

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-31호 | 2024년 8월 21일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

학생인권조례 폐지는 정치적 퇴행, 「학생인권법」 제정으로 인권운동의 성과 계승해야

류 이 현 연구위원(정책학 박사)

《요약》

■ 학생인권조례 폐지 현황

- ‘학생인권 vs. 교권’ 대립 프레임의 허구성
 - 교권침해는 학생인권조례 제정과 무관하게 전국 단위에서 유사한 흐름을 보임
 - 학생인권조례와 학력 저하의 연관성 불분명
 - 교권보호에 대한 여론의 정치적·이율배반적 입장 변화: 과거 교권보호조례 제정 반대
- 백래시 정치로서 학생인권조례 폐지
 - ‘학생인권 vs. 교권’ 대립구도의 옹호·지지세력은 (자연발생이 아닌) 정치에 의해 형성
 - 서이초 교사 순직과 교권 보호에 대한 요구 초기, 학생인권과 교권은 상충적 개념 아니었음

■ 학생인권조례의 기여

- 학생 인권 및 인권에 대한 인식 상승 & 교사-학생 간 관계 개선
 - ⇒ 그럼에도 불구하고, 여전히 학생인권에 대한 지역별·학교별 편차가 큼

■ 「학생인권법」 제정의 필요성

- 교육현장의 가부장적 훈육주의와 보호담론에 대항했던 학생인권운동의 역사적 산물
- 신자유주의 교육체제로부터 학교를 다시 교육의 장으로 되돌리기 위한 근거 제공
- 학생인권에 대한 글로벌 스탠다드 충족

■ 초당적 협력으로 조속한 법 제정

- 인권을 가장 광범위하게 보장하는 방향으로 법안 보완, 다른 야당과 협력, 입법 추진

▶ 키워드: 학생인권조례, 학생인권법, 백래시 정치, 교권, 법화사회

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 학생인권조례 폐지 현황

○ ‘학생인권 vs. 교권’ 대립 프레임

現정부 및 여권의 주장: 학생인권조례 = 교권추락, 학부모 갑질, 버릇없는 학생 양산의 원인

- 윤석열 대통령: “교권을 침해하는 불합리한 자치 조례 개정을 추진하라”
- 대통령실: “학생인권조례는 대한민국 붕괴 시나리오의 일환...초등교사 극단 선택은 종북주사파가 추진한 학생인권조례 탓”
- 윤재옥 국힘 원내대표: “학생인권조례는 ‘반항 조장 조례’, ‘학부모 갑질 민원 조례’”
- 장예찬 청년최고위원: 조희연교육감 사퇴요구, “진보 교육감들은 몽상가 아닌 망상가”
- 박대출 국민의힘 정책위의장: “학생인권조례를 중시하는 진보 교육감들이 교권을 위해서 무슨 노력을 했는지 묻고 싶다”
- 이주호 교육부 장관: “그동안 학교에서 학생 인권이 지나치게 강조되고 우선시되면서 교사들의 교권은 땅에 떨어지고 교실 현장은 붕괴되었다”
- 임태희 경기도 교육감: “학생 인권이 지나치게 우선시되면서 교권은 땅에 떨어졌다”



※ 현재 서울 조례와 충남 조례는 대법원 집행정지에 의해 인용 효력 유지 중

○ ‘학생인권 vs. 교권’ 대립 프레임의 허구성

① 학생인권조례와 교권 추락 → 상관관계 無

- 교권침해 사례는 전국 단위에서 유사한 흐름으로 보고됨
 - 교육개혁이 단행된 1990년대부터 교권침해 사례 증가, ‘교실 붕괴’ 용어 처음 등장ⁱⁱ
 - 2000년대에는 교육개혁에 따른 갈등과 대립 심화, 그러나 2010년대 중반을 정점으로 교권 침해 사례 보고 감소세ⁱⁱⁱ → 조례 제정 여부와 무관하게 전국 단위에서 유사한 흐름

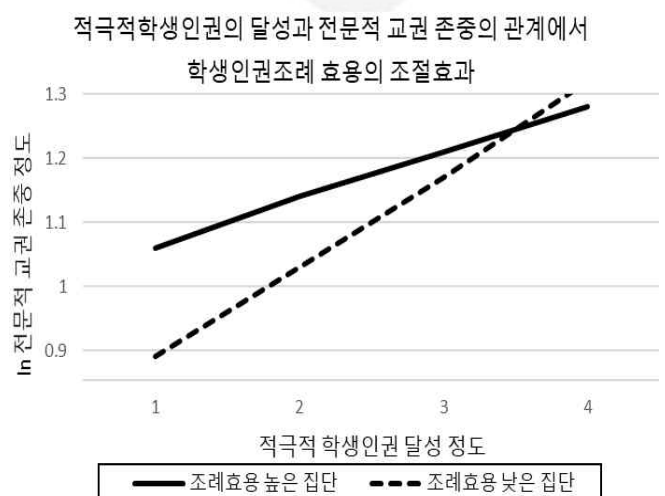
※ 교육부 통계에 따르면 2020년 이후 증가세를 보이지만, 이 또한 전국 단위 유사한 흐름

- 학생인권조례 제정 지역에서 오히려 교권 존중 가능성 엿보임

- 학생인권조례 제정 6개 지역에서 교권침해 경험 비율은 낮고 학생들의 인권 인식 높음^{iv}

	미시행 지역	시행 지역
교원 100명당	0.51	0.49
교권 침해 경험 비율	*교육부 발표 기준, 시행·미시행과 유의미한 상관관계 없음	
학생들의 인권에 대한 법 인식	0.5	0.54

- 조례가 없는 대구·경북의 경우 오히려 교권 침해 건수 증가
- 인권조례 시행지역의 학생들은 조례가 학생에게 특별한 권리나 의무를 부과하는 것이 아닌, ‘인권’에 대한 보장을 선언적으로 규정한 것으로 받아들이고 있음^v
- ‘적극적 학생인권의 달성’과 ‘전문적 교권 존중’ 간의 관계는 양(+)의 상관관계이며, 학생인권조례가 있을 때 관련성이 더 높음^{vi}



② 학생인권조례가 학력 저하 조례 → 연관성 불분명

- 기초학력 미달률(2012~2016년)은 조례 제정 여부와 무관하게 전국적으로 증가
- 서울시 학생인권조례 폐지조례안 검토보고서(2023.4.25.)는, 지나치게 어려운 교과서, 과도한 사교육·선행학습, 기초학력 미달 학생 지원정책 및 제도, 과밀학급 등이 원인으로 지목

③ 조례 폐지 주장의 주요 근거: 학생들의 '섹슈얼리티' 혼란 → '교권' 침해

- 1990년대 중반 학생인권조례에 대한 가장 큰 반대 지점은 섹슈얼리티(성적지향과 성별 정체성, 임신과 출산 관련 조항) 관련 조항
 - 서울학생인권조례 제16조 '학생은 성정체성을 이유로 차별받지 아니한다'를 두고 보수 성향 시의원 과 시민단체, 종교사학 중심 보수기독교계는 '동성애를 조장한다'는 이유로 조례 제정 반대
 - ⇒ 그러나 현재의 심리 결과, 본 조항은 헌법에 어긋나지 않음: "이로 인해 달성되는 공익이 매우 중대한 반면 제한되는 표현은 타인의 인권 침해 정도에 이르는 표현으로 보호가치가 매우 낮다"
 - ⇒ 유엔인권이사회는 학생의 성적지향과 성별정체성에 대한 차별 대응을 막아서는 것에 우려 표명
- 서이초 교사 순직 이후 학생인권조례 및 학생인권법 제정 반대의 주요 명분은 '교권' 보호
 - 한국교원단체총연합의 인권법 반대 성명서에는 섹슈얼리티 관련 내용 전무^{vii}

※ 교권보호에 대한 여권의 이율배반적 입장 변화

- ▶ 광노현 서울시 교육감은 교권보호조례 제정을 추진하였으나(2011년), 당시 이주호 교육과학기술부 장관(현 교육부 장관)은 조례의 집행정지를 신청, 효력 중단, 대법원에 제소하여 조례를 폐지시킴
 - : 당시 조례 제정 반대 근거- 학교장의 권한 침해와 학교장과 교사 간 갈등 초래 우려
- ▶ 조희연 서울시 교육감 역시 교권보호조례를 발의하였으나 여당소속 서울시의원들의 반대로 본회의에 상정되지 못함 (2022년 9월과 2023년 2월 두 차례)
 - : 당시 조례 제정 반대 근거- 조례제정을 통한 교권보호의 실효성 문제제기

○ 백래시 정치로서 학생인권조례 폐지

※ 백래시 정치(Backlash Politics):

- ▶ 백래시 정치는 '실제 또는 상상 속의 이전 상태로 돌아가려는 퇴행적 목표를 위해 기존 사회질서의 일부를 거부하는 이례적인 정치 행위'^{viii}
- ▶ 정책이나 구조적 변화의 정도나 속도가 심하거나 급격하여 자연발생적·내생적으로 발생한 것처럼 보이지만, 실제로는 (사회적 변화가 발생 및 달성되기 전) 정치 및 정치전략에 의해 발생
- ▶ 주로 양극화된 경쟁적 정치 지형에서 발생, 경쟁을 발생시키는 균열을 둘러싸고 대칭적 구도를 형성하며, 동원할 수 있는 자원(ex. 정치적 리더십)이나 정치적 기회가 있을 때 발생
- ▶ 상황에 대한 다양한 불만족이 결국 특정 집단의 법과 권리에 대한 담론으로 프레임화

- '학생인권 vs. 교권' 대립구도의 옹호·지지세력은 (자연발생이 아닌) 정치에 의해 형성

- 서이초 교사의 순직과 2023년 교권 보호에 대한 요구, 그리고 교권 4법에 대한 논의 초기에는 학생인권조례 폐지나 학생인권법 반대 주장은 본격적으로 이뤄지지 않음
- 대부분의 교사들은 학생인권에 대한 문제제기가 교사들의 현실을 개선해 주지는 않는다고 인식^{ix}
 - ⇒ 현재는 교권 4법이 통과되었음에도 불구하고, 조례 폐지(시도) 및 인권법 반대가 지속

- 진보교육감과 지자체 보수 의회의원의 조합(충남과 서울)에서 조례 개정 시도 없이 폐지
- 그동안 축적되어 온 교사들의 교권 상실에 대한 불만과 분노가 서이초 교사 순직을 계기로 폭발, 초기의 다양했던 교권 회복에 대한 담론이 점차 **법적 권리에 대한 요구 또는 반대 주장**으로만 수렴, 논쟁 장악
 - 사회적 맥락을 반영하는 **규범·정책·공동체의 합의와 같은 방식에 대한 논의 사라짐**

2. 학생인권조례의 기여

○ 학생 인권 및 인권에 대한 인식 상승

- 조례제정 지역에서 학칙에 학생인권보장을 명기한 비율(68.4%)이 미제정 지역보다 높음(43.8%)^x
 - 인권침해적 학칙에 대한 문제제기 및 개선 요구의 근거가 됨
- 인권조례 제정 지역의 학생들이 인권에 대한 일반적 인식 및 아동권리협약과 국가인권위원회에 대한 인식이 높으며 인권정보를 제공 받은 적이 있다는 인식의 상승폭이 큼(2013년~2020년)

○ 교사-학생 간 관계 개선

- 인권조례 제정 지역에서의 포커스 그룹 인터뷰에 따르면, 학생인권조례는 ‘기존의 교사 주도의 교사-학생 간 관계’를 개선하는 계기가 되었음
 - 학생과 교사 모두 기존의 **교사 주도적 학내 문화가 개선되었다고** 판단
 - 학생들은 인권조례가 학생들에 대한 **차별금지 효과**가 있었다고 판단
 - 교사들은 인권조례가 **학생들의 학교 참여 확대, 경직적 학교 풍토 개선, 차별 없는 학교 문화 형성**에 기여했다고 판단

⇒ 그럼에도 불구하고, 학생인권에 대한 지역별·학교별 편차가 큼

- 지난 10년 간 개성실현의 자유·사생활의 비밀과 자유·정보에 관한 권리 등이 침해되는 문제 지속적 발생
 - 두발·복장 규제, 등교와 동시에 휴대전화가 압수되는 상황 등이 발생
- 학생대표의 학교운영위원회 참여권 제한 발생
 - 학교운영위원회 개최에 대한 안내를 하지 않거나 방청권 침해
 - 학교의 교칙 개정 투표 집계에 교직원들의 투표에 가중치 부여: 학생 10표=교직원 1표
- 스쿨미투가 시작 된지 6년이 지났지만, 가해교사 최소 100여명은 아직 교단에 있으며 2차 가해는 방치되고 있음
- **학생인권조례가 폐지된 후, 교육 현장의 분위기 반전**
 - 학생인권조례폐지 후, 서울의 한 고등학교에서 교복 착용 여부, 장신구나 두발 등을 불시에 검사하겠다는 ‘용의복장 지도 계획’ 문서를 배포
 - 서울의 또 다른 고등학교는 학칙을 인권친화적으로 개정하기로 계획했다가 조례폐지 후 보류함

3. 「학생인권법」 제정의 필요성

○ 인권조례, 법의 공백을 자치법규를 통해 부분적으로 보완하고자 했던 노력^{xi}

- 인권조례는 교육현장의 가부장적 훈육주의와 보호담론에 대항했던 학생인권운동의 역사적 산물
 - 학생인권운동의 역사는 1990년대 중반부터 다양한 주체와 결합, 아젠다 확장 → 제도화 추구
 - 입법을 통한 제도화 노력이 이명박 정부의 학교자율화 조치로 중단되자, 지역 별로 조례 제정 시작
⇒ 그러나 지역 조례라는 한계로 인해 지역별 인권 보장 수준 상이 & 정쟁의 도구로 악용

1990년대 중반	<ul style="list-style-type: none"> • 학생인권 보장을 촉구하는 학생 조직의 등장 <p>인터넷의 대중화를 통해 강제 야간자율학습 문제제기 및 두발자유 요구 등이 확산(온라인 서명 20만 명 초과), ‘중고등학생인권선언서’ 발표</p>
2000년대 (노무현정부)	<ul style="list-style-type: none"> • 학생인권 의제의 확장 및 제도화 시도 <p>- 교육부의 0교시, 야간자율학습, 보충수업, 체벌 합법화 정책에 반대하는 운동 (2002년)</p> <p>- 국가교육정보시스템(NEIS)에 반대하는 운동(2003년): 교육단체, 인권단체 그리고 청소년 단체들 광범위하게 참여, 정보인권 개념 제시</p> <p>- 종교자유운동(2004년), 내신등급제 및 입시 경쟁 반대(2005년)</p> <p>→ 교육부가 학생생활지도 방향을 ‘학생의 인권·자율·책임 중시’로 설정(2003년)하고, 「학생인권보호 종합대책」 (2006)이 발표됨</p> <p>⇒ 학생 인권의 ‘제도화’ 필요성 부상: 학생인권법과 인권조례</p>
» 이명박 정부의 학교자율화 조치로 학생인권과 관련된 정부 차원의 지침 모두 폐기	
2010년대	<ul style="list-style-type: none"> • 제도화 실현 및 확산 <p>- 교육감이 주민 직선으로 선출되면서 학생인권조례가 선거 쟁점으로 부상</p> <p>- 2010년 최초로 경기도학생인권조례 통과, 다른 지역에 확산</p>

○ 입법을 통해 학생인권조례의 긍정적 효과 계승 및 지속적·안정적 확산

- 현재 발의된 학생인권법은 헌법상 국가의 기본권 보장 의무, 유엔 아동권리협약에 근거^{xii}
 - 학생에게 당연히 보장되어야 하는 권리들에 대해 정리하고 명시적으로 선언한 것으로서 학생이 생활지도를 거부할 수 있는 권리·권한을 부여한 것 아님 → 해석·적용의 주의의무 포함
 - ※ 해석·적용 주의의무: 교원의 정당한 생활지도가 인권법에 비추어 정당했음을 증명하는 보호막(ex, ‘법을 해석 적용할 때는 학교 및 교직원의 정당한 교육활동이 부당하게 침해되지 아니하도록 주의하여야 한다’)
- 학교를 다시 교육의 장으로 되돌리기 위한 근거 제공
 - 학교가 불평등을 재생산하고 학습하고 약육강식과 적자생존의 신자유주의적 논리가 적용되는 장소가 아니라 교육을 위한 장소가 되기 위해서 교권 증진이 반드시 필요함
 - 학생의 학습권이라는 헌법적 권리로부터 유래된 직무상의 권리인 교권은 교사의 ‘국가의 통제로부터 교육의 자유를 방어하기 위한 권리’, ‘학생의 재능과 특성에 맞추어 다양한 지원책을 찾아내고 국가에 대해 그 제공을 요청할 수 있는 권리^{xiii}’를 포함함
 - 따라서 「학생인권법」은 신자유주의적 교육체제, 그 체제로부터 학교를 보호하지 못한 교육청 및 정부로부터 학교를 지키고자 하는 교사들에게도 반인권적 상황에 저항할 수 있는 도구가 될 것
 - ※ 인권의 기본 명제에 따라 학생인권과 교권은 상호보완적 관계이며 국가를 향한 모두의 인권은 성립하지만, 서로를 향한 인권은 성립하지 않음

○ 학생인권에 대한 글로벌 스탠다드 충족^{xiv}

- 학생인권조례 및 법 제정

- 미국 캘리포니아 주: 학생 안전 및 폭력 방지에 관한 법률(2000년), 학생인권법(2007년)
- 일본: 종합조례 형태로 아동인권 보장(가나가와현 가와사키시(市) 외 총13지역, 2000년~)
아동 참여나 학대방지 등 특별한 목적의 아동권리조례(16지역)
아동 권리 보장을 시의 정책 추진 원칙으로 명시(30여 지역)
- 유럽: 영국, 프랑스, 스웨덴, 핀란드, 러시아 등 29개국의 아동인권 관련 기구 네트워크 구축
(European Network of Ombudspersons for children, ENOC)

- 아동 옴부즈만·옴부즈퍼슨·아동커미셔너 등 제도

- 캐나다 8개 지역, 미국 미시간 주, 일본 가와사키 시, 영국 및 유럽의 지자체 등 설치 확대

4. 제22대 국회의 과제: 조속한 법 제정과 집단지성을 통한 교육 정상화 노력

○ 법안 보완, 초당적 협력으로 조속한 입법

- 학생인권법은 21대 국회(강민정 의원 대표발의)에서 발의, 민주당 22대 총선 공약에도 포함
 - 김영호·박주민·김문수 의원 등도 지속적으로 인권법 제정을 촉구 및 추진하고 있으며, 사회민주당, 조국혁신당, 기본소득당 등 의원들도 법안을 발의한 상태
 - 법안은 ▲해석·적용의 주의의무 ▲교육부 장관 및 교육감의 책임과 의무 ▲학생의 책임과 의무 등을 ‘총칙’에 담고 있으며, ▲차별받지 않을 권리 ▲건강과 안전에 관한 권리 ▲교육을 받을 권리 ▲양심·종교의 자유 및 표현의 자유 ▲자치 및 참여의 권리 등을 ‘제2장 학생인권’에 공통적으로 포함함
- 그러나 ▲차별받지 않을 권리에서 명시한 차별금지사유에 ‘성적 지향과 성별 정체성’이 빠진 안(김문수 의원 안)이 있는 등 세부내용에서 다소 간의 차이가 있음
 - 학생인권운동 발전의 역사에서 성소수자 학생은 중요한 주체였고 성소수자 학생의 차별받지 않을 권리는 주요한 의제로 등장해 왔음
 - 유엔아동권리위원회 역시 “성적 지향 및 성 정체성을 적절히 포괄하여 각 연령에 적합한 성교육을 제공할 것”과 “차별적인 법규, 정책, 관행을 철폐하고 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동을 증진하는 등의 노력”을 한국정부에 촉구하였음(2019.10.)^{xv}

⇒ 조속한 법 제정으로 지자체의 상황에 따라 폐지될 위험이 상존하는 조례의 한계를 보완, 학생들의 기본적 권리를 광범위하게 보장해야 함

○ 교육공동체의 집단지성 활용을 위한 속의 거버넌스 구성

- 현재 교육개혁이라는 동일한 목적을 두고 정계 및 학계에서 의견이 첨예하게 대립하여, 결국 교육현장에서 학생과 교사들에게 그 피해가 돌아가고 있음

⇒ 교사-전문가-시민단체-학부모-학생 등으로 구성된 광범위한 속의 거버넌스 구성하여 입법 이외의 다양한 수단(규범, 정책, 공동체의 합의 등)을 우선적으로 활용하여 교육정상화를 위한 방안을 모색해야 함

- i 이웅. (2023). 학생인권조례 때문에 교권침해가 늘어났다? 연합뉴스. 2023.8.1. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230801034200518>
- ii 김연순. (2014). 기본권으로서 교권에 대한 논의-교권보호의 출발점. 한국교육사학, 36(1), 79-114.
- iii 박상은. (2020). 공교육 교권 위기의 사회적 배경과 양상. 부산대학교 사회학과 석사논문.
- iv 권순형 외. (2023). 지방교육자치법규에 대한 사후입법영향분석: 학생인권조례를 중심으로. 한국교육개발원.
- v Ibid.
- vi 김범주. (2024). 학생인권과 교권 존중의 관계-적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과를 중심으로. 학생 인권 보장을 위한 특별법안 입법 토론회 자료집. 2024.7.15.
- vii 한국교원단체총연합회. (2024). 보도자료. 교실붕괴, 교권 추락 외면하는 학생인권법 제정 반대한다!!.. 서울교육감-더불어민주당 등의 학생인권법 제정 추진에 대한 입장. 2024.4.30.
<https://m.kfta.or.kr/page/pressView.do?menuSeq=1700000000015&seq=240430000000>
- viii Alter, J and Zürn. (2020). Conceptualising backlash politics: Introduction to a special issue on backlash politics in comparison. Political Studies. Special Issue. Vo 22(4). pp. 563-584. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1369148120947958>
- ix 이제호. (2024). 학생인권법의 법률 쟁점과 관련한 과도한 우려에 대한 의견. 학생 인권 보장을 위한 특별법안 입법 토론회 자료집(2024.7.15.).
- x 국가인권위원회. (2023). 학생인권 보장 위한 학교규칙 실태조사-중고등학교를 중심으로-. 연구용역보고서(2023.12).
- xi 채민. (2023). 전북교육청은 교육인권조례 제정이 아닌 교육주체들의 고유한 인권보장 체계를 만들어야 한다. 전북평화와 인권연대. 칼럼(2023.2.13.).
- xii 이제호. (2024). 학생인권법의 법률 쟁점과 관련한 과도한 우려에 대한 의견. 학생 인권 보장을 위한 특별법안 입법 토론회 자료집(2024.7.15.).
- xiii 배경내. (2010). 학생인권, 열망에서 법적 현실로: 학생인권 보호 입법과 학교 인권교육의 실천. 한국법과인권교육학회 학술대회, 21-42.
- xiv Ibid.
- xv 유엔아동권리위원회. (2019). 제5-6차 최종견해 자료집.