



제12차 인권교육 포럼

: 학생인권, 교권 그리고 학생인권조례

- 일 시_ 2010년 8월 20일(금) 오후3시~6시
- 장 소_ 충주 인권교육센터(건설경영연수원)
- 주 최_ 국가인권위원회 인권교육포럼

제12차 인권교육포럼 순서

구 분	순 서
개회	<p>개회인사</p> <p>유 남 영(국가인권위원회 인권위원)</p>
15:00~16:20	<p>1부 학생인권과 교권</p> <p>좌 장 : 심 성 보 (인권교육포럼 공동대표)</p>
주제1	<p>학생인권조례의 의의와 경과</p> <p>오 동 석 (아주대학교 법학전문대학원 교수)</p>
주제2	<p>학생인권과 교권은 대립하는가 : 차별 금지 논쟁을 둘러싸고</p> <p>강 명 숙 (배재대학교 교수)</p>
주제3	<p>학생인권의 실태와 학생인권보장을 위해 답아야하는 것들</p> <p>이 필 우 (마산내서여자고등학교 교사)</p>
16:30~18:00	<p>2부 학생인권조례</p> <p>좌 장 : 이 성 훈 (인권교육포럼 사무국장)</p>
주제1	<p>학생인권조례에 대한 고찰</p> <p>임 재 흥 (영남대학교 법학전문대학원 교수)</p>
주제2	<p>학생인권조례의 내용상 쟁점들</p> <p>오 동 석 (아주대학교 법학전문대학원 교수)</p>
주제3	<p>학교에서의 소수자 인권</p> <p>김 형 수 (장애인학생지원네트워크 사무국장)</p>
주제4	<p>아동권리협약의 지역사회 실천방안과 과제</p> <p>김 형 욱 (아동권리협약종합연구소 연구원)</p>

Contents

제1부 학생인권과 교권

- 학생인권조례의 의의와 경과 3
오 동 석 (아주대학교 법학전문대학원 교수)
- 학생인권과 교권은 대립하는가 : 체벌 금지 논쟁을 둘러싸고 19
강 명 숙 (배재대학교 교수)
- 학생인권의 실태와 학생인권보장을 위해 담아야하는 것들 26
이 필 우 (마산내서여자고등학교 교사)

제2부 학생인권조례

- 학생인권조례에 대한 고찰 35
임 재 홍 (영남대학교 법학전문대학원 교수)
- 학생인권조례의 내용상 쟁점들 42
오 동 석 (아주대학교 법학전문대학원 교수)
- 학교에서의 소수자 인권 61
김 형 수 (장애인학생지원네트워크 사무국장)
- 아동권리협약의 지역사회 실천방안과 과제 65
김 형 욱 (아동권리협약종합연구소 연구원)

※ 참고자료

- 교사의 권위와 권리 87
 강 명 숙 (배재대학교 교수)

- 경기도 학생조례안 103

- 일본 가와사끼시(市) 아동의 권리에 관한 조례 120

제 1 부

○ **학생인권과 교권**

주제1

학생인권조례의 의의와 경과*

오 동 석(아주대 법학전문대학원 교수)

가) 학생인권조례의 배경

2006년 3월 13일 민주노동당 최순영 의원 대표발의로 이른바 ‘학생인권법안’, 즉 ‘초·중등교육법 개정안’이 제출되었다. 그 내용은 다음과 같다.

제8조 ②학교의 장은 학칙으로 인하여 학생들의 인권이 침해되지 아니하도록 해야 하며, 학칙 중 학생생활과 관련된 사항을 제정 또는 개정하고자 할 때에는 총학생회와 협의하여야 한다.

제17조(학생회 및 학생자치활동) ①학교에 학생들의 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거에 의하여 구성되는 총학생회를 둔다.

②제1항의 규정에 의한 총학생회 운영의 효율성을 위하여 그 산하에 학년별·학급별 학생회를 구성·운영할 수 있다.

③제1항의 규정에 의하여 구성되는 총학생회와 제2항의 규정에 의하여 구성되는 학년별·학급별 학생회의 임원의 자격기준을 정함에 있어 성적·성별·종교 등에 의한 차별을 두어서는 아니 된다.

④총학생회는 다음과 같은 사항에 대해 심의·의결한다.

* 이 글은 오동석, “경기도학생인권조례 제정의 헌법적 의미,” 경기도학생인권조례(경기도교육청 주최, <토론회>, 2010.3.7, 25-32; 오동석, “학생인권조례에 대한 헌법학적 접근,” 아동의 참여(한국아동권리학회/ 국가인권위원회 주최, <2010년 한국아동권리학회 춘계학술대회>), 2010.5.7, 49-74; 오동석, “경기도 학생인권조례안의 제정경과와 쟁점 그리고 전망,” 인권조례제정운동의 전망과 모색: 희망의 패러다임(2010 광주아시아포럼 주최, 국가인권위원회 광주인권사무소 주관, <2010 광주아시아포럼>), 2010.5.19-20, 299-321에 근거하여 작성한 것임.

4 • 제12차 인권교육포럼

1. 학칙 중 총학생회와 학생자치활동, 학생생활과 관련된 사항의 제·개정 발의
2. 학생복지 및 학교생활과 관련된 의견
3. 제10조제1항의 규정에 의한 기타 납부금의 징수 및 사용과 관련된 의견
4. 총학생회칙의 제·개정에 관한 사항
5. 총학생회의 예산안 및 결산에 관한 사항
6. 총학생회 행사에 대한 제반 사항
7. 그 밖에 학칙에 의하여 총학생회의 심의·의결이 요구되는 사항

⑤총학생회의 심의·의결사항은 학교의 장 및 학교자치위원회에 제출할 수 있다.
이 경우 학교의 장 및 학교자치위원회는 그 사항을 처리하여야 한다.

⑥그 밖에 총학생회 및 학년별·학급별 학생회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

⑦제1항 및 제2항의 규정에 의한 총학생회 외의 학생자치활동도 권장·보호되며, 그 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

제18조 ②학교의 장은 학생을 징계하고자 하는 경우 해당 학생 또는 학부모에게 소명 및 재심청구의 기회를 부여하는 등 적절한 절차를 거쳐야 한다.

③학교의 장과 교사는 제1항 및 제2항의 규정에 의하지 아니하고는 학생에게 불이익한 행위를 할 수 없으며, 학생에게 신체적 가해를 주는 행위는 아니 된다.

제18조의2(학생인권 보장) 학교의 설립·경영자와 학교의 장은 학생의 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 등 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생인권을 보장하기 위한 조치를 강구하여야 한다.

제18조의3(학생인권의 침해행위의 금지) 학교에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 학생에 대한 정규수업 이외의 교과수업 또는 자율학습 등의 명목으로 학생을 정규 수업 시작 이전에 등교시키는 행위

2. 학생의 명시적이고 자발적인 요청 또는 동의 없이 학교의 장이나 교사가 주도하여 야간에 학생으로 하여금 학교에서 추가수업을 받게 하거나 자습을 하게 하는 행위
3. 학생의 두발, 복장을 검사하는 등 신체의 자유를 침해하는 행위
4. 학생의 소지품, 가방, 일기 등 개인의 사적 생활에 속하는 물품들을 검사하는 행위
5. 가정환경, 성적, 외모, 성별, 국적, 종교, 장애, 신념, 성정체성 등 일체의 이유에 의한 차별행위. 다만, 저소득층 및 장애인 등 사회적 약자, 학습부진학생을 우대하는 조치는 예외로 한다.
6. 그 밖에 교육인적자원부장관이 학생인권 침해의 소지가 있다고 판단하여 고시하는 행위

제18조의4(인권교육 등) ①교육인적자원부장관, 교육감, 학교의 장(이하 “교육인적자원부장관등”이라 한다)은 교육공무원 및 학생을 상대로 인권에 대한 교육을 실시하여야 한다.

②교육인적자원부장관등은 학생인권 침해에 대한 적절한 상담체계를 구축하여야 한다.

③교육인적자원부장관 및 교육감은 3년마다 학생인권실태조사를 실시하여 그 결과를 발표하고 각각 국회와 시·도 교육위원회에 보고하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 인권교육 실시 및 제3항의 규정에 의한 상담체계 구축에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 법률개정안의 특징은 정규 수업 시작 이전에 등교시키는 행위, 야간의 추가 수업 및 자습, 두발 및 복장 검사, 개인의 사적 생활에 속하는 물품 검사, 일체의 이유에 의한 차별행위 등 학생인권 침해행위를 금지하는 규정을 둔 것이었다. 그러나 이 법안은 2008년 5월 29일 제17대 국회의원의 임기만료로 폐기되었다.

다만 2007년 12월 14일 초·중등교육법 제18조의4로서 “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.”는 규정이 신설되었다.

그러나 이미 2005년부터 ‘광주학생권리조례’ 제정 활동이 있었다.

- ① 2005년 학생권리조례제정위원회(아래 ‘위원회’) 활동 시작
- ② 학생인권조례에서 권리조례로 사업명칭 변경
- ③ 흥사단, 청소년인권센터, 청소년포럼준비위원회, 참교육학부모회, YMCA, 시의원, 교육위원, 교수 등이 참가하여 학생권리조례제정추진위원회 구성
- ④ 공식 모임 14회(비공식 20여회) - 조례제정과정 학습, 조례안의 성격규정, 각종 조례의 형식 및 내용검토, 가와사키현 조례 제정과정 학습, 조례안에 들어갈 영역과 항목설정, 조례안 제정 관련 설문 제작 등
- ⑤ 한국사회조사 연구소 협조 - 학생인권관련 교사, 학생, 시민 설문조사 실시
- ⑥ 준공청회 - 참실보고대회(2005.12.02. 금. 전남중학교) 통한 준공청회 형식의 토론
- ⑦ ‘광주광역시 학생권리에 관한 조례’ 제정을 위한 공청회 실시 - 2005. 12. 23. 금. 광주광역시 교육연수원대강당. 200여명 참가

경남에서도 2008년부터 학생인권조례 제정 운동을 시작하였고, 학생인권 실태조사 보고서를 발표하기도 했다. 2009년 12월 29일에는 경남교육위원회에 학생인권조례 제정을 청원하기도 했다.

그러나 법률 또는 조례로써 학생인권을 보장하려는 시도는 아직까지 성공하지 못했다. 다만 2010년 6월 지방선거에서 상당수의 교육감과 교육위원들이 학생인권조례를 제정하겠다는 협약을 맺는 등 학생인권조례에 대한 관심이 높아진 것은 사실이다. 그리고 현재 학생인권조례 제정을 추진하는 교육청은 경기도, 서울, 강원, 전남, 충남 등 5개 시도교육청이다. 그 배경에는 무엇보다도 경기도 김상곤 교육감이 교육청 주도로는 처음으로 학생인권조례를 적극적으로 추진했던 것이 자리잡고 있다.

나. 추진 경과¹⁾

- 2009.05.28(목) 경기도교육청, 학생인권조례 제정 계획 수립
- 2009.07.30(목) 경기도학생인권조례제정자문위원회 9명의 위원 위촉 및 제1차 협의회 실시
 - 위원장 및 부위원장 호선(위원장: 궤노현 교수); 광주인권조례안과 일본 가와사키현 조례의 선행학습 계획 수립
- 2009.08.04(화) 자문위원회 제2차 협의회 실시
 - 인권 조례 관련 연수; 자문위원회가 주도적으로 인권조례안을 성안하기로 함; 자문위의 전문성과 대표성을 확보하기 위하여 자문위원을 4명 추가로 위촉기로 함
- 2009.08.20(목) 자문위원회 제3차 협의회 실시
 - 자문위원 4명 추가 위촉; 조례 제정 실무를 담당할 기획소위원회 구성
- 2009.08.27(목) 자문위원회 제4차 협의회 실시
 - 조례안기초소위원회 구성; 위탁연구과제 공모 제안서를 검토하고 2개월 연구과제로 공신력 있는 기관에 위탁; 경기도교육정보연구원에 자문위원회 홈페이지 구축; 자문위원회 연찬회 실시 계획 협의
- 2009.08.26(수) 2009 위탁 정책연구과제 연구계획 공모
 - ‘학생인권 보장을 위한 경기도 조례안 개발 연구’ 주제로 계약일로부터 2개월
- 2009.09.10(목)~09.11(금) 자문위원회 연찬회 및 제5차 협의회 실시
 - 안승문 전 서울시 교육위원 위촉; 경기도학생인권조례제정 추진대회 계획 논의; 사전협의회 계획 논의; 자문위원회 홈페이지 운영 (<http://human.kerinet.re.kr>)
 - 인권전문가 초청 연수 실시
- 2009.09.25(금) 학생인권조례 제정 추진대회(교육감) 및 제6차 협의회 실시
 - 장소 : 경기도교육복지종합센터 대강당 및 활동실

1) 경기도교육청이 주최한 토론회 <경기도학생인권조례>(2010.3.7, 경기도교육복지종합센터 대강당), 3-7을 정리하고, 추후 일정을 보완한 것임.

8 • 제12차 인권교육포럼

- 참석자 : 경기도교육관계자 관리자, 교사, 전문직, 학생, 교원단체 등 300여명
- 추진대회 개요: 경기도학생인권조례제정자문위원회 활동사항 보고; 인권영화 상영; 경기교육가족의 영상 의견; 조례 제정 관련 현장 의견 수렴; 조례 제정 관련 설문지 작성
- 2009.09.28(월) 위탁연구용역 계약 체결(성공회대학교 평화인권센터)
- 2009.10.6(화)~10.20(화) : 찾아가는 생활지도 및 봉사활동 연수 시 중·고등학교 교감 및 학교운영위원장 대상 학생인권조례 제정의 의의에 관한 연수 실시
- 2009.10.16(금) : 자문위원회 제7차 협의회 실시
 - 정책연구팀 진행 사항 점검; 조례 제정 추진대회 설문결과 분석; 홈페이지 활성화 방안 협의; 학생인권조례 작품 공모전 관련 계획 협의; 학생참여기획단을 500명으로 확대하여 모집·운영
- 2009.10.23(금) 인권조례 관련 10문 10답 완성하여 연수 책자에 수록
- 2009.10.28(수)~11.3(화) 학생인권조례제정 사전협의회 개최
 - 경기도 지역을 9개 권역(용인, 의정부, 고양, 수원, 안산, 안양·과천, 성남, 구리·남양주, 부천)으로 나누어 자문위원 4명을 한 팀으로 구성, 현장 방문
 - 권역별 학생, 학부모, 교사, 관리자 등 약 130명 정도를 대상으로 인권조례 제정의 의의에 대해 설명하고, 팀별로 자문위원들과의 질의·응답 시간을 가지며, 설문조사를 실시함
 - 신종플루로 인하여 성남, 구리·남양주, 부천의 3개 지역은 실시하지 못함
- 2009.10.26(월)~11.05(목) 경기도학생인권조례제정 관련 학생 작품 공모전 실시
 - 영상물, 글짓기, 미술작품 등 3개 영역별로 초·중·고 모두를 대상으로 실시하고 각 영역별 우수 작품 교육감상 시상; 수상작 발표는 12월 10일 경기도교육청 홈페이지 및 학생인권조례제정 홈페이지에 탑재
- 2009.11.13(금) 경기도학생인권조례제정자문위원회 제8차 협의회 개최
 - 학생인권조례 관련 작품 공모전 진행 상황 점검; 학생참여기획단 모집 관련

(당시 342명 참가 신청); 인터넷 카페를 만들어 학생들이 운영하되 자문위 홈페이지와 연동하여 운영

- 2009.11.20(금) 경기도학생인권조례에 대한 중간발표회 및 일본 가와사키 인권조례 제정팀과의 협의회 개최
- 2009.11.26(목) : 시민단체 및 특수집단과의 사전협의회 실시
 - 수원하이텍고등학교에서 전문상담교사, 대안학교 교원, 특수학교 및 학부모, 교육단체 및 시민단체 활동가와 4그룹으로 나누어서 사전협의회 실시
- 2009.12.06(일) 자문위원회 제9차 협의회 실시
 - 조례 초안에 대한 자문위원들의 의견수렴(축조심의)
- 2009.12.13(일) 자문위원회 제10차 협의회 실시
 - 조례 초안에 대한 자문위원들의 의견수렴(축조심의); 기자회견 개최 및 홍보계획 협의; 향후 일정 협의
- 2009.12.17(목) 경기도학생인권조례 초안 발표회
 - 경과 보고와 향후 계획; 조례 초안의 개요와 골자 발표; 초안 작성의 배경과 근거
- 2010.01.11(월) 자문위원회 제11차 협의회 실시
 - 조례초안에 대한 15인 전문가 의견 검토; 종합공청회 검토 및 계획; 향후 일정 협의
- 제1차 공청회(경기 남부)
 - 2010.01.19(화) 14:00~17:00 경기도교육청 제1회의실
- 제2차 공청회(학생참여기획단 및 학생 공청회)
 - 2010.01.24(일) 15:00~18:00 경기도교육청 제1회의실
- 제3차 공청회(경기 북부)
 - 2010.01.25(월) 14:00~17:00 경기도교육청 제2청사 대회의실
- 2010.01.28(목) 자문위원회 제13차 협의회 실시
 - 3차례 공청회 실시에 대한 평가; 6대 쟁점사항(체벌, 두발, 보충학습, 사상·양심, 집회, 휴대폰) 집중 논의; 결과보고서 제출일정 및 구성 협의

- 제5절 사상·양심·종교의 자유 및 표현의 자유

[A안] 제16조(사상·양심·종교의 자유) ① 학생은 사상 및 양심의 자유와 종교의 자유를 가진다.

② 학교는 학생에게 사상 및 양심에 반하는 내용의 반성, 서약 등 진술을 강요하여서는 아니 된다.

③ 학교는 학생에게 예배 등 종교행사 참여 및 대체과목 없는 특정 종교과목 수강을 강요하여서는 아니 된다.

[B안] 제16조(양심·종교의 자유) ① 학생은 세계관·인생관 또는 가치적·윤리적 판단 등 양심의 자유와 종교의 자유를 가진다.

② 학교는 학생에게 양심에 반하는 내용의 반성, 서약 등 진술을 강요하여서는 아니 된다.

③ 학교는 학생에게 예배 등 종교행사 참여 및 대체과목 없는 특정 종교과목 수강을 강요하여서는 아니 된다.

[A안] 제17조(의사 표현의 자유) ① 학생은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유롭게 의사를 표현할 수 있는 권리를 가진다.

② 학교는 학생이 표현의 자유를 행사하는 경우 부당하고 자의적인 간섭이나 제한을 하여서는 아니 된다.

③ 학생은 수업시간 외에는 평화로운 집회를 개최하거나 참여할 수 있는 권리를 가지며, 교육 목적에 반하지 않는 범위 내에서 결사의 자유를 가진다.

④ 학교의 장은 교육목적상 필요한 경우 집회의 자유를 본질적으로 침해하지 않는 범위 내에서 학교 규정에 따라 일정한 조건을 부가할 수 있다.

⑤ 학교는 교지 등 학생 언론활동, 인터넷홈페이지 운영, 평화로운 집회와 결사 등에서 표현의 자유를 최대한 보장하고, 필요한 시설 및 행·재정적 지원을 하여야 한다.

[B안] 제17조(의사 표현의 자유) ① 학생은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유롭게 의사를 표현할 수 있는 권리를 가진다.

② 학교는 학생이 표현의 자유를 행사하는 경우 부당하고 자의적인 간섭이나 제한을 하여서는 아니 된다.

③ 학교는 교지 등 학생 언론활동, 인터넷홈페이지 운영 등에서 표현의 자유를 최대한 보장하고, 필요한 시설 및 행·재정적 지원을 하여야 한다.

- 2010.02.10(수) 14:00 경기도학생인권조례제정자문위원회 최종안 제출
 - 자문위원회 경기도교육청에 최종안 제출; 초안 발표 후 의견 수렴과정 설명; 초안에 대한 전문가 및 공청회 의견 발표; 기자단 질의 및 응답
- 2010.03.07 경기도교육청 주최 토론회 <경기도학생인권조례> 개최
- 2010.03.22 경기도교육청 경기도학생인권조례안 입법예고
 - 교육청 내부 축조심의 및 법제위원회 심의
- 2010.06.07 경기도교육위원회에 제출, 제209회 회의에서 보류결정, 8월 말에 폐원하면 임기만료로 폐기 예정²⁾
- 2010.9. 10월 경기도의회에 조례안 제출 예정, 조례안이 통과되면 경기도교육청은 2011년 1학기부터 조례 시행 계획³⁾

다) 학생인권조례의 의의

학생의 '인권'주체성

대한민국의 국적을 가진 사람은 누구나 헌법이 보장하는 기본권⁴⁾의 주체이다. 여기에 미성년자가 포함됨은 당연하다. 다만 헌법 또는 법률은 기본권 주체가 자신의 기본권을 현실적으로 행사하기 위해서 일정한 요건을 요구하는 경우가 있다. 예컨대 대통령피선거권을 행사하기 위해서는 만 40세 이상이어야 하며(헌법 제67

2) 시민일보 2010.6.6, <http://www.siminilbo.co.kr/article.aspx?cat_code=02020000N&article_id=20100606185300292>, 검색일: 2010.8.18.

3) 경향신문 2010.8.16.

4) 개념적으로는 인권과 기본권을 구별할 수 있지만, 헌법은 "기본적 인권"이라는 표현을 사용하고 있으며, 인권과 기본권을 동일시하여도 무방하기 때문에 인권 또는 기본권을 혼용하기로 한다. 다만 원칙적으로는 인권을 사용하되, 헌법적 논의에서 기본권을 사용하였다.

조 제4항), 대통령선거권을 행사하기 위해서는 만 19세 이상이어야 한다(공직선거법 제15조 제1항).

그러나 그렇다고 헌법이 미성년자라는 이유로 또는 학생이라는 이유로 성인과 다르게 또는 학생이 아닌 사람과 다르게 미성년자 또는 학생의 기본권을 달리 제한할 수 있다는 규정을 두고 있지도 않다. 다만 법률에 의해 미성년자 보호 차원에서 일정한 제약을 받고 있을 뿐이다.

그럼에도 불구하고 학생인권조례와 관련하여 학생이 인권의 주체이냐는 물음에 대하여 어느 누구도 대놓고 그것을 부정하지 못하지만 실제로는 그것을 받아들이지 못하는 경우가 적지 않았다. 예를 들면, 2010년 2월 24일 경기도의회에서 열린 제11회 경기교육포럼에서 김정래 부산교대 교수가 학생인권조례에 대하여 위헌적이고 초헌법적이란 주장을 제기한 것이다.⁵⁾ “인권조례안은 배우는 지위에 있는 학생을 사회계약설에서나 논의되는 자연상태의 자연인이나 이상적인 인격체로 전제하고 있다”며 “도덕권과 자연 상태를 강조하면 조례의 지위가 아니라 법률을 넘어서 초법적인 성격을 지니게 된다”⁶⁾고 주장했다는 것이다.

그런데 헌법교과서들은 한목소리로 학생을 포함한 모든 국민에 대하여 인격체가기 때문에 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 있다고 설명한다. “인간의 존엄과 가치 존중의 원리는 윤리적·도덕적 차원에서는 윤리적·도덕적 규범을 의미하지만, 법철학적 차원에서는 초국가적 자연법원리를 의미하며, 또한 현행헌법처럼 실정헌법에 수용될 경우에는 그것이 법적 가치화하여 법규범성까지 가지게 된다.”⁷⁾

“그렇다면 헌법 제10조 제1문의 인간으로서의 존엄과 가치란 인간의 본질로 간주되는 존귀한 인격주체성을 의미한다고 할 수 있다. 다시 말하면 인간의 존엄이란 「인간은 자기책임능력이 있는 인격체」라는 의미이고, 인격의 주체성이란 「인간을 비인격적 자연과 구별하여 자기자신을 의식하고 자기자신의 결단에 의하여 스스로를 규율하며, 자신과 주변세계를 형성할 능력의 소유자임」을 말하는 것이다.

5) 발표문 또는 자료집을 구하지 못하여 신문에 의존하여 논의를 전개할 수밖에 없었다. 혹시 잘못 인용되었다면 당사자의 양해를 바랄 뿐이다.

6) 세계일보 2010.3.3, <<http://www.segye.com/Articles/NEWS/WHOLECOUNTRY/Article.asp?aid=20100302005112&subctg1=01&subctg2=>>, 검색일: 2010.3.3.

7) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 375.

이러한 인격주체성은 양도하거나 포기할 수 없는 것이며 때와 장소를 초월하여 인간에게 고유한 것이다. 그러나 인격의 주체성은 언제나 현실적이어야 한다는 것은 아니고 추상적 내지 잠재적인 것이면 족하다.”⁸⁾

“자연인은 인간일반에게 고유한 가치인 잠재적 인격주체성을 가지고 있지만 하면 누구나 인간으로서의 존엄과 가치를 누릴 수 있다. 따라서 (ㄱ) 정신이상자[정신적 장애인(이)]나 기형아도 본조항의 적용대상이 된다.” 심지어는 “(ㄴ) 태아도 인간으로서의 실체를 이미 가지고 있고 또 생성과정에 있는 인간이기 때문에 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다”⁹⁾(중괄호는 인용자)고 주장하기도 한다.

인간의 존엄과 가치는 모든 규범의 필수적인 전제이며, “우리가 무조건적으로 받아들여야 할 의제”¹⁰⁾이다.¹¹⁾ 헌법재판소 역시 인간존엄을 “기본권보장의 핵”,¹²⁾ “모든 기본권보장의 종국적 목적(기본이념)”¹³⁾ 등으로 표현하고 있다. 여기에 어떠한 조건도 있을 수 없다.

‘재학’관계의 ‘특별권력관계’(?)

학생이 인권의 주체임을 긍정하는 경우에도 교육을 위하여 학교에서는 학생에 대하여 인권을 제한하는 것은 불가피하다는 의견이 있다. 그것이 학교에서의 규율에 근거하는 한에서는 조례가 그보다 상위의 법규범인 점에서 타당한 주장이 아니다. 기대할 것은 이른바 ‘전통적인 특별권력관계’이다.

우리나라에서도 학생의 재학관계를 특별권력관계로 관념한 적이 있었으며, 그 잔영이 남아 있다.¹⁴⁾ 그것은 19세기 후반 독일의 권위주의적인 비스마르크헌법체제 공법이론에서 유래한다. 그 특징은 일반적인 국가-시민관계와 달리 특별권력관

8) 권영성, 앞의 책, 377.

9) 권영성, 앞의 책, 380. 태아에게도 인간의 존엄과 가치의 기본권주체성을 인정하는 견해로는 성낙인, 헌법학, 법문사, 2008, 391.

10) 장영수, 헌법학, 홍문사, 2009, 566.

11) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2007, 515.

12) 헌재 1992.10.1. 선고 91헌마31 결정.

13) 헌재 1990.9.10. 선고 89헌마82 결정.

14) 강구철, 강의행정법(Ⅰ), 179; 박윤훈, 최신행정법강의(상), 192; 석종현, 일반행정법(상), 166; 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2007, 120 재인용.

계에서는 기본권이 효력을 가지지 못하고, 법치주의가 적용되지 않아 구체적 법률의 근거가 없이 포괄적인 지배관계가 성립하며, 따라서 국가의 침해에 대해서도 법원에서 다룰 수 없다는 것이었다.¹⁵⁾

그러나 현대 민주국가에서는 이른바 특별권력관계에서도 당연히 법치주의가 적용되며, 다만 구체적 행정목적에 따라 필요한 경우에 한하여 일정한 가중제한이 가능할 뿐이다. 물론 이 경우에도 헌법과 법률에 근거가 있어야 하고 일반적인 기본권 제한의 한계가 적용되어야 한다. 독일의 경우 헌법재판소는 학교제도에서 진급·유급 여부¹⁶⁾ 또는 새로운 교육과목(성교육)의 도입,¹⁷⁾ 교육내용과 목표, 학교조직의 기본구조(예컨대 학교의 종류, 교육과정, 교사와 부모의 공동결정 등) 및 학생의 법적 지위(예컨대 입학, 퇴학, 시험, 진급), 징계처분 등 중요한 결정은 입법자가 스스로 정하여야 하며 교육행정청에게 위임할 수 없다고 하였다.

따라서 학교에 재학 중인 학생에 대하여 교육행정청 또는 학교가 학생의 인권과 관련하여 법률의 구체적인 근거가 없는 한 포괄적인 또는 특별한 권한을 가져서는 안되는 것이다. ‘교복 입은 시민’으로서¹⁸⁾ 학교와 학생의 관계는 “인격주체 상호간의 관계”¹⁹⁾이다. 학생이 미성년자이기 때문에 가지게 되는 법률행위의 제약성은 법률에 근거가 있는 경우에 한정된다. 즉 학생의 기본적 인권을 개별적 법률의 구체적 근거 없이 학교가 제한할 수는 없다.²⁰⁾ 학생은 일방적으로 훈육되고 관리되는 대상이 아니다. 학생도 당연히 그리고 엄연히 기본적 인권의 주체이다. 따라서 학생인권조례는 시민의 한 사람인 학생이 학교에서 자유·자율·참여·평등·비차별·안전·복지 등의 모든 인권을 누릴 수 있도록 그 내용을 구체적으로 확인하는 것이어야 한다. 법률적 위임이나 근거 없이 조례로서 학생의 인권을 제한하는 것은 헌법적으로 허용되지 않는다.

15) 김유환, “특별권력관계의 해체와 법적 대안,” 공법연구 제28집 제1호, 1999, 184; 홍정선, 앞의 책, 114.

16) BVerfGE 58, 258.

17) BVerfGE 47, 194; BVerfGE 47, 46.

18) 물론 이것은 비유적인 표현이며, 학생에는 당연히 교복을 입지 않는 초등학교도 포함된다.

19) 김남진/ 김연태(2009a), 행정법 I, 법문사, 2009, 110.

20) 같은 의견: 김남진/ 김연태(2009a), 앞의 책, 114.

학생인권‘조례’의 헌법적 위상

조례는 헌법 제117조 제1항에 근거하여 주민의 복리에 관한 사무에 관한 사항을 법령의 범위 안에서 정한 자치법규범이다. 국가의 사무를 제외한 모든 사무는 법률의 수권이나 위임이 없어도 법령에 위배되지 않는 한 조례로써 규정할 수 있다.²¹⁾ 학생인권조례는 학생의 인권을 제한하는 것이 아니라 학생의 인권을 보호하기 위하여 학교와 교사의 직무에 관한 권한을 제한하는 것이기 때문에 법률의 위임을 필요로 하지 않는다.²²⁾ 따라서 법률의 위임이 없다고 하더라도 학생인권조례를 제정할 수 있다.

그런데 조약은 법률과 같은 효력을 가지는 것으로 해석된다.²³⁾ 헌법은 국회의 동의를 얻어 조약을 공포하면 자동적으로 국내적 효력을 획득하는 방식을 취하고 있다(§6①). 이때 국회의 동의는 법률 형식일 필요가 없이 단순한 의결로 충분하다(§60①). ‘아동의 권리에 관한 협약’(Convention on the Rights of the Child)은 조약 제1072호로서 1991년 12월 23일 효력을 발휘하였으므로 법률적 효력을 가지고 있다. 따라서 학생인권조례는 포괄적으로는 이 협약에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다.

라. 학생인권조례의 제정절차

법은 ‘적정한 절차’(due process)²⁴⁾에 의하여 집행되어야 할 뿐 아니라 그 제정 절차도 적정하여야 하는 것이 헌법의 일반원칙이다.²⁵⁾ 학생인권조례의 경우 인권을 보장하는 조례이기 때문에 그 제정과정 자체가 인권친화적이어야 하고 민주적

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

22) 지방자치법 제22조 단서는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하지만, 지방의회는 민주적 정당성을 가진 기관이기 때문에 그 위임은 포괄적인 위임도 가능하다. 현재 2004.9.23. 선고 2002헌바76 결정; 대판 2006.9.8. 선고 2004두947 판결; 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009, 317.

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

24) 흔히 “적법절차”라고 표현하는데, 모든 공권력 행사가 절차상의 적법성뿐만 아니라 공권력 행사의 근거가 되는 법률의 실체적 내용도 합리성과 정당성을 갖춘 실체적인 적법성이 있어야 한다는 법리이다.

25) 현재 1992.12.24. 선고 92헌가8, 헌판집 4, 853[885].

이고 공개적이어야 할 것이다. 사실 이러한 원칙은 모든 법규를 제정하는 경우에 지켜져야 할 것이다. 그런 점에서 학생인권조례는 그 제정절차에서 더욱 모범적 전형을 보여주어야 한다.

첫째, 조례 내용이 학생의 인권을 보장하는 것인 점에서 학생의 의견을 반영하는 과정을 거쳐야 함은 물론 그 보장정도에 있어서는 국제인권규범 수준 이상의 것이어야 한다. 학생들이 조례안을 마련하는 일에 직접 참여하는 것이 바람직할 것이다. 그 과정 자체가 학생들로 하여금 자신이 어떠한 인권을 가지고 있는지를 알아가는 학습과정이 될 것이기 때문이다. 경기도학생인권조례의 경우 학생들과의 사전협의, 학생들의 ‘내가 만드는 학생인권조례’ 작품의 공모 그리고 학생참여기획단의 사이버참여 등이 있었지만,²⁶⁾ 좀 더 적극적이고 구체적인 학생의 참여과정을 마련하지 못한 아쉬움이 남는다.

둘째, 조례 제정에서 절차적 정당성을 갖추어야 한다. 그것은 학생의 의견을 주도적으로 반영하되, 이 과정 역시 교육적 측면에서 또 학교에서의 교육관계에서 조화 측면에서 보호자와 학교의 교사 및 학교관리자의 의사를 반영하는 것이어야 한다.

셋째, 조례 제정은 또한 민주적 정당성을 갖추어야 한다. 조례의 발의권자가 교육감 또는 교육의원이나 지방의회의원인 것은 그 때문이다. 바람직하기로는 법적 발의권한을 발동하기 위한 전 단계에서 학생, 교사, 보호자, 학교관리자, 지역주민 등 이해관계자와의 사전협의를 거치는 것이 필요하다. 조례 초안이 마련된 후 그것에 대한 공청회를 개최하여 발의안을 확정하는 절차 또한 필요하다. 경기도학생인권조례안의 경우 조례 초안을 마련하는 과정에서 자문위원회는 학생, 교사, 학부모, 학교관리자, 각 전문가 등과 사전협의, 설문조사 등 다양한 방법을 통하여 의견을 청취하였다. 조례에 비판적인 사람의 생각을 완전히 바꿀 수는 없지만, 대화의 노력을 하면 할수록 그 변화의 계기가 폭 넓게 마련될 수 있음은 두 말 할 나위가 없다.

넷째, 학생인권조례안을 만들어가는 과정 내내 인권친화적이어야 할 것이다. 사

26) 개략적인 과정에 대하여는 경기도학생인권조례제정자문위원회, “경기도학생인권조례 추진 경과,” 경기도학생인권조례(경기도교육청 주최, <토론회>), 2010.3.7, 3-7.

실 법원의 판사가 판결문을 통하여 당사자 및 국민에게 설명을 하듯이 법규범 제정에서도 입법자는 입법의 필요성과 그 근거에 대하여 국민에게 충분히 설명하여야 할 의무가 있다. 이러한 점은 국회 입법절차에서도 제대로 이루어지지 않는 것이 우리 사회의 안타까운 현실이다. 학생인권조례는 인권에 대한 학생의 이해와 인식이 중요한 의미를 가지는 만큼 조례 입법의 필요성과 그 근거에 대한 상세하고 충분한 설명자료가 첨부되어야 한다. 바람직하기로는 학생인권조례 자체가 초·중·고등학교도 충분히 이해할 수 있을 정도로 쉬운 용어로 조문화되어야 할 것이다.

마. 맺음말

대한민국헌법이 명목적 헌법에서 실질적 헌법으로 진입하기 위해서 무엇보다 필요한 것은 형식적 법치주의의 극복이다. 그것은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”는 헌법 제37조 제2항 해석의 180° 전환이다. 즉 이 조항은 기본권을 제한하는 입법권의 근거가 결코 아니라 그 단서조항의 ‘본질적 내용 침해 금지’가 담보되지 않는 한 법률로조차도 기본권을 제한할 수 없다는 헌법명령임을 인정하는 것이다.

실질적 법치의 마무리는 ‘특별권력관계’의 권위주의적 뒷에 걸려 있었던 인권의 사각지대를 해방하는 일이다. 학교에서 학생들이 그리고 공무원조직에서 군인·경찰 등의 권위주의체제의 신민(臣民)이 아니라 시민으로서의 시민권 및 시민성을 회복하는 일이다.²⁷⁾ 교육을 위하여 그리고 공무 수행을 위하여 필요한 최소한의 기본권 제한이 있다면, 그것을 하나하나 짚어가며 ‘왜 꼭 그것이 필요한가’를 입증하는 과정을 거치는 일이다.

인권친화적인 법치란 ‘아예 법 없는 세상’이 아니라 최소한의 법은 있되 그 법조차 불필요한 경지일 것이다. 학생들에게 규범 없는 무법의 학교를 선사하는 게 학생인권조례의 목표는 절대 아니다. 그 규범을 자신의 약속으로 만들어 스스로

27) 오동석, “시민의식과 집회·시위의 자유,” 경찰법연구 제7권 제2호, 한국경찰법학회, 2009.12.31, 254.

규범을 만들어가는 자율적인 인간의 형성이 학생인권조례의 목표이다. 그것은 말 그대로 유토피아라고 비판하기 전에 그러한 비판이 원칙을 저버리는 자기검열은 아닌지를 먼저 되돌아볼 일이다.

사실 학생인권조례에 대한 학술적 접근은 그리 복잡할 것이 없다. 그보다 먼저 행할 것은 이미 왜곡되거나 타락한 어른의 관점으로 학생을 바라보는 시각을 교정하는 일이다. 아직 인생의 여백이 훨씬 많은 청소년들의 인생을 편견과 선입견의 누더기로 색칠하는 어른들이 문제인 것이다. 만약 헌법적 관점을 잃었다 생각하면, 북극성처럼 빛나는 ‘기본적 인권을 최대한 보장해야 하는 원칙과 최소한 제한해야 한다는 원칙’²⁸⁾에 따르면 된다.

28) 현재 1991.7.22. 선고 89헌가106 결정.

주제2

학생인권과 교권은 대립하는가 - 체벌 금지 논쟁을 둘러싸고

강 명숙
(배재대학교)

체벌에 허용적인 사회

- 교사의 80%
 - 체벌을 정당한 형태의 벌이다
- 학부모의 70%
 - 학교에서 체벌이 필요하다

벌과 체벌의 구분?

- 체벌이란 신체에 직접적으로 고통을 주는 벌
- 체벌은 훈육의 한 방법으로서 특정의 행동을 중단하도록 하기 위해 신체적 고통을 가하는 것
- 체벌이란 학업이 부진하거나 금지되어 있는 일을 범하였을 때와 같은 경우에 때리거나 세워두거나 식사를 시키지 않는 등의 신체적 고통을 주는 벌을 가함으로써 격리한다던가 그 비행을 교정하려는 방법
- 체벌은 훈육의 한 방법으로써 특정의 행동을 중단하도록 하기 위하여 신체적 고통을 가하는 것

적절한 상벌의 활용

- 단원 김홍도 서당 그림의 가는 회초리
- 중세 수도원 학교
 - 의지의 훈련 위한 체벌과 금욕생활
- 근대학교 교사 모습
 - 총채 모양의 회초리
- 행동주의 교육이론
 - 강화와 보상

체벌의 추억

- 체벌의 추억
 - 아직도 용서가 안되나요?
 - 그래서 지금 그 만큼이나 잘 되었잖아요?
- 부정으로부터 멀어지기가 아니라 긍정으로 가까워지기의 본보기 절실

체벌의 필요성 담론

- 체벌을 금지하면 학교(교육)이 어려워 진다
- 획일적 금지보다는 자율에 맡기자
- 체벌에 대한 법적 분쟁 소지 있다
- 교권이 무너진다/ 학생들은 자치능력 없다

체벌 필요성 담론의 전제들

- 학생은 미성숙한 인간이다
- 미성숙한 학생을 성숙한 교사가 생각하는 바대로 만든다
- 근대교육의 기본틀—교사와 학생의 수직적 인간관, 관리와 통제의 교육
- 학생인권의 신장은 교권의 제한이다

학생 인권과 교권

- 교권—교사의 권리와 권리
- 교권—교육과정 편성권, 교과서 작성권, 교재 채택 및 선정권, 교육내용 결정권, 교육방법 결정권, 평가권, 학생 지도 및 징계권, 신분보장, 쟁송제기권, 불체포 특권, 교직단체 활동권, 기본권
- 체벌은 징계권의 한 영역, 제한 불가능한 것은 아님
- 권위보다는 권리를 보장받기 위한 노력 필요

체벌 금지 실효성을 위해

- 세밀한 학생 징계 기준 표준화의 위험
- 징벌권의 실질화
- 학교 특히 동료 교사와의 토론과 협조
- 생활규정 제정 등 교내 민주적 의사소통구조 만들기
- 교육청의 교사 징계 및 연수 등의 조치

체벌 금지의 입법화 필요

- 학교장 및 교원은 교육상 필요하다고 인정할 때에는 아동에게 징계를 가할 수 있다. 그러나 체벌을 가할 수는 없다. (일제시대 보통학교규정, 소학교 규정)
- 프랑스(1887년) 초등학교 규칙 제20조
- 핀란드(1890년) 초·중학교법 제36-b조
- 일본(1947년) 학교교육법 제11조
- 스웨덴(1958년) Swedish Schools Charter 제54조
- 영국(1986년) Education Order 1998 제11조 제4항
- 독일(1970년) 주 교육법

영화 위험한 아이들

- 생활지도와 교과지도의 어려움
- 일상적 수업방해 및 교사 희롱
- 가라데, 초코바, 막대사탕, 놀이동산 등
- 시를 읽는 것이 보상이다.

금지해야 할 체벌의 유형

- 최소한도의 체벌 금지 유형 제시
- 도구를 이용한 체벌
 - 매, 학습 도구 등을 이용하여 신체적 고통을 주는 행위
- 신체의 일부를 이용한 체벌
 - 손으로 뺨이나 머리 때리기, 발로 차기, 꼬집기 등
- 개인 및 단체 기합을 통한 체벌
 - 원산폭격, 의자 들고 서있기, 옆드려뺨치기, 무릎 꿇기, 오리걸음 등
- 학생 간 체벌을 가하도록 하는 행위

체벌 금지에 대한 기대

- 체벌금지
- 근대교육의 학생관의 변화
- 학교문화 변화-교사와 학생의 인권이 보장되는 학교
- 학교 혁신의 출발점

2010. 8. 20

감사합니다

주제3

학생인권의 실태와 학생인권보장을 위해 담아야하는 것들

이 필 우(마산내서여자고등학교 교사)

최근 ‘학생인권조례’ 제정에 대한 찬반 의견이 분분하다. 2007~8년부터 광주, 부산, 경남 등 여러 지역에서 학생인권조례의 필요성과 조례시안이 제시되었고, 일부는 추진 과정에 있었지만 여러 이유로 조례제정이 이루어지지 않았다. 다시 학생인권조례에 대한 관심이 집중되고 있는 것은 몇몇 시도교육청에서 학생인권조례의 필요성을 언급하고 추진하고 있기 때문이다. 이와 더불어 일부 지역에서는 중단되었던 학생인권조례 추진 재점화를 위한 지역 시민사회단체의 움직임이 다시 활발해질 전망이다.

서울과 경기도는 전국 시도단위교육청으로 보면 일부지역이지만 전국 학생의 절반에 가깝기 때문에 미치는 범위로 따지면 그 영향권은 매우 크다. 서울과 경기 지역만 하더라도 그리고 지금까지 서울시교육청에 의해 시행하거나 만들어졌던 많은 규정과 규약들이 다른 시도교육청의 본보기가 되었던 점에 비추어 볼 때, 그 영향이 전국시도단위에도 미칠 것은 분명해 보인다.

따라서 대부분의 교육 당사자들은 2~3년 전만 해도 학생인권조례가 머지않아 실현되거나 할까? 라는 실현 가능성의 의문에서 이제는 ‘학생인권조례에 담길 내용과 조례에 따른 구현 방안의 과제’에 대한 고민을 하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 관심과 고민은 단체와 신분의 입장에 따라 ‘학생인권조례제정’의 필요성에 대한 찬반으로 표출되면서 논쟁이 뜨거워지고 있다.

그러나 아쉽게도 조례제정을 둘러싼 논쟁만 뜨거울 뿐 지금까지 학생인권조례제정의 필요성에서부터 무엇을 어떻게 구현할 것인가에 대한 토론과 소통의 자리 중심에 시도교육청과 교육위원, 도의회가 참여한 사례는 많지 않다.

인식의 전환이 필요하다.

아직도 우리 사회는 학생인권조례 제정을 통한 학생인권 신장은 포퓰리즘적 발상이며, 교권 상실의 우려와 단위학교 현실의 벽에 머물 수밖에 없다고 인식하고 있다. 반대로 학생인권조례가 제정되면 학생인권이 신장될 것이고 학교생활도 더 불어 행복해 질 것이며, 학생들이 교사들도 더 존중할 것이라는 입장이다. 그리고 이를 극복할 수 있는 지혜로움을 찾고 있는 듯하다.

그러나 이 상반된 두 입장은 직면한 현실만 보았다고 생각한다. 우리 중 누구도 아동권리협약의 가치를 부정하거나 외면하지는 않을 것이다. 학생인권조례 제정으로 학생(아동)인권이 열악할 수밖에 없는 교육 여건을 개선시킬 수 있는 현실적 방안으로 나타난다면, 학생인권조례는 학생, 교원, 학부모 모두에게 무엇보다 아름다운 선물이 될 것이기 때문이다.

교육 현장에서 바라보는 학생인권의 실태

하나. 학생들은 선서로 학교생활을 시작하는 입학식에서 “우리는 교칙을 준수하고 ……”를 외치지만 입학 전에 어느 누구도 교칙(생활규정 포함)을 한 번이라도 읽은 적이 없다고 한다. 실제 대부분의 학생들은 학교를 개인이 선택하기보다 거주지별에 따르거나 추천에 의해 입학하고 있다.

둘. 자신들은 초·중·고 학교생활을 하면서 어느 선생님(교장선생님)도 학급에서, 전체 모임에서, 학생의 ‘책임과 의무’에 대해 많이 언급하셨지 우리 학교 학생으로서 누릴 수 있는 ‘권리와 자유’에 대해 말씀하시는 것을 들어 본 기억이 없다고 한다.

셋. 지난해 교과서 모니터링을 하면서 살펴 본 초·중·고 교과서 단위마다 ‘학교는 나(학생)에게 있어서 무엇을 제공하는 하는 곳이며, 나는 학교라는 조직과 구성원들 중 어떤 위치에 있으며, 이 속에서 어떤 활동을 할 수 있는지?’ 등 ‘나와 학교, 학교와 나’ 속에서 ‘나’의 정체성을 언급한 곳을 찾아 볼 수가 없었다. 교과서 여러 부분에서 ‘국가와 사회에 대한 권리와 의무, 책임과 자유 등 민주시민으로서 갖추어야 할 자질과 정체성’을 기술되고 있는 것과는 달리, 학생 스스로 생활하는 터전에서 자신과 학교의 관계와 정체성을 교육 받을 수 있는 내용이 빠져 있다는 것은 예상 밖이었다. 결과적으로 대부분의 학생은 ‘학교 속의 나’로 인식하고 주어진 교칙에 따라 생활하고 있다.

일반계고등학교에 있다 보니, 학생들은 중간고사 날짜 선정에 자주 불만을 나타낸다. “왜 어린이날, 어버이날을 끼워서 1학기 중간고사를 보느냐, 왜 추석 직후에 2학기 중간고사를 보느냐?”며 가족의 의미와 조상 친지들을 찾아보는 미풍양속의 뜻을 기리는 것을 떠나 선생님들은 우리가 쉬(노)는 꼴을 보지 못하는 것 아니냐고 하소연한다. 학교마다 중간고사 기간이 다르고 사정이 있겠지만 학사일정을 계획할 때 학생과 학부모의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요한 부분이다.

학생이 몸이 아프다고 해서 보건실로 가게 했지만 그 학생은 그냥 교실에 있겠다고 했다. 왜 그러냐고 하니, 주변 친구들이 요일과 시간표를 확인해 보며 대답한다. “선생님 지금은 보건실은 문이 닫혀 있을 시간이에요.” 보건교사가 없는 학교가 대부분인 현실에서 보건실 운영의 한계를 드러내는 순간이다.

일과 시간에 상담실 이용은 비밀보장과 개인의 프라이버시 존중은 물론이고 담임, 담당교사의 허락을 조건으로 하기 때문에 더욱 어렵다. 단위학교에 배치된 전문상담교사조차도 상담활동의 어려움을 호소한다. 따라서 대부분의 개인 상담은 일과 전 혹은 방과 후에나 할 수 있는 여건이다.

학교급식은 학생들에게 있어서 건강과 직결되며, 먹을거리교육의 핵심이라고 할

수 있다. 그러나 학생들은 급식비를 내고 먹을 수 있는 위치에 머물러 있다. 월별 식단을 짤 때 학생 대표가 참여할 수 있는 권리, 학부모 급식 모니터링에 머물지 않고 학생회 급식 모니터링을 통한 급식협의체 기구에 참여할 수 있는 권리가 보장되는 곳을 찾아보기 어렵다.

학생휴게실은 이른 아침부터 밤늦게까지 대부분의 시간을 학교에서 보내는 일반 계고 학생들에게는 매우 중요한 공간이다. 학생들은 화장실 다음으로 많이 가는 곳이며 친구들과 휴게실을 오가는 시간까지도 행복하다고 한다. 그러나 교내 구석진 곳에 매점으로서의 기능만을 갖춘 열악한 시설로 운영되고 있는 곳이 많다. 최근에는 단순한 매점 운영이 아닌 교실과의 거리를 고려한 문화 시설과 공간을 제 공함으로써 보다 유익한 학창 생활을 할 수 있는 곳이 생겨나고 있는 것은 바람직한 현상이다.

학생인권보장 방안을 위해 학생인권조례에 어떤 것들을 담아야 할 것인가?

먼저 학생인권조례에 담길 가치로는 ‘유엔아동권리협약’과 ‘교육기본법’에 있는 (교육이념), (학습권), (교육의 기회균등), (교육의 자주성 등), (학습자), (교원), (건전한 성의식 함양), (특수교육), (직업교육), (학생정보의 보호원칙) 등에서 찾을 수 있겠다. 그리고 지역별 특성에 맞는 ‘학교폭력예방과 치료를 위한 정책수립과 지원 방안’과 ‘다문화 가정과 교육에 대한 정책수립과 지원 방안’이 담겨야 한다고 본다.

다음 자료는 지난 2008~9.2까지 경남교육연대에서 경남학생인권조례제정을 위한 설문지를 만들어 조사한 결과 유의미하게 분류된 내용들으로써 구체적 조례안에 담아 볼 수 있다고 본다.

제1장 자유권

제1절 학생의 존엄성과 의사결정권

제2절 학생자치와 참여의 보장

제3절 신체의 자유

제4절 사상, 양심, 종교의 자유

제5절 표현, 집회, 시위의 자유

제6절 사생활(프라이버시)과 개인정보의 보호

제7절 정보 접근권

제2장 복지의 권리

제1절 교육권

제2절 쾌적한 교육환경과 건강권

제3절 안전권

제4절 휴식과 문화의 권리

제5절 적법절차와 권리실현절차의 권리

제6절 보호를 받을 권리

제3장 평등권

제1절 교육재정 등에서의 차별

제2절 학업성적에 의한 차별

제3절 부모의 소득수준 등에 의한 차별

제4절 성차(性差)에 의한 차별

제5절 다른 사유에 의한 차별

마무리

학생인권조례 제정이 교육 현장을 왜 이렇게 양극으로 뜨겁게 달구고 있는가? 라는 갈등의 물음을 이제는 긍정적 에너지로 보고 승화시켜야 한다고 생각한다. 교사가 학교에서 학생들과 만나는 모든 시간은 생활교육 활동이라고 보아야 한다. 수업시간조차 엄밀한 의미에서 교과지도활동과 인성교육이 동시에 이루어진다는 점에서 더욱 그러하다. 지금도 현장에서 많은 선생님들은 “생활교육의 본질은 ‘사랑’이라 믿어왔고 그것을 변함없이 실천하고 있는데도 솔직히 요즘 학생들 교육하

기가 너무 어렵고 힘들다.” 한다. 그 원인이 어디에 있는가에 대한 질문을 한 번 더 하게 된다.

학생들은 세계의 다양한 문화를 접하고 공유하며 생활습관, 가치관, 문화 등이 예전과 많이 달라지고 있다. 교사의 인성지도를 학부모가 일방적으로 수용하지 않는 것은 물론 내 자녀교육의 입장에서만 이해하려는 사례가 많아지고 있다. 교육 활동 중 발생한 사안에 대해 사회(언론, 법 등)는 학교에 더 이상 관대하지 않다. 시대 흐름에 맞추기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 할 것인가? 이미 교사와 학생 간에는 가치관과 문화에 있어서 많은 차이가 존재하고 있기 때문에 각자의 입장이 아닌 상대의 입장에서 바라봐야 한다는 것이다. 그 입장의 가치 기준이 인권이며, 최소한의 구현 방안으로 학생인권조례 제정의 필요성이 제기되고 있다고 보는 것이 일반적이다. 이러한 현실에서 본다면 우리는 학생생활교육과 학생인권은 교권과 학생인권이라는 우선순위로 볼 것이 아니라 두 가치를 추구할 수 있는 교육 환경을 만들어 갈 때 상호 소통되고 존중하는 관계로 나아갈 것이 분명해 보인다. 왜냐하면 학생인권조례 제정은 반드시 필요하나 서두를수록 학생인권은 현장에서 무늬만 남고 본질은 멀어지거나 왜곡될 수 있기 때문이다.

제 2 부

○ 학생인권조례

주제1

학생인권조례에 대한 고찰

임재홍(영남대 법학전문대학원 교수)

I. 서론

근대국가 이래 헌법에 의하여 국민의 기본적 권리를 보장하는 것은 각 국가의 일반적인 특징으로 자리잡고 있다. 그럼에도 헌법이나 법률에 의하여 과도하게 제한되는 경우가 있는가 하면(공무원이나 교원의 노동3권이나 정치적 권리), 헌법이나 법률적인 근거도 없이 법외적인 논리에 의하여 기본권이 제한되는 사례가 적지 않다. 특히 아동이나 학생의 인권이 그러하다. 아동이나 학생의 경우 미성숙성을 이유로 하는데, 학생의 경우 학교라는 특별한 영역을 이유로 하여 권리행사가 제한되었다.

경기도교육청이 2009년 추진했던 경기도학생인권조례(안)의 제정시도는 이러한 기존의 사고에 대하여 심각하게 의문을 제기하게 만든 사건이었으며, 그 만큼이나 격렬한 반대에 부딪혀 있다. 2010년 선거에서 진보적 교육감이 다수 선출되면서 학생인권조례의 제정 가능성은 커졌다.

중요한 것은 단지 학생인권조례를 제정한다는 것은 아닐 것이다. 오히려 학생도 인간이며 인간으로서 향유할 존엄과 가치를 가지고 있는 주체이며, 인간으로서의 누릴 인권을 가진 주체라는 인식이 보편적인 사고로 자리매김해야 된다는 점이다. 이를 위해서는 인권친화적인 사고와 더불어 뿌리깊은 편견과 차별의식을 제거하려는 노력이 병행될 필요가 있을 것이다.

II. 학생인권 제한의 근거

1. 학교재학관계를 특별권력관계로 보는 시각

학교생활에서 학생의 권리는 학교와 학생간의 재학관계의 법적 성격에 따른 권리의무관계에 의해 결정된다. 전통적인 행정법학의 입장에 의하면 국립학교의 경우 학교-학생의 법적 관계는 영조물이용관계로 보아 공법상의 특별권력관계로 보았고, 사립학교의 경우 사적 계약관계로 보았다.

이러한 논의는 독일이나 일본의 국가주의교육관, 전통적인 특별권력관계론의 연장선상에 있는 것이었다. 특별권력관계설에 의하면 국공립학교의 재학관계는 계약관계가 아니고 학교당국에 의한 특별히 강한 공권력 행사가 가능한 성립할 수 있는 권력관계로서 법적 근거 없이도 명령이나 징계가 가능하며, 사법심사는 배제되는 것이 특징이다. 특별권력관계론을 수정 내지 부정하려는 움직임이 없었던 것은 아니나, 여전히 특별행정법관계(부분사회설)로 일부만 수정된 상황이다.

특별권력관계는 교육과정에서 대표적으로 학생들의 권리를 부정하는 형태로 나타날 수밖에 없다. 특히 국가주의교육제도를 취하고 있던 독일, 일본, 한국의 경우 학생들은 피교육자 내지 관리대상에 불과했기 때문에 교육과정은 억압적이었고 기본적인 인권은 전혀 인정될 여지가 없었다.

2. 미성숙한 학생의 지도 필요성(?)

아동인 학생의 인권은 아동의 미성숙성과 피교육자라는 신분 때문에 기본적인 인권을 보장하지 않아도 된다는 사고가 강했다. 특히 자녀의 교육에 대한 부모의 권리를 자연권으로 인식하고 국가에 의한 공교육은 부모 자연권의 위탁 행사로 이해하는 사고에서는 부모의 자녀에 대한 친권이 위탁되어 교사가 행사할 수 있다고 본다. 이러한 교사의 권한에 차별을 포함한 각종 권한이 인정된다고 보게 된다.

김정래 부산교대 교수가 제11회 경기교육포럼에서 "경기도교육청의 학생인권조례안은 헌법에 규정된 능력에 따른 기회균등의 원리를 구체화하고, 현실화하는 노

력이 외면됐고, 오히려 위헌적이고 초법적인 내용을 담고 있다"고 밝혔다. 김 교수는 이날 기초강연에서 "인권조례안은 배우는 지위에 있는 학생을 사회계약설에서나 논의되는 자연상태의 자연인이나 이상적인 인격체로 전제하고 있다"며 "그러나 도덕권과 자연 상태를 강조하면 조례의 지위가 아니라 법률을 넘어서 초법적인 성격을 지니게 된다"고 주장했다. 이러한 주장 역시 아동의 미성숙성을 전제하고 있는 것이다.

실제 아동·청소년은 성인과 비교하여 공동체 내에서 독립한 한 주체로서 전적으로 자율적으로 행동하고 책임지기에는 신체적·정신적으로 미성숙한 미성년자로, 성장과정중에 있어 스스로 판단하여 결정하기보다 그를 도와 대신 판단·결정하여 줄 부모, 국가가 필요하며, 인격적으로 바르게 성장할 수 있도록 유해한 외부환경으로부터 보호하여 줄 부모, 국가가 필요하다.

과시즘체제에서 교육은 국가권력이 교육행정을 독점적으로 지배하여 왔다. 그래서 위로부터의 지배방식의 하나가 학생에 대한 통제권을 교원에게 부여한 것이었다. 이러한 방식은 종래의 유교문화와 결합하여 별 문제없이 수용되곤 했다. 따라서 교원의 포괄적인 통제권은 과시즘과 유교문화에 기반한 기득권이 되었고 법치주의에 우선하는 특권으로 존재하여 왔다. 교사들과 교원단체가 학생인권조례에 부정적인 입장을 갖는 것은 특권의 상실이 수반되기 때문일 것이다. 체벌 금지가 교사의 학생 통제권을 무력화시킬 수 있다는 우려는 사실 특권상실의 아픔의 우회적인 표현일 것이다.

그러나 엄밀히 말해서 부모나 국가가 아동의 권리를 포괄적으로 제한할 수 있는 법적 권한이 있다고 할 수는 없다. 부모의 자녀에 대한 교육의 자유와 권리는 아동의 교육기본권을 보장하기 위한 권리로서 우선적 교육권이며 교사의 교육권과 상호보완 내지 견제의 권리로서 인정되어야 할 것이기 때문이다. 따라서 이들 권리가 남용되어 아동의 권리가 침해될 경우에는 국가권력에 의하여 제한을 받아야 한다.

3. 비판

특별권력관계는 법률관계로 재정리될 필요가 있으며 법률관계로 규율될 수 없는 경우에만 고려될 수 있다. 그런데 아동학생의 권리는 이미 헌법적으로 보장되어 있는 것이고 법률에 의한 제한이 없다면 당연히 헌법상 보장된 권리가 존중되어야 한다. 따라서 학생인권조례를 만든다면 이는 헌법에 보장된 아동학생의 인권을 확인하는 의미로 보는 것이 타당할 것이다. 다만 종래 법적 근거도 없이 사실상 이루어진 학생인권침해의 현실과 이를 어정쩡하게 인정해 온 잘못된 관행을 시정한다는 의미에서는 확인적 의미 이상을 가지게 될 것이다.

III. 학생인권의 보장은? - 인권조례의 형식 v. 법률의 형식

헌법에서 보장되는 기본적 인권은 다른 공적 가치(국가안전보장, 질서유지, 공공복리)를 위해서 제한될 수 있다. 이 경우에도 법률적 근거가 있어야 하고 필요 최소한의 침해라는 비례원칙이 적용된다. 따라서 학생의 인권을 제한할 합리적인 근거와 최소침해의 수단이 마련된 법률이 없다면 그 어떤 논리로도 학생의 인권제한을 정당화할 수 없다. 아동권리협약은 헌법상 보장된 권리를 아동이라는 대상을 두고 재정리된 것에 불과하다.

우리나라에서 학생인권보장과 관련된 조항이 전혀 없는 것은 아니다. 초중등교육법 제18조 제1항은 “학교의 장은 교육상 필요한 때에는 법령 및 학칙이 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 기타의 방법으로 지도할 수 있다”고 규정한다.¹⁾ 2008년 3월 시행된 초중등교육법 제18조의4는 “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생 인권을 보장해야 한다”고 명시하고 있다. 이 두 조항은 너무나 추상적이고 상호 충돌하는 면까지 있어 문제해결에 전혀 도움이 되지 못한다.

학생의 재학관계 및 교육과정은 매우 중요하다. 즉 법률적으로 자세하게 규정이

1) 초·중등교육법 시행령 제31조 제7항은 “학교의 장은 법 제18조제1항 본문의 규정에 의한 지도를 하는 때에는 교육상 불가피한 경우를 제외하고는 학생에게 신체적 고통을 가하지 아니하는 훈육·훈계등의 방법으로 행하여야 한다.”고 규정하였다.

되어 있어야 한다. 그럼에도 학생인권조례가 논란이 되는 것은 이미 법률적으로 학생인권과 그 한계가 마련되어 있어야 함에도 불구하고 그렇지 못하기 때문에 발생한 것으로 보아야 할 것이다.

사실 우리나라 교육법제는 상당히 문제가 많다. 특히 교육관련법률의 해석에서 국공립학교는 공법관계로 그것도 지독 감독을 주된 내용으로 하는 권력적 관계로 구성되어 있다. 사립학교 관련해서는 학교설립자의 권한을 인정하는 사법관계에 국가의 지도 감독이라는 질서행정 위주의 구성을 취하고 있다. 이를 학생의 교육 기본권과 인권보장을 위한 법관계로의 재편이 필요하다.²⁾

물론 입법적 해결이 미진한 상황이기 때문에 그 이전에 조례로서 학생자치와 인권보장을 하지 못할 이유는 없다. 오늘날 많은 국가들이 인권보장을 위한 법률을 제정하여 시행하고 있음에도 지방자치단체들이 조례를 통하여 이를 보완하고 구체화하고 있는 점을 감안한다면 더욱 그러할 것이다.

제일 바람직한 것은 법률이 최대한 상세하게 인권을 보장하는 것이다. 일본의 경우에 인권조례제정운동이 매우 활발한데 이것은 중앙정부가 제정하는 인권관련 법령의 미흡함에 기인하고 있다. 일본에서의 조례제정운동은 상당한 역사와 성과를 가지고 있다. 특히 지방분권의 흐름속에서 정보공개조례제정운동과 이를 통한 지방자치단체장에 대한 업무통제의 오랜 역사를 가지고 있다.

일본에서 인권조례제정운동은 지난 1980년 이후 부락민³⁾으로 대표되는 신분차별 철폐가 그 기원을 이루고 있다.⁴⁾ 1985년 오오사카부 부락차별조사 및 규제 등에 관한 조례가 대표적이다. 오사카는 산하 지자체별로 다양한 인권 개선 시스템을 적극 지원하는 한편, 부(部) 산하 인권박물관 운영 등을 통해 일본의 인권 견

2) 신현직 교수는 국공립학교를 불문하고 학교-학생의 법적 관계를 교육자치가 가능한 “교육법상의 재학계약관계”로 파악하여 종래의 특별권력관계, 공법상 계약관계론, 사법상 계약관계론을 극복하고 “교육법상 특수한 계약관계”로 설정하자고 주장한 바 있다.

3) 부락민은 근대화 이전 한국의 ‘백정(白丁)’과 유사한 최하위 신분으로, 최근까지 결혼과 회사 입사 등의 과정에서 극심한 차별을 받아왔다. 특히 부락 차별이 극에 달했던 1930년대 오사카 지역을 중심으로 한 부락민 10명 중 4명은 재일 한국인으로, 신분 차별의 정도가 심각했던 것으로 확인됐다. 광주일보 2009년 10월 7일자.

4) 1975년 발생한 ‘부락지명총람’ 사건은 일본의 인권 개선 움직임에 기폭제가 됐다. ‘부락총람’은 일본 내 5천 300여곳의 피차별 부락(部落)의 이름과 위치, 직업 등을 담은 책으로, 일본 내 신분 차별의 주된 자료로 활용됐다.

인차 역할을 하고 있다. 현재 일본의 지자체 1천835곳 가운데 인권 관련 조례가 제정·시행 중인 곳은 399곳(21.7%)에 달한다.⁵⁾ 지자체 다섯 곳 가운데 한 곳 이상은 ‘인권 조례’를 토대로 인권 관련 행정을 펼치고 있다.⁶⁾

2000년 제정된 카와사키시 아동의 권리에 관한 조례⁷⁾는 1989년 유엔에서 채택된 「아동의 권리에 관한 조약」의 이념에 근거해 만들어졌다. 이 조례는 아동의 권리에 관한 시 등의 책임, 인간으로서 소중한 아동의 권리, 가정, 육아 교육시설 및 지역의 아동 권리 보장 등에 관하여 정함으로써 아동의 권리보장을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

이 조례에서 예시되고 있는 아동⁸⁾의 권리로는 ① 안심하고 살 권리(제10조)⁹⁾, ② 그 자체로 존중받을 권리(제11조), ③ 자신을 방어하고 보호할 권리(제12조), ④ 자유롭게 행동하고 행복할 권리(제13조), ⑤ 자기결정권(제14조), ⑥ 참여의 권리(제15조), ⑦ 필요에 따라 지원을 받을 권리(제16조) 등이 있다. 교육시설에서 아동의 권리로는 ① 학대 및 차별을 받지 않을 권리(제23조), ② 집단 괴롭힘을 받지 않을 권리(제24조), ③ 프라이버시 및 정보의 권리(제25조), 기타 자치활동의 권리등이 보장되고 있다.

5) 2007년 1월 29일 기준 통계이다. 도모나가 겐조, “일본의 인권상황과 인권조례 제정의 배경”, 국가인권위원회 주최 토론회, 일본의 인권조례 제정 사례와 한국에서의 과제, 2007, 11쪽.

6) 광주일보 2009년 10월 6일자.

7) <http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/kodomo/jourei.htm>

8) 이 조례가 적용되는 육아 교육시설에는 아동복지법(쇼와 22년 법률 제164호)에서 규정하는 아동복지시설, 학교교육법(쇼와 22년 법률 제26호)에서 규정하는 학교, 전수학교, 각종 학교 기타 시설 중 아동이 육아하고 교육 데 입소, 통소 또는 통학하는 시설을 포함하고 있다.

9) 제10조 아동은 안심하고 살 수 있다. 이를 위해서는 주로 다음에 열거하는 권리가 보장되지 않으면 안 된다.

- (1) 생명이 보호되고 존중되는 것.
- (2) 애정과 이해를 가지고 양육하는 것.
- (3) 모든 형태의 차별을 받지 않는 것.
- (4) 모든 형태의 폭력을 받지 아니하거나 방치하지 않는 것.
- (5) 건강을 배려하고, 적절한 의료를 제공, 및 육아에 부합하는 생활을 할 수 있는 것.
- (6) 평화와 안전한 환경에서 생활할 수 있는 것.

IV. 결론

우리나라에서 학생(아동)인권보장을 위한 법제는 이제 시작 단계에 있다. 학생인권의 보장과 제한은 무엇보다 교육의 목적에 따를 필요가 있다. 법제상의 교육의 목적을 보면 인간정신의 발달과 사회적 불평등의 감소(퐁도르세), 각각의 육체적 정신적 지적 능력의 전면적인 발달(1848년 프랑스헌법초안), 인격의 완전한 발전과 인권 및 기본적 자유의 존중의 강화(세계인권선언 제26조 제2항, 인격과 그 존중의식의 충분한 발전(A 규약 제13조 1항)을 들 수 있다.

국민교육제도는 인격의 전면적 발달이라는 교육목적을 배제하면 애국적 국민 즉 순종하는 공민의 형성을 주목적으로 하고 있다는 비판에 직면하지 않을 수 없다. 공교육은 어린이의 학습권을 중심으로 행해져야 하며, 어린이가 미래사회의 주권자로서 행복하게 생활할 수 있도록 능력을 개발하는 교육이어야 한다. 교육의 궁극적 목적은 어린이의 인격형성이며, 이는 인간의 존엄과 가치를 전제로 해야, 그러므로 현대적 인권의 핵심인 생존권 즉 즉 인간다운 생활을 할 권리의 필수적 전제로서의 교육은 궁극적으로 헌법상의 최고 이념이자 인권의 궁극목적인 인간으로서의 존엄과 가치를 궁극목적으로 해야 한다.

주제2

학생인권조례의 내용상 쟁점*

- 경기도학생인권조례(안)을 중심으로 -

오 동 석(아주대 법학전문대학원 교수)

가. 머리말

경기도교육청이 추진했던 경기도학생인권조례는 2009년 경기도학생인권조례제정 자문위원회의 초안 발표 이후 보수언론의 집중포화를 받았다. 2010년 6월 지방선거 이후 학생인권조례를 추진하는 교육감이 다수 등장함으로써 다시금 학생인권조례 관련 쟁점들이 재점화되었다. 그러나 헌법연구자의 눈으로 보면, 학생인권조례안에 반대하는 의견은 인권과 헌법을 비롯한 법규범에 대한 오해와 편견으로 가득 차 있다.

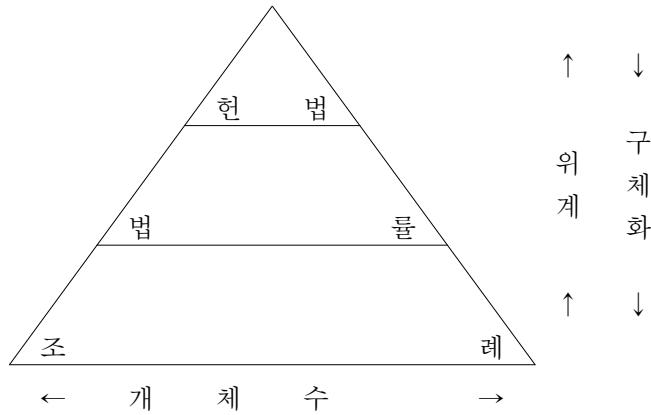
나. 학생인권조례의 인권기준과 규범구조

조례의 인권보장 기준

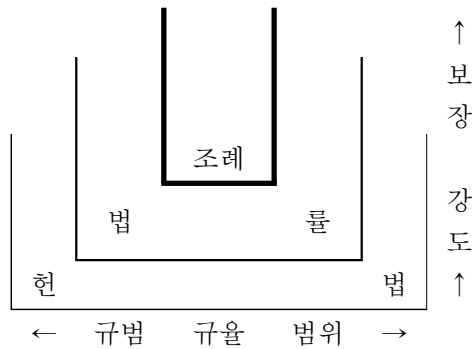
헌법과 법률 그리고 인권조례의 관계를 아래의 <그림 1>과 같이 설명할 수 있다.

* 이 글은 오동석, “경기도학생인권조례 제정의 헌법적 의미,” 경기도학생인권조례(경기도교육청 주최, <토론회>), 2010.3.7, 25-32; 오동석, “학생인권조례에 대한 헌법학적 접근,” 아동의 참여(한국아동권리학회/ 국가인권위원회 주최, <2010년 한국아동권리학회 춘계학술대회>), 2010.5.7, 49-74; 오동석, “경기도 학생인권조례안의 제정경과와 쟁점 그리고 전망,” 인권조례제정운동의 전망과 모색: 희망의 패러다임(2010 광주아시아포럼 주최, 국가인권위원회 광주인권사무소 주관, <2010 광주아시아포럼>), 2010.5.19-20, 299-321에 근거하여 작성한 것임.

〈그림 1〉 법규범 형식에 따른 위계도



〈그림 2〉 법규범 형식에 따른 인권보장의 강도



경기도학생인권조례안의 규범구조

경기도학생인권조례의 구조는 크게 총칙, 학생인권 규정, 인권 보장 및 구제 등의 세 부분이며, 그것은 각각 ‘제1장 총칙’, ‘제2장 학생의 인권’, ‘제3장 학생인권의 진흥’ 및 ‘제4장 학생인권침해에 대한 구제’ 등으로 구체화되어 있다.¹⁾

1) ‘경기도학생인권조례안’은 2010년 3월 22일 입법예고안에 따른다. 경기도교육청, <http://www.goe.go.kr/?menugrp=030101&master=bbs&act=view&master_sid=37&sid=60&Page=1&SearchColumn=&SearchValue=&SearchSchool=&SearchRecruit=>>, 검색일: 2010.5.3.

가) 총칙

총칙은 조례를 제정한 목적과 개념 정의 그리고 인권 보장에 대한 일반원칙 규정 등으로 구성된다. 그 중에서도 일반원칙 규정은 다시 두 가지로 나뉜다. 하나는 실령 조례에 열거되지 않은 인권이 있다고 하더라도 그것은 열거되지 아니 한 이유로 경시되어서는 안되며 그 또한 보장되는 것임을 확인한 것이다. 왜냐하면 사람들은 흔히 조례에 열거된 인권만이 보장된다고 오해할 수 있기 때문이다. 헌법도 제37조 제1항에서 이러한 내용을 규정하고 있다.²⁾

다른 하나는 인권 제한의 한계에 대한 규정이다. 즉 모든 인권이 무제한의 절대적 권리가 아닌 이상 불가피한 경우에는 제한될 수밖에 없는데, 그 경우에도 인권을 유명무실하게 할 정도의 제한까지 허용해서는 안 되기 때문에 인권의 제한에 대하여 다시 한계를 지우는 규정이 필요하다. 헌법과 마찬가지로 인권의 본질적 내용을 침해하지 않도록 하되, 학교에서의 교육 목적상 필요한 경우에는 제한할 수 있는 근거를 마련하는 것이다. 물론 이 경우에도 학생의 참여 아래 제·개정되는 학교의 규정으로써 하되 교육의 목적과 제한되는 인권 사이에 비례관계가 있을 것을 요청한다.

나) 학생의 인권 목록

학생인권조례의 핵심적인 부분은 학생의 인권을 구체적으로 예시하는 부분이다. 그 내용은 인권의 범위가 넓은 만큼 다양할 수밖에 없고, 조례의 특성상 지방자치 단체에 따라 다를 수밖에 없다. 그 모든 인권을 다 망라할 수 없기 때문에 때로는 추상적인 규정이 때로는 구체적인 규정이 또 때로는 정책적 규정이나 노력의 무 조항이 조례에 담겨지게 된다.

경기도학생인권조례안에서 학생 인권의 구체화는 ① 학생 인권의 확인 및 학생 인권의 구체화, ② 학교에 대한 금지의무 부여, ③ 학교 및 교육감의 노력의무 부과 등의 세 가지 차원으로 구성된다.

2) 이에 대하여는 권혜령, “헌법에 열거되지 아니한 권리에 관한 연구: 미국 연방헌법 수정 제9조를 중심으로,” 박사학위논문, 이화여대, 2008.

첫 번째는 헌법상 기본권을 학생에게 구체적으로 확인하는 것이다. 예를 들면, “학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 가진다.”(안 제12조 제1항)는 조항이 그것이다. 이것의 헌법적 근거조항은 사생활의 자유, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권 등이다. 나는 법률의 구체적 근거 없이 학교가 학생들에게 교복 착용이나 피머와 염색 등을 규제할 수 있는지 의문이다. 가능한 것은 어디까지나 교사의 일정한 조언 내지 권유 정도일 것이다. 다만 학생 스스로 개인의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 일정 정도 기준을 정하는 것은 허용된다고 할 것이다.

두 번째는 학교에 대하여 일정한 내용의 구체적 금지의무를 부과하는 것이다. 예를 들면 경기도학생인권조례안은 학교에 대하여 두발의 길이를 규제할 수 없도록 명시하고 있다(안 제12조 제2항). 왜냐하면 두발에 대하여 길이로써 제한하는 것은 교육의 목적과 무관하며, 최소한 그것을 정하는 문제만큼은 학생의 판단에 전적으로 맡겨야 한다고 판단했기 때문이다. 그것은 학생 인권의 최소한의 보장내용이며 인권의 수비범위로서 학교에 대하여 구체적 금지의무를 부과한 것이다. 나는 헌법규범의 해석을 통하여 이러한 내용을 도출할 수 있다고 생각하지만, 경기도학생인권조례가 제정된다면 적어도 경기도 내에서 이 조항은 학교의 자율권에 대한 한계를 의미한다.

마지막 차원의 것은 학교 또는 교육감에 대하여 적절한 노력을 다할 의무를 부과하는 것이다. 예컨대 “학생은 건강하고 쾌적한 환경에서 교육을 받을 권리를 가진다.”(안 제22조 제1항)는 규정이다. 이것은 헌법이 보장하는 교육을 받을 권리와 환경권을 확인한 것이다. 그런데 어느 정도의 수준으로 권리를 보장할 것인지를 조례로써 규정하는 것은 쉽지 않다. 때로는 이것을 뒷받침하는 예산이 확보되지 않으면 공허한 권리가 될 수 있기 때문이다. 따라서 “학교는 적절한 양과 질의 도서 및 도서관 공간 확보, 청결한 환경의 유지, 화장실과 적절한 탈의 및 휴게 공간의 확보, 적절한 냉난방 관리, 녹지 공간 확대 등 최적의 교육환경 조성을 위하여 노력하여야 한다.”(안 제22조 제2항)고 그 구체적 예시를 들어가며 일정한 내용의 시설을 갖출 의무를 ‘법적으로는 느슨하게’ 부과한 것이다.

다) 학생 인권의 보장 및 구제 제도

모든 권리는 선언되는 것에 그쳐서는 안 되고, 법적으로 또는 제도적으로 담보되어야 한다.³⁾ 그것은 권리의 실효성(實效性)을 보장하기 위함이며, 가장 대표적인 수단은 재판을 통한 보장일 것이다. 또한 조례인 경우 인권침해 행위에 대하여 과태료를 부과하는 조항을 별도로 둘 수도 있다.

그러나 인권에 대한 보장은 무엇보다 인권에 대한 의식과 이해를 고양하는 것이 가장 근본적이면서 효과적인 방법이다. 경기도학생인권조례안이 인권교육 그리고 인권 침해에 대한 상담과 조사 및 시정권고 등의 수단을 택한 상담과그 때문이다. 실제 많담과나라에서 학생의 인권에 대한 침해를 구제하기 위하여 ombudsman 제도를 활용하고 있기도 하다.⁴⁾

이에 대하여 “인권조례안은 법치주의를 훼손할 가능성을 내포한다”며 “인권조례안 제4장에서 볼 수 있듯이 학생의 권리는 마치 초법적으로 구제될 수 있는 것처럼 기술되어 있다”는 비판이 있었다.⁵⁾ 그런데 이러한 비판은 수긍하기 어렵다. 경기도학생인권조례안은 조례 위반행위에 대한 과태료 부과 규정도 없기 때문이다. 더욱이 학생인권옹호관은 직접 구체적인 조치를 취할 수 있는 것이 아니라 권한 있는 기관에 대하여 권고할 수 있는 권한만을 가지고 있기 때문에(안 제42조 참조) 절대 초법적일 수가 없기 때문이다. 학생인권옹호관의 권한이 독립적으로 업무를 수행하되 일정 조치에 대한 권고를 하는 것에 머무르는 것은 인권과 타율적 강제는 어울리지 않으며 또한 법적 구속력을 강화하는 것이 인권을 보장하는 최선은 아니라고 판단했기 때문이다.⁶⁾

사실 범죄행위에 대하여 아무리 강력하게 처벌해도 범죄가 사라지는 것은 아니다. 학생인권조례가 학생들에게 자율권을 부여하여 스스로 책임감을 키워나갈 수 있는 기회를 주듯이 끊임없이 얘기를 듣고 토론하며 권고함으로써 조례의 실효성

3) 인권의 ‘법을 통한 일반화’의 불가피성을 강조하는 견해로는 이상돈, *인권법*, 세창출판사, 2006, vii 머리말.

4) 성공회대학교 인권평화센터, *학생인권 보장을 위한 경기도 조례안 개발연구*, 경기도교육청, 2009.11.30, 197-199.

5) 세계일보 2010.3.3.

6) “경기도학생인권조례 최종안 해설,” 경기도학생인권조례 토론회, 주최: 경기도교육청, 2010.3.7, 54.

을 확보해 가는 것이 더디지만 가장 확실하게 인권조례를 실현하는 일이다. 인권 옹호관의 본질적인 역할은 그 촉진자 구실을 하는 것이다.

아. 경기도학생인권조례안의 쟁점사항

학생의 인권은 다양한 유형으로 범주화될 수 있다. 경기도학생인권조례안이 규정하고 있는 학생의 인권을 모두 분석하는 것은 적절하지 않을 것이다. 여기에서는 경기도학생인권조례안을 둘러싸고 논란이 벌어졌던 쟁점사항을 중심으로 일반적 자유권, 교육 관련 권리, 자치와 참여의 권리 등 세 가지로 나누어 살펴보았다.

일반적 자유권

가) 체벌 문제

일반적 자유권에는 여러 가지 권리들이 포함될 수 있다. 먼저 체벌에 관한 것이다. 체벌은 주로 직접적인 신체적 접촉인데, 엎드려뺨쳐, 운동장 돌기, 팔 들고 서 있기 등과 같은 간접적인 방법도 학생의 신체상 감당하기 어려운 정도면 체벌의 범주에 해당한다.⁷⁾

폭력적 부모 아래에서 자라난 사람이 폭력적 부모가 되는 악순환의 문제는 이미 익히 알려진 사실이다. 그런 점에서 학교에서의 체벌이 우리 사회의 폭력을 재생산 기제 중 하나라는 비판을 면하기는 어렵다. 특히 남성의 경우 군대는 또 하나의 중요한 폭력의 재생산 기제이다.

(1) 체벌 관련 법규정과 그 해석

헌법 제12조 제1항 제1문은 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다.”고 규정하고 있다. 헌법재판소 판례에 따르면, “신체의 자유는 모든 기본권 보장의 전제가 되

7) 김혜선, “체벌의 정당성 여부에 관한 연구,” 석사학위논문, 성신여대, 1994, 8. 체벌의 개념과 유형에 대하여는 또한 오태열, “체벌에 의한 학생인권 침해에 관한 연구: 미시적·상호작용적 이해를 중심으로,” 박사학위논문, 경상대, 2005, 29-33.

는 것으로서 신체활동을 자율적으로 할 수 있는 신체거동의 자유와 함께 신체의 안전성이 외부로부터의 물리적인 힘이나 정신적인 위협으로부터 침해당하지 아니할 자유를 포함한다.” 이러한 “신체의 자유는 헌법상 모든 기본권 보장의 중국적 목적이자 기본이념이라 할 수 있는 인간의 존엄과 가치에 밀접하게 관련되어 있으므로 그 침해 여부는 헌법 제37조 제2항에 따라 엄격하게 심사되어야 한다.”⁸⁾

헌법은 제37조 제2항에서 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 기본권을 제한할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 학생에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않다. 더욱이 초·중등교육법⁹⁾ 제18조의4는 “학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다”고 규정하고 있다.

한편 헌법 제6조 제1항은 국회의 동의를 얻어 조약을 체결·비준·공포하면 자동적으로 국내적 효력을 획득하는 방식을 취하고 있다. 대한민국은 1990년 9월 25일 ‘유엔 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the rights of the child)’(아래 “유엔아동권리협약”)에 서명하고, 1991년 12월 20일 비준하여 조약당사국이 되었다. 국내 학설과 관례에 따라 유엔아동권리협약은 법률의 효력을 가지고 있다. 유엔아동권리협약 제19조 제1항은 모든 형태의 신체적·정신적 폭력으로부터 아동을 보호하도록 하고 있다.

체벌은 신체에 가해지는 물리적 힘이기 때문에 헌법과 법률 그리고 유엔아동권리협약에 의해 아동에게 보장되는 신체의 자유에 대한 제한임은 자명하다. 그런데 체벌이 아동의 신체의 자유에 대한 제한으로서 이른바 교육적 목적에 의하여 정당화될 수 있는가의 문제가 대두된다. 이와 관련 초·중등교육법 제18조 제1항 본문은 학생의 징계와 관련하여 “학교의 장은 교육상 필요한 때에는 법령 및 학칙이 정하는 바에 의하여 학생을 징계하거나 기타의 방법으로 지도할 수 있다.”고 규정하고 있고, 초·중등교육법 시행령¹⁰⁾ 제31조 제7항은 “학교의 장은 법 제18조 제1항 본문의 규정에 의한 지도를 하는 때에는 교육상 불가피한 경우를 제외하고

8) 현재 2003.12.18. 선고 2001헌마163 결정; 현재 2002.7.18. 선고 2000헌마327 결정.

9) [시행 2008. 6.22] [법률 제8917호, 2008. 3.21, 일부개정]

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

는 학생에게 신체적 고통을 가하지 아니하는 훈육·훈계등의 방법으로 행하여야 한다.”고 규정하였다.

먼저 법률의 “기타의 방법”은 체벌에 대한 명확한 근거규정이라고 볼 수 없다. 그러므로 시행령을 헌법합치적으로 해석하면, 그 의미는 체벌을 금지하고 있는 것으로 제한적으로 해석되어야 한다. 이를 반대해석하여 교육상 불가피한 경우 예외적으로 체벌을 가할 수 있는 것으로 해석한다면, 시행령은 위헌으로 판단되어야 한다. 그 근거로서 초·중등교육법 제18조 제1항 본문 “기타의 방법”을 든다면, 그것은 포괄적 위임 금지의 원칙에 해당하여 관련 법률규정 또한 위헌이다. (그런데 포괄적 위임을 정당화하는 이론이 바로 ‘특별권력관계’론이다.)

따라서 학교에 재학 중인 학생에 대하여 교육행정청 또는 학교가 학생의 인권과 관련하여 법률의 구체적인 근거가 없는 한 포괄적인 또는 특별한 권한을 가져서는 안되는 것이다. ‘교복 입은 시민’으로서¹¹⁾ 학교와 학생의 관계는 “인격주체 상호간의 관계”¹²⁾이다. 학생이 미성년자이기 때문에 가지게 되는 법률행위의 제약성은 법률에 근거가 있는 경우에 한정된다. 즉 학생의 기본적 인권을 개별적 법률의 구체적 근거 없이 학교가 제한할 수는 없다.¹³⁾

만약에 법률에 체벌에 관하여 명시적 근거규정을 둔다면, 그것을 어떻게 보아야 할 것인가? 그 경우 헌법 제37조 제2항의 비례원칙에 따라 판단하여야 한다. 먼저 목적의 정당성을 보면, 체벌론자들은 이른바 ‘교육의 목적’을 들 것이다. 그런데 교육의 목적이 자율적 인격체의 양성에 있다면, 체벌이 교육의 정당한 목적에 부합하는 것이라고 볼 수 없다. 따라서 체벌은 교육 목적에 부합하는 수단이 아니다.

또한 아직 법적 권리를 온전하게 보장받지 못하는 아동의 법적 지위를 고려한다면, 신체의 자유를 제한하는 체벌은 엄격하게 판단되어야 한다. 그렇다면 피해 최소성의 원칙이 엄격하게 적용되어야 하며, 덜 제한적인 방법이 있는 경우 체벌은 정당화될 수 없다. 그런데 체벌 없이는 교육이 이루어질 수 없는 경우란 생각하기 어려우므로 체벌은 피해최소성의 원칙을 통과하지 못한다.

11) 물론 이것은 비유적인 표현이며, 학생에는 당연히 교복을 입지 않는 초등학생도 포함된다.

12) 김남진/ 김연태, 행정법 I, 법문사, 2009, 110.

13) 같은 의견: 위의 책, 114.

따라서 법률에 근거를 두는 경우에도 차별은 헌법적으로 정당화되기 어렵다.

(2) 차별에 대한 헌법재판소의 판례¹⁴⁾

헌법재판소 판례에서 핵심문제는 교사의 차별행위에 대한 형법적 판단으로서 그것이 위법성조각사유로서의 정당행위에 해당하는지의 문제이다. 왜냐하면 헌법과 교육관련법 그리고 유엔아동권리협약의 해석상 차별은 허용되지 않는데, 만약 교사가 차별을 가한 경우 그를 폭행죄 등으로 형사처벌해야 하느냐의 문제가 제기 되기 때문이다. 법률이 허용하지 않는 행위가 모두 형사처벌 대상인 것은 아니고, 죄형법정주의에 따라 형사법상 처벌요건을 충족해야 하기 때문이다.

그런데 형법 제20조는 “법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회 상규에 위반되지 아니하는 행위는 벌하지 아니한다”고 규정하고 있다. 이때 사회상규에 위반되지 아니하는 행위라 함은 법질서 전체의 정신이나 그의 배후에 놓여 있는 사회 윤리, 도의적 감정 내지 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위를 말하는 것이어서, 어떠한 행위가 사회상규에 위배되지 아니하는가는 구체적 사정 아래서 합목적적·합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단되어야 한다. 즉 교사가 법이 허용하지 않는 차별을 가하고 그것이 형법상 구성요건에 해당하는 경우에는 징계의 대상이 되어야 하지만, 교사를 형사처벌해야 하느냐는 개별적으로 판단할 필요가 있는 것이다.

헌법재판소의 논지는 다음과 같다.

각국의 역사적, 사회적, 문화적인 배경과 국가의 성격에 따라 다소 차이는 있으나 동서양을 막론하고 차별은 중세에 이르기까지 가장 효과적인 교육수단으로 여겨져 왔다. 근대에 이르러 많은 교육사상가들에 의해 차별이 근본적인 비난을 받게 되면서 점차 완화과정을 견게 되었으며, 현대에 이르러서는 미국의 일부 주나 소수국가를 제외한 대부분의 선진국에서 차별이 비인간적이고 학습에 부정적인 영향을 준다는 이유 등으로 법으로 금지하는 경향이다.

우리나라 사람들의 통념도 차별에 대해서는 상당히 관용적이었는데, 해방 후 아

14) 헌재 2006.7.27. 선고 2005헌마1189 결정.

동중심교육이념에 의거하여 체벌에 대해 부정적인 입장을 취하는 사람들이 늘어나고, 아울러 청소년들의 반사회적, 반윤리적 행동, 폭력범죄의 증가가 사회문제로 부각되면서 체벌에 대한 찬반 논쟁이 심화되었다. 이에 대통령 자문 교육개혁위원회는 1997. 6. 2.자 보고서에서 체벌은 “21세기를 살아가게 될 신세대의 감각에 맞는 효과적인 생활지도 수단이 아니며 교육적 효과보다는 학생의 정신적 상처를 유발시키고 폭력을 재생산하는 부작용을 초래할 수 있으므로 학생의 인간적 존엄성이 존중되는 풍토를 조성하기 위하여 학교 내에서의 체벌을 금지하고 이를 교육 관련법에 반영토록 한다”고 보고하였으며 그에 따라 교육관련 법령이 정비되기에 이르렀다.

교육기본법 제12조 제1항은 “학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육과정에서 존중되고 보호된다”고, 제2항은 “교육내용, 교육방법, 교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다”고 규정하고 있고, 초중등교육법(1997. 12. 13. 공포, 1998. 3. 1. 시행) 제18조 제1항은 “학교의 장은 교육상 필요한 때에는 법령 및 학칙이 정하는 바에 의하여 학생을 징계하거나 기타의 방법으로 지도할 수 있다”라고 규정하고, 그 시행령 제31조 제7항은 “학교의 장은 법 제18조 제1항 본문의 규정에 의한 지도를 하는 때에는 교육상 불가피한 경우를 제외하고는 학생에게 신체적 고통을 가하지 아니하는 훈육·훈계 등의 방법으로 하여야 한다”라고 규정하였다. 즉, 징계방법으로서의 체벌은 허용되지 않으며, 기타 지도 방법으로서도 훈육·훈계가 원칙이고 학생에게 신체적 고통을 가하는 체벌은 교육상 불가피한 경우에 예외적으로만 허용된다는 취지다. 이러한 법령들에는 시대적인 조류에 따라 교육과정에서 학생들의 기본적 인권을 특별히 존중하겠다는 입법자의 결단이 서려있다.

심한 체벌은 대상학생의 신체의 자유를 제한하고 인격권 내지 인격성장의 권리에 손상을 가져 올 수 있다. 다만 정도가 심하지 않은 체벌은 체벌대상 학생에게도 학습의 효과를 높여주고, 질서가 유지된 상태에서 공부할 수 있도록 함으로써 다른 학생들의 학습권을 보호할 가능성이 있다. 또 교육목표를 실현하는 과정에서

훈계와 벌, 지도와 징계 등이 필요할 수 있으므로 교사는 체벌을 효과적인 교육방법의 하나로 여길 소지가 있다. 이처럼 학교체벌에는 체벌대상 학생과 교사, 다른 학생의 이해관계가 얽혀 있으므로 그 규율의 형식과 내용, 절차는 법령에 의해 엄격하게 정해져야 한다. 따라서 교사가 학생에게 체벌을 하려면 원칙적으로 위예본 법령과 규정을 준수하여 행해야 한다. 물론 학생생활규정만이 체벌의 정당성 여부를 판단할 때 절대적인 기준이 되는 것은 아니지만, 교사가 이를 무시하고 직무상의 재량이라는 이유로 멋대로 체벌을 가하는 행위는 특별한 사정이 없는 한 사회통념상 용인되기 어려울 것이다. 이미 교육관련 법령에서 체벌은 자유롭게 선택할 수 있는 교육방법이 아니라 극히 제한적인 지도방법으로 정하였고 학생생활규정은 이를 구체화하였으며, 학교는 민주주의를 학습하는 기본적인 장소이므로 교사가 먼저 인권과 적법절차를 중시하는 모범을 보여야 하기 때문이다.

미성년의 학생들은 교육을 통하여 인격을 형성하여 가는 과정에 있는데, 정신적 신체적으로 감수성이 예민하고 행동을 절제하기 어려운 질풍노도의 시기에 있다. 사회환경이 급변하면서 오늘날의 청소년들은 자신의 개성과 자유를 중시하며 기존의 가치관념으로 분류하거나 이해하기 어려운 행동양식과 사고방식을 가지고 있다. 교사들이 관심영역과 개성이 다른 많은 학생들을 효과적으로 교육하기가 어려운 것이 현실이지만, 그렇다고 하더라도 학생들의 눈높이에 맞추어 적절한 교육방법을 택하지 아니하고 체벌로 쉽게 학생들을 통제하려는 것은 교육자로서의 바람직한 태도가 아니다. 또 벌 받을 만한 행동이 반드시 맞을 짓은 아니며, 진정한 벌이나 지도란 학생이 스스로 깨달음을 얻도록 도와주는 것이다. 자칫 심각한 인권침해를 불러올 수 있는 체벌보다 학생의 잘못에 대해 책임을 일깨우고 민주적 가치와 인권의식을 체화시키는 대안적 훈육방법, 효과적인 학급경영기법 및 학생 지도능력을 강화하여 개발하는 것이 바로 교육담당자의 직무인 것이다.

혹시 학생의 교사에 대한 폭력이나 불손한 행동으로 교사의 권위가 실추되는 예가 있음을 들어 체벌의 필요성을 강조하는 견해가 있을 수 있다. 그러나 그와 같은 행위에 대해 징계를 하는 등으로 대처하여 교사의 권익을 보호할 필요가 있고, 또 교사나 다른 학생의 생명과 신체를 보호해야 할 긴급한 사정이 있는 경우

에 행해지는 체벌 대상 학생에 대한 신체적 위해는 긴급피난이나 정당방위 등의 법리에 의해서 위법성이 조각될 수도 있다. 체벌로 교사의 권위를 세울 수 있다는 생각은 종래의 뿌리 깊은 권위주의적 사고에 터 잡아 교사의 권위를 그릇된 방법으로 강조한 것이다. 교사의 참된 권위는 학생들에게 신체적 고통을 가하는 데서 나오는 것이 아니라 학생들을 인격의 주체로 대하고 사랑과 관심을 베풀어 지도하려고 노력할 때에 학생들의 마음으로부터 우러나는 것이다.

그래서 학교체벌이 사회적 상당성을 충족할 수 있는 범위는 매우 좁다고 해야 할 것인데, 좀 더 구체적으로 현행 교육관련 법령 아래서 사회통념상 체벌의 객관적 타당성 여부를 판단하는 기준을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 체벌은 “교육상 불가피한 경우”에만 행해져야 한다. “교육상 불가피한 경우”란 훈육이나 훈계 등 다른 교육적 수단으로는 교정이 불가능하여 체벌을 할 수 밖에 없는 경우를 말한다. 교사의 성격에서 비롯되거나 감정을 내세워 행해지는 폭력행위는 교육상 필요한 목적을 위한 것이라고 하기 어렵고 다른 대체수단으로 지도할 수 있음에도 체벌을 하는 경우에는 체벌의 불가피성을 충족하기 어렵다.

둘째, 체벌의 절차를 준수해야 한다. 체벌 전에 학생에게 체벌의 목적을 알리고 훈계하여 변명과 반성의 기회를 주고, 신체의 이상 유무를 살핀 후 시행해야 한다. 만약 학칙에서 정한 체벌 절차가 따로 있는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그에 따라야 한다.

셋째, 방법이 적정해야 한다. 체벌은 부득이한 사정이 없는 한 정해진 체벌 도구를 사용해야 하고 위험한 도구나 교사의 신체를 이용하여서는 아니 된다. 체벌의 장소는 가능한 한 비공개 장소에서 개별적으로 행해야 한다. 체벌 부위는 상해가 발생할 위험이 적은 둔부 등이어야 한다.

넷째, 그 정도가 지나치지 않아야 한다. 학생의 성별·연령·개인적인 사정에 따라 수인할 수 있는 정도이어야 하고, 특히 견디기 어려운 모욕감을 주어서는 아니된다[대법원 2004.6.10. 선고 2001도5380 판결(공2004하, 1187) 참고].

[예시] ○○고등학교 학생생활규정 제58조와 제59조에서 정한 체벌의 기준·절

차·방법(2004. 3. 1.부터 시행)

제58조(학생 체벌) 초·중등교육법시행령 제31조 제7항의 ‘교육상 불가피한 경우’를 체벌규정으로 정하고, 이를 특수하고 예외적인 상황으로 제한 해석하여야 하며, 학생에게 체벌을 주고자 할 때에는 각 호의 사항을 준수해야 한다. (1) 교사는 감정에 치우친 체벌을 해서는 안 되며 체벌기준에 따라야 한다. (2) 교사가 체벌할 때에는 사전에 학생에게 체벌 사유를 분명히 인지시킨다. (3) 체벌 시행은 다른 학생이 없는 별도의 장소에서 반드시 제3자(생활지도부장이나 교감)를 동반하여 해당 학생을 체벌해야 한다. (4) 체벌하기 전에 교사는 학생의 신체적·정신적 상태를 점검·체벌이상이 없는지를 반드시 확인해야 하며, 이상이 적고 판단되는 경우 체벌을 해서는 안 되며, 이때 체벌을 연기하여 실시할 수 있다. (5) 체벌 도구는 지름 1.5cm 내외로 길이는 60cm 이하의 나무로 하며, 직선형이어야 한다. (6) 체벌 부위는 둔부로 한다. 단, 여학생의 경우는 대퇴부로 제한한다. (7) 1회 체벌봉 사용 횟수는 10회 이내로 하고, 해당 학생에게 상해를 입혀서는 안 된다. (8) 해당 학생이 대체벌을 요구할 수 있으며, 해당 교사는 학교장의 허가를 얻어 학생의 보호자를 내교토록 하여 학생지도문제를 협의할 수 있다.

제59조(체벌의 기준) 체벌은 교육상 필요하고 다른 수단으로는 교정이 불가능한 경우에 한하며, 다음 각호의 기준에 따른다. (1) 교사의 훈계나 반복적인 지도에 변화가 없는 경우, (2) 남의 권리를 침해하거나 신체·정신·인격적 피해를 입히는 행위, (3) 다른 학생을 이유 없이 괴롭히는 경우, (4) 남의 물건 및 물품을 의도적으로 손상시키는 행위, (5) 학습태도가 불성실한 경우, (6) 본교에서 운영하는 벌점 규정에 의하여 벌점 기준을 초과했을 경우.

만약에 교사로 하여금 체벌을 가하지 못하도록 지방의회가 조례를 제정하거나 교육감이 행정규칙을 발령하는 경우 헌법재판소의 판례에 근거하여 이를 위법한 것으로 볼 수 있느냐의 문제가 있다. 헌법재판소가 체벌을 헌법상 허용될 수 없는 것으로 분명하게 밝힌 것은 아니기 때문이다. 교사의 학생지도권한은 직무상의 권한으로서 법률이 보장하는 권한을 침해하는 것이 아닌 한 조례 또는 교육감의 행

정규칙으로 제한할 수 있다. 교사의 체벌권은 법률상의 권한이 될 수 없으며, 헌법재판소의 결정 또한 교사의 직무권한을 인정한 것이라기보다는 교사의 체벌행위가 형법상 정당한 행위로 인정될 수 있는 예외적인 경우가 있다는 것으로 한정적으로 해석되어야 한다. 따라서 학생의 신체의 자유를 보장하기 위해서 체벌을 금지하는 조례를 만들거나 행정규칙을 발령하는 것은 오히려 헌법에 부합한다.

체벌을 금지하는 법령이 존재하지 않는다는 이유로 체벌을 금지하는 학생인권조례의 제정을 위법하다고 볼 수 있는가의 문제를 제기할 수도 있다. 그런데 이미 1992년 6월 23일 대법원은 청주시행정정보공개조례를 적법한 것으로 판결하였다.¹⁵⁾ 이를 계기로 지방자치단체에 의한 정보공개조례제정이 활발하게 이루어졌다.¹⁶⁾ 대법원은 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있으며, 국가의 입법 미비를 이유로 지방자치단체의 자주적인 조례제정권의 행사를 가로막을 수 없다고 판시하였다.¹⁷⁾ 그 이후 1994년 3월 2일에 ‘行政情報公開指針’(國務總理訓令 제288호)가 제정·발령되었고, 1996년 12월 31일에는 ‘公共機關의 情報公開에 관한 法律’이 제정·공포되어 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다. 이 법 제4조 제2항에서는 지방자치단체가 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항의 의미는 법률이 정하는 내용에 비하여 약화되어서는 안된다는 의미로 해석되므로¹⁸⁾ 주민의 알 권리를 보장하는 차원에서 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 한 법률보다 더 넓은 행정정보를 공개토록 하는 행정정보공개조례를 제정할 수 있다.¹⁹⁾

15) 청주시행정정보공개조례(안) 재의결 취소 사건, 대판 1992.6.23. 92추17.

16) 1997년까지 178개의 지방자치단체에서 행정정보공개조례를 제정하여 운영하고 있다. 오준근, 행정절차법, 1998, 515-6.

17) 내무부 지방행정국, 지방자치단체의 재의·제소 조례모음집, 1996, 68, 70.

18) 오준근, 앞의 책, 524.

19) 정보공개조례의 제정방향에 대하여는 정준현, “정보공개조례제정의可否 및 그 방향,” 제25회 학술발표회, 한국공법학회, 1992.2.29, 35 아래.

(3) 소결

먼저 시행령 해석의 문제점을 지적할 수 있다. 즉 법률상 “기타의 방법”을 시행령의 반대해석을 통해 ‘교육상 불가피한 경우 학생에게 신체적 고통을 가하는 훈육·훈계 등의 방법’으로 지도할 수 있다고 해석할 수 없다. 오히려 체벌을 가하여서는 안된다는 것이 올바른 해석방법이며, 이를 체벌의 근거로 해석한다면 시행령 자체의 위헌·위법성이 논란이 될 수 있다.

교육감은 헌법과 법률 그리고 유엔아동권리협약이 보장하는 아동의 신체의 자유를 보장하기 위하여 체벌을 금지하는 행정규칙을 발할 수 있는 정당한 권한이 있다. 이때 제한되는 교사의 권한은 직무권한이자 직무행위이므로 감독관청의 지휘·감독 하에 있기 때문이다.

어떠한 경우에도 관련 법률 및 시행령의 규정은 지도방법에 대한 제한규정이지만 체벌에 대한 수권규정으로 해석할 수 없다. 단지 체벌교사에 대한 면책 근거로서 아주 예외적인 경우에 “사회상규에 위반되지 아니하는 행위”로 판단될 수 있는 근거에 불과하다. 그리고 ‘교육상 불가피한 경우’에 해당하는 경우에도 징계권한 있는 기관이 체벌을 가한 교사에게 징계를 하는 것은 징계권자의 정당한 권한 내 직무행위이다.

나) 사상의 자유와 표현의 자유

다음으로 조례안 중 “사상”이라는 표현이 문제였다. 본래 “학생은 사상 및 양심의 자유와 종교의 자유를 가”지며, “학교는 학생에게 사상 및 양심에 반하는 내용의 반성, 서약 등 진술을 강요하여서는 아니 된다.”(자문위원회 최종안 제16조 제2항)는 규정이었는데(A안), B안이 채택되어 “사상”이라는 용어가 빠지고 “세계관·인생관 또는 가치적·윤리적 판단 등”의 표현으로 바뀌었다(안 제16조 제1항).

비록 헌법은 사상의 자유를 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 학설과 판례는 양심의 자유를 넓게 해석하여 사상의 자유를 포함하는 것으로 해석한다.²⁰⁾ 헌법재판소가 인정한 “사상”이란 용어를 부담스럽게 여기는 까닭은 정말 불가사의한 일

20) 권영성, 앞의 책, 481; 헌재 1998.7.16. 선고 96헌바35.

이었다. 사상양심은 인격적 자율성을 가진 인간으로서의 내면의 가치판단이며, 그것의 형성은 철저히 자율적이어야 한다. 부모와 교사 등 어느 누구도 학생에 대하여 그것을 강요해서는 안된다. 균형 잡힌 생각을 할 수 있도록 조언하고 교육할 수 있을 뿐이다. 그렇지 않다면 그것이 세뇌를 강요하는 전체주의국가와 다를 바 없을 것이기 때문이다.

또한 수업시간 외에 평화로운 집회를 개최하거나 참여할 수 있는 권리가 문제되었다. 이것은 어른들의 편견이 적나라하게 드러난 대목이었다. 집회는 다수의 사람들이 공동의 목적을 가지고 평화적으로 의사표현행위를 하는 것이다. 이것은 헌법 및 국제인권규범에 의해 아동[학생]에게도 당연히 보장되는 권리이다.²¹⁾

자문위원회의 최종안 A안은 “학생은 수업시간 외에는 평화로운 집회를 개최하거나 참여할 수 있는 권리를 가지며, 교육 목적에 반하지 않는 범위 내에서 결사의 자유를 가”지며(제17조 제3항), “학교의 장은 교육목적상 필요한 경우 집회의 자유를 본질적으로 침해하지 않는 범위 내에서 학교 규정에 따라 일정한 조건을 부가할 수 있다”(제17조 제4항)고 규정하고 있었다. 그런데 입법예고안에는 두 개의 조항이 삭제되고 표현의 자유에 관한 일반적인 조항만 남았다. 사실 ‘교육 목적’ 자체가 특별권력관계를 인정하는 의미이기 때문에 헌법적으로는 문제가 있었다. 다만 학교장이 할 수 있는 조치는 ‘일정한 조건 부가’에 그치기 때문에 합리적 이유 없이 집회 자체를 봉쇄할 수는 없도록 학생의 집회의 자유를 보장하는 조항이었다. 실제 경기도학생인권조례가 제정되면 논란이 될 소지가 큰 조항 중의 하나일 것이다. 다만 헌법적으로 확인해야 할 것은 학생이라는 이유만으로 또는 학교 안이기 때문이라는 것만으로 무조건 학생들의 집회를 금지해서는 안된다는 것이다.²²⁾

학생의 표현의 자유는 다른 나라의 예와 비교할 필요가 있다. 1965년 12월 미국 아이오와주 데모인에서 고등학교에 다니던 존 텅커는 친구 2명과 함께 윌슨

21) McGoldrick, Dominic(1991), “The United Nations Convention on the Rights of the Child,” Freeman, Michael D. A. 엮음, Children's Rights Volume II, ASHGATE, 2004, 89.

22) 미국 연방대법원의 경우 “학교운영 및 학생지도에 관한 중대하고 본질적인 간섭과, 남의 자유를 방해하는 또는 다른 학생에게 일정한 행위를 강요하는 것을 한계로 제시”하였다. 표시열, 교육법: 이론·정책·판례, 박영사, 2008, 228.

행정부의 베트남전쟁 정책에 반대하는 뜻으로 팔에 검은색 밴드를 매고 학교에 갔다. 학교는 이들에게 완장을 풀지 않으면 학교에 올 수 없다고 등교를 막았다. 학교로부터 정학을 당한 텅커의 부모는 법원에 소송을 제기하였다. 1심 재판부는 교내질서를 유지하기 위해서는 불가피한 조치라며 학교 당국의 입장을 지지했다. 2심 재판부도 학교의 손을 들어주었다.

그러나 연방대법원은 7대2로 원심을 파기하였다. 재판부는 “학생들이 완장을 맨 것은 ‘조용하고 소극적인 의사표현(silent, passive expression of opinion)이며 학교 운영을 혼란에 빠뜨리거나 폭력적이고 무질서한 행동도 아니며 다른 학생들의 권리를 침해하는 것도 아니다’라고 판시했다. 재판부는 “학교 당국이 학생들의 표현에 대해 검열권을 행사하기 위해서는 학생의 행동이 학교의 운영과 규율을 심각하게 저해하는 것임을 입증해야 한다”며 “단지 소동을 일으킬지도 모른다는 우려만으로 수정헌법 제1조가 보장하는 표현의 자유를 제한할 수는 없다”는 입장을 밝혔다.²³⁾ 45년 전 미국에서의 일이다. 우리나라였다면, 학생들이 무슨 정치적 표현이냐며 온 나라가 들썩거렸을 것이다.²⁴⁾

다) 교복 문제

마지막으로 한 가지 예를 더 들면, 나는 교복의 착용 여부 자체를 학생의 판단에 맡겨야 한다고 주장한다. 단순히 어른들의 눈을 즐겁게 하기 위해서 또는 옛 추억 때문에 획일적인 교복을 의무적으로 착용하게 하는 것은 말이 되지 않는다. 또한 빈부의 격차 문제는 눈 가리고 아웅 하는 격이다. 논리적인 상관관계도 없고 빈부의 격차 문제를 완화하려는 노력조차 없는 무책임한 처사이다. 오히려 빈곤의 문제가 개인적 능력 차이의 문제가 아니라 사회적 구조의 문제임을 알려주고, 그에 대한 해결책을 찾는 노력을 하도록 일러주는 것이 올바른 접근방법이다. 만약

23) Tinker v. Des Moines Independent Community School District, 393 U.S. 503, 1969. 20년 후 대법원은 Hazelwood v. Kuhlmeier 사건에서 ‘심각한 저해’가 없는 한 학생의 표현의 자유를 제한할 수 없다는 판례를 재확인했다. 한중호, 빅브라더 아메리카: 9·11테러와 표현의 자유, 나남출판, 2004, 63-4.

24) 그러나 잊지 말아야 할 것은 2010년으로 50주년을 맞은 미완의 4·19혁명은 독재에 항거한 학생들의 집회 및 시위에서 시작되었다는 것이다. 소중한 민주주의의 경험은 학생들의 민주의식과 그들의 인권 보장의 중요성을 일깨워준다.

웃차림으로 사람을 판단하는 학생이 있다면, 그것은 시험점수와 그에 기초한 등수만으로 학생을 평가하는 교육에 근원적인 문제가 있다고 볼 수 있다. 학생의 비행을 막기 위해서라는 논거 또한 적절하지 않다. 교복이 그러한 수단으로서 적합한지도 문제이려니와 모든 학생을 잠재적 비행학생으로 쳐우하는 것이기 때문이다.

교육 관련 권리

조례가 학생의 인권을 보장하는 것인 만큼 교육과 관련된 권리는 조례의 핵심적 사항이다. 쟁점사항 중 하나는 야간자율학습이었다. 그런데 ‘야간자율학습’이란 용어는 그 자체가 현실과 모순이다. 학습이 자율적으로 이루어지지 않고 강제적으로 행해지고 있기 때문이다.

더욱이 교육을 받는 과정에서 학생은 감당할 수 있을 정도로 학습을 받아야 하며, 청소년기의 학생으로서는 그 과정에서 적절한 휴식이 정말 중요하다. 그런데 한국 사회의 현실에서 학생들은 사실상 “강제노역”²⁵⁾이라고 볼 수 있을 만큼 과중한 학습활동에 시달리고 있다. 이것은 학생들의 육체적·정신적 발육에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다.

자치와 참여의 권리

20세기 후반 국제사회에서 아동의 인권을 바라보는 시각은 아동에 대한 보호와 나란히 아동의 자기결정과 참여를 중시하는 것이다. 즉 학생의 인권을 보장하는 절차적·수단적 권리로서 학생의 자치와 참여를 강조하는 것이다. 사실 참여권의 핵심은 학교 규정을 준수해야 할 학생이 자신들의 의사에 따라 그 규정을 만드는 데 참여하는 것이다. 그것이 형식화되어 학생들이 학교내 의사결정에 실질적으로 영향을 미칠 수 없다면, 그것은 무의미하다.

자신의 법을 스스로 만드는 것은 민주 사회의 근간이다. 설령 대의제 민주주의에 따른다고 하더라도 학교장, 교사, 학부모 등이 학생을 대표할 수 없다. 가능한 것은 학생을 중심으로 그들 모두가 함께 결정하는 것이다. 그 과정에서도 학교내

25) 헌법 제12조 제1항은 ‘법률과 적법한 절차에 의하지 않은’ 강제노역을 금지하고 있다.

의사결정, 특히 학생의 생활과 관련된 문제의 결정은 학생이 주체가 되어 결정적인 역할을 할 수 있어야 한다. 자신의 문제에 대하여 의견을 표명하고 결정하는 훈련을 거치지 않은 사람이 민주적인 시민으로 자라나기는 어렵다. 교육기본법이 교육의 목적을 “자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함”을 규정하고 있음을 상기해야 할 것이다.

학생은 미성숙하기는 하지만, 신민(臣民)이 아니라 성년이 되기 전에 이미 시민이다. 따라서 자신들에게 적용될 규범이라 할 수 있는 학칙 등 규정의 제·개정 참여할 권리를 가지는 것은 당연하다. 물론 대학에서조차 학생들이 참여권을 가지고 있지 못한 것이 한국 사회의 현실이다. 심지어는 초·중·고등학교에서 교사 또는 대학교에서 교수조차 제대로 학교의 의사결정에 참여하지 못하고 있는 형편이다. 그러나 현실이 헌법규범보다 우위에 있을 수는 없다. 어찌면 교사 또는 교수들의 처지가 그러한 것은 초·중·고등학교와 대학에서 민주적인 의사결정권을 가져보거나 훈련을 받은 적이 없기 때문일 것이다.

주제3

‘학교에서의 소수자 인권’

김형수(장애인학생지원네트워크 사무국장)

cafe.naver.com/eduable.cafe, guernika@hanmail.net

「항상 날씨가 좋으면 세상은 곧 사막이 되어버린다」

- 스페인 속담 -

학생인권조례와 소수자인권

지난 7월 7일 발족한 학생인권조례제정운동 서울본부 발족 선언문에는 학생인권조례를 지지하는 사람들이 꿈꾸는 학교를 이렇게 그리고 있다. “학생이 자유와 참여 속에서 배움을 누릴 수 있는 학교, 감당할 만한 배움과 다양성이 꽃피는 학교, 차이가 낙인과 배제의 이유가 되지 않는 학교, 교사와 학생, 학생과 학생, 교사와 학부모 사이의 신뢰와 소통이 복원된 학교.” 한마디로 학생 개개인, 모두의 소수성과 학교의 소수자들이 더불어 함께할 수 있는 교육 현장을 만들고 싶다는 여망이다. 그러나 소수자에게는 학교가 애증의 관계 그 자체라고 해도 지나친 말이 아니다. 학교의 진입 자체가 차별과 배제가 발생할 것을 예상하면서도 제발 학교로의 진입을 허용 또는 허가해 달라고 열망한다. 중한 장애를 가지고 있는 사람과 북한에서 넘어온 사람들, 이주 노동자의 자녀들과 어린 나이에 임신을 하거나 육아를 하고 있는 사람 등이다. 그나마 언급된 사람들은 겉으로 드러나는 자신의 정체성을 감출 수 없거나 감출 수 있는 능력이 없는 사람들이다. (자신의 소수성을 잠시나마 감출 수 있다면 학교 현장의 진입이 상대적으로 쉬웠다고 볼 수도 있을 것이다.) 자신의 소수성을 감출 수 없는 사람들에게 학교는 여전히 진입 장

벽이 높은 곳이다. 그리고 진입 장벽이 높으면 설사 학교진입에 성공했다 하더라도 그들을 의심하고 배제하려는 차별의 관성과 원심력은 여전히 강할 수 밖에 없다.

학생인권조례와 소수자의 참여

교과부의 권고에 따라서 장애인학생이 다니는 특수학교도 학생회가 구성되어 있고 (70%~80%) 임원들도 선출되어 있다. 그러나 지적·자폐성 장애인의 당사자 주의 원칙이나 중증 지체 장애인의 자기 결정권을 단 50%라도 인정하고 수용하고 이를 발현하도록 하는 일정 교칙도 없고 교사 학부모의 신념도 부족한 상황에서 위와 같은 통계치는 단지 종이서류의 보고용에 불과하다. 학생들이 학생회를 스스로 운영할 수 있도록 물적 사회적 지원을 학교가 해 주지 않는다면 그들이 스스로 참여하거나 의사 결정하는 것 자체가 불가능하기 때문이다. 이 같은 측면에서도 학교인권조례에서 가장 큰 이슈인 집회 결사의 자유에 관한 항목에서도 보다 많은 소수자의 감수성이 반영되어야 한다. 학교현장에서 더 이상 학생들만 소수자의 입장에 처해 있는 것은 아니다. 이제 장애인 교사, 동성애를 커밍아웃을 하는 교사들이, 부모들도 등장하고 있고 이들 역시나 학교 운영과 의사 결정에 참여함에 있어 알게 모르게 차별 받고 배제되고 있기 때문이다.

학생인권조례와 소수자 감수성.

학교라는 사람을 모아놓는 시스템은 기본적으로 효과적인 통제와 감독을 위해서 사람을 범주화하고 분류한다. 그리고 그런 범주화와 분류는 학생들간에 비교를 하고 그 비교는 차별을 하는 구체적인 근거가 된다. 이런 학교의 차별기제가 학교 시스템의 필요악이라 한다면 그런 필요악을 최대한 억제하고 순기능으로 돌리기 위해서라도 학생인권조례에서 소수자의 인권을 담아 내는 것은 중요하다. 조례가 조례의 항목으로 소수자들을 또한 범주화하고 지명하다라도 당사자에게 낙인이 되

지 않고 강제 아웃팅이 되지 않게 하려면 조례를 지키지 않았을 경우 이를 처벌하는 조항이 반드시 있어야 한다. 동시에 조례를 자연스레 지키게 하는 인권 교육 자체도 중요하다. 소수자의 인권이 이해되지 않고 교육되지 않고 처벌 조항만 있다면 과거 차별과 폭력이 정당화되었던 과거 학교 얼굴과 다를 바가 없다.

현실적으로 교칙이 헌법보다 센 상황에서 지역성이 강한 조례가 단순히 선언적인 것임에만 머문다면 그것은 소수자에 대한 낙인과 아웃팅에 불과할 것이며, 다른 학생들 전체의 인권이 신장되지 않는다면 다수에 의한 소수의 공격은 줄어들지 않을 것이다.

전체 인권이 신장되지 않는다면 학생들은 끊임없이 상대적인 소수자를 생산하여 공격하고 차별하고 배제할 것이다. 한 순간이라도 가해자가 되는 그 순간만큼은 학생들이 인권의 피해자라는 사실을 잠시나마 망각하고 정서적으로 도피할 수 있기 때문이다.

생각해 볼 문제

- 특수학교나 특수학급에서 행동지원, (행동수정), 중재라는 이름으로 자행되는 차별, 감금 배제를 어떻게 볼 것인가?
- 새터민 자녀의 학습 부진, 학습 장애 문제는 어떻게 접근할 것인가?
- 정신 장애 청소년들의 학교 적응 문제는 어떻게 접근할 것인가?

“교육은 인격을 충분히 발전시키고, 또 인권과 기본적 자유에 대한 존경을 강화하는 데 목적을 두어야 한다. 교육은 모든 국가, 인종 집단 또는 종교 집단간의 이해, 관용 및 우호 관계를 증진시키고, 또 평화를 지키기 위해 국제 연합의 활동을 촉진시켜야 한다.”

-세계인권선언문 제 26 조 2항 -

“사람은 누구나 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 적어도 초등 기초 교육의

단계에서는 무상이어야 한다. 초등 교육은 의무적이어야 한다. 기술 교육과 직업 교육은 원하기만 하면 누구나 받을 수 있어야 하고, 또 고등 교육은 능력 있는 모든 사람에게 평등하게 개방되어야 한다.”

-세계인권선언문 제 26 조 1항-

주제4

아동권리협약의 지역사회 실천방안과 과제

-일본 지방자치단체의 사례를 중심으로-

김 형 욱(아동권리협약종합연구소 연구원)

1. 들어가며

본고에서 사용하고 있는 ‘아동’이라는 용어는 국내에 거주하고 있는 18세 미만의 자를 말한다. 이는 1989년 11월 20일, 유엔총회 제44회기에서 회원국 만장일치로 채택된 ‘아동권리협약’(이하, ‘협약’이라 함)의 제1조의 정의를 따르는 것이다. 따라서 ‘아동’이라 함은, 현재 관련법률 및 정책내용에 의해 분류되어 있는 아동, 청소년, 학생, 미성년자, 형사미성년자를 포괄하는 개념으로 본다.

협약은 2010년 7월 현재, 미국을 제외한 193개국에 비준하고 있으며, 국제인권법 사상 가장 많은 국가의 동의를 얻고 있다. 협약은 단순히 아동의 권리실현을 위한 선언적인 문서가 아니다. 협약에 비준한 국가에 대한 이행의무 규정(제4조)을 두고 있으며, 이행상황에 대한 보고(제44조)뿐만이 아니라, 국제사회의 심사절차(제43조)를 마련하고 있다. 이와 같이 국가적으로 부담스러울 수도 있는 협약에 많은 나라가 동의하고, 자국 내에서 이행하겠다는 약속을 한 것은 무엇 때문인가? 그것은 현재 자국의 가정·학교·사회에서 아동이 처해 있는 상황이 여전히 인권친화적으로 변모하고 있지 못함을 말해주고 있는 것이라 할 수 있다.

이를 해결하기 위하여 일부 국가에서는 정부차원의 아동의 권리실현을 위한 통합법률의 제정, 국가전략(행동계획)의 수립, 권리침해 예방과 방지를 위한 옴부즈퍼슨 제도, 정책모니터링을 통한 법률·제도 개선 등을 펴하고 있다. 이와 함께 지방정부는 아동의 권리실현을 위한 구체적인 방안으로 지방자치단체의 권한을 살

려, 지역아동의 현실적 상황을 고려한 조례를 제정하고, 아동보호체계를 정비·개선해 나가고 있다.

우리나라의 지금까지의 아동권리정책은 중앙정부의 상명하달식의 종적인 구조가 주를 이루고 있으며, 또한 지방자치단체는 아동권리에 대한 인식, 재정적인 어려움 등을 이유로 소극적인 자세를 취하고 있다. 정책추진에 있어서도 추진근거가 명확하지 않아 산발적으로 이루어지고 있으며, 지속성도 결여되어 있다. 때문에 지자체가 아동의 현황을 실태조사, 아동·보호자·민간단체 등과의 대화를 통해 정확하게 파악하고, 아동권리정책의 목적과 내용을 명확히 하기 위한 조례제정을 적극적으로 검토해야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

현재 우리나라에서는 아동의 권리실현을 목적으로 한 조례는 제정되지 못하고 있다. 다만, 지역사회 구성원의 인권실현을 위한 조례가 광주광역시와 경상남도에서 제정되었다¹⁾. 여기에는 지역주민으로서 아동이 포함되어 있으나, 조례를 통해 아동권리의 고유성(아동·청소년기의 발달적 특성을 고려한 보호와 아동의 의견존중·참여권의 실질적 지원)을 고려한 구체적인 권리실현에는 한계가 있다. 하지만 일부 지역에서의 노력도 엿볼 수 있다. 2002년, 인천의 부천시가 시민단체와 함께 아동권리조례제정을 위한 노력을 전개하였으나 결실을 맺지 못했다²⁾. 또한 최근에 경기도, 경상남도, 광주광역시 등 학교에서의 학생인권보장을 위한 학생인권조례제정 움직임도 있다³⁾.

따라서 본고에서는 이와 같은 지역사회에서의 아동의 권리실현을 위한 조례제정이 어떠한 의미를 갖고 있으며, 이웃나라인 일본에서는 어떻게 진행되고 있는지를 고찰해 보고, 조례제정을 위한 지역사회의 역할과 과제를 제시하고자 한다. 이를 통해 지역사회의 조례제정을 위한 다각적인 논의가 이루어지기를 바란다.

1) 광주광역시는 2007년 5월에 제정된 '광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례'를 '광주광역시 인권증진 및 민주·인권·평화도시 육성 조례'로 2009년 10월 전면개정하였다. 경상남도는 2010년 3월에 '경상남도 인권증진 조례'를 제정하였다.

2) 황옥경(2005), 지방자치정부의 아동권리조례 제정의 함의·부천시 사례를 중심으로, 아동권리연구 제9권 제2호, 한국아동권리학회.

3) 경기도학생인권조례의 제정과 관련해서는 오동석(2010), 학생인권조례에 대한 헌법학적 접근, 한국아동권리학회총계학술대회, 참조.

2. 아동의 권리실현을 위한 조례제정의 의미

(1) 아동권리협약과 지역사회

협약은 이전의 인권보장을 위한 국제사회의 선언과는 차별된다. 선언은 이행의 무가 부과되어 있지 않은 약속에 불과하다. 하지만 협약은 국제법규범으로서 비준한 당사국은 규정된 권리내용을 성실히 이행할 의무가 부여된다.

협약 제4조(당사국의 이행의무)

당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위한 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리 내에서 이러한 조치를 취하여야 한다.

여기에서 당사국이라 함은 정부만을 일컫고 있는 것이 아니다. 한 국가 내에 있는 모든 구성원과 기관이 아동의 권리실현에 이바지 할 것을 요구하고 있다. 따라서 제4조에 의거하여 지방자치단체도 협약이행을 위한 능동적이고 적극적인 노력이 요구된다. 이를 위해서는 현재 지역에서 추진하고 있는 아동관련 정책이나 제도가 아동에게 최상의 것을 주고자 하는 것인지, 구체적인 방법으로서 아동의 의견존중과 참여는 어떻게 보장되고 있는지, 이행결과가 아동의 권리실현에 어느 정도 기여하고 있는지 등을 협약의 정신과 원칙에 따라 모니터링하고 개선해 나가야 한다. 또한 잘못된 정책이나 제도로 인하여 아동의 권리가 침해당하고 있는지, 정당한 권리행사의 기회가 제공되고 있는지, 지역사회의 환경이 아동에게 안전하고 건전한지 등을 지속적으로 모니터링할 의무가 지방자치단체에 있는 것이다. 하지만 이와 같은 역할을 수행하기 위해서는 정부의 지원 없이는 추진상의 어려움에 봉착하는 것도 사실이다. 따라서 각국의 협약이행 상황을 모니터링하기 위해 설치한 ‘아동권리위원회’는 일반논평을 통하여 지방에 일부 권한을 이행하였다더라도 정부의 직접적인 책임이 감소하지 않음을 강조하고 있다⁴⁾. 특히 권한이양의

4) 유엔은 협약상의 의무이행을 달성함에 있어서 당사국이 이룩한 진전상황을 심사하기 위하여 아동권리위원회

어떠한 과정에서도 정부는 권한을 이양받은 당국이 협약이행을 효과적으로 수행할 수 있도록 필요한 재정적, 인적 및 기타 자원을 지원할 것을 권고하고 있다⁵⁾.

지역사회는 현재 아동이 생활하고 있는 곳이다. 이것은 아동과 가장 가까운 곳에서 아동의 현재 모습을 살피고 지원해 줄 수 있다는 의미이기도 하다. 중앙정부에서 지방정부로, 위에서 아래로의 정책집행 만으로는 한계가 있다는 것이다. 지역사회가 아동의 현실적 상황에 고려하여 구체적이고 적극적인 노력을 전개해야 한다. 실제로 아동과 관련한 정책의 대부분은 지방자치단체에게 많은 권한이 이양되어 있다. 이를 보다 인권친화적으로 발전시키는 일은 정책의 질적향상을 도모하고 정책내용을 다양화할 것이다.

(2) ‘아동에게 다정한 도시’ 만들기와 아동권리조례

지역사회에서 아동권리협약을 이행하고 아동의 권리를 실현하는 방법의 하나로 ‘아동에게 다정한 도시’(Child Friendly City: CFC) 만들기 프로젝트가 국제사회에서 주목을 받고 있다.

‘아동에게 다정한 도시’란 유니세프가 추진하고 있는 지역사회에서의 아동권리 협약 이행을 위한 정책이라 할 수 있다. 이는 2002년 뉴욕에서 개최된 ‘유엔아동 특별총회’의 결과문서 ‘아동에게 살기 좋은 세상’(A World Fit for Children: WFFC)에서 강조하고 있는 지방자치단체의 역할을 구체화한 것이다. WFFC에는 아동에게 다정한 지역사회 및 도시를 지속적으로 발전시켜 나갈 것, 아동을 위해 계획한 정책의 목표달성을 위한 파트너로서 지방정부를 포함시킬 것 등을 명시하고 있다. 여기에서 아동의 의견은 시민으로서 존중되며, 정당하게 고려된다. 이를 위하여 지방자치단체는 제도, 법률, 예산 등의 개혁을 추진함과 동시에 가정, 학교, 지역사회에서 아동의 생활환경이 변화될 수 있도록 하지 않으면 안 된다. 특히 추진과정에서는 협약 이행을 위한 일반원칙, 즉 차별금지의 원칙(제2조), 아동

를 설치하였고, 당사국에 대해 정기적인 보고제도를 의무화하였다(협약 제43조, 44조 참조).

5) 유엔아동권리위원회 제34차 회기에서 채택된 일반논평 5 ‘협약이행을 위한 일반조치’는 당사국의 의무를 구체적으로 제시하고 있다. 위원회의 협약에 관한 해석은 ‘일반논평(General Comment)’에 의해 이루어진다. 위원회는 당사국의 국가보고서를 심사하는 과정에서 문제가 심각하거나 또는 이해가 잘 되지 않는 협약상의 권리를 설명하기 위하여 ‘일반토론의 날(Day of General Discussion)’을 매년 1회 개최한다.

이익 최우선의 원칙(제3조), 생명·생존 및 발달의 확보(제6조), 아동의 의견존중(제12조)이 적극적으로 반영되어야 한다.

유니세프는 ‘아동에게 다정한 도시’ 만들기를 추진하고 있는 전 세계 각국의 지방자치단체의 노력을 검토한 후 다음과 같은 7가지 기본요소를 제시하고 있다⁶⁾.

① 아동참여와 아동의 의견존중

아동과 관련한 의사결정과정에서 아동의 의견을 존중하고 참여의 기회를 보장한다는 것은 아동이 지역사회의 구성원이자 파트너가 된다는 것을 의미한다. 따라서 지방자치단체에서 아동정책을 결정할 시에는 권리로서 아동의 의견을 존중하고 참여를 보장해야 한다.

② 아동에게 다정한 법률

명확한 원칙에 근거한 법률은 아동을 위한 정책의 계속성을 담보하고, 모든 아동의 이익을 확보할 수 있다. 종종 지역사회에서는 단체장의 교체, 예산 등의 이유로 아동정책이 필요에 의해 폐지되거나 축소되는 경우가 있다.

③ 지방자치단체의 아동정책(계획)

아동에게 다정한 법률에서 규정하고 있는 다양한 정책이나 제도를 구체적으로 실행해 나가기 위해서는 지방자치단체의 행동계획이 필요하다. 여기에는 지방자치단체로서의 달성목표를 설정한다. 여기에는 수치목표만을 설정하지 않고, 아동권리의 관점에서 정책이나 제도가 이행되고 있는지를 점검할 수 있는 목표설정이 필요하다.

④ 사전 또는 사후의 아동영향평가

법률, 정책 및 제도, 추진과정 등은 체계적인 사전평가·모니터링·사후평가의 대상이 되어야 한다. 이를 위하여 전체적인 아동상황을 파악할 수 있는 권리 지표의 개발과 개별지표를 구체적으로 모니터링할 수 있는 지표생산과 모니터링 시스템을 구축해야 한다.

6) エリアナ・リッジオ・チョートリ『ユニセフと子どものやさしいまちづくり』喜多明人『子どもにやさしいまちづくり自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社 2004 参照

⑤ 아동예산

아동예산은 아동을 위한 지방자치단체의 행동계획을 추진하는 수단으로서 고려되어야 한다. 아동예산의 확보는 지역사회의 아동권리 수준을 측정하는 지표이기도 하다.

⑥ 지역사회 아동의 현황 분석

아동에 대한 정기적인 데이터를 수집하는 것은 정책수립의 기본전제이다. 이는 우선순위나 목표를 설정함에 있어 중요한 기능을 수행한다. 현재 지역아동의 현황을 파악하기 위해 데이터를 구축하고 있는 지방자치단체는 드물며, 데이터 내용도 제한적이다.

⑦ 아동권리에 대한 인식

아동은 스스로의 권리를 알고, 충분히 이해하며, 행사할 수 있어야 한다. 일상생활 속에서 아동은 자신이 경험하고 있는 현실과 권리를 연관 지어 생각하고 행동할 수 있다. 하지만 아동권리에 대한 사회적인 오해와 갈등은 아동권리실현의 장애요인이 되고 있다.

‘아동에게 다정한 도시’ 만들기의 국제적인 노력과 7가지의 기본요소는 아동을 위한 정책과 제도를 발전시켜 나가는 지표로서 자리를 잡아가고 있다. 특히 이를 실현해 나가기 위한 지방자치단체의 인식 전환은 지역사회 전체의 삶의 질적 변화를 유도하는 계기가 되고 있다.

‘아동에게 다정한 도시’ 만들기는 국가나 지역의 상황에 따라 다른 형태로 전개되고 있다. 어떤 도시는 개별적으로 정책을 추진하거나 관련제도를 새롭게 마련하는 곳도 있으며, 일본의 경우에는 지방자치단체가 아동권리조례를 제정하여 정책추진의 법적근거를 확고히 한 후, 실천해 나가는 것이 특징이다.

2000년에 제정된 가나가와현 가와사끼시의 ‘가와사끼시 아동의 권리에 관한 조례’는 일본 지역사회 사례 중 선진사례로 꼽히고 있으며, 이후 많은 지방자치단체가 이를 계기로 조례제정과 구체적인 정책추진을 도모하고 있다. 즉, 조례제정 움직임은 지역사회에서 아동의 권리 실현에 이바지하는 ‘아동에게 다정한 도시’로의 변화를 이끌고 있는 것이다. 특히 가와사끼시의 성공사례는 유엔아동권리위원회,

유니세프를 비롯한 국제사회로부터 지속적인 관심을 받고 있는 곳이기도 하다.

(3) 아동권리조례제정의 필요성

조례는 지방자치단체의 고유 권한으로 헌법 제117조 제1항에 의해 보장되고 있다. 이를 바탕으로 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 조례로 제정할 수 있으며, 여기에는 지역사회의 아동의 권리실현을 위한 조례도 물론 포함될 수 있다. 헌법-법률-조례로 이어지는 법체계 속에서 조례는 헌법의 국민의 기본권 보장과 개별법률이 갖고 있는 이념과 목적, 정책을 가장 구체화한 것이라 할 수 있다. 따라서 헌법과 법률에 저촉되지 않는 한 조례는 지역사회의 발전을 위해 적극 권장 받아야 한다.

아동의 권리실현을 위한 조례제정은 유엔아동권리협약의 지역사회 실천 방안이며 ‘아동에게 다정한 도시’ 만들기를 위한 법적근거로서 의미를 갖고 있다. 또한 아동의 권리라는 추상적인 개념을 구체화하고 정책적으로 실현해 나가는 과정이라 할 수 있다.

아동권리조례의 제정은 아동의 발달적 특성과 현실의 상황을 직시하면서, 아동을 포함한 지역사회의 합의에 의해 추진하는 것이 필요하다. 荒牧(아라마끼)는 아동권리조례제정의 필요성에 대해 다음과 같이 역설하고 있다⁷⁾. 첫째, 조례는 아동의 성장·발달을 위한 권리를 보장하고 있기 때문이다. 권리는 인간으로서의 가치와 존엄성을 가지고 자기실현을 해 나가는데 반드시 필요하다는 것이다. 이것은 아동도 성인과 마찬가지로 적극적으로 보장되어야 한다. 아동이 풍요롭게 아동기를 보낼 수 있도록 하기 위해서는 아동고유의 권리보장이 필요하다. 둘째, 아동의 권리가 침해당하는 현실이 여전히 개선되지 않고 있기 때문이다. 아동의 권리를 보장해야 하는 이유는 다름 아닌 여전히 아동의 권리가 침해당하고 있는 현실 때문이다. 권리의 침해로부터 아동을 효과적으로 보호하고 양육하고 건전한 성장을 지원해 주기 위해서는, 현재의 법률이나 제도, 조직 등은 불충분하기 때문이다. 가정·학교·사회에서 아동이 처한 상황, 다양한 사례나 사건은 이를 증명하기에 충분

7) 荒牧重人「自治体子ども施策と子どもの権利研究の課題」子ども権利条約総合研究所編「子どもの権利研究(創刊号)」日本評論社 p22 参照

하다. 지역사회에서의 적극적인 노력이 조례제정을 통한 구체적인 정책실현이라 할 수 있다. 셋째, 아동의 권리가 무엇인지를 알리고, 권리보장에 관한 오해와 혼란을 해소할 수 있기 때문이다. 아직도 많은 사람이 아동의 권리를 알지 못하고 있다. 이는 권리보장의 장애요인이 되고 있으며, 특히 아동이 권리행사의 기회조차 제공받지 못하는 원인이 되기도 한다. 아동의 권리를 보장하기에 앞서 망설이고, 권리의 주장이나 활동을 적대시하고 있는 현실을 극복하기 위해서도 조례제정은 필요하다. 아동의 권리에 관한 오해와 혼란이 있기 때문에 오히려 권리에 관한 문제제기가 중요하다. 따라서 아동의 권리에 대한 다양한 홍보, 교육·연수 등을 통해서 권리에 대해서 생각할 수 있는 계기를 제공하고, 일상적인 대화를 통해 관계를 개선해 나가야 한다.

3. 일본의 아동권리조례 제정 동향

일본의 지방자치단체는 중앙정부의 아동의 권리실현에 대한 소극적인 자세와는 달리, 지역의 실정에 맞게 관련 조례를 제정하여 정책추진의 근거로 삼고 있다. 여기에는 아동권리협약의 이행과 ‘아동에게 다정한 도시’를 위한 지역사회에서의 구체적인 노력이 포함되어 있다. 또한 아동을 보호의 대상에서 권리행사의 주체로 인식하는 관점의 전환과 이를 실현하기 위한 보호체계의 구축과 함께, 아동의 의견존중·참여기회 확대 등이 제시되어 있다.

조례는 지방자치단체의 고유 권한이기에 지역사회마다 다양한 특색을 지니고 있다. 이들 조례 중에는 가와사끼市の 조례와 같이 아동의 권리실현을 위한 다양한 정책을 포함하고 있는 조례(종합조례), 특정 분야의 증진을 위하여 제정한 조례(개별조례), 아동정책의 추진과 관련한 원칙을 정하고 있는 조례도 있다⁸⁾.

8) 高木章成『子ども条例制定の動向と特徴』子どもの権利条約総合研究所編『子ども条例ハンドブック』日本評論社 2008 과 http://homepage2.nifty.com/npo_crc/siryou/siryou_jyorei.htm 참조.

(1) 아동의 권리실현을 위한 다양한 정책을 포함하고 있는 조례

아동권리의 종합적이고 포괄적인 보장을 목표로 하는 ‘아동의 권리에 관한 조례’는 2000년 12월, 전국에서 최초로 가나가와현 가와사끼市에서 제정되었다. 그 후 제정된 ‘종합조례’는 다음과 같다.

〈아동(권리)의 종합조례 제정 현황〉

지역	명칭	제정시기
神奈川県川崎市 (가나가와현 가와사끼시)	아동의 권리에 관한 조례	2000.12
北海道奈井江町(홋카이도 나이에쵸)	아동의 권리에 관한 조례	2002.3
福山県小杉町(후쿠야마현 고쓰기쵸)	아동의 권리에 관한 조례 ⁹⁾	2003.3
岐阜県多治市(기후현 다지미시)	아동의 권리에 관한 조례	2003.9
東京都目黒区(도쿄도 메구로구)	아동조례	2005.11
北海道芽室町(홋카이도 무로마찌쵸)	아동의 권리에 관한 조례	2006.3
三重県名長市(미에현 나바리시)	아동조례	2006.3
福山県魚津市(후쿠야마현 우오쓰시)	아동의 권리조례	2006.3
東京都豊島区(도쿄도 토시마구)	아동의 권리에 관한 조례	2006.3
岐阜県岐阜市(기후현 기후시)	아동의 권리에 관한 조례	2006.3
石川県白山市(이시가와현 하쿠산시)	아동의 권리에 관한 조례	2006.12
福岡県志免町(후쿠오카현 시메마찌쵸)	아동의 권리조례	2006.12
富山県射水市(후쿠야마현 이즈미시)	아동에 관한 조례	2007.6
愛知県豊田市(아이찌현 토요다시)	아동조례	2007.10
新潟県上越市(니가타현 죠에쓰시)	아동의 권리에 관한 조례	2008.3
愛知県名古屋市(아이치현 나고야시)	나고야 아동조례	2008.3
東京都日野市(동경도 히노시)	아동조례	2008.6
北海道札幌市(홋카이도 삿포로시)	아동의 최선의 이익을 실현하기 위한 권리조례	2008.11
福岡県筑前町(후쿠오카현 짜꾸젠쵸)	아동의 권리에 관한 조례	2008.12
愛知県岩倉市(아이찌현 이와쿠라시)	아동조례	2008.12
東京都小金井市(동경도 고가네이시)	아동의 권리에 관한 조례	2009.3
宮崎県石巻市(미야자끼현 이시마끼시)	아동의 권리에 관한 조례	2009.3
秋田県遠野市(아키타현 토노시)	아동조례	2009.3
愛知県日進市(아이찌현 니신시)	아동조례	2009.3

종합조례는 아동의 권리 보장을 목적으로 규정하고 있으며, 아동의 권리에 관한 이념, 가정·학교·시설·지역사회 등에서 생활하고 있는 아동과의 관계형성, 아동의 참여권 보장과 보호체계, 아동정책의 추진 및 평가·검증시스템 등을 규정하고 있다. 이와 같은 것들은 상호·보완적이며 유기적인 내용으로 구성되어 있다¹⁰⁾. 이와 관련해서는 다음 절에서 ‘가와사끼시아동권리조례’를 사례로 제시한다.

(2) 특정분야의 증진을 위하여 제정된 조례

이를 흔히 ‘개별조례’라고 한다. 이것은 지역사회에서의 아동의 상황 등을 고려하여, 행정기관의 필요에 의하여 개별 문제에 대한 구체적인 정책수단, 방법을 정하고 대처하기 위함이다. 이 중에서 대표적인 것이 아동의 권리보호체계를 목적으로 한 조례이다. 1998년 12월, 아동에 대한 보호체계의 일환으로 음부즈퍼슨을 설치하고, 기능과 역할을 규정한 ‘가와니시市아동인권음부즈퍼슨조례’는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

가와니시市 아동인권음부즈퍼슨조례는 아동 고유의 상담·보호체계로서 음부즈퍼슨의 설치가 명문화되어 있다. 조례에는 아동권리협약의 적극적인 보급과 아동의 권리보장을 위한 시의 역할이 명확히 제시되어 있으며, 음부즈퍼슨을 ‘아동의 이익을 옹호하는 자’, ‘대변자’로 정의하고 있다.

가와니시시의 모든 아동은 현재 자신이 처한 상황이 권리침해인지 아닌지와 상관없이 곤란한 일이나 어려운 일이 닥쳤을 경우, 누군가와 이야기를 하고 싶을 때는 음부즈퍼슨에게 연락을 할 수 있고 도움을 받을 수 있다. 비밀은 철저히 보장되며, 바로 상담하기 어려울 경우에는 역 근처에 설치된 놀이공간에 방문하면서, 상담종사자 등과 충분히 인간관계를 형성한 후, 편안한 상황에서 언제든지 상담받을 수 있다. 시는 음부즈퍼슨의 모든 활동을 적극적으로 지원해야 함이 조례에 규정되어 있다. 또한 음부즈퍼슨은 활동과정에서 드러난 아동의 권리보호 및 구제, 권리침해 방지, 아동권리 옹호를 위해 필요한 제도개선에 관한 제언 등을 하고 있

9) 2005년 10월, 지자체 합병에 따라 폐지됨.

10) 解説教育六法編集委員会編 『解説教育六法』 ‘三省堂’ 2007’ p810’

다. 동 제도의 특징은 아동의 권리침해 및 보호의 특성을 고려하여 아동 고유의 제도와 활동을 하고 있다는 데에 있다. 예를 들어 음부즈퍼슨제도를 활용하는데 주저하는 아동의 심적문제를 최소화하는 운영방안을 지속적으로 모색하고 있다.

가와사끼市에서는 아동권리조례의 상담 및 구제정책을 보다 적극적으로 추진하기 위하여, 2001년 6월에 ‘가와사끼市인권음부즈퍼슨조례’를 제정하였다. 인권음부즈퍼슨은 아동의 권리침해와 남녀평등에 관한 인권침해 상담과 구제를 실시한다. 당초 아동에 특화된 상담 및 구제와 관련한 조례제정이 추진되었으나, 추진과정에서 사회적 약자에 대한 배려로 여성에 대한 권리침해 예방과 방지가 포함되게 되었다.

이 외에도 2002년 3월에 제정된 ‘사이따마현 아동권리옹호위원회조례’, ‘아끼다현 아동·자녀양육지원조례’, 2006년 9월 나라현의 ‘아동을 범죄피해로부터 보호하는 조례’(아동안전조례) 등이 있다.

(3) 아동정책의 추진과 관련한 원칙을 규정하고 있는 조례

이를 ‘정책추진의 원칙조례’라고 일컫고 있다. 이 조례는 구체적인 제도 또는 정책수단을 명문화 한 ‘종합조례’, ‘개별조례’와는 달리, 지방자치단체가 계획하고 추진하고자 하는 정책의 지침이나 방향을 규정하고 있는 것이라 할 수 있다. 즉 아동정책을 추진함에 있어서는 아동권리의 관점이 필요하다는 것, 행정부서 간의 영역을 넘어 정책간의 유기적인 연계가 필요하다는 것 등이 제시되어 있다. 1999년 9월에 제정된 ‘미노오시 아동조례’는 아동정책을 추진함에 있어서 아동권리협약의 정신을 따를 것과 이를 실현하기 위한 구체적인 정책보다는 정책의 방향이 제시되어 있다.

이와 같이 원칙만을 규정하고 있는 조례가 제정된 배경에는 아동의 권리에 관한 시의회 및 행정기관, 시민의 인식이 미흡하였기 때문이다. 당초 계획에는 아동의 권리실현을 위한 종합조례의 제정을 꾀하였으나 제정검토 과정에서 아동권리에 대한 오해와 이해 당사자의 갈등 등으로 인하여 명칭은 ‘아동조례’라 하고 있으나, 원칙만을 제시하는 것으로 그쳤다. 예를 들어, 동경의 세타가야구(2001년 12

월), 고우찌현(2004년 7월), 시가현(2006년 4월), 오사까부와 효고현 다카쓰시(2007년 4월)는 아동조례를 제정하였지만, 이들 조례는 아동을 ‘권리의 주체’로서 인식하는 측면이 약하고 아동의 권리보장을 위한 구체적인 정책 및 제도 등을 명문화하는 데는 실패하였다.

위에서 소개한 대부분의 조례는 최근 10년 동안에 제정된 것이다. 그 배경에는 전술한 바와 같이 아동권리협약의 지역사회 이행방안으로 추진되고 있으나, 한편으로는 지역사회에서 아동에 대한 관심이 높아지고, 지방분권화가 가속화되어 감에 따라 많은 지방자치단체들이 독자적인 정책개발에 나서고 있기 때문이다. 이 두 가지가 결합하여 아동정책의 발전을 도모할 정책조례로서 ‘아동조례’ 혹은 ‘아동권리조례’가 제정되게 된 것이다. 따라서 아동의 권리에 관한 조례도 이와 같은 흐름 속에서 제정이 추진되었거나, 추진 중인 지방자치단체가 많다. 하지만 가와사끼市의 경우에는 조례를 아동정책의 수단으로서가 아닌 지역사회 아동권리의 실질적이고 효과적인 실현을 도모하기 위하여 제정되었다.

4. 가와사끼市 아동권리조례 제정과 의의

(1) 조례제정의 배경

가와사끼市도 여느 지방자치단체가 갖고 있는 고민과 마찬가지로 소년범죄, 비행, 폭력 등이 빈번히 발생하였다. 또한 학교나 일상생활에서 체벌과 학대는 아동에게 돌이킬 수 없는 상처를 안겨 주었다. 이를 해결하기 위한 가와사끼시의 노력은 행정기관, 시민의 공동의 인식에서 출발하게 되었다. 특히 아동이 행한 범죄와 비행은 성인이 아동을 점점 불신하게 되는 계기를 만들게 되었다. 이로 인하여 범죄나 비행을 저지른 아동에 대해서는 보다 엄격한 제재, 관리·통제만이 강조되기에 이르렀다.

하지만 이와 같은 방법이 결코 올바른 해결책이 아니라는 인식이 대두되기 시작하였다. 이와 같은 사회문제를 해결하기 위해서는 오히려 아동을 신뢰하고, 아

동의 일상생활과 활동을 적극적으로 지원하는 것이 효과적이라는 것이다. 이와 더불어 가정·학교·사회에서 아동의 의견을 존중하고, 참여의 기회를 확대해 아동 스스로가 문제해결의 주체로서 성장해가는 것이 근본적인 해결방법이라고 인식한 것이다. 이와 같은 시민의식의 변화는 보다 나은 지역사회를 만드는데 기여하게 되었다.

가와사끼市는 아동이 결코 행복하다고 말할 수 없는 현재의 상황을 극복하고, 일본정부가 1994년에 비준한 아동권리협약의 지역사회에서의 실천방안을 모색하기 시작하였다. 아동의 권리를 보장하는 것은 정부만이 아니라 지방자치단체도 아동이 생활하는 모든 곳에서 권리가 실현될 수 있도록 하는 책임이 있다고 인식한 것이다. 따라서 협약 비준 후 가와사끼市는 지속적으로 아동을 포함한 교직원, 시민을 대상으로 계발활동을 전개하였다. 또한 관련단체 및 기관과의 연계 체제도 구축하였다.

〈제정경과 요약〉

- 1989년 유엔아동권리협약 채택
- 1990년 가와사끼市 교육위원회의 교사연수 실시
- 1990년대 전반기의 [인권존중교육추진회의] 구성 및 활동
 - 교장(단), 교사(조합), 교육관련기관, 교육위원회 위원으로 구성
- 1994년 12월 3종류의 [아동권리협약이 뭐야?] 발간
- 1994년 시정70주년 기념; 아동의회 개최
- 시민참여의 [지역교육회의]의 활동
- 1995년 지방분권추진법 제정(2000년 지방분권일괄법)
- 1997년 시주최 심포지움에서 아동권리보장을 위한 조례제정의 필요성 대두
- 1998년 4월 교육위원회가 조례제정 담당부서
 - 가와사끼市아동권리조례검토연락회의, 아동권리조례조사연구위원회 설치
- 2000년 6월 검토연락회의는 시장에게 답신(결과보고)
- 2000년 12월 시장이 시의회에 상정, 만장일치 통과

(2) 아동·시민의 참여에 의한 조례제정

가와사끼市の 아동권리조례는 2000년 12월 21일, 가와사끼市 의회에서 만장일치로 가결·성립되었다. 이 조례는 전문과 8개의 각 장으로 구성되어 있고, 아동의 참여권 신장을 위한 구체적인 조항도 포함되어 있어 조례가 이념조례로서의 기능뿐만 아니라 실천조례로서의 역할을 담당하도록 하였다. 가와사끼시 조례는 아동의 권리를 보장하기 위하여 시민과 행정기관이 중심이 되어 만든 일본 최초의 ‘종합조례’이다. 조례안 작성 과정에는 많은 시민과 아동, 연구자, 市の 직원들이 참여하였다. 3년 동안 200회가 넘는 회의가 이루어졌다. 이를 통해 아동권리에 대한 지역사회 구성원들의 인식은 점점 높아지게 되었다.

특히 조례제정과과정에서 주목할 점은 아동의 의견존중·참여권을 적극적으로 보장하고 있다는데 있다. 조례안을 아동의 입장에서 검토하기 위해서 ‘아동위원회’를 설치하였다. 위원은 공모제를 통하여 30명으로 구성하였다. 이를 통해 아동의 다양한 의견을 듣고, 대화할 수 있는 기회를 제공하여 아동의 의견이 조례안에 반영되도록 하였다. 이와 같은 일이 가능하게 된 것은 아동의 권리를 보장하는 일은 행정기관과 시의회의 노력만이 아니라 아동을 포함한 시민과 함께 해야 한다는 가와사끼시의 인식에서 비롯하였다. 결국 市の 성숙된 자세는 권리로서 아동의 의견존중과 참여경험을 풍요롭게 만들었다. 이를 통해 아동은 스스로가 지역사회를 구성하는 구성원으로서 자신과 관련된 일에 참여하게 되었고, 자아정체성을 확립하는 계기가 되었다.

(3) 조례의 구성과 효과적인 추진을 위한 정책

조례는 아동의 권리가 모든 영역에서 구체적이고 종합적이며, 상호유기적으로 보장될 수 있도록 이념을 규정한 내용과 실천방법을 병행하여 제시하고 있다. 그리고 각 장은 내용의 상호관련성을 중시하면서 전체적으로 실효성을 갖도록 배려하였다. 따라서 아동권리를 보장함에 있어서 이념이나 원칙이 되는 기본적인 내용은 [전문, 1장, 2장]으로 하고, 아동의 일상생활과 관련한 권리보장의 본질과 정책에 관련된 내용은 [3장], 구체적인 제도나 기구에 대해 규정하고 있는 내용은 [4

장, 5장, 6장, 7장]으로 하였다. 이와 같이 조례에 명문화된 제반 권리의 이념이나 정책, 제도 등은 상호보완적 기능을 갖도록 하여 조례가 아동의 권리 보장을 위한 종합조례의 성격을 갖도록 하였다.

〈 가와사끼市 아동의 권리에 관한 조례 구성 〉

전문

제1장 총칙 (1조~8조)

제2장 인간으로서 가지는 아동의 귀중한 권리 (9조~16조)

제3장 가정, 양육·교육시설 및 지역사회에서의 아동의 권리보장

제1절 가정에 있어서 아동의 권리보장 (17조~20조)

제2절 양육·교육시설에 있어서 아동의 권리보장 (21조~23조)

제3절 지역사회에서의 아동의 권리보장 (24조~28조)

제4장 아동의 참여 (29조~34조)

제5장 상담 및 구제 (35조)

제6장 아동의 권리에 관한 행동계획 (36, 37조)

제7장 아동 권리의 보장상황의 검증 (38조~40조)

제8장 부칙 (41조)

가와사끼시는 조례의 실질적이고 효과적인 이행을 위하여 다음과 같은 구체적인 정책과 제도를 마련하였다.

첫째, 행정기관 내에 아동권리 담당부서를 설치하였다. 市는 조직을 개편하여 시청 내에 5명의 직원을 둔 전담부서를 신설하였다. 또한 시청 내의 여러 부서들이 조례에 담긴 아동권리 정책을 추진하고 조정할 수 조직으로서 ‘아동권리정책추진부회’를 설치하였다. 이를 통해 특히 시 행정기관과 교육위원회와의 연계와 협력이 더욱 효과적으로 이루어지게 되었다¹¹⁾.

11) 우리나라 지방자치제도의 가장 큰 특징 중의 하나는 일반행정과 교육행정이 분리되어 있다는 것이다. 따라서 시의 아동정책은 시 의회가 제정한 조례, 교육정책은 지역 교육위원회에서 제정한 조례의 영향을 받게 된다. 이것은 결국 시에서 아동권리 증진을 위한 조례를 제정하더라도 아동이 생활하는 학교에 직접적인 영

둘째, 조례의 홍보와 계발활동을 위하여 ‘가와사끼市 아동권리의 날’을 제정하였다. 가와사끼시는 매년 11월20일을 ‘가와사끼市 아동권리의 날’로 지정하여, 이 날은 아동권리협약이 채택된 날로, 가와사끼시 조례의 홍보와 아동참여의 각종행사를 아동친화적으로 개최하기 위해 마련되었다.

셋째, 아동과 관련된 정책을 수립하고 추진함에 있어서 아동의 의견을 존중하고 참여기회를 제공하기 위하여 ‘가와사끼市아동의회’를 설치하였다. 가와사끼시는 조례 제30조의 구체적인 이행방안으로 市政에 대한 아동의 의견을 듣기 위하여 아동의회를 설치하였다. 아동의회는 아동의 자주적이고 자발적인 조직으로 운영되며, 아동이 정한 방법으로 의견 등을 정리하여 시장에게 제출한다. 조례에 의거하여 시장, 그 외 집행기관은 제출된 아동의회의 의견을 존중해야 한다. 또한 아동참여가 촉진되고, 의회가 원활이 운영될 수 있도록 시는 적극적으로 지원해야 하는 책임이 있다.

넷째, 시는 예산상의 어려움 속에서도 아동이 자유롭게 휴식과 여가를 즐기며, 참여활동을 할 수 있는 전용공간으로 ‘가와사끼 아동 꿈의 공원’을 건설하였다. 공원은 시의 중앙부분 1만평의 부지에 건설되었고, 아동의 의견은 설계단계에서부터 반영되었다. 현재 아동은 시설의 기획·운영에도 참여하고 있다. 이곳은 ‘가와사끼市아동의회’의 활동거점으로도 활용되고 있다.

다섯째, 학교운영에 있어서 아동의 의견을 존중하고, 참여의 기회를 확대하기 위하여 ‘學校教育推進會議’가 시행되고 있다. 시의 모든 학교가 형식적이고 획일화된 학교운영에의 아동참여 보다는, 각 학교의 자율성과 특성을 살려, 아동·학부모·교사·지역주민이 구성주체가 되어 학교운영 등에 의견을 반영할 수 있는 제도를 만든 것이다. 학교는 아동의 참여가 형식화되지 않도록 회의안건·시간·인원 수 등을 고려하여 운영되어야 한다.

여섯째, 아동 개인의 권리침해를 예방하고, 실제 권리침해적 상황에 대한 적극적인 개입을 위하여 ‘인권옴부즈퍼슨제도’가 설치·운영되고 있다. 옴부즈맨 2명, 전

항을 미치기에는 현실적인 어려움이 있다. 따라서 지역사회 아동의 권리에 관한 조례를 제정할 시에는 일 반행정과 교육행정 모두가 아동에게 영향을 미치는 정책이므로 상호 연계하여 추진하는 방안도 모색해야 할 것이다. 아동의 의사표현·참여, 권리구제(보호체계), 폭력, 차별, 따돌림 등은 학교는 물론이고 아동이 생활하는 모든 공간에서 지원이 필요하기 때문이다.

문조사원 4명, 사무국직원 3명, 비상근직원 1명을 둔 인권구제기관으로 상담업무를 진행하고 있다. (참고로, 가와사끼시는 2001년 6월 여성과 아동을 위한 ‘인권 옴부즈퍼슨조례’를 제정하였다.)

일곱째, 조례가 아동의 권리실현에 실질적으로 기여하고 있는지, 아동과 관련한 정책은 아동권리의 관점에서 운영되고 있는지를 평가·검증하기 위하여 ‘가와사끼시 아동권리위원회’가 설치되어 있다. 이것은 시의 아동권리현황과 아동관련 정책을 제3자의 입장에서 독립적으로 검증하는 기구이다. 임기는 3년, 선출은 공모제로 시민을 포함한 10명으로 구성되어 있다. 아동권리위원회의 정책평가는 정부나 지방자치단체에서 실시하고 있는 성과관리와는 차원을 달리 한다. 즉 비용 대비 효과, 효율성, 유효성을 계량화하여 평가하는 것이 아니라, 아동권리의 관점에서 아동의 현재 상황을 모니터링하는 것이다. 예를 들면 운영 중인 아동시설에 아동의 이용률이 낮다고 하여 지원예산을 삭감하거나 폐쇄하는 것이라, 왜 아동이 참여하지 않는지, 아동의 의사가 반영된 운영을 하고 있는 지 등을 점검하여 개선을 유도하고 있다¹²⁾.

5. 한국 지역사회에의 시사

현재 아동의 권리실현을 위한 지역사회의 움직임이 주목을 받고 있다. 지역사회 모든 아동의 권리실현을 위한 조례보다는 지역사회 내의 학교가 인권친화적으로 변모하는데 필요한 조례제정 시도와 움직임이 일부 지역에서 활발히 이루어지고 있다. 이는 일본과 다른 일반행정과 교육행정이 분리된 한국 지방자치제도의 특징을 반영한 것이다. 하지만 조례가 모든 아동을 대상으로 하든, 학생을 대상으로 하든지 간에 조례제정에 있어 반드시 고려해야 할 점은 아동의 권리실현을 목적으로 한다는 것이다. 따라서 일본의 지방자치단체, 특히 가와사끼시의 아동권리조

12) 가와사끼시 아동권리위원회의 정책평가(모니터링, 검증)에 관해서는 보건복지가족부·한국보건사회연구원 아동권리모니터링센터, 『UN아동권리협약 이행 모니터링 사업 연구(2007.4~2008.3)』, 2008과 拙稿, 『아동의 권리실현과 아동정책평가의 과제』, 천정웅·이용교 편저, 『적극적 관점의 아동청소년 복지』, 인간과 복지, 2007, 참조.

례를 통해 본 실질적인 아동권리보장을 위한 노력은 지방분권화의 양상과 아동권리침해의 유형 및 권리에 대한 인식이 매우 유사한 한국의 지역사회가 추진하고자 하는 조례제정에 있어 시사하는 바가 크다.

첫째, 조례제정에 앞서 아동권리 보장을 위한 지방자치단체의 역할과 책임을 인식하는 것이 필요하다. 여기에서는 지역사회 아동이 처한 현실에 기반하여 권리보장의 현주소를 파악하는 것이 선행되어야 한다. 전술한 바와 같이 그 동안 한국의 아동권리는 중앙정부 차원에서 정책이 입안되면 수동적이고 소극적인 자세로 지방자치단체가 대처해 온 것이 사실이다. 따라서 지방자치단체가 아동권리보장의 필요성을 인식한다는 것은 중앙정부에 의존하지 않고, 지역적 상황을 고려하여 능동적이고 적극적인 정책추진을 의미한다. 더 나아가 우선 정책과제에서 밀려날 수 있는 아동권리 정책에 대한 차별적 요소도 제거할 수 있을 것이다.

둘째, 조례제정과정에서는 아동을 포함한 지역의 다양한 구성원의 참여가 보장되어야 한다. 아동의 권리보장에 다양한 해석과 갈등, 오해는 충분한 시간을 갖고 제정과정을 통해 풀어나가는 것이 필요하다. 아동권리보장에 대한 지역사회 구성원의 인식전환은 성숙한 시민사회로의 발전에 기여할 것이다. 또한 아동을 포함한 시민의 참여는 아동의 관점에서 지역사회 삶의 질을 향상시킬 수 있는 구체적인 방법을 제시하고, 함께 실현해 나가는 데 긍정적으로 기여할 것이다.

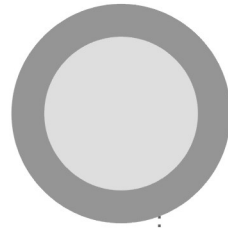
셋째, 조례는 선언적 내용이 아닌 구체적이고 실천적인 내용으로 구성되어야 한다. 반드시 모든 지역에서 가와사끼시와 같은 종합조례를 제정할 필요는 없다. 지역의 현실을 고려하여 아동권리실현을 위한 특화된 조례제정도 유의미하다. 문제는 조례를 이행하기 위해 얼마만큼 구체적인 내용을 포함시키느냐에 달려있다. 조례는 아동권리의 이념만을 제시한다거나 선언적인 문서가 아닌, 실질적으로 아동의 권리가 실현될 수 있는 구체적인 정책 및 제도, 이를 모니터링하는 기구 설치 등을 포함한 내용으로 구성 되어야 한다.

넷째, 조례는 지역사회 아동정책 추진의 법적근거로서, 조례제정을 통하여 지역사회 아동정책의 추진목적을 분명히 하는 것이 필요하다. 아동과 관련한 정책은 궁극적으로 아동의 권리를 실현하는데 있다. 따라서 조례는 아동정책이 무엇을 추

구해야 하며, 어떠한 방향으로 나아가야 하는지를 구체적으로 제시해야 한다. 법적근거가 명확하다는 것은 안정적인 정책추진과 계속성을 담보할 수 있다. 필요에 의해 정책이 표류하는 것을 미연에 방지할 수 있는 것이다. 지금까지의 지역사회 아동정책은 교육·복지·보건·비행예방 등 다양한 영역에서 산발적으로, 개별적으로 이루어져 왔다. 또한 명확한 추진근거가 없어 정책이 안정적·지속적으로 전개되지 못하였던 것이다. 조례제정은 아동 관련 예산확보에도 도움이 된다. 조례를 근거로 제한된 지역예산에서 아동관련 예산확보는 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

다섯째, 무엇보다도 중요한 것은 조례제정이 목적이 되어서는 안 된다. 조례제정이 목적이 될 경우에는 지방의회 통과를 위해 제정을 위한 여러 조건이 따르게 마련이다. 그 결과 경우에 따라서는 필수적으로 요구되는 조항이 삭제되거나 축소되는 경우도 있다. 아동의 권리는 조례가 제정되었다고 해서 정책이나 제도가 있다고 해서 실현되지 않는다. 지역사회 모든 구성원의 권리의식이 전제가 되어야 한다. 따라서 지방자치단체에서는 우선 지역사회 아동의 권리보장 실태를 파악하는 것으로부터 출발해야 한다. 현재 추진 중인 정책이나 제도, 사업 등도 아동권리의 관점에서 평가하고 재점검해야 한다. 그 결과는 지역사회 모든 구성원과 공유되어야 하며, 이를 개선하기 위해서는 아동을 포함한 시민의 자발적인 참여가 필요함을 널리 홍보해야 한다. 구성원간의 갈등과 오해를 해결하기 위해 대화와 합리적인 조정은 실질적인 정책으로 이어질 것이다. 이러한 과정을 통해 아동의 권리에 대한 인식 개선을 유도하고, 복지·보건·교육·소년사법 등의 개별영역을 유기적으로 연계하는 적극적인 노력도 필요하다. 아동의 권리는 어느 한 영역만의 노력만으로는 진정한 권리보장이 이루어졌다고 볼 수 없기 때문이다.

위와 같은 노력의 결과로 제정된 조례는 헌법의 정신과 아동권리협약을 지역사회에서 실천하는 구체적인 노력으로서 아동권리 실현의 초석이 될 것이다.



○ **참 고 자 료**

교사의 권위와 권리¹⁾

강 명 속(배재대학교)

1. 머리말

학교가 행복한 교육공동체가 되기 위해서는 교육 주체 상호간의 권리가 존중되고 모든 구성원들이 인간적 존엄을 느끼며 생활할 수 있는 여건의 조성이 필수적이다. 국민의 교육권을 보호하고 아울러 학교의 교육력 향상을 위해서는 무엇보다도 교원의 권리 및 권위의 보장이 필요하다고 보고 지방교육자치단체 수준에서 교권을 보호하기 위해 가능한 방안이 무엇인지 모색하는 것이 필요하다.

2. 교권의 개념

교사들은 물론 교직에 종사하지 않는 사람들도 교권이라는 말을 종종 쓰지만, 이 말을 쓰는 사람들 사이에 개념에 대한 모종의 합의가 존재하는 것 같지는 않다. 오히려 다소간 혼란스럽게 교권이라는 말을 활용하고 있다고 보는 편이 사실에 가깝다.

일반적으로 교권은 교사의 권리(權利) 또는 교사의 권위(權威)를 의미하거나, 둘 모두를 포괄하는 개념이다(김중철, 1989). 대한교육연합회(1982)에서는 교권을 협의로는 교사의 권리라는 측면에서 교육권을 의미하며, 광의로는 여기에 교사의 권위와 생활 보장권 및 자율적인 단체 활동권 등을 포함하는 것으로 정의한 바 있다. 같은 맥락에서 교권을 “교원의 학생을 교육할 법적인 권리와 스승 또는 전문

* 이 글은 2010년 경기도교육청의 의뢰를 받아 책임연구자로 수행한 <교권보호 방안 및 교권 보호 현장 제정 연구> 결과를 요약 정리한 것입니다.

직으로서 윤리적·사회적 의미에 따른 전문적·기술적 권위의 복합적 의미를 가지고 있으며, 따라서 교권은 학생 교육을 위해 법이 인정한 힘(권리)과 사회적·윤리적으로 교사의 지위와 능력에 따라 부여된 권위”로 정의하기도 한다(강인수, 2002).

교권이 교사의 권리 또는 권위를 의미한다면, 이 개념 정의는 교사의 존재 또는 지위에 대한 분석적 고찰을 불가피하게 요청한다. 교사의 존재 또는 지위가 곧 교권 개념의 내포를 형성하기 때문이다. 교사의 지위 또는 존재를 중심으로 교권 개념의 요소를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 교사의 교육할 권리(교육권)

교사는 학생을 교육하는 사람이다. 역사적으로 보면, 아동에 대한 교육은 가정에서 문벌로 책임 소재가 변화하였고, 근대 공교육 체제가 형성되면서부터는 국가가 부모의 교육할 권리를 신탁받아 아동 교육을 담당하고 있다. 그런데, 국가가 곧바로 교육의 주체가 될 수는 없기 때문에, 일정한 자격을 갖춘 사람들을 교사로 임명하고, 그들에게 교육할 수 있는 권리를 위임하였다. 헌법재판소에서는 이와 같은 관계를 다음과 같이 설명하고 있다. “학교교육에 있어서 교사의 가르칠 권리를 수업권이라고 한다면 그것은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다(헌재 1992. 11. 12, 89헌마88).”

학생을 교육하는 사람으로서 교사는 교육할 권리를 갖는다. 이는 통상 교사의 교육권(또는 수업권)이라고 부르는 것으로, 교육과정 편성권, 교과서 작성권, 교재 채택 및 선정권, 교육내용 결정권, 교육방법 결정권, 평가권, 학생 지도 및 징계권 등을 포함한다(강인수, 1989: 34~38; 고전·박경묵, 2007: 209).

교사의 교육권은 교사의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무 권한(직권)이다(헌재 1992. 11. 12, 89헌마88). 이에 대하여 교사의 교육권은 학생과의 관계에서는 직무권한으로서의 성질을 가지지만, 국가 권력과의 관계에서는 직무권한으로서의 측면과 기본권으로서의 측면을 동시에 갖는다는 비판적 입장도 존재한다(이시우 외, 2007: 27).

교사는 다른 교육 주체들과의 관계에서 교육권을 행사하게 되는 바, 교사의 교육권은 일정하게 제한된다. 첫째, 학생의 학습권에 의한 제한이 이루어질 수 있다. 교사의 교육할 권리는 학생의 배울 권리에 대응하여 발생하는 권리인 바, 학생의 학습권을 보장하기 위하여 행사되어야 하는 권리이지, 학생의 권리를 침해하는 권리가 될 수는 없다. 둘째, 부모의 교육권에 의한 제한이 이루어질 수 있다. 부모의 교육권은 자연법적으로 인정되며, 학교교육에 대하여 일정한 범위에서 의견을 제출하고 참여할 수도 있다. 다만, 교사의 과업 중 교육권적 사항에 대한 부모의 관여는 부당한 관여로 인정될 수도 있다. 교원의 지위에 관한 권고(ILO/UNESCO) 제67조에서는 “학생을 위하여 교사와 학부모 간에 긴밀한 협조를 증진시킬 수 있도록 가능한 모든 노력을 경주하여야 한다. 그러나 교원은 본연의 교직 임무에 대하여 학부모들의 부당한 간섭을 받지 않도록 보호되어야 한다.”고 교사와 학부모 관계를 선언하고 있다. 여기서 ‘본연의 교직 임무’는 앞에서 살펴본 교사의 교육권의 내용을 의미한다. 셋째, 국가의 교육행정에 의한 제한이 이루어질 수 있다(이시우 외, 2007: 39) 국가는 국민의 교육받을 권리를 보장하기 위하여 교육정책을 집행하고 교육행정 활동을 전개하는 바, 교사의 교육권은 국가의 교육행정에 의하여 제한될 수 있다. 그러나, 국가가 부당하게 교사의 교육권을 제한하는 것은 허용되지 않는다. 교원의 지위에 관한 권고 제63조에서는 “모든 감독 제도(inspection or supervision)는 교원의 전문적 직무 수행을 장려하고 원조함에 그쳐야 하며, 교원의 자유와 창의 및 책임을 훼손시켜서는 안 된다.”고 국가 개입의 한계를 선언하고 있다.

(2) 전문직 종사자로서 교사의 권리

교사는 전문직 종사자로서 법률을 통하여 일정한 권리를 보장받고 있다(송화섭, 1993: 310~314).

(가) 신분 보장

교육기본법 제14조 제1항에서는 “학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며 교원

의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다.”고 선언하고 있는 바, 교원은 국가공무원법은 물론 교육공무원법에 의하여 일반 공무원보다 강력한 신분상 권리를 보장받고 있다. 교육공무원법 제43조 제2항에서는 “교육공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 법률이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 의사에 반하여 휴직, 강임, 면직을 당하지 아니할 권리를 가지고 있다.”고 명시하고 있다. 이밖에 권고 사직 금지, 불체포 특권 등도 법률로 보장받고 있다.

(나) 쟁송 제기권

교육공무원인 교원은 징계 처분, 직위 해제, 강임, 휴직, 면직 처분 기타 불리한 처분을 받은 경우 소청, 즉 징계 처분에 대한 재심 청구, 그 외 행정상의 쟁송 제기권을 행사할 수 있다. 사립학교 교원은 징계 처분이나 기타 의사에 반하는 불리한 처분에 불복할 때 소청심사위원회에 재심을 청구할 수 있다. 이와 함께 고충처리 제도(grievance system)를 두어 교육공무원은 누구나 근무 조건 또는 인사관리 기타 신상 문제에 대하여 인사 상담 혹은 고충의 심사를 청구할 수 있다.

(다) 불체포 특권

교육공무원법 제48조와 사립학교법 제60조 및 교원 지위 향상을 위한 특별법 제4조에 따라 교원은 현행범인 경우를 제외하고는 소속 학교장의 동의 없이 학원 내에서 체포되지 아니한다. 이와 같은 특권을 보장하는 이유는 학원의 자유를 보장하고 교원으로서 교육 및 연구 활동을 수행함에 있어서 부당한 압력을 배제하려는 데 목적이 있다.

(라) 교직 단체 활동권

교육기본법 제15조 제1항은 “교원은 상호 협동하여 교육의 진흥과 문화 창달에 노력하며, 교원의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위하여 각 지방자치단체 및 중앙에 교원 단체를 조직할 수 있다.”고 규정하고 있다. 아울러, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률에 근거하여 시도 및 전국 수준의 교원 노조를 결성

할 수 있게 되어 단결권을 제한적으로 인정받고 단체 교섭권을 행사하고 있다.

(3) 인간으로서의 기본권

교사는 전문직 종사자이기에 앞서 인간이다. 따라서 교사도 다른 사람들과 마찬가지로 인간으로서의 존엄을 보장받으며 기본권을 행사할 수 있다. 다만, 교사는 교육자라는 특수한 지위에 있기 때문에 기본권 중 일부가 불가피하게 제한되는 경우가 있다. 예를 들면, 교사는 의사표현의 자유를 가지지만, 교육 활동 중에 의사표현의 자유를 일정하게 제한받는다. 교사는 의사표현의 자유를 주장하며 수업 시간에 수업 내용과 무관하게 음란한 내용을 학생들에게 이야기할 수 없다. 또, 교사는 정치적 기본권을 일부 제한받는다. 정당 가입이 금지되며, 특정 후보자나 정당을 지지하는 활동을 할 수도 없다.

헌법상 보장된 기본 권 가운데 교사와 관련이 깊은 것들을 열거하고, 최근에 일어나고 있는 교사 권리의 침해 사례를 간단히 소개하면 다음과 같다.

(가) 인간으로서의 존엄과 행복 추구권

헌법 제10조에서는 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고 행복을 추구할 권리를 가지고 있다고 선언하고 있는 바, 교사 역시 인간의 존엄성을 보장받고 행복추구권을 향수할 수 있다. 최근 학교 현장에서 일부 학부모와 학외 인사들이 교사에 대하여 허위 사실을 유포하거나 협박하는 일이 발생하고 있는데, 이는 교사의 존엄을 해치고 행복 추구권을 침해하는 행위라 할 수 있다.

(나) 신체의 자유

헌법 제12조에서는 신체의 자유를 선언하고 있는 바, 교사 역시 자신의 신체를 훼손당하지 않을 권리를 가진다. 그동안 교사는 체벌 등을 통해서 학생의 신체의 자유를 침해하는 주체로 인식되어 온 것이 사실이지만, 최근에는 학부모가 교사를 폭행하거나 심지어 학생이 교사를 폭행하는 일이 발생하고 있는 바, 교사의 신체의 자유가 침해되는 사례가 증가하는 추세이다.

(다) 양심의 자유

헌법 제19조에서는 양심의 자유를 선언하고 있는 바, 교사 역시 자신의 양심을 자유롭게 형성하고 양심을 실현할 자유가 있다. 근래 학교 현장에서는 일부 학부모가 교사를 대상으로 각서를 요구하는 등의 방식으로 교사의 내면의 의사를 외부에 표현하도록 강요하는 경우가 일부 발생하고 있는데, 이는 교사의 양심의 자유를 침해하는 행위라고 할 수 있다.

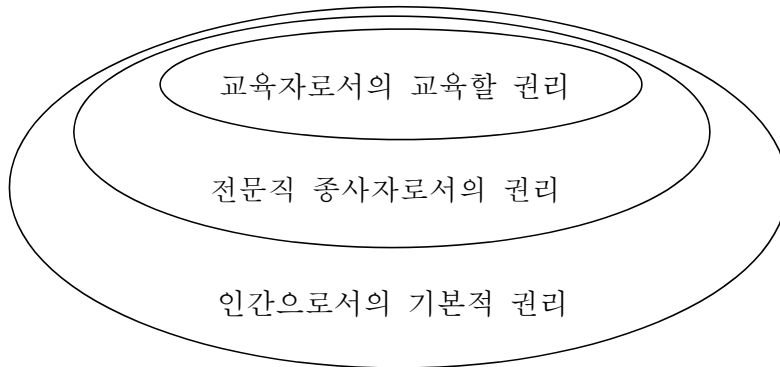
(라) 의사표현의 자유

헌법 제21조에서는 모든 국민에게 의사표현의 자유가 있음을 선언하고 있다. 교사가 교육활동 중에 의사표현의 자유를 일정하게 제한하는 것은 합리적이지만, 현재는 시민으로서의 교사의 의사표현의 자유를 과도하게 제한하는 면이 없지 않다.

(마) 재판 청구권

헌법 제27조에서는 모든 국민에게 재판 청구권을 보장하고 있다. 교사 역시 억울한 일에 대하여 재판을 청구할 권리가 있으나, 사실상 교사가 학부모나 학생을 상대로 재판을 청구하는 일은 거의 일어나지 않는다.

이상에서 살펴본 바와 같이 교권은 일종의 중층 구조를 가진 개념이라고 할 수 있다. 가장 핵심적으로는 교육자로서 교육할 권리가 교권의 내포를 형성하며, 교육 조직에 종사하는 전문직 종사자로서의 권리가 교권의 다른 측면을 형성한다. 가장 기본적으로는 교사이기 전에 인간으로서의 권리도 교권의 개념에 포괄된다. 이상의 내용을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 1] 교권 개념의 중층 구조

3. 교권 침해의 개념

교권의 개념이 복잡하기 때문에 교권 침해의 개념 역시 혼란스러운 구석이 있다. 일반적으로 교권 침해는 “교육행정기관, 상급자, 동료 교원, 학부모, 지역 주민, 학생 등이 학교 교육활동과 관련하여 교원의 법적인 교육할 권리와 사회·윤리적 권위 내지 교원의 전문적 권위를 침해 또는 무시하는 행위”로 정의된다(한국교원단체총연합회, 2006: 17).

이 정의에서는 교사의 교육권과 교사의 권위에 대한 침해를 교권 침해의 대상으로 열거하고 있다. 이것을 앞에서 본 교사의 지위 또는 존재에 따른 권리의 내용과 결부하여 분석적으로 검토할 필요가 있다. 첫째, 이 정의에서 교사의 교육할 권리(교육권)에 대한 침해를 교권 침해로 인정하는 것이 명백하다. 둘째, 전문직 종사자로서 교사의 권리에 대한 침해를 교권 침해로 인정하는지 여부는 다소간 불분명하다. 교권 침해에 관한 정의를 글자 그대로 해석하면 전문직 종사자로서의 권리는 교권 침해 대상이 아니라고 할 수 있다. 그러나, 위 정의에서 ‘교원의 법적인 교육할 권리’를 다소간 넓게 해석한다면, 이 권리도 교권 침해 대상에 포함된다고 할 수 있다. 셋째, 이 정의에서는 인간으로서의 기본권에 대한 침해는 교권 침해의 대상에 포함하지 않고 있다. 교권을 ‘특별히 교사에 대한’ 의미를 담고 있는 것으로 해석한다면, 교권 침해에서 인간의 기본권 침해를 다르지 않을 이유

도 있을 수 있다. 그러나, 이와 반대되는 주장도 충분히 가능하다. 넷째, 이 정의에서는 교사의 권위에 대한 침해를 교권 침해 대상에 포함하고 있다. 그런데, 권위를 침해 대상으로 상정할 수 있는지는 차분히 검토할 필요가 있다. 일반적으로 권위(authority)는 피지배자들이 지배자들의 힘(power)을 자발적으로 수용한 상태를 의미한다. 종교 단체의 신도들이 그 단체의 지도자를 존경하여, 그 지도자의 요구에 순순히 순응하는 것이 권위가 행사되는 전형적 예이다. 이렇게 본다면, 권위는 침해될 수 있는 것이 아니다. 우리가 흔히 권위 침해라고 부르는 상태는 사실상 ‘권위가 없는’ 상태에 다름 아니다.

일반적으로 교권 침해라고 부르는 사례는 교사의 신분 문제, 학교 안전 사고와 관련된 교사에 대한 협박과 금품 요구, 학부모의 부당 행위 등이다. 이처럼 일상적으로 교권 침해 사례로 운위되는 것들을 염두에 둔다면, 교권 침해는 교사의 교육할 권리와 전문직 종사자로서의 권리, 인간으로서의 기본권에 대한 교육행정기관, 학교 행정가, 동료 교원, 학부모, 학생 등의 침해로 정의할 수 있다.

〈표 1〉 교사가 보장받아야 할 권리

교권의 종류	구체적 권리	비고
교원으로서의 교육할 권리	교육과정 편성권	학생의 학습권, 학부모의 교육권, 국가 행정에 의한 제한 가능
	교과서 작성권	
	교재 채택 및 선정권	
	교육내용 결정권	
	교육방법 결정권	
	평가권	
전문직으로서의 일반적 권리	신분보장	
	쟁송제기권	
	불체포 특권	
	교직단체 활동권	
인간으로서의 기본권	기본권	의사표현의 자유, 정치적 기본권 일정 제한 가능

4. 교권 침해 유형 및 실태

전국적으로 광범위하게 일어나고 있는 교권침해 사례를 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 교원으로서의 교육할 권리 침해 유형

(1) 교원의 교육활동에 대한 불만 등을 표출하는 방식에서 나타나는 교권침해

사례 1) 인터넷에서의 교사 비방 또는 언론매체를 통한 압박

학부모가 교사와의 분쟁에서 인터넷 등을 통한 명예훼손을 주요한 압박수단으로 채택하는 사례가 있다. 학교장이나 교육청 관계자들은 문제의 원인과 과정을 객관적으로 검토하여 시시비비를 가리는 것보다 문제를 ‘조용히’ 해결하려는 경향이 있으며, 인터넷 등에 사건관련 내용이 게재될 경우 대상 교사를 압박하여 ‘조기 합의’를 유도하는 사례가 있다. 학부모 등 외부인으로서 교사와의 분쟁에서 교원에게 ‘인터넷에 올리겠다’거나 ‘기자에게 알리겠다’는 압박을 매우 유효한 수단으로 인식하고 있다.

사례 2) 교사 배제를 주장하는 서명운동 등 명예훼손

교사의 교육활동 등에 대한 불만을 조직화하는 수단으로 서명운동 등을 전개하는 경우가 있다. 이는 학교장이나 교육청이 학부모의 불만에 대한 객관적인 조사를 바탕으로 교사와의 중재를 적극적으로 시도하지 않을 경우에 나타나는 현상으로, 초기 분쟁 발생과정에서 학부모들의 요구에 대한 명확한 조정을 하지 않아서 발생한다. 교사에게 문제가 있을 경우에는 학교장 등이 책임을 지고 문제해결을 약속하고, 교사에게 문제가 없을 경우에는 서명운동 등 명예훼손행위에 대한 학교측의 단호한 입장을 전달할 필요가 있음에도 책임지지 않으려는 태도로 인해서 문제가 커지는 경향을 보인다.

사례 3) 학내에서 폭언이나 난동 등 수업과 업무 방해

교사의 교육활동이나 학교의 학생에 대한 태도 등에 불만이 있는 경우, 교무실

이나 교실로 직접 찾아와서 폭언을 하거나 폭행을 하는 경우가 있다. 이런 사건이 발생할 경우 학교의 정상적 교육활동을 책임져야 할 학교장이 나서서 문제를 해결하여야 함에도 불구하고, 문제가 불거져서 외부에 알려지는 것을 극히 꺼리면서 소극적으로 대응하고 있다. 공공기관 중에서 외부인에 대하여 가장 취약한 곳으로 인식되고 있다.

(2) 학생지도과정에서 발생한 사고 처리과정에서의 교권침해

사례 1) 체벌사고에 대한 손해배상청구

학생체벌과 관련하여 과도한 손해배상을 요구하는 경우가 있다. 진단서(전치2주)를 발급받은 후, 학생의 치료비와 관련없는 과도한 위자료 요구를 하면서, 불응할 경우에는 형사고소나 민사소송 등을 하겠다는 등의 압박을 한다. 협상과정에 학교장 등이 개입하지 않으려 할 경우 교사 개인으로서는 견디기 힘든 압박을 느끼면서 부당한 요구를 수용하는 사례가 많다. 오히려 학교장이 문제가 불거질 것을 우려하여 해당 교사에게 학부모와의 합의를 종용하는 경우도 있다.

사례 2) 체벌사고에 대한 형사고소

학생체벌에 대한 피해보상의 합의가 이루어지지 않는 경우, 또는 피해보상의 합의를 이끌어 내기 위해서 형사고소를 하는 경우가 있다. 전치2주의 진단서로 약식명령을 받는 경우가 많으므로 교사들로서는 압박감을 느껴 무리한 요구를 합의하는 경우가 있다.

나. 교원이 안심하고 교육활동을 할 수 있는 여건이 불비하여 나타나는 교권침해

(1) 학생사고에 대한 처리 과정에서 보상금을 교원에게 직접 요구하는 경우

사례 1) 학교안전공제회 보상 거부, 직접 보상요구

학교안전공제회에 보상신청을 하지 않고 교사에게 직접 보상을 요구하는 경우가 있다. 이는 학교안전공제회에 대한 사전 안내가 없었기 때문에 안전공제회를 소개

할 경우, ‘학교가 문제를 회피하려한다’는 오해를 한다. 학부모는 학교장과 교사에게 직접 보상을 요구하고, 소송으로 이어지는 경우가 있다.

사례 2) 학교안전공제회 보상 미흡에 대한 추가보상요구

학교안전공제회에 보상을 신청하였으나 학교안전공제회는 학부모가 실제로 부담하는 의료비 전액을 보상하지 않고 있다. 게다가 초등학교 3학년 이상의 학생들에게는 ‘과실상계’를 적용하여 진료비의 상당액을 공제한다. 따라서 보상금을 받은 학부모들은 보상에 만족하지 못하고 학교장이나 교사에게 추가보상을 요구하는 경우가 있다.

사례 3) 학교안전공제회 보상청구를 억제하여 교사에게 직접보상요구가 들어오는 경우

학교장은 학내 사고에 대해서 교육청 등에 보고하는 것을 회피하는 경향을 보인다. 학교안전사고예방및보상에관한법률에는 ‘사고보고’에 대한 의무가 규정되어 있으나 실제로 보고하지 않고 학교안전공제회에 대한 보상신청을 억제하는 경우가 있다. 이럴 경우 학부모가 사고와 관련이 있는 교사에게 직접 보상을 요구한다.

사례 4) 학교안전공제회 보상 기각 후 교사에 대한 직접 보상요구

학교안전공제회에서 학생상호간의 장난이나 다툼 등에 의한 사고 등에 대해서 ‘가해자가 있는 사고’라는 이유로 보상신청을 기각하는 등 보상신청이 기각되는 경우가 있다. 이럴 경우 학부모는 교사에게 직접 보상을 요구한다.

(2) 학생사고 처리과정에서 학부모의 불만이 발생한 경우

사례 1) 학생사고 정보 공개요구

학생사고가 일어나게 된 경위 등을 공개할 것을 요구하고, 공개한 내용이 학부모가 파악한 내용과 다를 경우에는 분쟁으로 발전하는 경우가 있다. 학교에서 사고경위를 조사하는 과정이 객관적이지 않거나 미숙하여 발생하는 분쟁이 있다. 또 학교에서 객관적으로 조사된 결과에 대하여 학부모에 설득력 있게 설명하는 협상능력이 부족해서 분쟁으로 발생하는 사례가 있다.

사례 2) 학생사고 처리 과정에 대한 불만

학교에서 사고가 발생할 경우, 학교의 공식적인 시스템이 움직이기 보다는 사고와 관련된 교사가 개인적으로 처리하는 경우가 있다. 이럴 경우 처리과정에서 객관성을 담보하기 어렵고, 학부모와 협상하고 조정하는 능력이 부족하여 문제를 해결하지 못하는 경우가 많다. 아울러 학교의 학생부나 상담실 등의 시스템 역시 협상이나 조정능력을 갖추지 못한 경우가 많아서 학부모와 불필요한 마찰을 일으킨다. 그 결과 사고와 관련이 있는 교사 개개인이 명예훼손, 인권침해 등을 당하게 된다.

(3) 학생사고를 적법절차에 따라 처리하지 않아 발생하는 교권침해

사례 1) 학교안전공제회 보상청구 억제 - 모금처리 등으로 해결 시도

학교안전공제회에 보상을 신청하지 않고 학교 구성원인 교사와 학생을 상대로 모금하여 피해학생의 치료비 등을 충당하는 경우가 있다. 그런데 추후에 후유증이 발생하거나 추가 경비가 발생하게 되면 학부모는 담임교사나 사고와 관련이 있는 교사에게 보상을 청구한다.

(4) 학교폭력 사고에 대한 처리과정에서의 분쟁

사례 1) 학교폭력 피해자 학부모의 무리한 요구 등

학교폭력 가해 학생의 부모와 손해배상 협상 등이 원만하게 진행되지 않을 경우, 담임교사 등에 대한 압박이 있다. 가해 학생 부모에 대한 압력행사를 요구하기도 한다. ‘소송을 하겠다’거나 ‘업무상 과실에 대한 고소를 하겠다’는 등의 압박이 이루어진다.

사례 2) 학교의 학교폭력 사고 처리에 대한 불만 표출

가해자 학부모들이 학교나 교사에 대해서 불만을 표출하는 사례가 있다. 가해학생에 대한 징계를 하려 할 경우, ‘학교에도 책임이 있다’는 등의 항의를 하면서 학칙이나 학교폭력대책자치위원회의의 처분에 저항한다. 과정에서 담임교사 등에 대하여 부당한 압박을 가하는 경우가 있다.

사례 3) 교사에게 일방적인 책임전가

학교사고나 학교폭력사고가 발생하여 문제가 되면 정상적인 절차에 따라 교육청 등에 보고하고 안전공제회에 보상신청을 안내하는 등의 처리가 이루어져야 함에도 불구하고, ‘학교명예’등을 이유로 담임교사나 사고와 관련이 있는 교사에게 ‘책임 지고 해결’을 요구하는 경우가 있. 이럴 경우 교사는 감당하기 힘든 상황에 처하게 된다. 학생사고의 경우에는 치료비 등의 비용을 부담하게 되고, 학교폭력사고의 경우에는 가해학생 학부모와 합의금을 분담하는 경우도 있다.

(5) 교사의 평가권에 대한 권한 침해

사례 1) 학생평가와 관련한 권한 침해 - 학부모와 학생에 의한 권한침해

학부모가 학생에 대한 학업평가 등에 대하여 과도하게 의견을 개진하거나 항의하는 경우가 발생한다. 특히 수행평가 등에 대하여 부당하게 성적 수정을 요구하는 경우가 있다. 이럴 경우 학교장 등이 학교의 공식적인 절차를 통해서 이를 해결하려는 의지가 필요하다. 문제가 불거질 것을 우려하여 학교장이 교사에게 학부모의 요구를 수용할 것을 종용하는 사례가 있다.

다. 전문직 종사자로서의 일반적 권리 침해 유형

(1) 사립학교 교원에 대한 신분 보장 등에 대한 권리 침해

사례 1) 사립학교에서의 법인내 학교간 강제전보

사례 2) 사립학교 법인 관계자의 부당한 학사, 교내인사개입

(2) 권위적 학교운영과 관련한 갈등

사례 1) 교내인사위원회의 운영 미흡, 교내 인사원칙 불비로 인한 갈등

사례 2) 방학 중 근무지의 연수(자가 연수)에 대한 승인권의 남용 - 방학중 출근 강요

사례 3) 학교운영위원회에서 심의사항이 아닌 교원의 인사 등을 심의하여 교권 침해

사례 4) 기간제 교사에 대한 교권침해

다. 인간으로서의 기본권 침해 유형

(1) 학생에 의한 교사 성희롱 또는 폭행 등

사례 1) 학교나 교육청의 미온적 대응에 의한 교사 피해 - 관리자들의 인식 문제

사례 2) 피해교사에 대한 치료 등 절차 문제

사례 3) 가해 학생과 학부모의 의한 2차 피해 발생

사례 4) 가해 학생에 대한 징계나 형사 처벌, 손해배상 절차 미비로 인한 피해

(2) 복무와 관련한 분쟁

사례 1) 근무시간을 위법 부당하게 결정

사례 2) 연가 등 휴가 허가권의 남용

(3) 모성보호와 여성의 권리와 관련된 권리 침해

사례 1) 보건의료 등 청구에 대한 부당한 불인정

사례 2) 임신과 관련한 질병에 대한 병가 불허

사례 3) 여교원에 대한 차별 대우

5. 교권 인식 제고 및 교권 보호 방안

설문조사 결과에 의하면 학교 현장에서 최근 3년 동안에 한 번이라도 교권 침해를 경험한 적이 있는 교원은 전체 응답자의 65%에 이르고 있으며, 교권침해의 수준의 심각성에 대해서도 40% 정도의 교원들이 심각한 수준이라고 답하였다. 특히 중학교 교원들의 심각성 인식 수준이 높았다. 침해유형 별로는 교육권 침해(수업, 평가, 학생지도 등)가 가장 빈번하게 발생하고 안전사고 시 학부모 보상요구, 폭언 및 협박, 교원 갈등 등도 적지 않게 일어나고 있다고 반응하였다. 남성 교원

들보다 여성 교원들이, 연령이 낮은 교사일수록, 그리고 재직학교의 학교 급이 높아질수록, 직위가 낮을수록 교권침해 발생 빈도가 높다고 인식하였다. 교권 침해 자로는 43.5%의 교원들이 학부모를 꼽았으며 특히 여성 교원들은 학생이나 관리자를 교권 침해자로 꼽는 비율이 높았다. 교권 침해 발생시 주로 어떻게 대응하는지에 대해서는 남녀별 반응의 차이가 두드러졌다. 남자교원들은 관리자에게 보고 후 지시를 따르겠다는 응답이 높았으나 여자교원들은 동료교원들로부터의 조언과 협조를 구하겠다는 반응이 높았다. 이러한 반응은 연령이 낮거나 재직학교의 학교 급이 낮거나 또는 하위직일수록 비슷한 경향을 보였다. 이는 학교급별, 성별, 연령별, 직급별 특성을 고려한 교권보호 체제 구축의 필요성을 보여주는 것으로 해석된다. 교권침해의 원인에 대해서는 교권경시풍조의 만연(44.9%), 언론의 과장 보도(18.5%), 관료적 행정 체계(12.6%), 경쟁위주의 획일적 교육정책(12.0%) 순으로 반응이 나타났다. 교권침해 발생 시 과반수 이상의 응답자는 관리자를 포함한 동료 교원이 적극 나서서 해결해야 한다고 반응하였으며 교권 침해 시 적극적인 해결 단위는 연령별이나 성별, 직위 등에 따라 교육청, 교원단체, 분쟁조정기구에 대한 선호가 달랐다. 교권보호를 위해서는 응답 교원 전체의 50.7%가 법적·제도적 정비 및 보완이 가장 시급한 사항이라고 답하였고, 다음으로 교원의 권리의식 제고 및 교권 수호 노력(19.5%), 학교 및 교육청의 적극적인 역할 수행(19.3%)등이 필요하다고 보았다. 그리고 설문조사 결과 놀라운 것은 전체 응답 교사의 69.6%가 교권 보장과 관련된 어떠한 교육이나 연수도 받아본 적이 없다고 응답한 점이다. 최근 인권 보장을 위한 다양한 교육 및 연수 내용이 제공되고 있는 것에 비해, 교원들은 이러한 이슈들로부터 소외되어 왔음을 보여주고 있다. 교권 보호 시스템 마련의 필요성에 대해서는 적극 공감하고 있었으며, 피해 교원 구제 및 보호 장치 마련, 학교차원 예방 및 보호 대책 마련과 법률자문과 소송지원 강화에 상대적으로 높은 점수를 보여, 이들 대책을 보다 우선적으로 마련해야 할 것으로 조사 결과 나타났다.

일본의 경우 교육 연수제도 및 공제 제도를 통해 교권 보호에 노력하고 있다. 교원연수센터를 두어 예방적 차원에서 교육 연수를 강화한 다음, 구체적이고 실효

성 있는 공제 규정을 두어 사후 보장을 만족스럽게 하도록 하고 있다. 독일은 학교 안에 학교협의회를 구성하여 학교 운영뿐만 아니라 학내 갈등 문제의 조정이나 조사, 처분 등을 하고 있다. 영국은 교권 보호를 위한 법적 제도적 준비가 비교적 잘 갖추어져 있는 나라로 교사 개인보다는 교원단체의 지원을 통해 법적 제도적 절차를 밟도록 하고 있는 것이 특징적이다. 중국은 교육법에서 “교원을 모욕구타하면, 여러 상황에 근거하여 각기 행정처분 혹은 행정처벌을 하고, 손해를 끼쳤으면 손실배상을 하도록 명령하고, 내용이 엄중하여 범죄를 구성하였으면 법에 따라 형사책임을 추궁해야 한다”고 명시하여 교권 보호의 강력한 의지를 피력하고 있다.

우리나라에서도 교권 침해 예방하고 교권을 보호하기 위해서는 무엇보다도 학생과 학부모는 물론 교사와 학교행정이 모두 자신의 권리와 의무를 제대로 알고 타인의 권리를 존중할 수 있어야 한다. 학교뿐만 아니라 교육행정부서, 나아가 범시민적 차원에서 교권보호를 위해 다음과 같은 노력이 경주되어야 할 것이다.

〈표 2〉 교권 보호 방안

수준	교권 보호 방안
범시민적 수준	【방안1】 학생들의 학교교육 문제 제기 및 요구 수용 시스템 구축 【방안2】 학생들에 대한 교육권 교육 【방안3】 학부모에 대한 학교교육 요구 및 민원 제기 절차 안내 【방안4】 교사들의 교육 활동 중 학생 인권 존중 방안 교육 지원 【방안5】 교사 및 학교행정가 대상 학교 위기 관리 교육 【방안6】 학교행정가 대상 리더십 교육 【방안7】 학교 상담 강화
학교 수준	【방안8】 교권 침해 예방 및 문제 해결에서 학교행정이 역할 강화 【방안9】 학교교육분쟁조정위원회 구성 및 활동 지원 【방안10】 학생 징계의 실효성 제고
교육청 수준	【방안11】 학부모 민원 제기 창구 설치 【방안12】 교사 대상 상담 및 복귀 지원 센터 및 프로그램 운영 【방안13】 (가칭) 경기도 교육권 보호위원회 설치 【방안14】 법률 자문과 소송 지원

경기도학생인권조례안²⁾

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 「헌법」 제31조, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「교육기본법」 제12조 및 제13조, 「초·중등교육법」 제18조의4에 근거하여 학생의 인권이 학교교육과정에서 실현될 수 있도록 함으로써 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “학교”라 함은 경기도 내에 소재한 「초·중등교육법」 제2조의 학교를 말한다.
2. “학생”이라 함은 제1호의 학교에 재학 중인 사람을 말한다.
3. “교직원”이라 함은 「초·중등교육법」 제19조 제1항의 교원 및 같은 조 제2항의 직원을 말한다.
4. “학생의 인권”이라 함은 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」 등 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리 중 학생에게 적용될 수 있는 모든 권리를 말한다.

제3조(학생의 인권 보장원칙) ① 이 조례에서 규정하는 학생의 인권은 학생이 인간으로서의 존엄성을 유지하고 행복을 추구하기 위하여 반드시 보장되어야 하는 최소한의 권리이며, 학생의 인권은 이 조례에 열거되지 아니한 이유로 경시되어서는 아니 된다.

② 학생의 인권에 대한 제한은 인권의 본질적 내용을 침해하지 않는 최소한의

2) 경기도 학생인권조례제정 자문위원회가 최종 제출한 조례안임

범위 안에서 교육의 목적상 필요한 경우에 한하여 학생이 그 제·개정예 참여한 학칙 등 학교 규정으로써 할 수 있다.

제4조(책무) ① 교육감은 교육·학예에 관한 정책을 수립할 때 학생의 인권을 실현하도록 노력하여야 한다.

② 학교의 설립자 및 경영자, 학교장, 교직원, 학생의 보호자 등은 학생의 인권을 존중하고 학생의 인권 침해를 방지하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 학생은 인권을 학습하고 자신의 인권을 스스로 보호하며, 교사 등 타인의 인권을 존중하기 위하여 노력하여야 한다.

제5조(교육환경의 개선) 교육감과 학교의 설립자 및 경영자는 학생과 교직원의 교육활동에 적합한 교육시설과 환경을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

제2장 학생의 인권

제1절 차별받지 않을 권리

제6조(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, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.

② 학교는 제1항에 예시한 사유로 어려움을 겪는 학생의 인권을 보장하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

제2절 폭력 및 위협으로부터의 자유

제7조(폭력으로부터 자유로울 권리) ① 학생은 따돌림, 집단괴롭힘, 성폭력 등 모든 물리적 및 언어적 폭력으로부터 자유로울 권리를 가진다.

- ② 학교에서 체벌은 금지된다.
- ③ 학교와 교육감은 따돌림, 집단괴롭힘, 성폭력 등 학교폭력 및 체벌을 방지하기 위하여 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(위험으로부터의 안전) ① 학교는 학생의 안전을 확보할 수 있도록 안전관리 체계를 정비하고 그것을 유지하기 위하여 노력하여야 한다.

- ② 학교에서 사고가 발생한 경우에 학교의 장은 신속하게 피해자를 구조하고, 그 피해를 예방하기 위하여 관계기관 및 지역주민과 협력하여야 한다.

제3절 교육에 관한 권리

제9조(학습에 관한 권리) ① 학생은 법령과 학칙에 근거한 정당한 사유에 의하지 아니하고는 학습에 관한 권리를 침해받지 아니한다.

- ② 학교는 교육과정을 자의적으로 운영하거나 학생에게 임의적인 교내·외 행사 참석을 강요하여서는 아니 된다.
- ③ 전문계 고등학교는 현장실습 과정에서 학생의 안전과 학습권이 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ④ 학교와 교육감은 일시적 장애를 포함한 장애 학생, 다문화가정 학생, 예체능 학생, 학습곤란을 겪는 학생 등의 학습권 보장을 위하여 최대한 노력하여야 한다.

제10조(정규교과 이외의 교육활동의 자유) ① 학생은 야간자율학습, 보충수업 등 정규교과 이외의 교육활동과 관련하여 자유롭게 선택하여 학습할 권리를 가진다.

- ② 학교는 학생에게 야간자율학습, 보충수업 등을 강제하여서는 아니 된다.
- ③ 학교는 방과후학교 등 정규교과 이외의 교육활동에서 학생의 의견을 수렴하여 다양한 프로그램을 개발·운용함으로써 교육의 다양성과 학생의 실질적인 선택권 보장을 위하여 노력하여야 한다.

제11조(휴식을 취할 권리) ① 학생은 건강하고 개성 있는 자아의 형성·발달을 위하여 과중한 학습 부담에서 벗어나 적절한 휴식을 취할 권리를 가진다.

② 학교는 정규교과 이외의 교육활동을 강요함으로써 학생의 휴식을 취할 권리를 침해하지 않도록 하여야 한다.

③ 교육감은 학생의 휴식을 취할 권리를 보장하기 위하여 정규교과 이외의 교육활동을 제한할 수 있다.

제4절 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리

제12조(개성을 실현할 권리) ① 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 가진다.

② 학교는 두발의 길이를 규제하여서는 아니 된다.

③ 학교는 정당한 사유와 제19조의 절차에 의하지 아니하고는 학교의 규정으로써 제1항의 권리를 제한할 수 없다.

제13조(사생활의 자유) ① 학생은 부당한 간섭 없이 개인 물품을 소지·관리하는 등 사생활의 자유를 가진다.

② 교직원은 학생과 교직원의 안전 등을 위하여 긴급한 필요가 있는 경우가 아닌 때에는 학생의 동의 없이 소지품 검사를 하여서는 아니 된다. 교직원이 교육목적상 필요에 의하여 불가피하게 학생의 소지품 검사를 하는 경우 그 검사는 필요한 최소한의 정도에 그쳐야 하며, 또한 전체 학생을 대상으로 하는 일괄검사를 하여서는 아니 된다.

③ 교직원은 일기장이나 개인수첩 등 학생의 사적인 기록물을 열람하지 않는 것을 원칙으로 하며, 교육목적상 필요한 경우에도 신중을 기하여야 한다.

④ 학교는 학생의 휴대폰 소지 자체를 금지하여서는 아니 된다. 다만, 학교는 수업시간 등 정당한 사유와 제19조의 절차에 의해 학생의 휴대폰 사용 및 소지를 규제할 수 있다.

⑤ 학교는 다른 방법으로는 안전 등 목적을 달성하기 어려운 경우에 한하여 폐

쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치할 수 있으며, 설치 여부나 설치 장소에 관하여 학생의 의견을 수렴하고 설치장소를 누구나 쉽게 알 수 있게 표시하여야 한다.

제14조(사생활의 비밀을 보호받을 권리) ① 학생은 가족, 교우관계, 성적, 징계기록 등 사적인 정보를 보호받을 권리를 가진다.

② 학교는 학생에게 교외에서의 이름표 착용을 강요해서는 아니 된다.

③ 학교는 학생에 관한 정보를 수집·처리·관리함에 있어서 적법하고 적정한 수단과 절차에 의하여야 한다.

④ 학교는 교육비 미납사실 등 학생에 관한 사적 정보를 본인 또는 보호자의 동의 없이 공개하거나 타인에게 제공하여서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 학생에게 불이익이 될 수 있는 개인 정보를 지득한 경우에는 이를 함부로 누설하여서는 아니 된다.

제15조(정보의 권리) ① 학생 또는 보호자는 학생 본인에 관한 학교 기록을 언제든지 열람할 권리를 가진다.

② 학생은 학교에 대해 학생에게 영향을 미치는 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

③ 학생 또는 보호자는 학생 본인에 관한 기록 중에 부정확한 내용, 교육활동과 직접적인 관련성이 없는 내용, 학생의 권리를 침해하는 내용 등에 대하여 정정이나 삭제를 요구할 권리를 가진다.

④ 학교는 예·결산 등 학교 재정 관련 정보를 학생이 쉽게 알 수 있는 내용과 방법으로 공개하여야 한다.

제5절 양심종교의 자유 및 표현의 자유

[A안]

제16조(사상·양심·종교의 자유) ① 학생은 사상 및 양심의 자유와 종교의 자유를 가진다.

② 학교는 학생에게 사상 및 양심에 반하는 내용의 반성, 서약 등 진술을 강요 하여서는 아니 된다.

③ 학교는 학생에게 예배 등 종교행사 참여 및 대체과목 없는 특정 종교과목 수업을 강요하여서는 아니 된다.

[B안]

제16조(양심·종교의 자유) ① 학생은 세계관·인생관 또는 가치적·윤리적 판단 등 양심의 자유와 종교의 자유를 가진다.

② 학교는 학생에게 양심에 반하는 내용의 반성, 서약 등 진술을 강요하여서는 아니 된다.

③ 학교는 학생에게 예배 등 종교행사 참여 및 대체과목 없는 특정 종교과목 수업을 강요하여서는 아니 된다.

[A안]

제17조(의사 표현의 자유) ① 학생은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유롭게 의사를 표현할 수 있는 권리를 가진다.

② 학교는 학생이 표현의 자유를 행사하는 경우 부당하고 자의적인 간섭이나 제한을 하여서는 아니 된다.

③ 학생은 수업시간 외에는 평화로운 집회를 개최하거나 참여할 수 있는 권리를 가지며, 교육 목적에 반하지 않는 범위 내에서 결사의 자유를 가진다.

④ 학교의 장은 교육목적상 필요한 경우 집회의 자유를 본질적으로 침해하지 않는 범위 내에서 학교 규정에 따라 일정한 조건을 부가할 수 있다.

⑤ 학교는 교지 등 학생 언론활동, 인터넷홈페이지 운영, 평화로운 집회와 결사 등에서 표현의 자유를 최대한 보장하고, 필요한 시설 및 행·재정적 지원을 하여야 한다.

[B안]

제17조(의사 표현의 자유) ① 학생은 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 자유

롭게 의사를 표현할 수 있는 권리를 가진다.

② 학교는 학생이 표현의 자유를 행사하는 경우 부당하고 자의적인 간섭이나 제한을 하여서는 아니 된다.

③ 학교는 교지 등 학생 언론활동, 인터넷홈페이지 운영 등에서 표현의 자유를 최대한 보장하고, 필요한 시설 및 행·재정적 지원을 하여야 한다.

제6절 자치 및 참여의 권리

제18조(자치활동의 권리) ① 동아리 등 학생의 자치적인 활동은 보장된다.

② 학교는 학생자치기구의 구성과 소집 및 운영 등 활동에서 자율과 독립을 보장하고 성적 등을 이유로 구성원 자격을 제한하여서는 아니 된다.

제19조(학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리) ① 학생은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다.

② 학교는 학생의 인권을 존중하여 학칙 등 학교 규정을 제·개정하고, 이를 학교 홈페이지에 게시하여야 한다.

③ 학교는 학칙 등 학교 규정의 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 수렴하여야 하며, 학생회 등 학생자치기구의 의견제출권을 보장해야 한다.

제20조(정책결정에 참여할 권리) ① 학생은 학교 운영 및 교육청의 교육정책결정 과정에 참여할 권리를 가진다.

② 학생회 등 학생자치기구 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련 있는 사항에 대하여 의견을 표명할 권리를 가진다.

③ 학교장과 교사는 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 의견을 청취하도록 노력하여야 한다.

④ 학생대표는 학생에 영향을 미치는 사안에 관하여 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있어야 한다.

⑤ 학교장과 교육감은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의

참여를 보장하여야 한다.

제7절 복지에 관한 권리

제21조(학교복지에 관한 권리) ① 학생은 학습부진, 폭력피해, 가정위기, 비행일탈 등 각종 위기상황 극복과 적성발견, 진로모색 등 정체성 발달을 위하여 학교에서 상담 등 적절한 지원을 받을 권리를 가진다.

② 학교와 교육감은 빈곤 학생, 장애 학생, 다문화가정 학생 등 경제·사회·문화적 사유로 권리 실현에 어려움을 겪는 학생을 배려하는 데에 우선적으로 예산 등의 자원을 배정하여야 한다.

③ 학교와 교육감은 학생이 사회복지에 관한 권리를 향유하기 위해 필요한 상담 및 그에 따른 구체적이고 실질적인 조력을 받을 수 있도록 관련 제도를 수립 또는 정비하여야 한다.

④ 학교와 교육감은 특별한 상담 및 돌봄이 필요한 학생을 위하여 아동복지 및 인권과 관련된 지역 사회의 유관기관과 협조체계를 구축하여야 하며, 특히 보호자를 교육하고 보호자의 참여와 협력을 유도할 수 있는 프로그램을 개발·운영하여야 한다.

제22조(교육환경에 대한 권리) ① 학생은 건강하고 쾌적한 환경에서 교육을 받을 권리를 가진다.

② 학교는 적절한 양과 질의 도서 및 도서관 공간 확보, 청결한 환경의 유지, 화장실과 적절한 탈의 및 휴게 공간의 확보, 적절한 냉난방 관리, 녹지공간 확대 등 최적의 교육환경 조성을 위하여 노력하여야 한다.

제23조(문화활동을 향유할 권리) ① 학생은 다양한 문화활동을 향유할 권리를 가진다.

② 학교는 학생의 다양한 문화활동을 지원하기 위하여 학생의 의견을 수렴하여 교육, 공연, 전시 등의 문화 프로그램을 개발·운영하여야 한다.

③ 교육감은 제2항의 원활한 운영을 위하여 학교 및 지역의 협조체계를 구축하여야 한다.

제24조(급식에 대한 권리) ① 학생은 안전한 먹을거리에 의한 급식을 제공받을 권리를 가진다.

② 학교는 급식재료, 급식업체 등 급식 관련 정보를 학생에게 제공하고, 정기적으로 급식에 관한 의견조사를 실시하며 그 결과를 반영하여야 한다.

③ 학교와 교육감은 친환경, 근거리 농산물에 기초한 급식을 제공하기 위하여 노력하여야 한다.

④ 교육감은 직영급식과 의무교육과정에서의 무상급식을 실시하기 위하여 노력하여야 한다.

제25조(건강에 관한 권리) ① 학생은 최적의 건강상태를 유지하고, 아플 때 적절한 치료를 받고 보건시설을 편리하게 이용할 수 있는 건강권을 가진다.

② 여학생은 생리로 인한 고통 때문에 결석하거나 수업에 참여하지 못하는 경우 그로 인하여 불이익을 받지 않을 권리를 가진다. 학교는 생리 중에 있는 여학생에 대하여 불이익이 없도록 적절한 배려 조치를 취하여야 한다.

③ 학교는 학생이 아플 때 이용할 수 있는 보건실을 충분히 확보하도록 노력하여야 한다.

제8절 징계 등 절차에서의 권리

제26조(징계 등 절차에서의 권리) ① 학생의 징계는 징계사유에 대한 사전 통지, 공정한 심의기구의 구성, 소명의 기회 보장, 대리인 선임권 보장, 재심요청권의 보장 등 적법절차에 따라 이루어져야 한다.

② 학교는 징계와 그 전후의 절차에서 징계대상 학생의 회복과 복귀를 목표로 하여야 하며, 그것을 위하여 지역사회, 보호자 등과 협력하여야 한다.

③ 학교는 징계 내용을 공고하여서는 아니 되며, 상벌점제를 포함한 학생에 대

한 지도 방법 및 절차에서 학생의 인권을 침해하여서는 아니 된다.

제9절 권리침해로부터 보호받을 권리

- 제27조(상담 및 조사 등 청구권) ① 학생을 비롯하여 누구든지 학생의 인권 침해에 대하여 학생인권옹호관에게 상담 및 조사 등을 청구할 권리를 가진다.
- ② 학생을 비롯하여 누구든지 모든 학생의 인권 관련 사항에 대하여 관계 기관에 문서 등으로 청원할 권리를 가진다.
- ③ 학생을 비롯하여 누구든지 제1항 및 제2항의 청구권 및 청원권 행사에 관하여 비밀을 보장받으며, 그 행사로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.
- ④ 학생인권옹호관 및 학교장과 교육감은 청구 및 청원에 대하여 심사할 의무를 지며, 그 처리 결과를 청원한 사람에게 통보하여야 한다.

제10절 소수 학생의 권리 보장

- 제28조(소수 학생의 권리 보장) ① 학교와 교육감은 빈곤, 장애, 한부모가정, 다문화가정, 운동선수 등 소수 학생이 그 특성에 따라 요청되는 권리를 적정하게 보장받을 수 있도록 최대한 노력하여야 한다.
- ② 학교와 교육감은 소수 학생에 대한 편견과 차별의식을 해소하는 데 필요한 인권교육프로그램과 소수 학생을 위한 진로 및 취업 프로그램을 별도로 마련하여야 한다.
- ③ 학교와 교육감은 장애 학생에 대하여 교내외 교육활동에서 정당한 편의를 제공하고 참여를 보장하며, 적절한 교육 및 평가방법을 제공하는 등의 노력을 하여야 한다.
- ④ 학교와 교육감은 빈곤 학생이 가정형편으로 말미암아 수학여행 등 교육활동에서 소외되지 않도록 시책을 강구하여야 한다.
- ⑤ 학교와 교육감은 다문화가정 학생에 대하여 교육활동에서 언어·문화적 차이 등으로 인한 차별 없이 학교생활을 할 수 있도록 시책을 강구하여야 한다. 또한

경기도에 거주하는 사실을 입증하는 서류만으로 학교에 전·입학할 수 있는 제도를 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

제3장 학생인권의 진흥

제1절 인권교육

제29조(경기도 학생인권의 날) ① 교육감은 학생의 인권에 대한 관심과 참여를 확대하기 위하여 경기도 학생인권의 날을 지정할 수 있다.

② 교육감은 학생인권의 날의 취지에 맞는 사업을 실시하고, 학생, 교원 및 도민의 참여를 유도하여야 한다.

제30조(홍보) 교육감은 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」의 내용과 이 조례에서 보장하고 있는 내용 등 학생의 인권에 대하여 일반인용과 중·고등학생용, 초등학생용 설명서 및 교육용 교재를 제작·배포하는 등 홍보를 위하여 노력하여야 한다.

제31조(학교 내 인권교육·연수) ① 학교는 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, 전문계 고등학교 현장실습, 학생 아르바이트의 증가 등을 고려하여 노동권 관련 내용을 포함하여야 한다.

② 학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연 2회 이상 실시하여야 한다.

③ 학교는 학생 스스로 행하는 자율적인 인권학습활동을 보장하고 이를 지원하여야 한다.

제32조(교원에 대한 인권 연수 및 지원) ① 교육감은 교원에 대한 각종 연수에 학생의 인권에 관한 내용을 편성하여야 한다.

② 교육감은 학교의 인권교육과 교원 연수를 위한 교육자료 및 교육프로그램을

개발·보급하여야 한다.

제33조(보호자 교육) ① 학교는 보호자에 대하여 학생의 인권에 관한 교육 또는 간담회를 연 2회 이상 추진하여야 한다.

② 교육감은 보호자에 대한 인권교육 자료를 개발·보급하여야 한다.

제2절 인권실천계획 등

제34조(인권실태조사) ① 교육감은 매년 경기도내 학생인권 실태에 관한 조사를 실시하여야 한다.

② 교육감은 제1항의 조사 결과가 확정되는 즉시 공표하여야 하며, 이를 경기도 교육위원회와 경기도의회에 보고하여야 한다.

제35조(실천계획의 작성) ① 교육감은 학생의 인권과 교직원의 권리를 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.

③ 제2항의 계획을 수립할 때는 학생인권심의위원회의 심의를 거쳐야 하며, 공청회, 토론회, 지역순회 간담회 등을 통하여 학생, 교사, 보호자, 주민의 의견을 수렴하여야 한다.

제36조(경기도학생인권심의위원회) ① 학생의 인권에 관한 경기도교육청의 정책수립 및 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 경기도학생인권심의위원회를 둔다.

② 경기도학생인권심의위원회는 20명 이내로 구성하되, 학생인권옹호관은 당연직 위원이 된다.

③ 당연직 위원을 제외한 위원은 다음 각 호의 자 중에서 교육감이 임명한다.

1. 교육, 아동복지, 청소년, 의료, 법률, 인권 전문가로서 관련 비영리민간단체의

추천을 받은 자 또는 공개모집절차를 통해 신청을 받은 자

2. 학생참여위원회의 위원

3. 도민 중에서 학생인권문제에 대한 관심이 높고 참여의지가 있는 자로서 공개모집절차를 통해 신청을 받은 자

4. 경기도교육청의 학생인권 관련 담당 공무원

④ 경기도학생인권심의위원회에는 위원장과 부위원장을 두며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

⑤ 경기도학생인권심의위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 심의한다.

1. 학생인권실천계획의 수립

2. 학생의 인권에 관한 제도개선

3. 기타 학생의 인권 신장을 위하여 교육감이 제안한 사항

⑥ 위원회 활동의 효율성을 위하여 소위원회를 둘 수 있으며, 위원회의 결의를 거쳐 제5항 각호의 기능 중 일부를 소위원회에 위임할 수 있다.

제37조(학생참여위원회) ① 교육감은 학생과 관련된 정책에 대한 학생의 의견을 수렴하기 위하여 경기도학생참여위원회를 설치하여야 한다.

② 경기도학생참여위원회는 100명 이내로 구성한다.

③ 학생참여위원은 공개모집을 통하여 모집한 학생들 중에서 추첨을 통하여 선발한다. 다만, 위원회의 구성을 다양하게 하고 소수자의 의견을 반영하기 위하여 20명 이내의 범위 내에서 별도의 절차를 밟아 교육감이 위촉할 수 있다.

④ 경기도 학생참여위원회는 다음 각 호의 사항에 대해 교육감 및 학생인권옹호관에게 의견을 제출할 수 있다.

1. 경기도학생인권조례의 개정에 관한 사항

2. 학생인권실태조사에 관한 사항

3. 학생인권실천계획에 관한 사항

4. 기타 학생인권 실현 및 학생참여 활성화를 위해 필요한 사항

⑤ 교육감은 지역교육청별로 학생참여위원회를 둘 수 있다.

제38조(학교별 평가 및 지침 제시) ① 교육감은 2년마다 학교별 학생인권실행 상황을 조사하고, 그 개선을 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

② 교육감은 제2장에서 규정하는 권리의 실현을 위하여 필요한 경우에는 구체적인 지침을 마련하여 각 학교에 제시할 수 있으며, 학교는 이를 이행하고 그 결과를 교육감에게 보고하여야 한다.

제39조(시민활동 지원) 교육감은 학생의 인권보장을 위하여 노력하는 시민활동과 협조체제를 구축하고, 그러한 시민활동을 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

제4장 학생인권침해에 대한 구제

제40조(학생인권옹호관의 설치) ① 학생인권 침해에 대한 상담 및 구제를 위하여 학생인권옹호관을 둔다.

② 학생인권옹호관은 학생인권 관련 학식이나 경험이 풍부한 자 중에서 학생인권심의위원회의 동의를 얻어 교육감이 임명한다.

③ 학생인권옹호관은 상임 5인 이내로 하며, 교육감이 정하는 각자의 관할지역에서 활동한다.

④ 학생인권옹호관의 임기는 3년으로 하되, 1회 연임할 수 있다.

⑤ 학생인권옹호관은 학생의 인권에 대한 헌법 및 관련 법령 그리고 「유엔 아동권리에 관한 협약」을 비롯한 국제인권규범의 정신에 따라 그 직무를 독립적으로 성실하게 수행하여야 한다.

⑥ 학생인권옹호관의 직무와 관련하여 제도 개선 권고 등 중요한 사항은 옹호관회의를 통하여 결정한다.

제41조(겸직금지) ① 학생인권옹호관은 국회의원, 지방의회 의원, 공무원, 교직원을 겸직할 수 없다.

② 학생인권옹호관은 경기도교육청과 특별한 이해관계가 있는 기업이나 단체의

인원을 겸할 수 없다.

제42조(학생인권옹호관의 직무) 학생인권옹호관은 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 학생인권침해에 관한 상담
2. 학생인권침해 구제신청에 대한 조사 및 직권조사
3. 학생인권 침해에 대한 적절한 시정 및 조치 권고
4. 학생인권 향상을 위한 제도 개선 권고
5. 제2호 내지 제4호의 내용에 대한 공표
6. 기타 위 각 호의 기능을 수행하기 위해 필요한 업무

제43조(학생인권옹호관의 복무 등) 학생인권옹호관의 복무, 보수 등에 관한 사항은 따로 조례로 정한다.

제44조(사무국) ① 학생인권옹호관의 직무수행을 위하여 사무국을 둔다.

- ② 사무국에는 공무원 및 전문조사원 등 학생인권옹호관의 직무를 보좌하기 위한 인원을 둔다.
- ③ 사무국에 배치된 공무원 및 전문조사원은 학생인권옹호관의 지휘에 따라 사무를 처리한다.
- ④ 제1항 내지 제3항에 의한 사무국 및 전문조사원에 관한 사항은 규칙으로 정한다.

제45조(지역교육청별 상담실) ① 각 지역교육청마다 학생인권상담실을 둔다.

- ② 제1항의 상담실은 학생의 인권에 관한 상담을 하고, 그 결과를 정기적으로 학생인권옹호관에게 보고하여야 한다. 다만, 조속한 조치가 필요한 경우 등 시급한 경우에는 즉시 보고하여야 한다.

제46조(학생인권침해 구제신청 및 조치) ① 학생이 인권을 침해당하였거나 침해당할 위험이 있는 경우에는 학생을 비롯하여 누구든지 학생인권옹호관에게 그에

관한 구제신청을 할 수 있다.

② 제1항의 구제신청을 받은 학생인권옹호관은 사건에 대하여 조사한 후에 교육청, 지역교육청, 학교 및 교직원에 대한 시정권고 등 적절한 조치를 취하여야 한다.

③ 학생인권옹호관이 제2항의 조치를 취한 경우에는 이를 즉시 교육감에게 통보하고, 그 요지를 공표하여야 한다.

④ 학생인권옹호관으로부터 시정권고를 받은 교육청, 지역교육청, 학교 및 교직원은 정당한 사유가 없는 한 그 권고사항을 이행하여야 하고, 조치결과를 즉시 학생인권옹호관 및 교육감에게 보고하여야 한다. 학생인권옹호관의 권고내용을 이행하지 않은 경우에는 그 사유를 소명하여야 한다.

제47조(조사) ① 학생인권옹호관은 제41조 각호의 직무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 교육청, 지역교육청 및 학교에 자료를 요청할 수 있고, 교직원 및 관계 공무원에게 질의할 수 있다.

② 학생인권옹호관은 제45조 제1항의 구제신청에 대해 조사하기 위하여 필요한 경우에는 현장방문조사를 할 수 있다.

③ 교직원 및 관계공무원은 제1항의 자료요구 및 질의, 제2항의 현장방문조사에 성실히 응하여야 한다.

제5장 보칙

제48조(규정개정심의위원회) ① 학교는 학생의 인권을 보장하는 이 조례에 부합하도록 학칙 및 규정을 제·개정하기 위한 심의위원회(이하 “규정개정심의위원회”라 한다.)를 두어야 한다.

② 규정개정심의위원회는 교원, 보호자, 인권 관련 지식이나 경험이 있는 전문가, 학생대표로 구성한다.

③ 규정개정심의위원회는 학생들의 의견을 민주적이고 합리적으로 수렴하는 과

정을 밝아야 한다.

④ 규정개정심의위원회는 규정 제·개정을 마친 후 그 결과를 교육감에게 보고하여야 한다.

⑤ 교육감은 규정개정 방향, 절차, 규정개정심의위원회의 구성에 관한 지침을 제시할 수 있다.

제49조(규칙) 교육감은 이 조례에서 구체적으로 위임한 사항과 조례를 집행하기 위해 필요한 사항을 규칙으로 정한다.

부 칙

제1조[시행일] 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조[경과조치] ① 교육감은 학생인권옹호관에 대한 별도의 조례가 제정될 때까지는 규칙의 정한 바에 따라 비상임학생인권옹호관으로 학생인권옹호관 제도를 운용할 수 있으며, 비상임학생인권옹호관의 복무 등에 대하여는 교육감이 규칙으로 정할 수 있다.

② 이 조례가 공포된 이후 6개월 이내에 학교는 제47조의 규정개정심의위원회를 구성하여야 한다.

가와사끼시(市) 아동의 권리에 관한 조례

2000년12월21일·가와사끼시(市) 조례 제72호

전 문

아동은 각자 각자가 하나의 인간이다. 아동은 매우 소중한 가치와 존엄을 지니고 있으며, 개성이나 타인과의 차이를 인정받고, 자신이 그 자체로서 소중히 여겨지기를 원한다. 아동은 권리의 전면적인 주체이다. 아동은 아동 최선의 이익 확보, 차별금지, 의견존중 등 국제적인 원칙 하에 권리를 종합적이고 현실적으로 보장받는다. 아동에게 있어서 권리란, 인간으로서의 존엄성을 갖고, 자아실현하며, 자기답게 살기 위해서 반드시 필요한 것이다. 아동은 권리가 보장됨으로서 풍요로운 아동기를 보낼 수 있다. 아동의 권리에 대해 학습하고, 실제로 행사하는 과정에서 아동은 권리인식을 깊게 하고, 권리를 실현할 능력, 타인의 권리를 존중하는 능력, 책임 등을 익힐 수 있다. 또한 자신의 권리가 존중되고 보장받기 위해서는, 동시에 타인의 권리도 존중되고 보장하여야 하며, 각각의 권리를 상호 존중하는 것이 반드시 필요하다. 아동은 어른과 함께 사회를 구성하는 동반자이다. 아동은 현재 사회의 일원으로서, 미래사회의 주역으로서, 사회의 나아가야 할 길과 형성에 관하여 고유한 역할이 있음과 동시에 참여할 권리가 있다. 이를 위해서 사회는 아동에게 열려 있어야 한다. 아동은 동시대를 사는 지구시민으로서, 국내·외의 아동과 상호이해·교류를 확대하고, 공생과 평화를 염원하며, 자연을 지키고, 도시의 보다 나은 환경을 창조하는 일에 중요한 역할을 담당하고 있다. 시(市)의 아동의 권리를 보장하는 노력은, 시(市)의 모든 사람들의 공동체 삶을 영위케 하는 권리의 보장과 직결된다. 우리들은 아동을 최우선으로 하는 등의 국제적인 원칙에 따르고,

아동 스스로가 하나의 인간으로서 살아가는데 필요한 권리가 보장되도록 노력한다. 이에 우리들은 1989년 11월 20일 국제연합총회에서 채택된 아동권리협약의 이념에 근거하여, 아동의 권리보장을 위해 노력할 것을 선언하고, 이와 같은 조례를 제정한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 아동의 권리와 관련 시(市) 등의 책무, 인간으로서 가지는 아동의 귀중한 권리, 가정, 양육, 학교시설 및 지역에 있어서 아동의 권리보장 등에 대하여 정함으로서 아동의 권리보장을 도모하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에 있어서, 다음 각 호의 용어들의 정의는 당해 각 호에서 규정하는 것에 따른다.

- (1) 아동: 시민을 비롯하여 시와 관계가 있는 18세 미만의 자, 기타 그들과 동등한 권리를 인정하는 것이 적당하다고 인정되는 자.
- (2) 양육, 교육시설: 아동복지법(1947년 법률 제164호)에 규정한 아동복지시설, 학교교육법(1947년 법률 제26호)에 규정한 학교, 專修학교, 각종학교 기타의 시설 중, 아동이 양육되고, 배우기 위하여 마련된 모든 시설.
- (3) 부모에 대신하는 보호자: 아동복지법에서 규정한 수양부모(里親) 또는 보호수탁자 기타 부모를 대신하여 아동을 양육하는 자.

제3조(책임)

1. 시(市)는 아동의 권리를 존중하고, 모든 시책을 통하여 아동의 권리 보장을 위해 노력해야 한다.
2. 시민은 아동의 권리의 보장을 위하여 노력해야 하는 장(場)에 있어서, 그 권리가 보장되도록 시와 협동하여 노력해야 한다.
3. 양육, 교육시설의 설치자, 관리자 및 직원(이하 ‘시설관계자’라고 한다.) 가운데, 시(市) 이외의 시설관계자는 시(市)의 시책에 협력하고 노력해야 함과 동시에 그 시설에 있어서 아동의 권리가 보장되도록 노력해야 한다.

4. 사업자는 고용된 시민이 양육하는 아동 및 고용된 아동의 권리의 보장에 관하여 시(市)의 시책에 협력하도록 노력해야 한다.

제4조(국가 등への 요청) 시(市)는 아동의 권리가 폭넓게 보장되도록 국가, 기타의 공공단체 등에 대해 협력을 요청하고, 시(市) 외에 있어서도 그 권리가 보장되도록 활동해야 한다.

제5조(가와사키 아동권리의 날)

1. 시민들 사이에 폭넓은 아동의 권리에 대한 관심과 이해를 위하여, ‘가와사키 아동권리의 날’을 둔다.
2. 가와사키 아동권리의 날은 11월20일로 한다.
3. 시(市)는 가와사키 아동권리의 날의 취지에 어울리는 사업을 실시하고, 광범위한 시민의 참여를 요청해야 한다.

제6조(홍보) 시는 아동의 권리에 대한 시민의 이해를 깊게 하기 위하여 그 홍보에 노력해야 한다.

제7조(학습 등への 지원 등)

1. 시(市)는 가정교육, 학교교육 및 사회교육에서 아동의 권리에 대한 학습 등이 추진되도록 필요한 조건정비를 위하여 노력해야 한다.
2. 시(市)는 시설관계자 및 의사, 보건의 등 아동의 권리의 보장과 직무상 관계된 자에 대하여, 아동의 권리에 대한 이해가 보다 깊이 있게 이루어지도록 연수의 기회를 제공해야 한다.
3. 시(市)는 아동 스스로에 의해 이루어지는 아동의 권리에 대한 자주적인 학습 등의 활동에 대하여 필요한 지원을 해야 한다.

제8조(시민활동への 지원) 시(市)는 아동의 권리의 보장을 위해 노력하는 시민활동에 대하여 그 지원을 위해 노력해야 함과 함께, 아동의 권리의 보장을 위해 노력하는 활동과의 연계를 도모해야 한다.

제2장 인간으로서 가지는 아동의 귀중한 권리

제9조(인간으로서 가지는 아동의 귀중한 권리) 이 장에서 규정하는 권리는, 아동이 인간으로서 자라고 배우고 생활하는 데에 특히 중요한 것으로 반드시 보장되어야 한다.

제10조(안심하고 생활할 권리) 아동은 안심하고 생활할 수 있다. 이를 위하여 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 생명이 지켜지고 존중되는 것.
- (2) 애정과 이해를 가지고 양육되는 것.
- (3) 모든 형태의 차별을 받지 않는 것.
- (4) 모든 형태의 폭력을 받지 않으며, 방치되지 않는 것.
- (5) 건강에 대한 배려가 이루어지고, 적절한 치료가 제공되며, 성장에 어울리는 생활이 가능한 것.
- (6) 평화롭고 안전한 환경에서 생활하는 것.

제11조(있는 그대로의 자신일 권리) 아동은 있는 그대로의 자신일 수 있다. 이를 위해, 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 개성이나 다른 사람과의 차이가 인정되고, 인격이 존중되는 것.
- (2) 자신의 생각이나 신앙을 유지하는 것.
- (3) 비밀을 침해당하지 않는 것.
- (4) 자신에 관한 정보가 부당하게 수집되거나 이용되지 않는 것.
- (5) 아동이라는 이유로 부당하게 취급을 받지 않는 것.
- (6) 안심할 수 있는 장소에서 휴식하는 것, 여가를 가지는 것.

제12조(자신을 지키고, 또한 지켜질 권리) 아동은 자신을 지킬 수 있고, 지켜질 수 있어야 한다. 이를 위해 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 모든 권리의 침해로부터 벗어나는 것.
- (2) 자신의 성장을 방해하는 상황으로부터 보호되는 것.
- (3) 상황에 따른 적절한 상담의 기회, 상담에 어울리는 분위기가 확보되는 것.

(4) 자신의 장래에 영향을 미치는 일에 대하여 다른 사람이 결정할 때에, 자신의 의견을 진술하는 것이 가능한 분위기에서 의견을 표명하고, 그 의견이 존중되는 것.

(5) 자신을 회복함에 있어서, 그 회복에 적절하고 어울리는 분위기가 주어지는 것.

제13조(자신을 풍요롭게 하고, 힘을 북돋을 수 있는 권리) 아동은 그 성장에 따라 자신을 풍요롭게 하고, 힘을 북돋을 수 있다. 이를 위해 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 노는 것.
- (2) 배우는 것.
- (3) 문화 예술 활동에 참여하는 것.
- (4) 정보를 얻는 것.
- (5) 행복을 추구하는 것.

제14조(스스로 결정할 권리) 아동은 자신에 관한 것을 스스로 결정할 수 있다. 이를 위해 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 자신에 관한 것을 연령과 성숙도에 맞게 결정하는 것.
- (2) 자신에 관한 것을 결정할 때에, 적절한 지원 및 조언을 받는 것.
- (3) 자신에 관한 것을 결정하기 위하여 필요한 정보를 얻는 것.

제15조(참여할 권리) 아동은 참여할 수 있다. 이를 위해 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 자신을 표현하는 것.
- (2) 자신의 의견을 표명하고, 그 의견이 존중되는 것.
- (3) 동료들 만들고, 동료와 모이는 것.
- (4) 참여를 할 때에 적절한 지원을 받는 것.

제16조(개별적인 필요에 따른 지원을 받을 권리) 아동은 그 처한 상황에 따라 아동에게 있어 필요한 지원을 받을 수 있다. 이를 위해 주로 다음과 같은 권리가 보장되어야 한다.

- (1) 아동 또는 그 가족의 국적, 민족, 성별, 언어, 종교, 출신, 재산, 장애 기타

- 의 처한 상황을 원인 또는 이유로 한 차별 및 불이익을 받지 않는 것.
- (2) 전항의 처한 상황의 차이가 인정되고 존중되는 가운데에 공생할 수 있는 것.
 - (3) 장애가 있는 아동이 존엄을 가지고, 자립하며, 사회에의 적극적인 참여가 이루어지도록 도모하는 것.
 - (4) 국적, 민족, 언어 등에 있어서 소수의 입장에 있는 아동이 자신의 문화 등을 향유하고, 학습하며, 표현하는 것이 존중되는 것.
 - (5) 아동이 처한 상황에 따라, 아동에게 필요한 정보의 입수 방법, 의견표명의 방법, 참여의 방법 등에 대한 연구 및 배려가 주어지는 것.

제3장 가정, 양육, 교육시설 및 지역에 있어서 아동의 권리의 보장

제1절 가정에서의 아동의 권리보장

제17조(부모 등에 의한 아동의 권리보장)

1. 부모 또는 부모를 대신하는 보호자(이하 ‘부모 등’ 이라 한다.)는 그 양육하는 아동의 권리의 보장을 위해 노력해야 할 일차적인 책임자이다.
2. 부모 등은 그 양육하는 아동이 권리를 행사할 때에 아동의 최선의 이익을 확보하기 위하여, 아동의 연령과 성숙도에 따라 지원하기 위해 노력해야 한다.
3. 부모 등은 아동의 최선의 이익과 일치하는 한도 내에서 그 양육하는 아동을 대신하여 그 권리를 행사하기 위하여 노력해야 한다.
4. 부모 등은 양육, 학교시설 및 보건, 의료, 아동복지 등의 관계기관으로부터 그 아동의 양육에 필요한 설명을 들을 수 있다. 이 경우에 있어서, 아동 본인의 정보를 얻는 때에는 아동의 최선의 이익을 손상시키지 않는 한도 내에서 행해지도록 노력해야 한다.

제18조(양육의 지원)

1. 부모 등은 그 아동의 양육에 있어서 시(市)로부터 지원을 받을 수 있다.

2. 시(市)는 부모 등이 그 아동의 양육에 곤란한 상황이 있는 경우에는, 그 상황을 특히 배려한 지원을 하기 위해 노력해야 한다.

3. 사업자는 고용된 시민이 안심하고 그 아동을 양육할 수 있도록 배려해야 한다.

제19조(학대 및 체벌의 금지) 부모 등은 그 양육하는 아동에 대하여 학대 및 체벌을 행하여서는 안 된다.

제20조(학대로부터의 구제 및 회복)

1. 시(市)는 학대 받은 아동에 대한 신속하고도 적절한 구제 및 회복을 위하여 노력해야 한다.

2. 전항의 구제 및 그 회복에 있어서는, 2차적 피해가 발생하지 않도록 그 아동의 심신상황을 특히 배려하여야 한다.

3. 시(市)는 학대의 조기발견 및 학대 받은 아동의 신속하고도 적절한 회복을 위하여 관계단체 등과 연계를 도모하고, 그 지원에 노력하여야 한다.

제2절 양육, 교육 시설에서의 아동의 권리보장

제21조(양육, 교육환경의 정비 등)

1. 양육, 교육 시설의 설치자 및 관리자(이하 ‘시설설치관리자’라 한다.)는 그 아동의 권리의 보장이 도모되도록, 양육, 교육시설에 있어서 아동이 충분히 성장하고 배울 수 있도록 환경을 정비해야 한다.

2. 전항의 환경정비에 있어서는 그 아동의 부모 등을 비롯한 지역의 주민과 연계를 도모함과 함께, 양육, 교육시설의 직원의 주체적인 노력에 의해서 이루어지도록 노력해야 한다.

제22조(안전관리체제의 정비 등)

1. 시설설치관리자는 양육, 교육시설의 활동에 있어서 아동의 안전을 확보하기 위하여 재해 발생의 방지에 노력함과 동시에, 재해가 발생한 경우에 있어서도 피해의 확대를 방지할 수 있도록 관계기관, 부모 등 지역의 주민과의 연계를 도모하고, 안전관리의 체제 정비 및 유지를 위해 노력해야 한다.

2. 시설설치관리자는 아동의 자주적인 활동이 안전 속에 보장되도록 그 시설

및 설비의 정비 등에 있어서 배려해야 한다.

제23조(학대 및 체벌의 금지 등)

1. 시설관계자는 그 아동에 대하여 학대 및 체벌을 행하여서는 안 된다.
2. 시설설치관리자는 그 직원에 대하여 아동에 대한 학대 및 체벌의 방지를 위한 상담을, 그 아동이 안심하고 행할 수 있도록 양육, 교육시설의 체제 정비를 위해 노력해야 한다.
3. 시설설치관리자는 아동에 대한 학대 및 체벌에 관한 상담을 그 아동이 안심하고 받을 수 있도록 양육, 교육시설에 있어서 체제를 정비해야 한다.
4. 시설설치관리자는 학대 및 체벌에 관한 아동의 상담을 받을 때에는, 아동의 최선의 이익을 고려하고, 그 상담의 해결에 필요한 사람, 관계기관 등과 연계하여, 아동의 구제 및 그 회복을 위하여 노력해야 한다.

제24조(집단따돌림의 방지 등)

1. 시설관계자는 집단따돌림의 방지를 위해 노력해야 한다.
2. 시설관계자는 집단따돌림의 방지를 위해, 아동들을 상대로 아동의 권리에 대한 이해와 계발에 노력해야 한다.
3. 시설설치관리자는 그 직원에 대하여, 집단따돌림의 방지에 관한 연수 등의 실시에 노력해야 한다.
4. 시설설치관리자는 집단따돌림에 관한 상담을 그 아동이 안심하고 행할 수 있는 양육, 학교시설에 있어서의 체제 정비를 위해 노력해야 한다.
5. 시설관계자는 집단따돌림에 관한 아동의 상담을 받았을 때에는, 아동의 최선의 이익을 고려하고, 그 상담의 해결에 필요한 자, 관계기관 등과 연계하여, 아동의 구제 및 회복을 위해 노력해야 한다. 이 경우에 있어서, 시설관계자는 집단따돌림을 행한 아동에 대하여도 필요한 배려를 하는 바탕 위에서 적절한 대응을 행하도록 노력해야 한다.

제25조(아동 본인에 관한 문서 등)

1. 양육, 교육시설에 있어서 아동 본인에 관한 문서는 적절하게 관리되고 보관되어야 한다.

2. 전항의 문서 중 아동의 이해에 영향을 주는 것에 있어서는, 그 작성에 있어서 아동 본인 또는 그 부모 등의 의견을 구하는 등 공정한 문서의 작성에 대한 배려가 행해져야 한다.
3. 양육, 교육시설에 있어서는, 그 목적의 범위를 벗어나서 그 아동 본인에 관한 정보를 수집하거나 보관하여서는 안 된다.
4. 전항의 정보는 양육, 학교 시설의 목적의 범위를 벗어나서 이용되거나 외부에 제공되어서는 안 된다.
5. 제1항의 문서 및 제3항의 정보에 관해서는, 아동의 최선의 이익을 손상하지 않는 한도 내에서 그 아동 본인에게 제시되거나 제공되도록 문서 및 정보의 관리 등에 관한 사무가 이루어져야 한다.
6. 양육, 학교 시설에 있어서 아동에 대한 불이익한 처분 등이 행하여진 경우에는, 그 처분 등을 결정하기 전에, 그 아동 본인으로부터 사정, 의견 등을 청취하는 등의 배려가 이루어져야 한다.

제3절 지역에 있어서의 아동의 권리보장

제26조(아동의 성장의 장 등으로서의 지역)

1. 지역사회는 아동이 성장하는 곳이고, 가정, 양육, 교육시설, 문화, 스포츠 시설 등과 일체가 되어 그 인간관계를 풍요롭게 하는 곳임을 고려하여, 시(市)는 지역사회에 있어서 아동의 권리가 보장될 수 있도록 또한 아동의 활동이 안전하게 이루어질 수 있도록 양육 및 교육환경의 향상을 위한 지역사회 만들기에 노력해야 한다.
2. 시(市)는 지역의 아동, 그 부모 등 시설관계자, 그 외의 다른 주민 각자 각자가 주체가 되어 지역사회에 있어서의 양육, 교육환경에 관한 협의, 그 외의 활동을 하는 조직의 정비 및 활동에 대한 지원에 노력한다.

제27조(아동 고유의 공간)

1. 아동에게는 있는 그대로의 자신을 표현하며, 휴식하면서 자신을 되찾고, 자유롭게 놀고 활동하면서, 안심하고 인간관계 형성이 가능한 장소(이하 ‘아동

고유의 공간'이라 한다.)가 중요함을 고려하여, 시(市)는 아동 고유의 공간에 대한 인식을 확대하고, 아동 고유의 공간 확보 및 그 존속을 위해 노력해야 한다.

2. 시(市)는 아동 고유의 공간 제공 등의 자주적인 활동을 행하는 시민 및 관계 단체와의 연계를 도모하고, 그 지원을 위해 노력한다.

제28조(지역사회에 있어서의 아동의 활동) 지역사회에서의 아동의 활동은, 아동이 풍요로운 인간관계 속에서 성장하기 위하여 반드시 필요한 것임을 고려하여, 시(市)는 지역에 있어서 아동의 자치적인 활동을 장려하고 그것을 지원하기 위해 노력한다.

제4장 아동의 참여

제29조(아동의 참여 촉진) 시(市)는 아동의 시정 등에 대하여 시민으로서 의견을 표명할 기회, 양육·교육 시설 기타 활동의 거점이 되는 공간과, 그 운영 등에 대하여 구성원으로서 의견을 표명할 기회, 또는 지역사회에서의 문화, 스포츠 활동에 참여할 기회를 모든 시책에 있어서 보장하는 것이 반드시 필요한 것임을 고려하여 아동의 참여를 촉진하고, 그 방법의 보급을 위해 노력한다.

제30조(아동 회의)

1. 시장은 시정에 대하여, 아동의 의견을 구하기 위하여, 가와사끼시(市) 아동회의(이하 '아동회의'라 한다.)를 개최한다.
2. 아동회의는 아동의 자주적이고 자발적인 조직에 의하여 운영되는 것으로 한다.
3. 아동회의는 그 주체인 아동이 정한 방법에 의하여, 아동의 종합 의견 등을 정리하여, 시장에게 제출할 수 있다.
4. 시장 기타 집행기관은 전항의 규정에 의하여 제출된 의견 등을 존중해야 한다.
5. 시장 기타 집행기관은 아동회의에 모든 아동의 참여가 촉진되고, 그 회의가 원활하게 운영될 수 있도록 필요한 지원을 행한다.

제31조(참여활동의 거점 만들기) 시(市)는 아동의 자주적이고 자발적인 참여활동

을 지원하기 위하여, 아동들만이 자유롭게 안심하며 모일 수 있는 거점을 만들기 위해 노력해야 한다.

제32조(자치적 활동의 장려)

1. 시설설치관리자는 그 구성원으로서의 아동의 자치적인 활동을 장려하고, 지원하기 위하여 노력하여야 한다.
2. 전항의 자치적인 활동에 의한 아동의 의견 등은 양육, 교육시설의 운영에 대하여 반영되도록 노력하여야 한다.

제33조(보다 열린 양육, 학교시설) 시설설치관리자는 아동, 부모, 기타 지역주민에게 보다 열린 양육, 교육시설을 만들기 위하여, 그들에게 양육, 학교시설의 운영 등에 관한 설명을 실시하고, 그들 및 양육, 교육시설의 직원들과 함께 양육, 학교시설을 강화하고 상호 조화가 되기 위하여 정기적인 대화의 장을 만들기 위하여 노력해야 한다.

제34조(시의 시설의 설치 및 운영에 관한 아동의 의견) 시(市)는 아동의 이용을 목적으로 한 시(市)의 시설의 설치 및 운영에 관하여, 아동의 참여 방법 등에 대하여 배려하고, 아동의 의견을 듣도록 노력해야 한다.

제5장 상담 및 구제

제35조(상담 및 구제)

1. 아동은 가와사끼시(市) 인권옴부즈퍼슨에 대하여, 권리의 침해에 대하여 상담하거나 권리의 침해로부터의 구제를 요청할 수 있다.
2. 시(市)는 가와사끼시(市) 인권옴부즈맨에 의한 것 외에도, 아동의 권리침해에 관한 상담 또는 구제에 대해서는 관계기관, 관계단체 등과 연계를 도모하고, 아동 및 그 권리의 침해의 특성을 배려하여 대응하도록 노력해야 한다.

제6장 아동의 권리에 관한 행동계획

제36조(행동계획)

1. 시(市)는 아동에 관한 시책의 추진을 할 때에 아동의 권리보장이 종합적이고 계획적으로 도모하기 위한 가와사끼시(市) 아동의 권리에 관한 행동계획(이하 ‘행동계획’이라 한다.)을 책정한다.
2. 시장 기타 집행기관은 행동계획을 책정함에 있어서, 시민 및 제38조에 규정 한 ‘가와사끼시(市) 아동권리위원회’의 의견을 청취해야 한다.

제37조(아동에 관한 시책의 추진) 시(市)의 아동에 관한 시책은 아동의 권리보장에 이바지하기 위하여 다음과 같은 사항을 배려하여 추진되어야 한다.

- (1) 아동의 최선의 이익에 기초를 둘 것.
- (2) 교육, 복지의료 등과의 연계 및 조정이 도모되는 종합적이고 계획적일 것.
- (3) 부모 등, 시설관계자, 기타 시민과의 연계를 통하여 개별아동을 지원하는 것.

제7장 아동의 권리보장 상황의 검증

제38조(권리위원회)

1. 아동에 관한 시책의 충실을 도모하고, 아동의 권리 보장을 추진하기 위하여, 가와사끼시(市) 아동권리위원회(이하 ‘권리위원회’라 한다.)를 둔다.
2. 권리위원회는 제36조 제2항에 정한 것 외에, 시장 기타 집행기관의 자문에 응하여, 아동에 관한 시책에 있어서의 아동권리의 보장상황에 대하여 조사·심의한다.
3. 권리위원회는 위원 10인 이내로 구성한다.
4. 위원은 인권, 교육, 복지 등 아동의 권리에 관계된 분야에 있어서 학식경험이 있는 자 및 시민들 중에서 시장이 위촉한다.
5. 위원의 임기는, 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다.

6. 위원은 재임될 수 있다.
7. 제4항의 위원 외에, 특별한 사항을 조사·심의하기 위하여 필요한 때에는 권리위원회에 임시위원을 둘 수 있다.
8. 위원 및 임시위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다. 그 직에서 퇴임한 후에도 같다.
9. 앞서 각 항에서 정한 것 외에, 권리위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 시장이 정한다.

제39조(검증)

1. 권리위원회는 전조 제2항의 자문이 있는 때에는, 시장 기타의 집행기관에 대하여 그 자문에 관련된 시책에 대해 평가 등을 행하여야 할 사항에 대하여 제시한다.
2. 시장 기타 집행기관은 전항의 규정에 의해 권리위원회로부터 제시된 사항에 대하여 평가 등을 행하고, 그 결과를 권리위원회에 보고한다.
3. 권리위원회는 전항의 보고를 받은 때에는, 시민의 의견을 구하여야 한다.
4. 권리위원회는 전항의 규정에 의하여 의견을 구함에 있어서, 아동의 의견이 반영될 수 있도록 그 방법 등에 있어서 배려해야 한다.
5. 권리위원회는 제2항의 보고 및 제3항의 의견을 종합적으로 감안하여, 아동의 권리보장 상황에 대하여 조사, 심의한다.
6. 권리위원회는 전항의 조사·심의에 의하여 얻어진 검증결과를 시장 기타 집행기관에게 답신한다.

제40조(답신 등에 대한 조치 등)

- (1) 시장 기타 집행기관은 권리위원회로부터의 답신을 존중하며, 필요한 조치를 강구한다.
- (2) 시장은 전조규정에 의한 답신 및 전항의 규정에 의하여 강구한 조치에 대하여 공표한다.

제8장 잡칙

제41조(위임) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은, 시장 기타 집행기관이 정한다.

부 칙

(시행일)

1. 이 조례는 2001년 4월 1일부터 시행한다.

(권리침해로부터의 구제 등을 위한 체제정비)

2. 시(市)는 아동에 대한 권리침해 사실이 드러나기 어렵고, 인식되기 힘들다는 점을 포함, 아동의 심신이 장래에 걸쳐 심각한 영향을 입을 것을 고려하여, 아동이 안심하고 상담할 수 있으며, 구제를 요구할 수 있도록 함과 동시에, 학대 등의 예방, 권리침해로부터의 구제 및 회복 등을 도모하는 것을 목적으로 새로운 체제를 시급히 정비한다.

부 칙

이 조례의 시행일은 시장이 정한다.