 간담회를 연 2회 이상 추진하여야 하며, 보호자에 대한 인권교육 자료를 개발·보급하여야 한다.</p> <p>제33조(인권실태 조사) ① 교육감은 매년 전라북도 내 학생인권실태에 관한 조사를 실시하여 학생인권 교육에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제34조(인권 모니터링) ① 교육감은 학생의 인권침해에 대한 모니터링을 실시하여 연례 보고서를 작성하고 이를 차기년도 인권실천계획에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제35조(실천계획의 작성) ① 교육감은 학생의 인권을 실현하는데 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. (이하 생략)</p>
<p>충청남도 학생인권 조례</p>	<p>학생인권 기본계획 학생인권 실태조사 학생인권 영향평가 학생인권교육 충청남도 학생인권의 날</p>	<p>제36조(학생인권기본계획의 수립) ① 교육감은 학생인권을 보장하고 인권친화적 학교문화를 증진하기 위한 종합계획(이하 “학생인권기본계획”이라 한다)을 위원회의 심의를 거쳐 3년마다 수립·시행해야 한다. (이하 생략)</p> <p>제37조(연도별 시행계획 수립과 평가) ① 교육감은 학생인권기본계획을 기초로 하여 연도별 시행계획을 수립하고 시행결과를 평가해야 한다. (이하 생략)</p> <p>제38조(학생인권영향평가) ① 교육감은 학생인권과 관련된 조례의 제정안 또는 개정안을 입안하거나 법령에 근거한 계획(이하 “법정계획”이라 한다)을 수립하고자 할 경우에는 학생인권옹호관이 실시한 학생인권영향평가 결과를 반영해야 한다. (이하 생략)</p> <p>제44조(학생인권교육) ① 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원은 모든 사람의 학생인권 의식을 깨우치고 향상시키기 위해 필요한 학생인권교육을 해야 한다. (이하 생략)</p> <p>제46조(교직원과 보호자에 대한 인권교육) ① 교육감은 교육청 주관의 모든 자격연수에서 학생인권 관련 교육 내용을 2시간 이상 편성해야 한다.</p> <p>② 교육감은 교육청 주관의 교직원 직무 연수에 학생인권 관련 교육 내용을 반영해야 한다.</p> <p>③ 학교의 장은 교직원에게 대하여 연 2시간 이상 학생인권 관련 교육을 실시해야 한다. (이하 생략)</p> <p>제47조(충청남도 학생인권의 날) ① 교육감은 학생인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위해 「충청남도 학생인권의 날」을 지정할 수 있다. (이하 생략)</p>
<p>제주특별자치도교육청 학생인권 조례</p>	<p>제주특별자치도 학생인권의 날 학생의 인권에 관한 교육 학생인권 실태조사 학생인권 모니터링 학생인권 실천계획</p>	<p>제27조(학생인권의 날) ① 도교육감은 학생의 인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위하여 제주특별자치도 학생인권의 날(이하 “학생인권의 날”이라 한다)을 지정할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제29조(학생에 대한 인권교육) ① 학교장 등은 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제30조(교직원에 대한 인권 연수) ① 도교육감은 도교육청 주관의 교직원에게 대한 각종 연수에 학생인권 관련 내용을 반영하도록 노력하여야 한다. (이하 생략)</p>

		<p>제31조(보호자의 권리와 교육) ① 보호자는 학교 운영에 참여할 권리를 가지며, 교육과 관련하여 교직원에 대하여 상담을 요구할 권리를 가진다. ② 학교장 등은 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육을 실시하거나 보호자에 대한 인권교육 자료를 보급하여야 한다.</p> <p>제32조(인권실태 조사) ① 도교육감은 매년 제주특별자치도 내 학생인권 실태에 관한 조사를 실시하여 학생인권 교육에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제33조(인권 모니터링) ① 도교육감은 학생의 인권침해에 대한 모니터링을 실시하여 연례 보고서를 작성하고 이를 차기 연도 인권실천계획에 반영하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제34조(실천계획의 작성) ① 도교육감은 학생의 인권을 실현하는 데 필요한 교육활동과 적절한 수준의 교육·복지·휴식 시설을 갖추기 위하여 노력하여야 한다. ② 도교육감은 제1항의 목표를 달성하기 위하여 학생의 인권 등의 향상을 위한 실천계획을 3년 단위로 수립하여야 한다. (이하 생략)</p>
<p>인천</p>	<p>인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례</p> <hr/> <p>인권증진계획 학교구성원 인권에 관한 교육 인천광역시 학교구성원 인권의 날</p>	<p>제26조(인권증진계획의 수립) ① 교육감은 학교구성원 인권을 보장하고 인권친화적 학교문화를 증진하기 위한 인권증진계획을 매년 수립·시행하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제31조(학생 인권교육) ① 학교의 장은 학생을 대상으로 학교급별에 따른 학교구성원 인권에 관한 교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제32조(교직원 인권교육) ① 학교의 장은 교직원을 대상으로 학교구성원 인권에 관한 교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제33조(보호자 인권교육) ① 학교의 장은 보호자를 대상으로 학교구성원 인권에 관한 교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>제34조(인천광역시 학교구성원 인권의 날) ① 교육감은 인권친화적 학교 문화를 만들기 위하여 '학교구성원 인권의 날'을 지정·운영한다. (이하 생략)</p>

<표 3>의 내용에서 보듯이 조금씩 명칭이 다르지만, 학생인권조례에서 교육감 등에게 구체적인 교육행정의 업무로 제시하고 있는 것은 크게 ① 학생인권 교육 의무화 ② 학생인권의 날 지정 ③ 학생인권 실태조사 실시 ④ 학생인권 종합계획 수립 ⑤ 학생인권 영향평가로 나누어 볼 수 있다.

조금 더 구체적으로 보면, 학생인권조례가 제정되기 전에는 교육청이나 학교의 재량에 불과했던 학생인권 교육을 학생·교직원·보호자에게 의무적으로 실시하도록 한 것이다.¹³⁾ 또한 학생인권에 대한 인식

13) 실제로 학생인권조례가 제정된 지역의 교육청 홈페이지나 학교 홈페이지를 통해서 공문 및 연수지침을 확인하면 학생 의무교육, 교직원 의무연수에 학생인권교육을 포함해야 한다고 안내하고 있다.

을 널리 알리고 기념하는 날을 지정하여 운영하게 하였다.¹⁴⁾ 가장 핵심적인 부분은 학생인권 행정이 실태조사와 종합계획이라는 체계로 운영될 수 있도록 규정한 부분이다. 즉 교육청은 실태조사를 통해서 각 지역 학생인권의 실태를 정확하고 파악하고 이를 바탕으로 학생인권을 실질적으로 증진시킬 수 있는 청사진인 장기적 종합계획을 수립해야 한다.

실제로 비교적 최근에 수립된 서울교육청의 2021년부터의 3개년 학생인권 종합계획(서울특별시교육청, 2020)을 보면 위의 방식대로 교육청의 인권 정책이 진행되고 있음을 볼 수 있다. 가령, 학생의 생존권을 위한 안전과 복지 보장이라는 소주제 안에 차별·혐오 없는 학교를 세부적 목표로 설정하고 있는데, 이를 위해서 세세하게 소수자 인식 개선을 위한 인권교육 강화에서부터 예방 안내서 제작 및 보급까지 연도별 계획과 예산계획을 세우는 등 체계적으로 인권정책을 수립하고 있다. 그리고 이러한 종합계획의 타당성을 위하여 매년 필요한 분야의 인권 실태조사를 하고 있음을 확인할 수 있었다.

마지막으로 예방적 인권행정의 차원에서 광주, 서울, 충남처럼 조례에서 학생인권 영향평가 제도를 규정하고 있는 경우도 있다. 학생인권 영향평가는 교육감이 제정·입안하려고 하는 조례나 정책이 학생인권 및 인권친화적인 교육문화 조성에 미치는 영향을 사전평가하여 그 결과를 조례나 정책에 반영하는 것이다. 최초로 이것을 제도화해서 현재 운영하고 있는 것은 서울교육청으로 교육감이 제정·입안하는 자치법규와 주요정책 중 학생인권에 영향이 큰 사업을 대상으로 하며 평가 방법은 소관부서의 자체평가 후 학생인권교육센터에서 진단하고 학생인권위원회에서 종합 검토하여 의견을 개진하는 방식으로 운영되고 있다.¹⁵⁾

14) 대표적으로 경기교육청은 10월 5일, 서울교육청은 1월 26일, 전북교육청은 4월 2일을 학생인권의 날로 지정하여 운영하고 있다.

15) 학생인권영향평가를 적용한 구체적인 예로 서울특별시 조례 제7897호인 「서울특별시교육청 정보화 추진에 관한 조례 일부개정조례」를 들 수 있는데,

(3) 권리구제를 통한 학생인권의 제도적 확인

각 지역별 학생인권조례에서는 「초·중등교육법」¹⁶⁾에서 명시하고 있는 학생의 인권을 구체적으로 규정하고 있다. 즉 헌법과 유엔아동권리협약에서 보장하고 있는 학생의 권리¹⁷⁾가 학교에서 잘 지켜지지 않자, 실제 학교에서 문제가 될 수 있는 권리들을 다시 선언하는 방식으로 조례를 구성한 것이다. 각 조례마다 약간의 차이가 있을 뿐 크게 다르지는 않다. 서울 학생인권조례를 보면 크게 차별받지 않을 권리, 폭력 및 위협으로부터의 자유, 교육에 관한 권리, 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리, 양심·종교의 자유 및 표현의 자유, 자치 및 참여의 권리, 복지에 관한 권리, 징계 등 절차에서의 권리, 권리침해로부터 보호받을 권리, 소수자 학생의 권리 보장의 큰 범주 안에서 각각의 개별 권리들을 세세하게 보장하고 있다.¹⁸⁾

물론 위에서 열거한 권리들이 반드시 학생인권조례가 있어야 보장되는 권리들은 아니다. 그렇다면 이 조항들은 단순한 선언 조항에만 그치는 것인가? 그렇지 않다. 다시 한번 학생의 인권을 재확인했다는 점도 의미가 있겠지만 교육청에서 학생인권 침해 사안을 확인하거나

원안에서는 관련 위원회 회의 시 관계 공무원이나 전문가의 의견만 수렴하도록 하고 있었지만, 학생인권위원회가 학생인권영향평가로의 결과로 학생 등 이해당사자의 의견도 수렴하는 것이 학생인권에 부합하다는 의견을 제시하였고 이를 담당부서에서 반영하였다.

16) 「초·중등교육법」 제18조의4(학생의 인권보장) 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.

17) 엄밀하게 말하면 유엔아동권리협약의 적용 대상인 ‘아동’의 연령은 만 18세 미만이기 때문에, 국내의 경우 일부 고등학교 3학년의 경우 유엔아동권리협약의 적용 대상이 아니게 된다. 그리고 일반적인 ‘아동’의 인권침해 문제와 달리 대한민국의 ‘학생’이라는 특수한 신분 때문에 발생하는 고유의 인권침해 문제가 있다. 오히려 그렇기 때문에 보편적인 헌법이나 국제인권조약에만 기대는 것이 아니라 학생인권조례 등 학생의 인권을 두텁게 보호할 별도 법제를 둘 필요성이 크다고 볼 수 있다.

18) 서울특별시 학생인권 조례 제2장.

권리구제를 할 때 판단 기준으로 작용한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 또한 학교가 학생에게 하는 제한의 정도가 부당한지를 법원까지 가서 다투는 경우가 잘 없이 명확한 판례가 없다는 점도 학생인권 조례의 권리 조항에 근거한 신속한 인권구제 결정이 필요한 이유이기도 하다. 다음은 학생인권조례가 있는 시·도 교육청에서 학생인권 침해로 결정한 사안 중 학생인권조례에서 근거를 찾을 수 있는 대표적인 사례들을 열거한 것이다(광주광역시교육청·경기도교육청·경상남도교육청·경상북도교육청·서울특별시교육청·인천광역시교육청·전라북도교육청, 2020).

- 보호자의 동의서만 받고 야간자율학습이나 보충수업을 강제
- 초등학교에서 수업 진도를 이유로 쉬는 시간을 5분도 주지 않거나 2교시를 연달아 수업
- 방과 후 활동에서 교과 보충을 위한 활동만 남기고 체육이나 예능 관련 활동은 폐지
- 외투를 반드시 교복의 재킷을 착용하고 입도록 하고, 실내에서는 착용 금지한 학칙
- 복도 게시판에 학생들의 월별 상·벌점 누계 현황 공개
- 도난·분실물을 찾기 위해 학생들의 동의를 구하지 않고 학년 전체 학생의 소지품 검사
- 비행 행위를 확인하기 위해 학생들의 휴대전화를 강제로 잠금해제한 후 내용 열람
- “앞으로 어떠한 처벌이라도 감수할 것을 서약합니다.”라는 내용의 선도처분 감수 서약
- 신입생 등록 시 예매 및 학교행사 참여 동의서를 받는 행위
- 사회적 이슈나 징계 부당성에 대한 내용을 담은 학내 게시물 철거
- 세월호 리본이나 팔찌를 금지하거나 이를 이유로 벌점 부여
- 질병이나 상벌점을 이유로 한 학생회 입후보 제한
- 학생회 입후보 요건으로 담임교사, 부장교사, 대의원 10명의 추천

서를 제시

- 학교규칙 개정 절차에서 학생회 대의원회 의견만 수렴
- 교육청 담당자에게 인권침해 구제를 요청한 학생을 수소문함

2. 사법적 관점에서

학생인권조례는 의도치 않게 여러 쟁송을 겪으면서 사법적 절차, 즉 판결에 의하여 그 규범적 의미가 명확하게 밝혀지기도 하였다. 그 중 유의미한 내용이 담겨 있는 판결을 검토하였다.

(1) 교육감의 학생인권 사무 및 기구 설치 정당성 확인

소위 진보 교육감의 정책적 산물이라고 치부되었던 학생인권에 대한 사무 및 관련 기구 설립의 정당성을 확인한 대표적인 판결로 대법원 2015. 5. 14. 선고 2013추98 판결(이하 ‘2013추98 판결’) 및 서울행정법원 2021. 5. 27. 선고 2020구합64446 판결(이하 ‘2020구합64446 판결’)이 있다.

먼저 2013추98 판결의 사건 개요는 다음과 같다. 전북도의회는 2013. 6. 25. 전라북도 학생인권조례안을 의결하여 2013. 6. 26. 전북교육감에게 이송하였고, 교육부장관은 2013. 7. 11. 전북교육감에게 위 조례안에 대한 재의요구를 요청하였다. 그러나 전북교육감은 이에 응하지 않고 2013. 7. 12. 전북 학생인권조례를 공포하였다. 이에 교육부장관은 전북도의회를 대상으로 의결한 전북 학생인권조례안의 효력을 배제하는 소를 제기한 것이다.

이 소송에서 학생인권 사무와 직접적인 관련이 있는 쟁점은 인권교육 사무의 성격에 관한 것으로, 구체적으로는 ‘교과의 편성은 원칙적으로 국가의 사무에 해당하므로, 학기당 2시간 정도의 인권교육을 편성·실시하도록 한 조례안은 조례제정권을 일탈한 것인가’였다.¹⁹⁾ 인권

19) 이 쟁점 외에도 이 판결에서 다루고 있는 다른 주요 쟁점은 성격에 따

교육이 문제가 된 이유는 우리나라 교육과정은 「초·중등교육법」에 의하여 교육부장관이 고시하도록 하고 있고, 일부 허용된 범위에서 교육감의 재량을 허용하고 있기 때문이다.²⁰⁾ 그런데 전북 학생인권조례에서는 학기당 2시간의 인권교육을 학교에서 의무적으로 하도록 하고 있으므로 이것이 지방자치단체, 즉 교육청의 사무로 볼 수 있는지가 쟁점이 된 것이다. 이에 대하여 법원은 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 맞는 교육과정의 기준과 내용을 정할 수 있을 뿐만 아니라 관할구역 내 학교의 교육과정에 대한 장학지도를 할 수 있다는 점 등을 들어서 학기당 2시간 정도의 인권교육을 편성·실시하도록 하는 것은 적법하다고 보았다.²¹⁾

그리고 2020구합64446 판결은 학생인권 관련 사무 중 행정기구 설치의 위법성에 대해 다툼 판결이다.²²⁾ 원고들은 서울 주민으로 청구

라 아래에서 별도로 논하였다.

20) 「초·중등교육법」 제23조(교육과정 등) ① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다. ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다. ③ 학교의 교과(敎科)는 대통령령으로 정한다.

21) “학교는 교육과정을 운영하는 주체로서 대통령령이 정하는 교과를 포함하여 교육부장관이 고시하는 기본적인 교육과정을 구성하는 과목 외의 내용을 교육내용에 포함시킬 수 있는 재량이 있다고 보이는 점, 교육감은 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당하는 주체로서 교육부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 맞는 교육과정의 기준과 내용을 정할 수 있을 뿐만 아니라 관할구역 내 학교의 교육과정 운영에 대한 장학지도를 할 수 있는 점, 교육부장관이 정한 기본적인 교육과정과 대통령령에 정한 교과 외의 교육내용에 관한 결정 및 그에 대한 지도는 전국적으로 통일하여 규율되어야 할 사무가 아니라 각 지역과 학교의 실정에 맞는 규율이 허용되는 사무라고 할 것인 점 등에 비추어 보면, 학기당 2시간 정도의 인권교육의 편성·실시는 지방자치법 제9조 제2항 제5호 가 지방자치단체의 사무로 예시한 교육에 관한 사무로서 초등학교·중학교·고등학교 등의 운영·지도에 관한 사무에 속한다.”

22) 위 2013추98 판결에서도 원고가 전북 학생인권교육센터, 학생인권옹호

인 서명을 받아 2019. 5. 17. 교육부장관에게 서울 학생인권조례에서 규정한 인권사무가 지방자치단체의 소관 사무가 아님을 이유로 인권 사무처리 및 공금 지출의 중단 등을 구하는 감사청구를 하였다. 여기서 원고들이 특히 문제 삼은 것은 서울 학생인권조례에 근거하여 설치된 학생인권교육센터와 학생인권옹호관의 워크숍 등 활동이었는데 이에 대하여 교육부장관은 2020. 2. 21. 원고 1 에게 이 사건 조례에 따른 인권사무는 지방자치단체 소관 사무라는 사유로 이 사건 감사청구를 각하하였다. 이에 원고들은 서울 학생인권조례에서 학생인권교육센터 학생인권옹호관을 두도록 한 조항이 무효임을 확인하고, 서울교육감에는 학생인권교육센터의 업무수행에 필요한 예산을 지원하지 말라는 청구를 하였다. 이에 대하여 법원은 교육감은 법령에 근거하여 소속 학교의 운영·지도를 할 수 있는데 학생인권 관련 사무는 이 내용에 포함될 수 있다고 판단하였다. 그러므로 학생인권조례에서 정하고 있는 인권사무는 국가사무가 아니라 지방자치단체의 사무이므로 이에 관련된 기구를 설치하도록 하는 것도 위법하지 않다고 보았다.²³⁾

관, 학생인권심의위원회 등의 설치가 조례안 제안권을 침해한 것이라는 취지의 주장을 하였으나, 그 내용의 구체적 정당성 여부까지는 판단하지는 않고, 교육감이 기존에 동일한 내용의 조례를 발의하였다가 도의회에서 부결되는 등의 사정을 볼 때 교육감과 도의회의 의사가 일치하는 경우까지 형식적으로 조례안 제안권을 따질 필요가 없다고 보아 원고의 주장을 받아들이지 않았다. 이에 대한 상세한 내용은 함인선, 2016, “학생인권조례안의 위법성 여부”, 『법학논총』, 36(4): 407-425 참조

23) “지방자치법 제9조 제2항 제5호, 「초·중등교육법」 제6조, 제18조의4 지방교육자치에 관한 법률 제20조 제1호, 제17호, 교육기본법 제12조 제1항을 종합하면, 교육청에 학생인권옹호관을 두고 학생인권센터를 설치하는 등 학생인권 관련 사무는 각 학교의 운영, 지도의 내용에 포함될 수 있어 지방자치단체의 사무인 교육진흥에 관한 사무(지방자치법 제9조 제2항 제5호)이고 교육감의 관장사무이므로, 학생인권옹호관과 학생인권교육센터의 설치에 관하여 정하고 있는 서울특별시 학생인권 조례 제38조 제1항, 제42조 제1항에 따른 인권사무는 국가사무가 아니라 지방자치단체의 사무에 해당하는 점, 교육감이 조례로 정하는 바에 따라 소관 사무를 관리·집행하는 데 필요한 행정

이상의 판결들에 의하여, 학생인권 사무가 교육부가 관할하는 국가 사무가 아닌 교육청이 재량을 가지는 지방자치단체의 사무에 해당하며, 그에 기반한 인권교육의 지도·운영과 인권 기구의 설치·운영이 가능하다는 점을 확인할 수 있었다.

(2) 학생에게 보장된 인권과 권리의 재확인

그동안 헌법과 유엔아동권리협약 등에 의하여 추상적으로 언급되었던 학생인권에 대한 내용을 다시 한번 확인한 판결도 있었다. 위에서 언급했던 2013추98 판결에서는 인권교육 이외에도 전북 학생인권조례에서 학생들의 인권을 구체화한 내용이 「초·중등교육법」 등 상위법과 충돌하여 법률유보원칙이나 법률우위원칙에 반하는지의 여부도 쟁점이 되었다. 이것이 쟁점이 된 것에는 다음과 같은 배경도 있다. 원래 학교 학칙에 어떤 내용을 둘 수 있는지 규정한 「초·중등교육법」 시행령 제9조에는 학생의 인권을 제한하는 내용이 담겨 있지 않았다. 그런데 경기도에서 2010. 10. 학생인권조례가 제정·시행되자, 학생인권조례에 반대하던 정부는 2012. 4. 위 시행령 제9조 제7호를 개정²⁴⁾해서 학칙에 학생의 인권을 제한할 수 있는 내용을 학칙에 기재해야 하

기구를 설치할 수 있고 이를 위한 조례안 제안권을 가지며 주민청구조례안에 대하여도 지방의회가 심사하여 의결하는 사실을 더하여 보면, 위 조례 제42조 제1항에서 행정기구나 학생인권교육센터 설치에 관하여 정하고 있는 것이 지방자치법 제15조 제2항 제3호에 위반된다고 볼 수 없는 점을 종합하면, 위 조례 조항들이 조례제정권의 한계를 일탈하거나 법률에 위반된다고 볼 수 없다.”

24) 원래 제7호에는 ‘학생 포상 및 학생징계’만 규정되어 있었는데, 이것을 ‘학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항’으로 개정하여 학교에서 학칙에 위 내용을 기재하는 것이 마치 의무인 것처럼 했다. 이 조항은 여러 가지로 문제가 되었고 결국 2020. 2. 25.이 되어서야 ‘학생 포상, 징계, 교육목적상 필요한 지도 방법 및 학교 내 교육·연구활동 보호에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항’으로 다시 개정되었다.

는 것으로 여기게 만들었다. 즉 학생인권조례에서 담고 있는 학생의 권리가 「초·중등교육법」 시행령의 내용과 충돌하는 것 같은 양상을 만들어 버린 것이다. 이러한 배경에서 법원은 학생인권조례에서 학생의 권리를 열거하고 있는 것은 학교생활과 학교 교육과정에서 학생의 인권 보호가 실현될 수 있도록 내용을 구체화하고 있는데 불과하고, 법령에 의하여 인정되지 아니하였던 새로운 권리를 학생에게 부여하거나 학교운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부과하고 있는 것은 아니라고 판단하였다²⁵⁾. 즉 즉 학생인권조례에서 보장하고 있는 학생의 권리는 학생에게 없던 새로운 권리를 부여하는 것이 아니라 헌법과 법률에 의해 이미 보장되는 권리를 다시 한번 확인한 것에 가깝다는 것이다.

이러한 판결의 취지는 법원에서뿐만 아니라 헌법재판소의 결정에서도 찾을 수 있다. 헌법재판소 2019. 11. 28. 선고 2017헌마1356 결정(이하 ‘2017헌마1356 결정’)에서 청구인은 초·중등교원, 사립학교의 장 등이었는데 서울 학생인권조례가 자신들의 표현의 자유를 침해한다고 주장하였다. 즉 서울 학생인권조례에서 학교 운영자나 학교의 장, 교사, 학생 등 학교 구성원으로 하여금 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건,

25) “위 조례안은 전체적으로 헌법과 법률의 테두리 안에서 이미 관련 법령에 의하여 인정되는 학생의 권리를 열거하여 그와 같은 권리가 학생에게 보장되는 것임을 확인하고 학교생활과 학교 교육과정에서 학생의 인권 보호가 실현될 수 있도록 내용을 구체화하고 있는 데 불과할 뿐, 법령에 의하여 인정되지 아니하였던 새로운 권리를 학생에게 부여하거나 학교운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부과하고 있는 것이 아니고, 정규교과 시간 외 교육활동의 강요 금지, 학생인권 교육의 실시 등의 규정 역시 교육의 주체인 학교의 장이나 교사에게 학생의 인권이 학교 교육과정에서 존중되어야 함을 강조하고 그에 필요한 조치를 권고하고 있는데 지나지 아니하여, 그 규정들이 교사나 학생의 권리를 새롭게 제한하는 것이라고 볼 수 없으므로, 국민의 기본권이나 주민의 권리 제한에서 요구되는 법률유보원칙에 위배된다고 할 수 없고, 내용이 법령의 규정과 모순·저촉되어 법률우위원칙에 어긋난다고 볼 수 없다.”

임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등의 사유를 이유로 한 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하지 못하도록 규정하고 있는 것²⁶⁾이 학교구성원의 표현의 자유를 침해한다는 것이다. 이에 대하여 헌법재판소는 법원과 유사한 취지의 판결을 하였는데, 문제가 된 서울 학생인권조례 제5조 제3항에 대하여 학교 구성원의 존엄성을 보호하고, 학생이 민주시민으로서의 올바른 가치관을 형성하도록 하며 인권의식을 함양하게 하기 위한 것으로 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다고 보았다. 또한 학생인권옹호관을 통한 권리구제는 ‘권고’의 방식으로 진행되므로, 이것보다 덜 침해적 방법인 방법을 찾기가 어려워 침해의 최소성을 인정하면서 얻고자 하는 공익이 크므로 법익 균형성에도 위배 되지 않는다고 판결하였다.²⁷⁾ 즉 학생들을 차별과 혐오

26) 서울특별시 학생인권조례 제5조(차별받지 않을 권리) ① 학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다. ② 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원 등은 제1항에 예시한 사유로 어려움을 겪는 학생의 인권을 보장하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. ③ 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다.

27) “교육기본법 제12조 제1항, 제2항, 「초·중등교육법」 제18조의4, ‘아동의 권리에 관한 협약’(United Nations Convention on the Right of the Child)은 학생의 인권이 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호될 것, 교육내용, 교육방법 등은 학생의 인격을 존중할 수 있도록 마련될 것, 아동은 신분, 의견, 신념 등을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장될 것 등과 같이 학생의 기본적 인권이 보장되도록 규정하고 있고, 지방자치법 제9조 제2항 제5호, ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제20조 제1호는 교육감이 학생의 인권이 헌법과 법률, 협약 등에서 규정하고 있는 바와 같이 존중되고 보장될 수 있도록 관할 구역 내 학교의 운영에 관한 사무를 지도·감독할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 이를 적절히 수행하기 위한 방편으로

로부터 보호하기 위하여 관련 내용을 조례로 작성하여 제출한 교육감

교육에 관한 조례안의 작성 및 제출 권한이 있음을 규정하고 있다. 따라서 이 사건 조례 제5조 제3항은 서울특별시 교육감이 서울특별시 내 각급 학교의 운영에 관한 사무를 지도·감독함에 있어 헌법과 법률, 협약 등에서 규정, 선언하고 있는 바를 구체적으로 규범화하여 마련한 학교 운영 기준 중 하나로 위와 같은 법률상 근거에 기인한 것이고, 이 사건 조례 제5조 제3항이 법률의 위임 범위를 벗어난 것도 아니다”고 하면서, “이 사건 조례 제5조 제3항은 그 표현의 대상이 되는 학교 구성원의 존엄성을 보호하고, 학생이 민주 시민으로서의 올바른 가치관을 형성하도록 하며 인권의식을 함양하게 하기 위한 것으로 그 정당성이 인정되고, 수단의 적합성 역시 인정된다. 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현은 개인이나 집단에 대한 혐오·적대감을 담고 있는 것으로, 그 자체로 상대방인 개인이나 소수자의 인간으로서의 존엄성을 침해하고, 특정 집단의 가치를 부정하므로, 이러한 차별·혐오표현이 금지되는 것은 헌법상 인간의 존엄성 보장 측면에서 필요하다. 특히, 육체적·정신적으로 성장기에 있는 학생을 대상으로 한 차별·혐오표현은 교육의 기회를 통해 신장시킬 수 있는 학생의 정신적·신체적 능력을 훼손하거나 파괴할 수 있고, 판단능력이 미성숙한 학생들의 인격이나 가치관 형성에 부정적인 영향을 미치므로, 학내에서 이러한 행위를 규제할 필요가 크다. 이 사건 조례 제5조 제3항에서 금지하는 차별·혐오표현은 자유로운 의견 교환에서 발생하는 다소 과장되고, 부분적으로 잘못된 표현으로 민주주의를 위하여 허용되는 의사표현이 아니고, 그 경계를 넘어 ‘타인의 인권을 침해’할 것을 인식하였거나 최소한 인식할 가능성이 있고, 결과적으로 그러한 인권침해의 결과가 발생하는 표현으로, 이는 민주주의의 장에서 허용되는 한계를 넘는 것으로 민주주의 의사형성의 보호를 위해서도 제한될 필요가 있다. 또한, 이 사건 조례 제5조 제3항을 위반한 경우 구제신청을 받은 학생인권옹호관이 구제조치 등을 권고할 수 있고, 이를 받은 가해자나 관계인 또는 교육감은 그 권고사항을 존중하고 정당한 사유가 없는 한 이를 성실히 이행하여야 하지만, 이를 이행하지 아니할 경우 이유를 붙여 서면으로 통보할 수 있는 절차 역시 마련하고 있는 바, 차별·혐오표현에 의한 인권침해가 가지는 해악에 비추어 그 구체적인 측면에서 이러한 조치보다 덜 기본권 제한적인 수단은 쉽게 발견하기 어렵다. 이와 같은 점을 종합할 때, 이 사건 조례 제5조 제3항은 침해의 최소성도 충족하였다. 이 사건 조례 제5조 제3항으로 달성되는 공익이 매우 중대한 반면, 제한되는 표현은 타인의 인권을 침해하는 정도에 이르는 표현으로 그 보호가치가 매우 낮으므로, 법익 간 균형이 인정된다.”

의 행위는 문제가 없고, 이러한 내용을 조례에 담은 것은 법률유보원칙에 반하지 않는다는 것이며, 차별이나 혐오 등 금지 행위가 발생하였을 때 학생인권옹호관의 권고 등 구제조치를 하는 것이 과잉금지원칙에도 반하지 않으므로 위헌이 아니라는 것이다.

결국, 2013추98 판결 및 2017헌마1356 결정을 통해 학생인권조례에서 규정한 학생에게 보장된 인권과 권리의 정당성을 재확인할 수 있었다.

3. 소결

이상에서 본 것과 같이 학생인권조례의 제정으로 인한 소기의 성과가 있었음은 틀림없다. 그럼에도 불구하고 이러한 의문점이 남는다. 학생인권조례가 긍정적인 성과만 거두었다면 2010년에 제정된 경기 학생인권조례에 비해서 최근에 제정된 학생인권조례들에 조금 더 진일보한 내용이 담겼어야 했을 것이다. 그러나 앞에서 조례 제정 현황에서 본 것처럼 시기적으로 뒤에 제정된 조례일수록 오히려 민감한 내용들이 제외되거나 수정된 내용이 담기는 경우가 많았다. 이것은 곧 학생인권조례가 한계에 부딪히면서 거센 저항을 받는 등의 어려움을 겪었음을 반증하는 것이다. 다음에서는 학생인권조례가 당면하고 있는 한계에 대해서 구체적으로 검토하겠다.

IV. 학생인권조례가 부딪힌 한계

1. 학생인권조례 제정 효과의 입증

학생인권조례의 제정을 통한 효과를 어떻게 입증할 수 있을까? 인권의 증진 정도를 수치화·계량화하는 것은 쉬운 일이 아니다. 인권친화적 문화 조성이나 공동체의 감수성 변화는 체감할 수는 있지만, 기계적으로 측정하기 어렵기 때문이다. 그런데 그런 이유를 들어 학생인

권조례 제정의 무용성을 주장하는 사람들이 있다. 나아가 학생인권조례가 제정되면 학생의 성적이 떨어진다는 주장까지 하면서 반대를 하기도 한다.²⁸⁾

실제로 학생인권조례가 제정되고 나서 학생인권조례로 인한 학교의 변화를 확인하고자 하는 연구가 다수 있었다. 학생인권조례를 옹호하는 입장이든, 반대하는 입장이든 학생인권조례로 인한 현장의 변화는 궁극할 수밖에 없는 내용이기도 했다. 그러나 문제는 위에서 말한 것처럼 ‘인권친화적인 문화 조성’이나 ‘인권의 향상’이라는 것을 계량화하기 어렵다는 것에 있었다. 그러다 보니 학생인권조례의 영향을 간접적으로 살펴보려는 몇몇의 시도가 있었다.

정희진·강창희는 학생인권조례의 효과를 학생들의 전반적인 학교생활, 문제행동 경향 및 문제행동으로부터 피해 경험의 측면에서 살펴보았는데, 학생인권조례가 학생들의 전반적인 학교생활에 큰 영향을 미치지 못하는 못했다고 주장했다(정희진·강창희, 2015). 또한 배한진·진미정은 학생인권조례 제정 이후 고등학생 저녁시간 및 야간자율학습시간의 변화를 살펴보았는데, 학생인권조례 제정과 관계없이 야간자율학습의 시간은 점차 감소하여 왔으며, 학생인권조례 제정지역과 미제정지역 간 야간자율학습 시간에 유의미한 차이가 없다고 주장했다(배한진·진미정, 2017). 그리고 박환보는 학생인권조례가 학교의 인권친화적 환경 조성 and 인권침해적 환경 개선이라는 두 가지 측면에서 어떤 영향을 미쳤는지를 연구하였는데, 학생인권조례 시행이 학교의 인권친화적 환경 조성에 미치는 영향은 없었다고 밝혔다(박환보, 2021).

위 연구들에서 보듯이, 학생인권조례 시행의 효과를 수치화해서 설명하려는 시도가 크게 성공적이었다고는 말하기 어렵다. 이것은 학생인권조례를 제정을 주장하는 사람들에게 부담으로 작용한다. 그러나 위 연구들을 조금 더 자세히 살펴보면 긍정적인 면을 발견할 수 있다. 서울을 제외한 학생인권조례의 제정지역에서 미제정지역에 비해 야간자율학습시간이 더 감소한 것으로 나타났으며(배한진·진미정, 2017),

28) 뉴스앤조이, 2018.

학생인권조례의 시행이 학교를 인권친화적 환경으로 조성하게 하는 것에는 한계가 있었지만, 학교의 인권침해 요소를 유의미하게 감소하게 하는 데는 영향을 미친 것으로 나타났다(박환보, 2021). 그리고 학생인권조례 시행과 중학교 학교폭력의 관계를 분석하였는데 학교인권조례 시행 전후 해당 지역 내 중학교의 학교폭력 심의건수에 유의미한 변화가 있었다고 주장한 연구도 있었다(정설미·정동욱, 2020). 이 모든 것들은 학생인권조례 제정의 효과가 긍정적이었음을 보여줄 수 있는 사례라고 할 수 있다.

그러나 이런 결과 또한 조금 더 세부적으로 들어가면 비판을 받을 여지가 크다. 형식적으로 학교폭력 심의건수가 줄었다고 실질적으로 학교폭력이 줄었다는 것이라고 볼 수만은 없고, 야간자율학습시간의 감소나 학교의 인권침해 요소가 줄어든 것도 학생인권조례의 효과만이라고 보기에는 한계가 있기 때문이다.

그보다 중요한 것은 인권의 문제를 정량적으로 접근하려는 태도 그 자체이다. 학생인권조례의 제정 운동은 학생도 인간으로서의 기본적인 인권을 누려야 한다는 기본적인 인식에서 출발해야 하고, 그것으로 인한 정량적 효능 검증이 주가 되어서는 안 된다. 만약 학생인권조례가 제정되었음에도 불구하고 학생들의 인권이나 삶의 질이 나아지지 않는다면 오히려 학생인권조례에서 보장하고 있는 학생의 인권보호나 관련 제도가 제대로 작동하고 있는지를 점검하는 것이 먼저다. 그렇지 않고 정량화된 결과만 보고 학생인권조례가 필요 없다고 주장하는 것은 원인과 결과를 잘못 파악하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이것은 헌법이 국민의 기본권을 보장하고 있음에도 불구하고 국민의 삶이 나아지지 않고 있다는 근거를 들어 헌법은 필요 없다고 주장하는 것과 같다.

2. 학생인권과 교권의 갈등 구조 고착화

학생인권조례가 제정되는 과정에서 발생했던 학생인권 대 교권이라

는 대립구도와 갈등은 시행 이후에도 크게 나아지지 않았다. 이것이 가장 대표적으로 드러난 사례가 2017년 전북 학생인권교육센터가 담당했던 사안이다. 2017년 4월, 전북의 한 중학교에서 송OO 교사가 학생을 성추행했다는 의혹이 발생하자 전북 학생인권교육센터가 이를 조사하였고, 결국 전북교육청이 징계 절차에 착수하자 송 교사가 스스로 목숨을 끊는 일이 발생하고 말았다. 이 사건이 크게 논란이 된 것은 송 교사의 성추행 의혹에 대하여 경찰은 ‘추행 의도가 보이지 않았다’는 이유로 내사를 종결했지만, 전북 학생인권교육센터는 직권조사를 통해 송 교사가 학생들의 인격권과 자기 결정권을 침해했다는 결론을 내리고 전북교육청에 신분상 처분을 하라고 권고하였기 때문이다. 이에 대하여 법원은 송 교사의 죽음을 순직으로 인정해야 한다는 판결²⁹⁾도 있는 반면에, 송 교사의 유족들이 전북 교육감 등을 대상으로 낸 손해배상 청구소송에서는 학생들의 의혹제기가 정당하게 보인다는 취지의 판결³⁰⁾을 남겼다.

사안 자체도 무겁고 중대한 일이기도 하였지만, 공방의 과정에서 그동안 쌓여있던 학생인권과 교권의 케케묵은 갈등 구조가 명확하게 드러났다. 대표적으로 이 사안에 대하여 대표적인 보수적 교원단체 중 하나인 한국교원단체총연합회(이하 ‘교총’)는 보도자료를 통해 “학생의 인권만을 지나치게 강조하다 교사의 인권이 심각하게 침해당하는 사례”가 있다고 강조하면서, “교육 3주체 간의 균형있는 권리보장이 아닌 학생인권의 지나친 부각으로 인해 교사의 정당한 학생 생활지도 활동을 인권침해로 문제시”하는 어려움이 커지고 있다고 주장하였다.³¹⁾

29) 서울행정법원 2020. 6. 19. 선고 2019구합76689 판결.

30) 오마이뉴스, 2021. 5. 6.(검색 2021. 11. 10.), “‘학생들과 신체접촉 신빙성 높아’.. 자살 교사 유족 손해 기각”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002741614&CMPT_CD=SEARCH

31) 한국교원단체총연합회, 2017, “보도자료-전북 부안 모 중학교 교사의 자살에 대한 교총 입장”.

실제로 학생인권조례의 제정이 교권의 하락을 가져왔다는 실증적 근거와는 관계없이, 학생인권과 교권이 대립적 관계라고 이해하거나 학생인권조례가 교권에 부정적인 영향을 미쳤다고 인식하는 교사들이 다수 있음을 확인한 연구도 있다(김동관, 2012; 김빛나라, 2012; 박인희, 2014; 전세란, 2018). 즉 학생인권조례의 시행이 교권의 하락의 원인인 것처럼 인식하는 양상이 존재한다는 것이다. 그 결과 초기에 제정된 학생인권조례에 비하여 최근에 제정된 학생인권조례는 교권에 대한 고려를 많이 하게 되었다. 이것을 대표적으로 잘 보여주는 것이 인천에서 제정한 ‘인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례’이다. 이 조례에서는 학생만이 아니라 교직원 및 보호자의 인권을 모두 아우르고 있다.

그러나 이러한 흐름은 우려스럽다. 일단 조례를 제정한다고 해서 학생에게 없었던 인권이 새롭게 발생하는 것이 아니다. 학생인권조례의 취지는 그동안 인권의 주체로서 학교에서 제대로 보호받지 못했던 사회적 소수자로서의 학생의 인권을 다시 한번 확인하고 보호하는 데 있다. 교사나 보호자 등 성인의 인권은 이미 다양한 법적 테두리에서 보장 및 보호받고 있으므로 이것을 학생인권과 동일한 범주에서 조례에 함께 넣는 것은 학생인권조례의 취지와 맞지 않다. 그리고 교사의 교육활동을 위해 교권은 존중되어야 하겠지만, 대표적인 수업권 등은 학생의 인권을 위한 직무권한이지 학생의 인권을 침해할 수 있는 힘이 아니다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 학생인권조례의 형태가 아니라 ‘학교구성원 인권증진 조례’의 형태로 제정될 경우 결국 학생의 인권보다

32) 유사한 취지로 대법원 2007. 9. 20. 선고 2005다25298판결에서 “학교 교육에 있어서 교원의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면, 이것은 교원의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한이지만 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것이므로, 학생의 학습권은 교원의 수업권에 대하여 우월한 지위에 있다. 따라서 학생의 학습권이 왜곡되지 않고 올바르게 행사될 수 있도록 하기 위해서라면 교원의 수업권은 일정한 범위 내에서 제약 받을 수밖에 없고, 학생의 학습권은 개개 교원들의 정상을 벗어난 행동으로부터 보호되어야 한다.”라고 판시하였다.

는 몇몇 교사들이 교권과 충돌한다고 주장하는 학생의 권리는 축소되고 학생의 책임이나 의무가 더욱 부각될 여지가 크다.

그리고 학생인권조례의 제정으로 인하여 교권이 위축되고 있다는 주장도 재고될 여지가 크다. 국민들의 인권의식이나 사회가 민주화되면서 교사뿐만 아니라 가장 강력한 공권력을 발휘하는 경찰 및 다른 공무원들이 인식하는 업무의 난도가 높아지는 것은 자연스러운 사회 현상이고, 추상적인 인식 이외에 학생인권조례의 제정으로 인해 교권이 추락했다는 실증적 증거도 부족하기 때문이다. 교사가 학생으로부터 부당한 인격권 침해 등을 당한다면 교권보호위원회나 그 정도에 따라 사법적 방법을 통해서라도 강력하게 보호해야겠지만, 그것이 곧바로 학생인권을 배제하는 논리가 될 수는 없다.

게다가 그동안 교사의 교권 보호를 위한 움직임이 없었던 것이 아니다. 2016년 「교육 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 「교원지위법」)을 개정하면서 ‘교육활동 보호’의 내용을 법에 명문화하였고, 2019년에는 교육활동 침해 행위를 더욱 구체화³³⁾하고, 학교 교권보호위원회의 역할을 강화하여 교권 침해 학생에 대한 조치³⁴⁾와 피해 교원에 대한 보호 조치를 할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 위에서 본 것처럼 학생인권과 교권의 관계가 마치 반비례인 것처럼 인식하는 경향이 있는 원인에 대해 냉철하게 분석해야 한다.

첫 번째 원인으로, 교권에 정의가 명확하지 않다는 점을 꼽을 수 있다. 기존 연구나 판례를 보면 교권을 교원이라는 신분과 직책에 한

33) 1. 「형법」 제2편제25장(상해와 폭행의 죄), 제30장(협박의 죄), 제33장(명예에 관한 죄) 또는 제42장(손괴의 죄)에 해당하는 범죄 행위 2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 따른 성폭력범죄 행위 3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항에 따른 불법정보 유통 행위 4. 그 밖에 교육부장관이 정하여 고시하는 행위로서 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위

34) 1. 학교에서의 봉사 2. 사회봉사 3. 학내외 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료 4. 출석정지 5. 학급교체 6. 전학 7. 퇴학처분

정한 좁은 개념으로 보는 관점에서 교원의 인간으로서의 권리까지 폭넓게 교권으로 인정하고 있는 관점까지 다양하다는 것을 알 수 있다(한상희·송원재·박종훈·이은진, 2018: 13-18). 그런데 그에 비하여 현재 교원지위법에서 규정하고 있는 교육활동 침해 인정 행위는 대부분 넓은 범주에서 교사에 대한 직·간접적인 폭력행위에 초점을 맞추고 있다 보니, 교원에 따라서 자신이 침해받은 권리를 충분히 보장받지 못하고 있다는 느낌을 받을 수밖에 없다. 반면 학생인권조례에서는 학생의 권리를 비교적 명확하게 서술하고 있다. 그러면서 학생인권이 확장되면서 교권은 갈수록 축소되는 것 같은 인상을 받는 것이다. 그러므로 조금 더 명확한 교권 내지 교육권에 대한 정의가 필요하다. 이에 대해서는 인천광역시 교권확립현장 운영 조례를 참고할 수 있다. 여기에서는 교권에 대하여 학생에 대한 우월적 지위가 아님을 명확하게 밝히면서도 좀 더 구체적으로 유형을 나누어 정의³⁵⁾하고 있다.

두 번째 원인으로, 침해 주체와 대응에 대해 현행 제도로 충분히 포섭하지 못하고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 박근영(2019)이 정리한 내용에 따르면, 2014년부터 2018년까지 학생에 의한 교권 침해는 점차 줄어드는 반면에, 학부모 등에 의한 점차 교권 침해는 늘어나는 추세이다. 절대적인 수치뿐만 아니라 시·도교육청이 제출한 자료에 따르면 전체 교권 침해 건수에서 학부모 등에 의한 교권 침해 수가 차지하는 비율도 2014년 1.57%에서 2018 8.56%로 늘어났으며 교총에 접수된 교권 침해 상담 중에서 학부모와 관련된 사례가 48.5% 절반에 육박했다. 그리고 인상적인 것으로 교총의 2020년도 교권보호 및 교직상담 활동 분석 결과에 따르면 코로나로 인해 원격수업이 확산되면서 학생

35) 인천광역시 교권확립현장 운영 조례 제2조(정의) (전략) 3. “교권”이란 학생에 대한 교원의 우월적 지위가 아니라 국민의 자녀교육권을 위임받아 교원 자신이 가지는 전문교과에 대한 지적능력, 높은 수준의 덕성과 인격을 바탕으로 진리와 양심에 따라 외부의 부당한 지배나 간섭이 없이 자유롭게 교육을 행할 수 있는 권리로 교육법규에 근거하여 수업권, 교육과정 결정권, 교재 선택 활용권, 강의내용 편성권, 교육방법 결정권, 성적 평가권, 학생생활지도권, 학생징계요구권 등을 가지는 것을 말한다.(후략)

이나 학부모에 의한 교권 침해 상담은 줄어든 것에 비해서 동료인 교직원에게 의한 교권 침해가 35.6%에 달했다.³⁶⁾ 즉 학생에 의한 교권 침해보다도 학부모나 관리자를 포함한 동료 교직원에게 의한 교권 침해가 심각한 문제가 되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 제도로는 학생에 의한 교권 침해에는 다양한 징계가 가능하지만 학부모나 교직원에게 의한 교권 침해에는 적절하게 대응할 수단이 부실하다.

즉 현행 제도에서는 교권의 정의나 내용이 분명하지 않고, 다양한 주체로부터의 교권 침해로부터 교원을 보호할 장치가 충분히 마련되어 있지 않다.³⁷⁾ 그런데도 단순히 학생인권 때문에 교권이 하락하였다고 주장하는 것은 해결하기 어렵고 근본적인 곳에서 원인을 찾지 않고 당장 해결하기 쉽고 보이는 부분에서 답을 찾으려는 태도에 가깝다. 학교가 인권을 존중하는 공간이 될수록 결국 그 혜택을 보는 곳은 학생과 교원 모두일 것이다.

3. 인권행정의 형식화

앞에서 학생인권조례의 제정으로 인하여 인권교육이 의무화되고 교육청에 인권사무가 정착되었다고 언급하였다. 그런데 제도적 정착화가 곧 제대로 된 운영을 가리키는 것은 아니다. 실제로 각 교육청 학생인권교육센터의 구체적 운영 현황을 보면, 형식적으로 운영되는 것이 아닌가라는 의구심이 드는 점이 많다. 여기서는 가장 큰 규모로 학생인권교육센터를 운영하고 있는 서울교육청의 사례를 중심으로 살펴보았다.

36) 교육플러스, 2021. 05. 13.(검색 2021. 12. 22), “코로나가 교권침해 유형을 바꿨다... ‘학부모’ 아닌 ‘교직원’ 갈등 가장 많아”, <http://www.edpl.co.kr/news/articleView.html?idxno=1127>.

37) 학부모나 동료교직원에게 의한 교육 활동 침해가 발생했을 때 학교교권보호위원회의 심사 대상이 될 수는 있으나 제재 방안이 뚜렷하지 않고, 동료교직원 등에 의한 다양한 고충을 해결하기 위하여 고충심사위원회와 같은 제도가 있으나 심사 대상을 근무조건이나 인사관리 등으로 한정하고 있다.

2019년 실시한 서울교육청의 제2차 서울 학생인권 실태조사 결과(국제아동인권센터, 2020)를 보면, 최근 1년 동안 학교에서 인권교육을 받은 횟수에 대하여 초등학생의 7.5%만 인권교육을 받은 적이 없다고 하였고, 중학생의 13%만 인권교육을 받은 적이 없다고 답하였다. 마지막으로 고등학생은 11.7%만 교육받은 적 없다고 답하였다. 이렇게 수치상으로는 보면 서울에 재학 중인 대다수의 초·중·고등학교 학생들이 인권교육을 받고 있다고 답한 것으로 보인다. 그러나 실질적인 내용을 살펴보면 과연 인권교육이 제대로 하고 있는지에 대해 의문이 든다. 왜냐하면 학생인권조례를 알고 있느냐는 물음에 대하여 학생은 과반수 이상(초등학생 64.8%, 중학생 63.3%, 고등학생 58.6%)이 서울 학생인권조례를 모른다고 응답하였기 때문이다. 반면에 초·중·고등학교 교사는 모두 3% 미만(초등학교 교사 2.5%, 중학교 교사 2.9%, 고등학교 교사 2.5%)에 불과했다.

이것은 무엇을 의미하는 것일까? 형식적으로 의무적인 인권교육이 실시되고는 있지만, 그 구체적 내용에 학생인권에 관한 내용은 빠져있다는 것을 의미한다. 현재 대부분의 학생인권조례에서는 ‘학생인권에 관한 교육’을 하라고 하고 있음에도 불구하고 상대적으로 학교에서 민감하게 생각하는 학생인권에 관한 내용보다는 일반적인 인권에 대한 교육으로 갈음하고 있는 것이다. 게다가 인권교육을 받았다고 하더라도 교사에 의한 수업은 매우 적고 대부분 외부강사 강의나 인터넷/동영상교육에 의존하고 있었다.³⁸⁾ 이러한 사실을 종합하면, 서울의 경우 2020년을 기준으로 학생인권조례가 시행된 지 8년이나 지났지만 여전히 학교 현장에서 인권교육은 형식적으로만 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 학생인권 침해 사안에 대한 권리구제 사무 또한 크게 다르지

38) 초등학생의 경우 총 1,005명의 응답 중 외부강사 강의가 545명, 인터넷/동영상교육이 293명이었고, 중학생의 경우 총 924명의 응답 중 외부강사 강의가 373명, 인터넷/동영상교육이 254명이었으며, 고등학생의 경우 총 716명의 응답 중 외부강사 강의가 290명, 인터넷/동영상교육이 184명이었다.

않다. 앞에서 본 것처럼 학생인권조례가 제정된 지역의 교육청별로 학생인권 침해에 대한 권고 등 결정례가 쌓여간다는 것은 매우 긍정적인 일이다. 그러나 실제로 얼마나 많은 학생들이 이러한 권리구제 제도를 활용하고 있고, 이로 인한 인권보장 효과가 얼마나 되는지는 의문이다. 앞 보고서에 의하면, 서울 초등학교의 64.8%, 중학교의 63.3%, 58.6%가 서울 학생인권조례를 모른다고 응답했다. 학생들의 60%가 인권보장체계의 근거가 되는 학생인권조례 자체를 모르고 있는 상황에서 권리구제 절차를 제대로 활용할 수 있을까? 서울교육청 학생인권교육센터의 홈페이지에 공개된 학생인권 상담 및 권리구제 조치 현황을 보면, 2019년 한 해 동안 학생인권 상담은 684건이고 권리구제 신청은 164건에 불과했다. 이는 서울의 초·중·고 학생수가 약 80만명³⁹⁾이라는 점을 감안해 본다면 0.1%에 불과하고, 학생인권 보장체계가 있다고 말하는 것 자체가 무색해지는 수치이다. 즉 학생인권을 전담하기 위해 학생인권교육센터, 학생인권옹호관, 학생인권위원회와 같은 기구는 설치되었으나 이것이 실질적으로 학생의 인권증진에 얼마나 영향을 미치고 있는지는 의문인 상황이다.

4. 조례의 강제성 결여

학생인권조례의 구성을 보면 크게 학생의 권리조항과 학생의 권리를 보장하기 위한 체계 마련으로 이루어져 있다. 그런데 문제는 학교에서 이 권리조항을 어겼다고 하더라도 큰 제재 수단이 없다는 데 있다. 법률에 비해 조례가 가진 강제력의 한계 때문이다. 원칙적으로 학교에서 정하는 학칙도 학생인권조례의 내용에 위배되어서는 안 되겠지만, 현실은 그렇지 않다. 구체적인 예를 들면, 2012년에 시행된 서울 학생인권조례에서는 학생의 개성을 실현할 권리⁴⁰⁾를 보장하고 있

39) 2021학년도 유·초·중·고·특수·각종학교 학급편성 결과, 서울시교육청, 2021.7.12.

40) 서울특별시 학생인권 조례 제12조(개성을 실현할 권리) ① 학생은 복장,

다. 그러나 2019년 학교의 모습은 어떠한가? 여전히 중학교의 42.8%, 고등학교의 48%의 학교가 머리모양을 자유롭게 할 수 없으며, 중학교의 47.8%, 고등학교의 41.7%가 복장을 자유롭게 할 수 없다.⁴¹⁾ 즉 조례라는 형식이 가진 규범성과 학생인권옹호관의 권고라는 제재 수단
의 한계 때문에 학생인권조례를 위반하더라도 학교에서는 큰 문제라는 인식을 하지 않는 것으로 보인다. 심지어 학생인권조례를 근거 규범으로 삼아 정책을 수립한 교육청에서도 학교의 자율성을 침해할 수 있다는 이유로 실제 정책 집행에서는 난색을 표한다. 그 사이에 여전히 학생의 인권을 침해하는 학칙에 대한 논쟁이 끊임없이 일어나고 있으며,⁴²⁾ 고통받는 것은 학생들이다.

V. 학생인권조례의 한계를 넘어서기 위한 제언

1. 학교 단위의 실천

(1) 민주시민교육의 일환으로 학생인권조례 실천

앞에서 본 것처럼 많은 학교에서 인권교육을 하고는 있으나 형식적으로 이루어지거나, 특히 학생의 인권에 대한 교육에는 소극적인 것으로 나타났다. 이는 학교에서 인권교육을 필수가 아닌 교양의 영역쯤으로 여기는 경우가 많기 때문으로 보인다. 그런데 우리 교육의 주요 목적 중 하나는 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운

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.

41) 국제아동인권센터, 2020.

42) 오마이뉴스, 2021. 11. 5.(검색 2021. 11. 10), “줄무늬 양말 때문에 교무실 청소.. 학교는 변하지 않았다”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002785540&CMPT_CD=P0001&utm_campaign=daum_news&utm_source=daum&utm_medium=daumnews.

삶을 살게 하는 것⁴³⁾이다.

여기서 민주시민으로 필요한 자질이란 무엇일까? 한 가지 요소로 설명할 수는 없겠지만, 이쌍철·김미숙·김태준·이호준·김정아·강구섭·설규주·임희진(2019: 28)는 다양한 연구들을 종합한 결과 민주시민교육의 가치·태도, 기능의 하나로 ‘인권존중’을 제시하고 있다고 밝혔으며, 장의선(2020: 12)은 민주시민성 6대 지표 중 하나로 ‘인간의 존엄성과 인권’을 설정하였다. 즉 민주시민의 자질에 인권에 대한 내용이 빠질 수 없다는 것은 명확하다. 그렇다면 학교교육을 통해 이러한 자질을 갖추기 위해서는 어떤 교육이 필요한지 고민해야 한다. 이에 대하여 이쌍철·김미숙·김태준·이호준·김정아·강구섭·설규주·임희진(2019: 347)에서는 민주시민교육이 지향하는 학교교육의 학생상에서 ‘시민으로서의 권리와 함께 그에 따른 책무도 질 수 있는 학생’과 ‘타인의 권리를 자신의 권리와 같이 보호하고 주장하는 학생’을 제시하여 자신과 타인의 권리를 제대로 인식하고 행사할 수 있는 교육이 필요하다는 것을 강조하였다. 그리고 이소연·박은아·이인화·손병일·노유리·김지혜(2019: 134)는 학교 민주시민교육 활성화를 위한 방법 중 하나로 학교 구성원 모두가 인권 친화적 학교를 위해 노력해야 한다고 밝혔다.

정리하면, 올바른 권리(또는 인권) 행사와 존중은 학교교육을 통해 함양해야 할 민주시민의 자질이며, 이러한 자질을 쌓기 위해서는 인권 친화적 학교 문화가 형성되어 권리 존중과 행사의 경험이 누적되어야 한다는 것이다. 그런 의미에서, 인권교육의 내용은 보편적인 인권의 내용만 가르쳐서는 안 되고 학생 자신의 권리를 스스로 인식하고 그 선을 고민할 수 있도록 구성되어야 한다. 예를 들어 학교규칙을 개정

43) 교육기본법 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

할 때 학생에게 학생인권조례의 내용을 알려주고 이에 대한 고민을 친구들과 나누면서 논의하게 하는 것이 바람직하다. 즉 학교는 학생인권조례의 내용을 반영하여 인권친화적 학교 문화를 만들어가면서 민주시민교육의 책무를 다해야 할 것이다.

(2) 학교 내 인권 문제 해결 역량 마련

그러나 학생인권조례가 제정된 지역이라고 하더라도 모든 학교가 조례의 내용을 그대로 반영하는 것은 아니다. 게다가 교육자치가 늘어나면서 교육부에서 교육청으로 권한이 많이 이양되었듯, 최근에는 학교자치의 필요성이 점점 늘어나고 있다. 교육청의 학교에 대한 강압적 통제가 점점 줄어들고 학교의 자율성, 나아가 교사의 자율성이 높아지는 것은 좋은 일이지만, 이것이 인권의 문제로 넘어오면 만만치 않은 문제가 된다. 게다가 과거 획일화된 시절과는 달리 학교마다 인권 침해의 양상에도 점차 차별화가 생기면서 교육청의 일괄적인 지시만으로 학생의 인권 문제를 해결하는 것이 어려워지고 있다. 그러므로 기존의 위에서 아래로의 통제 방식을 넘어서서 학교 안에서 직접 인권의 문제를 발견하고 해결할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 학교차원의 ‘학교 인권위원회’를 운영하는 등의 방법으로 구성원 스스로 학교 내 인권 침해 문제를 발견하고 시정할 수 있는 체계를 구축하는 방안이다. 이것에 대한 구체적 내용으로는 비교적 최근에 제정된 충남 학생인권조례의 내용을 참조할 수 있다.⁴⁴⁾

충청남도 학생인권조례

제31조(학교학생인권위원회) 학교의 장은 학생인권을 보장하고 실현하기 위하여 학교학생인권위원회를 설치하며, 위원회 구성과 운영에 관하여 필요한 기본적인 사항은 교육규칙으로 정한다.

44) 학교가 자체적으로 이런 제도를 운영할 수 있지만, 장기적으로는 각 학생인권조례에 유사한 내용을 신설하는 것이 바람직할 것이다.

충청남도 학생인권조례 시행규칙

제3조(구성) ① 학교장은 학생인권을 보장하고 실현하기 위해 학교학생인권위원회를 둔다. 다만, 유치원은 이 조항을 적용하지 않는다.

② 학교학생인권위원회는 학년 초에 학생과 교사 등 5명 이상으로 구성하되 학생의 비율은 위원의 5분의 3 이상으로 하며, 위원 과반수의 요구에 따라 학부모 또는 지역사회 인사를 위원으로 위촉할 수 있다. 다만, 성별 인원을 고려하여 구성되도록 노력한다.

③ 학교학생인권위원회에는 위원장과 부위원장을 두며 학생위원 중에서 선출한다.

④ 학교학생인권위원의 임기는 해당 학년말까지로 하며, 학생위원은 민주적 방법으로 선출하여야 한다.

제4조(임무와 역할) ① 학교학생인권위원회는 인권과 관련된 다음 각 호의 활동을 한다.

1. 학교의 학생인권기본계획 수립·실천·성찰 활동
 2. ‘충청남도 학생인권의 날’ 관련 운영계획 수립·실행
 3. 학교의 학생인권 실태조사 수행 지원
 4. 인권침해 예방을 위한 활동
 5. 학생인권 관련 사례 나눔 및 홍보
 6. 그 밖에 학교의 특색과 실정에 맞는 인권 관련 활동
- ② 위원장은 제1항의 목적 달성을 위해 필요한 사항을 학교장에게 건의하고 학교장은 행정적·재정적 지원을 한다.
- ③ 학교장은 학교학생인권위원회를 통해 학생들 스스로 인권에 관심을 가질 수 있도록 활동을 보장하고 장려해야 한다.

제5조(회의) ① 학교학생인권위원회는 학기별로 정기회를 개최하고, 재적위원의 3분의 1 이상이 요구하거나 위원장이 필요하다고 인정할 경우 임시회를 개최할 수 있다.

② 학교학생인권위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제6조(운영세칙) 시행규칙에서 정하는 사항 이외의 학교학생 인권위원회 운영에 필요한 사항은 학교장이 학년 초에 계획을 수립하여 시행한다.

충남 학생인권조례의 내용을 따르면 학교 안에 학생, 교사 등 5인 이상(학생이 5분의 3이상)으로 구성된 ‘학교학생인권위원회’를 설치하고 학생들이 직접 학교 안의 인권의 문제를 발견하고 활동할 수 있도록 보장하고 있다. 물론 현재 이 위원회가 학교 안에서 제대로 작동하고 있는지는 조금 더 시간을 두고 살펴볼 문제이지만, 앞으로 이런 방향을 더욱 확대하여 학교 내에서 인권 증진을 원하는 목소리가 커질 수 있도록 지원하고 보장해야 할 것이다.

2. 교육청 및 지방자치단체 단위의 실천

(1) 학생인권옹호관 제도의 독립성 보장 및 옴부즈퍼슨 기능 강화

학생인권옹호관 제도를 두고 있는 대부분의 조례에서 두고 있는 조항이 있다. 바로 학생인권옹호관의 독립성 보장이다.⁴⁵⁾ 여기서 독립성 보장이란 말 그대로 학생인권옹호관이 학생인권에 관한 업무를 함에 있어서 임명권자인 교육감도 인권 전문가인 학생인권옹호관의 전문성과 그 판단을 보장하여 부당한 침해를 하면 안 된다는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 독립성을 행정적으로 보장하기 위하여 학생인권조례에서는 작은 장치를 마련하고 있는데 바로 학생인권옹호관을 임명하거나 위촉을 해지함에 있어서 인권 전문가로 구성된 기구인 학생인권위원회의 동의를 얻도록 하고 있는 것이다.⁴⁶⁾

45) 서울의 경우 “학생인권옹호관은 학생인권에 대한 『대한민국헌법』과 관련 법령 그리고 유엔 아동의 권리에 관한 협약을 비롯한 국제인권규범의 정신에 따라 그 직무를 독립적으로 성실하게 수행하여야 한다.”라고 하고 있는데, 다른 지역의 조례도 크게 다르지 않다.

46) 서울특별시 학생인권 조례 제38조.

그러나 현실에서 학생인권옹호관이 직무의 독립성을 보장받는 것이 쉬운 일은 아니다. 그것이 대표적으로 나타난 것이 2016년 전북교육청 인권옹호관 계약 연장 거부 사례이다. 당시 전북교육청은 임기 연장이 돌아온 인권옹호관과 조사구제팀장의 계약 연장을 거부하였고, 이에 전북 학생인권심의위원회는 위원회에게 결정 사유를 당사자가 위원회가 납득할 수 있도록 제시하라고 권고했다. 그러나 전북교육청은 이것은 교육감의 인사권의 문제라고 하면서 위원회의 권고를 따르지 않았다.⁴⁷⁾ 이처럼 학생인권조례에서 보장하고 있는 학생인권옹호관의 독립성은 교육감의 의지에 따라서 무용지물이 될 수 있는 것이다.

그런데 교육청에서 학생인권옹호관과 같은 인권 기구의 독립성이 보장되지 못하는 근본적인 문제는 따로 있다. 바로 인권 보장 기구의 애매한 정체성 때문이다. 현재 서울교육청을 비롯한 학생인권조례가 제정된 대부분의 교육청이 학생인권 보장기구를 두고는 있지만, 별도의 인권 감시 기구가 아니라 인권 실무 기구로 운용하고 있다. 쉽게 말하면, 학생의 체벌이 신고되면 학생인권옹호관이 직접 그 체벌 사안을 처리하는 체제로 운영되고 있는 것이다. 그렇게 되면 학생인권옹호관의 업무는 곧 교육감의 업무가 되고, 궁극적으로 학생인권옹호관의 독립성을 훼손하는 결과를 가져온다. 학생인권옹호관이 처리하고자 하는 일의 방향과 교육청의 방향이 다를 수 있는데, 직접적인 사안 처리 부서가 되면 교육청의 지침 그대로 일을 처리할 수밖에 없을 확률이 높다. 그런데 학생인권조례에서 정한 학생인권옹호관의 제재 수단은 ‘권고’이다.⁴⁸⁾ 즉 ‘감사’나 ‘징계’를 하는 기관이 아니다. 그렇다면

47) 노컷뉴스, 2016. 7. 13.(검색 2021. 11. 10.), “전북교육청 학생인권심의위 "인권옹호관 계약 거부 이유 제시하라"”, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4622051>.

48) ‘권고’의 경우 권고를 받는 대상은 반드시 그 내용을 따를 필요가 없다. 즉 처음부터 학생인권옹호관은 강제력을 가진 존재가 아니라 인권친화적인 방법으로 교육행정을 바꿔나가는 기구이다. 그럼에도 불구하고 현재 대부분의 교육청에서 학생인권옹호관을 마치 학생인권 경찰기구처럼 운영하고 있다. 그럴수록 교육감=학생인권옹호관이라는 인식이 강화되고, 학교가 가진 학생

학생인권옹호관의 기능은 교육감, 즉 교육청이 하는 교육행정을 인권적으로 감시하는 옴부즈퍼슨이 되어야 하며, 실무를 처리하는 실무자로서 기능을 하는 것은 바람직하지 않다. 예를 들어 국가인권위원회가 각 행정기관의 인권침해를 감시하고 권고하는 옴부즈퍼슨의 기능을 하는 것처럼, 학생인권옹호관도 교육청의 기관이나 부서들의 인권 침해를 확인하고 권고하는 기능을 하는 것이 바람직하다. 학칙을 담당하는 부서나 체벌을 담당하는 부서가 인권적인 관점에서 놓치고 있는 것이 있다면 권고하고, 전체적인 교육행정이 인권친화적으로 갈 수 있도록 조언하는 기관이 되어야 하는 것이다. 또한 교육행정의 변화 없이 학생인권옹호관이 혼자 사안을 해결한다면 이는 너무나 소모적인 일이 될 것이다. 위에서 언급된 독립성을 보장하기 위해서는 교육청의 인력 등 구조적 한계 때문에 학생인권옹호관이 직접 사안을 맡아야 하는 상황이라 하더라도 개별 교사나 학교가 아니라 교육감을 대상으로 정책권고⁴⁹⁾를 하는 비율을 더욱 높여야 하며, 필요하다면 학생인권조례를 개정하여 이 부분을 확실하게 명시해야 한다.

(2) 학생인권조례의 실질적 구속력 강화

현행 학생인권조례는 별도의 벌칙 규정을 두고 있지 않다. 즉 학교가 학생인권조례를 위반할 경우 교육감은 학교나 소속 공무원에 대한 일반적인 소속 지도·감독 권한을 행사하게 된다.⁵⁰⁾ 문제는 체벌과 같

인권옹호관에 대한 거부감을 늘어날 수밖에 없다.

49) 학생인권옹호관의 ‘권고’는 강제력이 없으므로 이것을 받아들일지 말지는 교육감의 재량이다.

50) 『초·중등교육법』 제6조(지도·감독) 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다. 제7조(장학지도) 교육감은 관할 구역의 학교를 대상으로 교육과정 운영과 교수(教授)·학습방법 등에 대한 장학지도를 할 수 있다.

『지방교육자치에 관한 법률』 제27조(직원의 임용 등) 교육감은 소속 공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례·교육규칙으로 정하는 바에 따라 그 임용·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

이 타법에 의하여 학교폭력 내지 아동학대로 분류될 수 있는 명백한 위법 행위 이외에 학생인권조례를 위반했다는 이유만으로 교육감이 교원에 대한 징계를 할 수 있느냐는 것이다. 예를 들어 학생인권조례에서 두발에 대한 제한을 금지하고 있는데, 학교에서 염색을 금지하고 있다고 하여 학교에 대하여 적극적인 조치를 취할 수 있는가의 문제이다. 이것은 학생인권옹호관의 ‘권고’와는 별개로 보아야 한다. 실제로 서울교육청의 ‘감사결과 지적사항 처분기준’(2020. 3. 기준)을 보면 감사 지적사항으로 ‘학생인권조례 위반’을 별도로 두진 않고, 생활지도 부분에서 ‘교사의 학생에 대한 폭력 및 인권침해’를 유형으로 두고 있다.⁵¹⁾ 그렇다면 앞의 예와 같이 학교에서 염색에 제한을 둔 경우, 이 유형에 근거하여 인권침해라고 판단할 수 있을까? 문맥의 전후 맥락을 살펴보았을 때, 폭력에 준하는 인권 침해로 판단하지 않는 이상 쉽지 않을 것으로 보인다. 투표로 선출되는 선출직 교육감의 입장에서 폭력 등 확실한 위법 사항을 제외한 학생인권조례 조항을 위반했다는 이유로 학교에 직접적인 조치를 취하는 게 부담스러운 일일 수 있다. 그러나 이 부분에 대한 변화가 없다면 학생인권조례의 제정은 학생들에게 의미없는 신호만을 줄 뿐이다.

3. 국가 단위의 실천

(1) 학생인권교육의 교육과정 체계화

앞에서 민주시민교육은 학교의 책무이며, 그 주요한 내용 중 하나는 학생이 자신의 인권을 알 수 있는 교육, 즉 학생인권교육을 받는 것임을 확인하였다. 실제 학생인권조례는 학교의 의무를 단순 ‘인권교육’의 실시에 두지 않고 ‘학생의 인권에 관한 교육’을 하라는 내용을 담고 있다. 아무리 학생의 인권과 권리를 보장한다고 하더라도 그것을

51) 그러나 ‘교사의 중대하거나 반복적인 인권침해’라는 유형이 있었는데, 후술하는 유형과 통합하였다.

모르면 제대로 행사할 수 없기 때문이다. 이러한 취지와 같이 ‘유엔인권교육훈련선언’에서는 인권교육을 받을 권리 또한 인권이라고 본다.⁵²⁾ 문제는 ‘학생인권’에 관한 교육이라는 것 자체가 너무나도 추상적이고, 촘촘한 교육과정의 문제상 교육의 횡수를 늘리는 일이 쉽지 않다는 점이다. 단순히 학생인권조례의 내용을 알려준다고 해서 그것을 학생인권’에 관한 교육이라고 볼 수는 없다. 인권교육의 상당수가 외부강사나 인터넷/동영상강의에 의해 이루어진다는 것 또한 결국 창의적 체험학습과 같은 비교과 수업에서의 이벤트로 인권교육이 이루어지고 있다는 것을 보여준다. 이런 1회 성 이벤트 교육으로는 자선-타인-공동체의 인권을 함께 고민하고 돌 볼 역량을 키울 수 없다. 그러므로 비단 사회교과가 아니라 하더라도 범교과적으로 교육과정 내에서 체계적인 인권교육이 이루어질 필요가 있다.⁵³⁾

(2) 법률 차원의 학생인권 보장

앞의 논의와 같이 학생인권조례는 근본적으로 조례라는 한계를 지니고 있다. 또한 각 지역마다 조례가 따로 만들어지면서 반대 목소리에 따라 그 내용은 크게 달라지기도 했다. 인권은 인간이라면 누구나 누려야 할 권리로서 보편성을 가지는데, 학생의 보편적인 인권이 그 반대의 정도에 따라서 각 지역마다 차등을 가진다는 것은 큰 모순이다. 또한 위에서 언급된 학생인권보장체제의 개편, 학생인권교육의 보장과 교육과정 내 체계화, 학교 내 인권기구 설립 등은 단순히 조례의 제정만으로는 분명한 한계를 지닌다. 조재현(2012: 600)도 학생인권조례가 제정될 당시부터 자치법규로서의 한계를 언급하며, 학생인권

⁵²⁾ United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, Article1. 1. Everyone has the right to know, seek and receive information about all human rights and fundamental freedoms and should have access to human rights education and training.

⁵³⁾ 이에 대한 자세한 연구로는 구정화, 2020, “초·중등학교 인권교육 내용 체계화 및 개정 교육과정 적용 방안 연구”, 국가인권위원회 참조.

조례에서 정하는 인권조항들이 지역적 특성에 따라 달라져야 하는 것이 아니라면 법률로 제정되는 것이 바람직하다고 주장하였다.

비슷한 인식에서 학생인권조례를 넘어서 법률로서 학생인권을 보장해야 한다는 움직임이 꾸준히 이어졌다. 2006년 제17대 국회에서 최순영 의원이 학생인권 침해행위 금지, 학생회 법제화, 학운위에 학생대표 참여 등의 내용을 담은 「초·중등교육법」 개정안을 대표발의하였으나 개정하지 못했고, 2008년 제18대 국회에서 권영길 의원이 재차 「초·중등교육법」 일부개정안을 대표발의했지만 폐기되고 말았다. 그 결과 각 지역자치단체의 차원에서 학생인권조례를 제정하기에 이른 것이다.

21대 국회에서도 학생인권을 보장하거나 강화하기 위한 시도들이 이어지고 있다. 먼저 강민정 의원은 학생의 자치활동을 실질적으로 보장하기 위해 「초·중등교육법」 일부개정안을 대표 발의하였다. 이 개정안의 주요 내용으로는 학생회 설립·운영의 법적 근거를 마련하고, 학교의 장과 교섭·협의를 할 수 있도록 하며, 학생회의 자치예산권을 보장하도록 하였다.⁵⁴⁾ 더 나아가 박주민 의원은 2021. 11. 3. 학생의 날을 맞이하여 촛불청소년인권법제정연대 등의 단체와 연대하여 학생들의 인권을 보호하기 위한 제도적 장치를 마련한 「초·중등교육법」 일부개정안(이하 ‘학생인권법안’)을 대표발의했다.⁵⁵⁾ 여기에서는 그동안 학생인권조례에 담겼던 내용을 상당수 법률에 담았다. 구체적 내용은 아래와 같다.

- 가. 학교의 장은 학칙을 제정 또는 개정하려고 하는 때에는 사전에 학교 구성원의 의견을 충분히 수렴하여야 하며, 학칙이 제정 또는 개정된 때에는 이를 지도·감독기관에게

⁵⁴⁾ 2021. 8. 24.에 강민정 의원이 대표발의한 「초·중등교육법」 일부개정법률안(의안번호 12187)

⁵⁵⁾ 2021. 11. 3.에 박주민 의원이 대표발의한 「초·중등교육법」 일부개정법률안(의안번호 13107)

신고하도록 함(안 제8조).

- 나. 학교에서는 학생에 대하여 모욕을 주거나 신체적 고통을 가하는 행위 등 학생인권을 침해하는 행위를 할 수 없도록 함(안 제17조의2 신설).
- 다. 학생은 자치활동을 할 권리를 가지며, 학교는 학생자치활동의 활성화를 위하여 행정적·재정적 지원을 하도록 함(안 제17조의3 신설).
- 라. 학교에 학생의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 구성되는 총학생회를 두도록 하고, 학생회칙에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 함(안 제17조의4 신설).
- 마. 학생인권 침해 사안에 대한 조사 및 구제, 학생인권 증진 및 인권친화적 교육문화 조성의 업무를 집행하기 위하여 시·도 교육청에 학생인권옹호관을 두도록 함(안 제18조의5 신설).
- 바. 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회의 구성원으로서 학생대표를 포함하도록 함(안 제31조).

학생인권법안이 통과된다면 다음과 같은 효과가 기대된다. 첫째, 학생인권조례가 제정되었는지의 여부 때문에 차이가 있었던 각 지역별 학생인권의 보장과 그 범위가 명확해질 것이다. 둘째, 법령에 근거를 둔 학생인권 구제 제도 및 정책이 모든 교육청에서 반드시 운영되어야 하므로 학생인권 침해 방지에 큰 도움이 될 것이다. 셋째, 학생인권조례의 위법성을 이유로 끊임없이 쟁송으로 공격하던 행위를 막을 수 있다. 마지막으로, 학생인권에 대한 내용을 조례가 아닌 법률에 담게 되어 강제력이나 실효성에 대한 문제 제기는 상당수 줄어들 것이다.

하지만 몇 가지 아쉬움이 있다. 먼저, 학생인권법안 제17조의2에서는 학교에서 하면 안 되는 학생인권 침해 행위에 대해 열거⁵⁶⁾하면서,

56) 제17조의2(학생인권 침해행위의 금지) 학교에서는 다음 각 호의 행위를

여기에 없는 학생의 기본적 인권은 개정안 제17조 제2항에 의해서 시·도의 조례에서 정하도록 하고 있다.⁵⁷⁾ 법률에 모든 것을 언급하는 것은 힘들겠지만, 학교에서 자주 갈등을 빚는 언론·출판의 자유나 집회·결사의 자유 등에 대한 침해도 금지 행위에 구체적으로 열거된다면 더 좋았을 것이다. 그리고 차별금지조항에서 ‘성적 지향’은 들어갔는데, ‘성별 정체성’은 별도로 들어가지 않은 점과 앞에서 언급했던 학교 내 인권 문제를 자체적으로 찾고 해결하기 위한 인권기구에 대한 고려가 없는 점도 아쉽다. 이러한 점은 법안이 통과된다면 지속적으로 더 나은 방향으로 개정될 수 있도록 끊임없는 관심을 기울여야

할 수 없다.

1. 학생에 대하여 모욕을 주거나 신체적 고통을 가하는 행위
2. 학생의 두발·복장을 검사하는 등 신체의 자유를 침해하는 행위
3. 학생의 동의 없이 소지품 등 개인의 사적 생활에 속하는 물품들을 검사, 압수하는 행위. 다만, 학생과 교직원의 안전을 위하여 긴급한 필요가 있는 경우는 예외로 한다.
4. 가정환경, 성적(成績), 외모, 성별, 국적, 종교, 장애, 사상·신념, 성적(性的) 지향, 가족형태 또는 가족상황, 임신 또는 출산, 징계 등 일체의 이유에 의한 차별행위. 다만, 저소득층 및 장애인 등 사회적 약자를 우대하는 조치는 예외로 한다.
5. 학생의 동의 없이 학생을 정규학습시간 외 교육활동에 참여하도록 하는 행위. 다만, 법령이나 고시에 의해 필요하다고 인정되는 경우는 예외로 한다.
6. 양심에 반하는 내용의 서약을 강요하거나 종교행사 참여 및 종교과목 수강을 강요하는 행위
7. 성적 괴롭힘을 가하거나 유발하는 환경을 조성하는 행위 또는 성적 요구에 따른 이익이나 불이익 공여의 의사표시를 하는 행위
8. 그 밖에 교육부장관 또는 교육감이 학생인권 침해의 소지가 있다고 판단하여 고시하는 행위

57) 학생인권법안 제17조(학생의 인권보장) ① 학생은 행복을 추구할 권리, 신체의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 균등하게 교육받을 권리, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 자치 및 참여의 권리 등 헌법과 국제인권조약이 보장하고 있는 권리를 가진다. ② 제1항에 따른 학생인권 보장에 관한 구체적인 사항은 시·도의 조례로 정한다.

할 것이다.

VI. 논의를 마치며

이 글에서는 한때 우리 사회의 뜨거운 감자였던 학생인권조례의 현 주소를 살펴보았다. 그런데 이 말에도 어폐가 있다. 학생인권조례의 제정을 갈망하지만, 번번이 실패하여 여전히 염원으로만 남겨두고 있는 지역이 많기 때문이다. 따라서 선불리 학생인권조례의 가능성과 한계를 말한다는 것은 매우 부담스러운 일이다. 이 글을 쓰는 과정에서도 그 작은 가능성을 소중하게 여기는 많은 사람들의 목소리를 들을 수 있었다. 특정 지역에서 태어났다는 이유로, 그리고 학생이란 신분을 가졌다는 이유만으로 누리는 인권이 달라져야 한다면 그것은 이미 그 자체로 차별이다. 대한민국 헌법에는 사회적 신분에 의한 차별을 금지하고 있기 때문이다. 대한민국의 학생은 자신들이 일상에서 늘 겪는 일이 차별이 될 수도 있다는 것을 인정받기 까지 굉장히 긴 세월을 기다렸다. 더는 학생인권의 법제화를 늦출 수 없다.

이 글은 많은 한계를 지니고 있다. 학생인권조례가 제정되었다고 해도 각 지역의 구체적 사정에는 조금씩 차이가 있을 수밖에 없기 때문이다. 그러나 여건상 모든 지역의 구체적 사례를 하나하나 비교하기는 어려웠고, 학생인권조례의 제정으로 인해 영향을 받는 학생의 수가 많거나 행정적 지원이 가장 두드러지는 지역의 사례를 참고할 수밖에 없었다. 또한 외국의 모범적 사례를 제시하는 등 비교법적 연구를 하였다면 더욱 좋았을 것이나, 이것은 추후 다른 글에서 다뤄보고자 한다. 이 글이 학생인권조례 제정 논의에 대한 그동안의 소모적 논쟁을 벗어나 학생인권법안 제정의 시발점이 될 수 있기를 희망해 본다.

(논문접수일: 2021.11.15, 논문심사일: 2021.12.07, 게재확정일: 2021.12.24)

참고문헌

1. 단행본, 학술지 논문 등

- 광주광역시교육청·경기도교육청·경상남도교육청·경상북도교육청·서울특별시교육청·인천광역시교육청·전라북도교육청, 2020, “학생인권사례집-7개 시도교육청 공동사례집”.
- 구정화, 2020, “초·중등학교 인권교육 내용 체계화 및 개정 교육과정 적용 방안 연구”, 국가인권위원회.
- 국제아동인권센터, 2020, “제2차 서울 학생인권 실태조사 연구용역 보고서”.
- 김동관, 2012, “경기도학생인권조례 시행에 따른 학생인권과 교권에 대한 중등교사의 인식 연구”, 석사학위논문, 단국대학교.
- 김빛나라, 2012, “학생인권조례 시행 이후 고등학교 교사의 교권 인식에 대한 조사 및 분석”, 석사학위논문, 인천대학교.
- 박근영, 2019, “교육침해 현황과 특성”, 『교육정책포럼』 311: 36-39.
- 박인희, 2014, “학생인권조례시행 이전과 이후 교사의 교권인식의 변화 양상 연구”, 석사학위논문, 강원대학교.
- 박환보, 2021, “학생인권조례 시행이 학교의 인권환경 조성에 미치는 영향 분석”, 『교육사회학 연구』 31(1): 31-57.
- 배한진·진미정, 2017, “학생인권조례 제정 이후 고등학생 저녁시간 및 야간 자율학습시간의 변화”, 『한국청소년연구』 28(2): 101-130.
- 서울특별시교육청, 2021, “서울특별시교육청 학생인권종합계획(2021~2023)”.
- 서울특별시교육청, 2021, “2021학년도 유·초·중·고·특수·각종학교 학급편성 결과”.
- 송기춘, 2011, “학생인권조례의 제정과 시행에 관한 법적 논의”, 『교육법학연구』 23(2): 51-80.
- 신강숙, 2021, “학생인권 보장 현황과 입법 개선 방향에 대한 연구: 학생인권 조례를 통하여 본 학생인권의 나아갈 길”, 『교육법학연구』 33(2): 131-159.
- 오동석, 2010, “학생인권조례에 관한 몇 가지 법적 쟁점”, 『교육법학연구』

22(2): 125-144.

오동선·강은숙, 2019, “UN 아동권리협약에 의거한 시·도교육청 학생인권조례 비교 분석”, 『교육문화연구』 25(4): 5-25.

윤남식·김소진, 2019, “경남 학생인권조례 제정운동의 역사와 과제”, 『민주법학』 69: 361-397.

이소연·박은아·이인화·손병일·노유리·김지혜, 2019, “학교 민주시민교육 현황 분석 및 활성화 방안 연구”, 한국교육과정평가원.

이쌍철·김미숙·김태준·이호준·김정아·강구섭·설규주·임희진, 2019, “초·중등 학교 민주시민교육 활성화를 위한 방향과 과제”, 한국교육개발원.

장의선, 2020, “민주시민성 지표에 따른 교사와 학생의 민주시민교육 실태 분석”, 한국교육과정평가원.

전세란, 2018, “학생인권과 교권과의 관련성에 대한 교사 인식 연구 - 서울시 초등학교 교사를 중심으로”, 석사학위논문, 성공회대학교.

정순원, 2011, “학생인권조례의 현황과 공법적 쟁점”, 『교육법학연구』 23(2): 193-212.

정희진·강창희, 2015, “학생인권조례가 학생들의 행동에 미친 영향: 관대한 교육방법의 효과”, 『노동경제논집』 38(3): 97-130.

조재현, 2012, “자치입법권의 한계와 학생인권조례”, 『교육법학연구』 18(2): 575-605.

최형찬, 2011, “인권, 학생인권, 학생인권조례 -학생인권조례는 학생인권을 보장하는가-”, 『범한철학』 61: 415-438.

한국교원단체총연합회, 2017, “보도자료-전북 부안 모중학교 교사의 자살에 대한 교총 입장”.

한상희·송원재·박종훈·이은진, 2018, “교원의 교육활동보호를 위한 제도개선 연구”, 서울특별시교육청교육연구정보원.

함인선, 2016, “학생인권조례안의 위법성 여부”, 『법학논총』 36(4): 407-425.

II. 판례

대법원 2007. 9. 20. 선고 2005다25298 판결

대법원 2015. 5. 14. 선고 2013추98 판결

서울행정법원 2020. 6. 19. 선고 2019구합76689 판결

서울행정법원 2021. 5. 27. 선고 2020구합64446

헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌라1 결정

III. 전자자료

교육플러스, 2021. 05. 13.(검색 2021. 12. 22), “코로나가 교권침해 유형을 바꿨다... ‘학부모’ 아닌 ‘교직원’ 갈등 가장 많아”, <http://www.edpl.co.kr/news/articleView.html?idxno=1127>.

노컷뉴스, 2016. 7. 13.(검색 2021. 11. 10.), “전북교육청 학생인권심의회 “인권옹호관 계약 거부 이유 제시하라””, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4622051>.

뉴스앤조이, 2018. 11. 1.(검색 2021. 11. 10.), “인권조례를 제정하면 성적이 떨어진다. 광주에서 학생 인권조례가 만들어지고 난 후 서울대 진학하는 학생이 줄었고, 학력이 떨어졌다. 막기 위해 최선을 다해야한다.”, <https://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=220749>.

서울특별시교육청 학생인권교육센터 홈페이지, 검색 2021. 11. 10. <https://studentrights.sen.go.kr>.

오마이뉴스, 2021. 5. 6.(검색 2021. 11. 10.), ““학생들과 신체접촉 신빙성 높아”.. 자살 교사 유족 손배 기각”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002741614&CMPT_CD=SEARCH

오마이뉴스, 2021. 11. 5.(검색 2021. 11. 10), “줄무늬 양말 때문에 교무실 청소... 학교는 변하지 않았다”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002785540&CMPT_CD=P0001&utm_campaign=daum_news&utm_source=daum&utm_medium=daumnews.

<Abstract>

**10 years of the Students' Human Rights Ordinance, its
achievements and limitations
: Debate on the enactment of the so-called the 'Students'
Human Rights Act'**

Jonghoon Park*

Ten years have passed since the first enactment of the Students' Rights Ordinance. The Students' Rights Ordinance (from here on referred to as "Students Rights Ordinance") has been a 'hot potato' in our society since the beginning. However, a total of seven local governments have enacted this ordinance during the last ten years.

The Students Rights Ordinance has achieved meaningful results in both administrative and judicial side. First of all, the Students Rights Ordinance institutionalized the establishment of an organization which protects students' human rights, and helped the successful settling of systematic human rights administration. In addition, through the judicial decisions, it was possible to reaffirm the rights guaranteed to students along with the legitimacy of undertaking the affair and establishing an organization related to Students Rights under the Office of Education.

On the other hand, attempts were made to quantify and verify the effect of the Students Rights Ordinance, but no significant results were obtained. Also, other limitations such as the perfunctory performance of students rights administration and the

* Teacher of Sancheong Gandhi High School, Lawyer

fixation of conflict structure between students rights and teacher rights have emerged after the enactment. Above all, since the Students Rights Ordinance lacks the enforceability, it raised questions about the effectiveness of the enactment.

In order to overcome the limitations of the Students Rights Ordinance and to deliver the sustainable results of the enactment, this study proposed three major measures which could be performed by each individual units.

First, individual schools should carry out the Students Rights Ordinance in accordance with civil education. Also the system or organization dedicated to students' human rights should be established within schools in order to deal with issues related to students rights.

Secondly, in order to strengthen the actual bidding force of the Students Rights Ordinance, the Office of Education should ensure the independence of the Advocate Officer of Students' Human Rights and reinforce its function as an ombudsperson.

Lastly, the State should assure students' human rights education to be systematically implemented within the official curriculum. Also, in order to overcome the limitations of the Students Rights Ordinance, the contents of the Students' Human Rights Ordinance should be enacted in the form of 'Students' Human Rights Act'.

Keywords: Students' Human Rights, Students' Human Rights Ordinance, Students Rights Ordinance, Human Rights Education, Advocate Officer of Students' Human Rights, Students' Human Rights Act