

2022년 연차학술대회

**인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.**



한국법과인권교육학회
Korea Human Rights & Law-related Education Association

인간의 존엄한 삶과 인권, 그리고 교육을 생각하다.

초대말씀

존경하는 학회원 여러분, 안녕하십니까?

계속되는 위드 코로나 상황에서도 우리 학회는 법과 인권교육 그리고 청소년교육에 대한 남다른 열정과 사명감을 갖고 지속적인 학문 연구 활동을 지속해 왔습니다.

특히 최근 2022 개정 교육과정 논의와 관련해 법과 인권교육과정 내용을 직접 제안하고 여러 의견을 활발하게 개진하기도 하였습니다.

금번 연차학술대회는 “인간의 존엄한 삶과 인권, 그리고 교육을 말하다.”라는 주제로 준비하였고, 때마침 오늘이 세계인권선언 기념일이라서 더욱 의미가 큰 것 같습니다.

아울러 그동안 우리 학회에서 인권교육 분야의 든든한 기둥이셨던 김철홍 소장님의 퇴임을 기념하는 강연과 함께 올 한해를 마무리하게 되어 더욱 뜻깊게 생각합니다.

아무쪼록 본 학술대회를 통해 새로운 시대적 변화 흐름에 발맞춰서 향후 법과 인권교육, 청소년교육의 올바른 방향을 함께 모색해 보고, 그 논의들이 학교현장의 실천적 변화와 정책 개선으로 이어지는 뜻깊은 시간이 되었으면 합니다.

금번 학술대회에 뜻깊은 후원과 장소를 제공해 주신 연세대학교 법학연구원 관계자분들과 매번 학술대회 준비에 노고가 많으신 학회 총무이사님 및 간사님께도 진심으로 감사 인사를 드립니다.

끝으로 학회원 여러분들의 적극적인 참여와 관심을 부탁드립니다. 감사합니다.

2022년 한국법과인권교육학회 연차학술대회 준비위원장
이 대 성 올림

1부
개회식
14:00-14:10

사회
김갑석
(충부대 교수, 총무이사)

개회선언
국민의례

개회사
이대성
(연차학술대회 준비위원장, 부회장)

환영사
정필운
(한국교원대 교수, 학회장)

2부
기조강연
14:10-15:00

사회
김갑석
(충부대 교수, 총무이사)

퇴임기념 강연
인간의 삶과 인권, 그리고 교육
김철홍
(전 국가인권위원회 광주인권사무소장)

휴식시간
15:00-15:20

3부
주제 발표 및 토론
15:20-18:30

좌장
박용조
(진주교대 교수)

주제1 (15:20-16:30)
학생 인권과 교사 교권의 조화

발표
김민대
(국가인권위원회 조사관)

토론
장원순
(공주교대 교수)
이수경
(서울자양고 교사, 교육학 박사)

주제2 (16:30-17:30)
교권 및 교육활동 보호

발표
조기성
(인천하늘고 교사, 교육학 박사)

토론
송성민
(강원대 교수)
주주자
(용인흥천고 교감, 교육학 박사)

주제3 (17:30-18:30)
형사미성년자 연령 하향

발표
이민술
(인하대, 교육학 박사)

토론
손진희
(송실사이버대 교수)
이윤주
(한국청소년정책연구원 연구위원)

4부
신진학술상 수여 및 폐회식
18:30-21:00

사회
김갑석
(충부대 교수, 총무이사)

연구유리교육
이지혜
(서울교대 교수)

신진학술상 수여
정필운
(한국교원대 교수, 회장)

정기총회
정필운
(한국교원대 교수, 회장)

폐회사
이대성
(연차학술대회 준비위원장, 부회장)

만찬

제 1 부

개회사 이대성 (연차학술대회 준비위원장, 부회장)

환영사 정필운 (한국교원대 교수, 학회장)

제 2 부

기조강연 인간의 삶과 인권, 그리고 교육

김철홍 (전 국가인권위원회 광주인권사무소장) 5

제 3 부

주제 1 학생인권과 교사 교권의 조화

발표 - 김민태 (국가인권위원회 조사관) 37

토론 - 장원순 (공주교대 교수) 60

이수경 (서울자양고 교사, 교육학 박사) 62

주제 2 교권 및 교육활동 보호

발표 - 조기성 (인천하늘고 교사, 교육학 박사) 67

토론 - 송성민 (강원대 교수) 113

주주자 (용인홍천고 교감, 교육학 박사) 116

주제 3 형사미성년자 연령 하향

발표 - 이민술 (인하대, 교육학 박사) 125

토론 - 손진희 (송실사이버대 교수) 147

이윤주 (한국청소년정책연구원 연구위원) 153

제 4 부

연구윤리교육 이지혜 (서울교대 교수) 159

2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각한다.

제 1 부

개회사

이대성 (연차학술대회 준비위원장, 부회장)

환영사

정필운 (한국교원대 교수, 학회장)

2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.

제 2 부

[기조강연] 인간의 삶과 인권, 그리고 교육

발표

김철홍 (전 국가인권위원회 광주인권사무소장)

인간의 삶과 인권, 그리고 교육

김 철 흥

I. 나의 삶과 인권

저는 지금부터 약 1년 6개월 전, 2021년 6월 30일 정부미 먹으며 국민머슴 생활을 하던 시절을 끝내고 기다리고 기다리던 자유시민, 자유시인의 삶을 살고 있습니다. 퇴임식에서 이야기 했듯이 ‘이젠 자유의 우물에 두레박처럼 떨어져 발견되지 않는 자유를 찾아, 자유의 품에서 연두빛 숲속에 안기듯 안겨 마음껏 어리광을 부리며, 흠뻑 비에 젖듯 자유를 만끽하며’ 어느덧 1년 6개월이 지나고 있네요.

정년퇴임을 하면서 생각하니 약 29년(28년 10개월)의 공무원 생활이 바람처럼 지나갔습니다. 통일관련 6년 활동에서 시작하여, 민주화관련 4년을 거쳐, 인권관련 19년 활동으로 공무원 생활을 하였습니다. 통일관련 활동을 하면서 후배들과 ‘통일독서회’를 만들어 교육 활동을 하였고, 광주광역시 5.18업무와 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회 전문위원으로 활동하기 전, 지도교수와 함께 시민단체활동가를 대상으로 민주시민교육을 통해 ‘시정지기단’이 결성되는 계기를 만들었고 시정지기단 활동을 지원하였다. 이런 활동은 2000년 제가 삶의 터전을 광주에서 서울로 옮기면서 모임이 해체되고 단절되었다가 2019년 국가인권위원회 광주인권사무소장으로 가게 되면서 친목모임으로 다시 복원되었다. ‘시정지기단’은 ‘홍사모(철흥을 사랑하는 모임)’으로 이름까지 바뀌가면서 너무 고마웠다. 시대를 잘 만나 대한민국의 최대 염원인 통일, 민주, 인권을 위한 발전에 헌신할 수 있는 기회를 얻은 것 같습니다. 인연을 만들어 준 모든 분들께 다시 한번 감사 인사를 올립니다.

특히, 2001년 9월부터 국가인권위원회에서 인권업무를 하면서 정년을 한 것은 저의 최고의 긍지이며 자부심입니다. 저는 국가인권위원회에서 말년의 군인권조사과 6개월과 광주

* 인권교육연구소 소장
전 국가인권위원회 인권교육과장, 광주인권사무소장

인권사무소 2년을 제외한 약 16년의 시간을 인권교육담당관실, 학교교육팀, 인권교육과, 인권교육기획과 등 인권교육업무에 종사하면서, 인권교육의 씨앗을 뿌리고 사회 각 영역에 인권교육을 제도화, 체계화하여 인권교육의 지역화, 다양화, 주류화, 세계화를 달성하였다고 자부합니다. 만년 과장으로 끝났지만, 저의 보람은 어느 누구보다 큼니다. 하늘의 웃음은 빨간 열매를 맺고 폭죽처럼 툭툭 터집니다.

하늘 웃음의 열매는 인권교육담당관실, 학교교육팀, 인권교육과, 인권교육기획과, 그리고 군인권조사과, 광주인권사무소에서 함께 근무한 동료직원분들과 함께 협력해 주신 인권 및 인권교육관련 교수님과 전문가, 인권단체활동가, 그리고 국가 및 지자체의 인권담당자 덕분입니다. 오늘 한국법과인권교육학회 이 자리도 그 연장선이라고 생각합니다. 학회 결성에 힘써주신 허종렬 교수님과 함께 해주신 박인현교수님, 나달숙 교수님, 이지혜교수님, 정필운 회장님 등 모든 교수님과 선생님들께 감사 인사를 드립니다.

그런데 하늘에는 따뜻함과 웃음만 있는 것이 아니었습니다. 지금의 날씨처럼 하늘의 차가움과 눈물도 있었습니다. 차가운 슬픔의 눈물이 000대통령시절 국가인권위원회 김철홍의 가슴에 흘렸습니다. 그래도 '뚫을 올린 인권교육' 배만을 생각하며 생명이 없는 듯 말없이 견뎠습니다. 바다 밑에서 잠자고 있는 화산의 고요함 같이 말없이 견뎠습니다. 인권 없는 국가인권위에 편승한 동료들을 보며 미움이 생길 때마다 '미워하지 말며 살자'는 나의 신념, 품성이 무너지면 진짜로 지는 것이다라고 생각하여 등산을 하며 시를 읽고 시를 썼습니다. 혀를 짹 문 듯, 이를 짹 문 듯 말없이 견디며 살았습니다. 삶을 숙성시켰습니다. 인내와 절망의 경계에서 시대와 구조의 잘못으로 만들어진 시간을 견디며 별들의 반짝임보다 더 빛나는 인권교육을 위해 비겁도 저항이라고 자위를 하며 견디며 보냈습니다. '뚫을 올린 인권교육'의 배를 항해시켰습니다. 물에 젖어도 스며들지 않고 바람에 날려도 흔들리지 않고 불에 그슬려도 타지 않으며 항해를 하였습니다. 어려운 현실에도 불구하고 뜻을 같이한 동료 직원들과 함께 항상 위로와 응원을 해주는 주위 사람들이 있어 '버티는 것도 저항'이라며 버텼습니다. 그래서 오늘 이 자리까지 올 수 있었습니다.

따라서 먼저 저의 인권교육 항해의 흔적을 인권교육의 제도화 현황으로 살펴보고 나의 못다 이룬 꿈, 인권교육 숙제와 자유시민으로 노년이라는 인생 4기를 살면서 새롭게 추구해야 할 인권을 향한 마지막 희망을 이야기 하고자 합니다.

II. 나의 삶의 지문 : 인권교육 제도화 현황

앞서 살펴듯이 19년간 국가인권위원회에 근무하면서 군인권조사과, 광주인권사무소 2년 6개월을 제외한 약 16년의 시간을 인권교육담당관실, 학교교육팀, 인권교육과, 인권교육기획과 등 인권교육업무에 몰두하면서, 인권교육의 씨앗을 뿌리고 사회 각 영역에 인권교육을 제도화, 체계화하 하고자 노력하였습니다. 군인권조사과, 광주인권사무소 2년 6개월 기간에도 군대와 광주·전남·전북·제주지역의 인권교육 활성화에 노력하였습니다. 인권교육을 벗어날 수는 없었다. 지방의원대상 인권리더연수과정을 운영하였고 그 결과 제주도에서는 학생인권조례를 제정하는 계기를 마련하기도 하였다. 인권교육 제도화 흔적을 간략히 살펴 보겠습니다.

1. 인권교육 제도화 추진과정¹⁾

한국사회에서 인권교육이 공공, 학교, 시민 등 사회 각 영역에서 지속적으로 실시되기 위해서는 인권교육을 제도화하는 것이 필요하였다. ‘인권교육 제도화’란 우리 사회 특정영역(예: 학교, 경찰, 군대 등)에서 인권교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 관련 법령이나 내부 규칙 등에 인권교육 실시를 의무화 하거나, 교육훈련기관에 인권과정이나 각 과정에 인권과목을 개설하는 것을 의미한다. 인권교육 제도화 추진단계는 <표 1>과 같이 4 단계로 이루어졌다.

인권교육 제도화를 위한 첫번째 단계는 ‘인권교육 필요성에 대한 인식’을 개선하는 것이었다. 공공기관영역에서는 인권교육 필요성에 대한 인식수준이 매우 낮았고, 인권교육 그 자체에 대해 부정적 인식이었기 때문이었다. 인권교육 필요성 인식을 위해 ‘시범 인권감수성과정’을 운영하여 인권교육에 대한 믿음을 심어주어 각 기관의 교육훈련계획에 인권과목을 개설하도록 하였다.

1) 인권교육제도화 추진과정은 2018년 한국법과인권교육학회에서 발표한 <김철홍, “한국 인권교육 제도화 현황과 과제”, 『2018춘계정기학술대회자료집:분과별인권교육현황과 과제』, 한국법과인권교육학회, 2018)을 요약정리함.

〈표 1〉 인권교육 제도화 사업 추진단계

인권교육 필요성에 대한 인식개선	<ul style="list-style-type: none"> • 인권침해·차별행위에 대한 예방차원적 접근으로 경찰·교정·검찰 등 영역에 인권교육 과정 실시
인권교육업무 관련 기관·단체 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 협의 등을 통해 각 기관의 교육훈련계획에 인권 과목이 반영되도록 함
인권교육 프로그램·자료 개발 및 강사인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> • 인권교육업무 관련 기관에서 공무원에 대한 자체 인권교육을 실시할 수 있도록 기반 마련
인권교육 운영 실태조사 및 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> • 인권교육업무 관련 기관에서 정규 과목화가 이루어지면 운영현황과 강의평가 실시

〈자료 : 김철홍, “한국 인권교육 제도화 현황과 과제”, 『2018춘계정기학술대회자료집:분과별 인권교육현황과 과제』, 한국법과인권교육학회, 2018, p. 6.〉

두번째 단계는 각 교육훈련기관에 인권교육 현황을 조사하여 인권과목 개설에 관한 협의를 하여 인권교육 도입을 요청하면서 소속기관 공무원에 대한 인권교육을 실시할 수 있도록 인권교육 교재 등을 개발하여 제공하였다.

세번째 단계는 이와 함께 인권교육 교재 및 프로그램을 개발하여 제공하고, 인권강사를 양성하여 지원하는 등 인권교육 실시할 수 있는 여건을 조성하는 단계이다.

네번째 단계는 각 영역의 교육훈련기관에서 인권교육이 도입되어 실시되면 인권교육 실시현황 등 인권교육 운영 실태에 관한 모니터링 등을 통해 인권교육의 효과성을 향상하는 내실화 단계이다.

이런 인권교육제도화에 힘입어 공무원 등 공공영역에서 인권교육의 양적성장이 이루어졌습니다. 공무원 인권교육은 초기 군대, 경찰, 법무공무원에서 지자체 공무원으로 확산되었습니다. 그 후 장애인, 정신장애, 노인, 노숙인 등 사회복지 각 분야에서 매년 인권교육이 정례적으로 실시되어 인권교육이 증폭되었습니다. 이와 함께 초중등학교 교육과정에서도 2007년도 제7차교육과정개정과정에서 인권교육 및 인권교육이 강화되었고, 추후 유아교육 과정에도 인권교육이 도입되었다. 뿐만 아니라 예비법조인을 양성하는 대학에서도 2002년부터 법과대학 중심으로 인권교육이 도입되었다. 그후 인문대학, 사회과학대학, 사범대학으로 인권과목 개설이 확대되었다. 이런 결과 인권관련 교육과정 및 인권과목 개설 수와 함께 교육인원, 교육횟수가 매년 대폭 증대하였다. 각급 교육훈련기관의 각 과정에서 인권과목이 개설되고 직장교육으로 인권특강이 개설되었기 때문이다.

2. 법률에 의한 인권교육 제도화 현황

국내 인권교육 제도화 현황 중 가장 뚜렷한 것 중 하나는 정신보건법과 노숙인복지법, 사회복지사업 등 사회복지영역에서 개별법령에 인권교육 조항을 삽입하여 인권교육을 의무화하는 흐름이다. 대표적 사례가 2008년 「정신보건법」이다. 2008년 개정된 정신보건법 제6조의2(인권교육)에 보면 “정신보건시설의 설치·운영자, 종사자는 인권에 관한 교육을 받아야 한다(2009. 3. 22. 시행)”라고 규정하였다. 이를 위하여 보건복지부장관은 제1항에 따른 교육을 위하여 전문교육기관을 지정할 수 있으며, 국가는 지정한 교육기관에 대하여 그 사용되는 비용의 일부를 예산의 범위 안에서 보조할 수 있으며, 지정된 기관은 보건복지부장관의 승인을 받아 교육에 필요한 경비를 징수할 수 있도록 규정하였다.(2010.1.18. 시행)

이외에도 사회적 약자를 보호·수용하는 시설에서의 인권침해 예방을 위해 2012년 「**노숙인등의복지및자립지원에관한법률**」, 「**사회복지사업법**」 등에 의거 관련 종사자 및 사회복지사에 대한 인권교육을 의무화하였다. 노숙인복지법 제20조에 의거 국가인권위원회가 매년 4시간이상 노숙인시설 종사자를 대상으로 노숙인 등에 대한 인권보호방안 등에 대한 교육을 실시하도록 되어 있다. 사회복지사업법에 의한 사회복지사 보수교육에서 인권교육이 의무화는 되었지만, 2014년까지는 선택적 사항이었다. 이에 2015년 국가인권위원회가 사회복지사 보수교육에서 인권교육 강화를 위한 의견표명(2015. 12. 9.)을 하면서 보수교육에서 인권교육이 2016년부터 필수과목이 됨으로써 사회복지사에 대한 인권교육이 실질적으로 의무화 되었다.

이와 함께 아동청소년 관련 인권침해 사건이 발생하여 이에 대한 관심이 높아지면서, 2012년부터 「**청소년기본법**」, 「**아동복지법**」은 ‘유엔아동권리협약’에서 정한 청소년·아동의 권리 및 복지 증진을 위해 인권교육을 의무화하였다. 아동복지법과 청소년기본법은 국가와 지자체는 국민을 대상으로 유엔 아동권리협약의 권리교육을 실시하도록 하였다. 이외에도 아동복지법은 어린이집, 유치원, 초·중등학교 소속 아동학대신고의무자 및 아동당사자와 아동복지시설종사자 및 시설 아동당사자에 대한 교육 실시를 의무화하였다. 청소년기본법은 청소년지도사에게는 2년마다 20시간이상 교육을, 청소년상담자에게는 매년 8시간이상 교육을 의무화하고 있다.

2015년에는 「**영유아보육법**」에 의거 어린이집 원장과 교사에 대한 인권교육이 보수교육의 내용으로 포함되었다. 영유아보육법 제23조(어린이집 원장의 보수교육), 제23조 2(어린이집 교사의 보수교육)를 보면 인권교육이 인성함양의 하위 내용으로 포함되는 문제점을 갖고 있지만, ‘보수교육의 내용의 한 요소로 성폭력 및 아동학대 예방, 어린이집 원장의 인성함양

(영유아의 인권보호 교육을 포함한다) 등이 포함되었다'. 또한 「**장애인복지법**」 제25조2)에서는 장애인에 대한 인식개선을 위한 교육을 학생, 공무원, 근로자, 그 밖의 일반국민 등을 대상으로 실시하도록 되어 있다. 장애인복지법 시행령 제16조에서 장애인에 대한 인식개선을 위한 교육(이하 "장애인 인식개선 교육"이라 한다)을 1년에 1회 이상 실시하는데, 그 교육 내용 중 하나로 '장애인의 인권과 관련된 법과 제도'를 포함하는 것으로 되어 있다.

2017년 11월에는 「**장애인고용촉진및직업재활법**」 제5조의 2에 의거 직장내 사업주 및 근로자를 대상으로 장애인식개선교육이 의무화 되었다. 2017년 「**노인복지법**」 제6조의 3이 개정되면서 노인복지운영자와 종사자 및 시설 노인을 대상으로 연간 4시간이상 인권교육이 의무화 되었다. 교육의 내용은 ① 노인의 인권보호 및 증진에 관한 사항, ② 노인의 인권보호 및 증진 관련 법령 및 제도에 관한 사항, ③ 노인의 인권보호 및 증진에 관한 동향에 관한 사항, ④ 노인복지시설에서의 인권침해 사례에 관한 사항, ⑤ 노인복지시설에서의 인권침해 등 신고활성화를 위한 교육·홍보에 관한 사항, ⑥ 인권적 관점에서의 노인 이해를 제고할 수 있는 사항 등이다. 노인인권교육을 실시하는 주체는 국가인권위원회, 노인보호전문기관, 한국보건복지인력개발원 등이다. 2018년에는 「**노인장기요양보험법**」 제35조의 3이 개정되어 장기요양기관 설치운영자 및 종사자와 장기요양급여수급자(노인당사자) 대상으로 인권교육이 의무화 되었다.

이외에도 2016년도에 「**군인의지위 및 복무에관한 기본법**」 제38조(기본권교육 등)³⁾에 의거 인권교육 명칭은 아니지만 군인을 대상으로 기본권교육이 의무화되었다. 특히, 대대급 이상의 부대 또는 대대급 이상의 부대에 상응하는 조직의 지휘관 또는 책임자로 임명이 예정된 사람은 기본권교육을 필수적으로 이수하도록 하였다.

3. 행정규칙 및 내부규칙에 의한 인권교육 제도화 현황

국가인권위원회 초기 우리는 군대, 인신구속 업무를 수행하는 검찰, 경찰 등 국가권력 집행을 통한 다양한 인권침해 및 차별행위가 빈번하게 발생하고 있기 때문에, 이들 종사자에 대한 인권교육을 실시를 통한 인권의식을 함양하여 인권침해 차별을 예방하기 위해 우선적으로 위원회 진정사건이 가장 많은 교정·경찰 등 법 집행공무원 대상 인권교육 제도화를 위

-
- 2) 제25조(사회적 인식개선) ① 국가와 지방자치단체는 학생, 공무원, 근로자, 그 밖의 일반국민 등을 대상으로 장애인에 대한 인식개선을 위한 교육 및 공익광고 등 홍보사업을 실시하여야 한다.
 - 3) 제38조 제1항 : 국방부장관은 「대한민국헌법」과 이 법에서 보장하고 있는 군인의 기본권과 의무 및 기본권 침해시 구제절차 등에 관한 교육(이하 "기본권교육"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 주기적으로 실시하여야 한다.

해 노력하였다. 그 결과 <표 2>와 같이 군대, 경찰, 검찰 등과 관련하여 법률이외에도 군 인권교육 훈련 등 7개 행정규칙⁴⁾을 제정하거나 개정을 통해 인권교육이 의무화 되었다.

<표 2> 행정규칙에 의한 인권교육 의무화 현황

행정규칙(소관)	교육대상	주요내용
부대관리훈련령 (국방부)	양성 및 보수교육을 받는 모든 장병	○ 교육내용 · 성적소수자의 올바른 이해(성군기 위반 예방교육) · 장병 인권교육에 '성적소수자 인권보호' 포함
군 수사절차상 인권보호에 관한 훈령(국방부)	상담과 수사업무 (검찰관, 검찰수사관, 군사법경찰관, 군사법경찰리 등) 종사자	○ 인권교육
군 인권교육 훈령(국방부)	전군	○ 교육시간 · 일일교육 : 수시 · 주간교육: 30분 · 월간교육 : 30분 · 반기교육: 30분 ○ 교육내용 · 인권교육, 인권연수과정 / 지휘관은 사이버 인권교육과정 이수 · 인권교관 : 공통과정(연1회), 심화과정(연1회) · 군 의료업무, 수사업무, 교정업무, 상담업무 과정 운영(1박2일)
인권보호수사준칙(법무부)	검사, 수사업무 종사자	인권감수성
전투경찰순경 등 관리규칙(경찰청)	전경	○ 교육시간: 매주 수요일 2시간 ○ 교육내용: 정신교육(인권교육 포함)
인권보호를 위한 경찰관 직무규칙(경찰청)	경찰관	○ 인권교육
인권보호를 위한 경찰관 직무규칙(해양경찰청)	경찰관	○ 인권교육

<자료 : 김철홍, “한국 인권교육 제도화 현황과 과제”, 『2018춘계정기학술대회자료집:분과별인권 교육현황과 과제』, 한국법과인권교육학회, 2018, p. 15.>

법률과 행정규칙에 의한 인권교육 제도화와 함께 각 기관의 내부지침에 의해서도 인권교육을 의무화하였다. 그 첫 번째 대표적 사례가 공무원교육훈련에서 인권교육 도입이다. 2007년 ‘공무원교육훈련지침’에 시책과목으로 인권교육 실시가 포함되면서 중앙행정공무원

4) 국방부 ‘군인권교육훈련령’이외에도 부대관리훈련령, 군수사절차상인권보호에관한훈령, ‘인권보호수사준칙’(법무부), ‘전투경찰순경 등 관리규칙(경찰청), ‘인권보호를 위한 경찰관 직무규칙’(경찰청) 등이 있다.

교육기관에서 인권특강이 개설되기 시작하였다. 행정공무원 인권교육은 2006년 시작되어 2007년도 중앙인사위원회 ‘공무원교육훈련지침’에 공무원 교육훈련기관 교육과정(2주 이상)에 인권교육이 포함되면서 제도적 도입이 시작되었다. 이명박 정부가 출범하면서 공무원교육훈련지침에서 삭제되었다가 2011년부터 다시 ‘공무원교육훈련지침’에 시책과목으로 포함되었다. 이에 의거 각 공무원교육훈련기관에서 인권교육을 특강 수준으로 과목이 개설되기 시작하였다. 국방부도 2006년도부터 인권교육훈령제정(2008. 2.) 이전까지는 육·해·공군 장병 교육훈련기관에서 인권이라는 용어대신에 ‘장병기본권’이라는 과목을 국방부 통제과목⁵⁾으로 개설되었다.

이와 함께 장애인복지시설, 노인복지시설 등 사회복지시설에서도 내부지침으로 시설종사자에 대한 인권교육이 의무화되기도 하였다. 보건복지부는 ‘노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침’⁶⁾에 의해 시설종사자와 노인 대상 인권교육을 분기별 1회 실시할 것을 규정하였다. 장애인복지시설안내(지침)에서도 장애인 거주시설 이용자는 연1회 4시간 이상 인권교육을 받아야 하며, 종사자는 연2회 8시간 이상의 인권교육을 받아야 한다고 하였다.

또한 노인, 장애인 등 사회복지시설 평가지표⁷⁾로서 인권교육 항목이 포함되면서 인권교육이 도입되어 실시되고 있다. 노인장기요양기관 중 입소시설 평가지표 속에 반기별 1회 인권교육이, 노인여가복지시설(노인복지관, 양로시설) 평가지표속에 연 1회 인권교육실시가 포함되어 있다. 이외에도 국가인권위원회가 ‘연근해선원이주노동자 권리증진을 위한 인권교육 개선에 대한 의견표명(2015)’에 의하여 외국인선원관리지침에 의거 선원이주노동자에 대한 인권교육 실시가 제도화되기도 하였다.

이외에도 사회복지사업법에 의해 16개 유형의 사회복지시설이 있는데, 사회복지사업법 제1조 2의 3항과 제5조, 제47조 아동복지법 제2조 4항, 제23조, 장애인복지법 제4조, 제24조, 제25조, 노인복지법 제39조의 9 등에 의거하여 사회복지시설을 평가하는 지표에 의해 인권교육을 의무화 하고 있다. 평가지표에 이용자의 권리 영역이 있고, 그 영역에는 이용자의 비밀보장, 이용자의 고충처리, 이용자의 자기결정권, 이용자의 학대 및 인권침해예방 등의 항목이 포함되어 있다. 사회복지 대상자의 인권호보 강화를 위해 아동학대예방, 인권보장, 비밀보장, 장애인 인식개선, 권익보호 등 직원 및 대상자에 대한 인권교육을 의무

5) 통제과목이란 국방부가 각 군에 대하여 교육시행을 지정한 교육과목을 말한다..

6) 이 지침은 노인장기요양보험제도가 도입되어 이용자와 종사자 수가 증가하는 현실임에도 불구하고 하고 적용대상에서 방문요양, 방문목욕 및 방문간호서비스의 재가노인복지시설을 제외하고 있는 한계를 갖고 있다.

7) 사회복지시설평가는 1998년 개정된 사회복지사회법 제43조 및 동법 시행령 제27조에 의거하여 도입되어 모든 사회복지시설은 3년마다 최소 1회이상 평가를 받게되었다. 1999년에 처음으로 실시된 이후 매년 3-4개 종류의 사회복지시설이 평가를 받고 있다.

화하고 있다. 사회복지시설 평가지표내 인권교육 현황은 <표 3>와 같다.

<표 3> 사회복지시설 평가지표 내 인권교육 현황

시설명	의무교육명	대상및살회 수	근 거
아동복지시설	아동학대예방교육	직원 / 연 2회	아동복지법 제2조 4항, 제 23조 ⁸⁾
청소년복지시설	인권교육	직원 / 연 2회	사회복지사업법 제1조 2의 3항, 제 5조 ⁹⁾
장애인복지관	인권보장교육	직원 / 연2회	사회복지사업법 제1조 2의 3항, 제5조
장애인 생활시설	인권교육	직원 / 연 2회	장애인복지법 제 4조 ¹⁰⁾
	학대예방교육	직원 / 연 2회	장애인복지법 제59조의 7(금지행위)
장애인직업재활시설	인권교육	직원 / 연 2회	사회복지사업법 제1조 2의 3항, 제 5조
노인복지관	인권교육	직원 / 연2회	사회복지사업법 제1조 2의 3항, 제 5조
노인양로원시설	학대예방교육	직원 / 연 2회	노인복지법 제39조의 9(금지행위) ¹¹⁾
	인권교육	직원 / 연2회	사회복지사업법 제1조 2의 3항
노숙인복지시설	인권교육	직원 / 연2회	노숙인등의복지및지원에 관한 법률 제20조
지역사회복지관	비밀보장교육	직원 / 연2회	사회복지사업법 제47조 ¹²⁾
한부모 가족시설	비밀보장교육	직원 / 연2회	사회복지사업법 제47조
정신요양시설	권익보호교육	직원 / 연2회	정신보건법 제41조(정신건강증진법 제69조) ¹³⁾
	비밀보장교육	직원 / 연2회	정신보건법 제42조(정신건강증진법 제71조) ¹⁴⁾

<자료 : 한국사회복지협의회, 사회복지시설 평가지표에 따른 의무교육 안내, 2016 재구성>

- 8) 아동복지법 제2조 4항 : 아동의 권리보장과 복지증진을 위하여 이 법에 따른 보호와 지원을 받을 권리를 가진다. 아동복지법 제23조 : 아동의 건강한 성장을 도모하고, 범국민적으로 아동학대의 예방과 방지에 관한 관심을 높이기 위하여 매년 11월 19일을 아동학대예방의 날로 지정하고, 아동학대예방의 날부터 1 주일을 아동학대예방주간으로 한다.
- 9) 사회복지사업법 제1조 2의 3항 : 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 사회복지지를 제공하는 자는 사회복지지를 필요로 하는 사람의 인권을 보장하여야 한다. / 사회복지사업법 제5조 : 복지업무에 종사하는 사람은 그 업무를 수행할 때에 사회복지지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별없이 최대한 봉사하여야 한다.
- 10) 장애인복지법 제4조 : ① 장애인은 인간으로서 존엄과 가치를 존중받으며, 그에 걸맞는 대우를 받는다. ② 장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리를 가진다. ③ 장애인은 장애인관련 정책결정과정에서 우선적으로 참여할 권리가 있다.
- 11) 노인복지법 제39조의 9(금지행위) ① 노인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위, ② 노인에게 성적추치심을 주는 성폭행, 성희롱 등의 행위, ③ 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위, ④ 노인에게 구걸을 하게 하거나 노인을 이용하여 구걸하는 행위, ⑤ 노인을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적외의 용도에 사용하는 행위
- 12) 사회복지사업법 제47조 : 사회복지사업 또는 사회복지업무에 종사하였거나 종사하고 있는 사람은 그 업무 수행과정에서 알게 된 다른 사람의 비밀을 누설하여서는 아니 된다.
- 13) 정신건강증진법 제69조 : ① 누구든지 정신질환자이었다는 이유로 교육 및 고용의 기회를 박탈하

4. 조례에 의한 인권교육 의무화 현황

지방자치단체가 인권조례 제정을 통해 지역 주민의 인권을 보장하고, 인권교육을 의무화 하는 조항을 규정하면서 지역주민의 인권의식을 향상시키는 변화가 촉발되었다. 광역지방자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에서도 인권조례를 제정하고 인권교육을 의무화하는 사례가 나타나고 있는데, ‘인권의 지역화’ ‘인권교육의 지역화’라는 매우 고무적 현상이라고 하겠다.

지자체 인권교육 발전은 ① 공무원교육훈련지침내 시책과목으로 인권교육 반영 -> ② 지자체 공무원 연수원 ‘인권과목’ 개설(2008~2012) -> ③ 인권과정 개설(제주, 충북, 광주, 부산, 전남 2008-2012) -> ④ 인권조례 제정<광주(2009.11), 경남(2010.3), 전북(2010.7.), 경기교육청(2010.10.) 등>에 따른 인권교육 의무화(2010 ~ 2018) 단계를 통하여 인권교육이 지역화 및 제도화되었다.

2017년 기준 인권교육이 포함된 인권관련 조례 유형을 보면 ① 장애인차별금지 및 인권증진조례(105개 : 시도 16개, 기초 89개)와 발달장애인인권증진조례(69개: 광역 14, 기초 55) ② 인권증진조례(101개 : 광역 16, 기초 85), ③ 학생(아동)인권조례(5개 : 경기·광주·서울·전북 교육청 학생인권조례, 서울시 어린이청소년인권조례), ④ 외국인인권증진조례(7개: 경기, 제주, 서울송파, 광주남구, 광주광산구, 목포, 안산), ⑤ 청소년 노동인권(10개: 서울, 광주, 경기, 전남, 안양, 성남, 안산, 김포, 원주, 목포) 및 노동인권교육조례(2개 : 경기교육청, 대전교육청)으로 구분된다. 대부분 지자체는 단체장이 관련 인권문제 관련 소속공무원을 대상으로 인권교육 실시를 의무화 하고 있다.

거나 기타 불공평한 대우를 하여서는 아니 된다. ② 누구든지 정신질환자, 그 보호의무자 또는 보호를 하고 있는 자의 동의없이 정신질환자에 대하여 녹음·녹화·촬영할 수 있다. ③ 정신보건시설의 장은 입원 등을 한 정신질환자에 대하여 정신건강의학과전문의의 지시에 의한 의료 또는 재활의 목적이 아닌 노동을 강요하여서는 아니된다.

- 14) 정신건강증진법 제71조 : 이 법에 의하여 정신질환자에 관련된 직무를 수행하였던 자 또는 수행하는 자는 이 법 또는 다른 법령에서 특히 규정된 경우를 제외하고는 그 직무의 수행과 관련하여 알게된 다른 사람의 비밀을 누설하거나 공표하여서는 아니 된다.

〈표 4〉 전국 인권증진기본조례 현황(2022. 6. 1.기준)

구분	조례 제정	시행규칙 제정	기초지자체 수	인권조례 제정 기초지자체 수
서울특별시	○	○	25	21
부산광역시	○		16	10
대구광역시	○		8	5
인천광역시	○	○	10	5
광주광역시	○	○	5	5
대전광역시	○		5	4
울산광역시	○	○	5	5
경기도	○	○	31	14
강원도	○	○	18	5
충청북도	○		11	1
충청남도	○		15	15
전라북도	○	○	14	3
전라남도	○	○	22	10
경상북도	○		23	3
경상남도	○		18	7
제주특별자치도	○			
세종특별자치시	○			
계	17	8	226	113

인권증진기본조례제정현황을 보면 2017년 기준으로 보면 총 101개(41.6% 광역 16, 기초 85)였는데, 2022년 기준(2022년 6.1. 기준)으로 보면 130개(53.5% 광역 17, 기초 113)로서 29개(11.9%)지자체가 증가하였다. 광역자치단체는 총 17개 중 17개 자치단체가 제정하여 100% 제정률을 보였다. 이에 반해 기초자치단체는 226개 중 113개 지자체가 제정하여 약 50% 제정률을 보이고 있다. 시도별 기초자치단체 현황을 보면 광주광역시, 울산광역시 소속 기초자치단체 각 5개, 충남 15개 기초지자체가 제정하여 100% 제정률을 보였다. 2017년까지는 인천, 충북 소속 기초자치단체는 전혀 제정하지 않기도 하였지만, (2017. 7. 31. 기준). 그 이후 2022년 현재 인천광역시 소속 기초지자체 5개(50%), 충청북도 소속 기초자치단체 1개(9.1%)에서도 인권조례가 제정되기도 하였다.

인권증진조례에 나타난 인권교육관련 내용을 보면 인권교육의 중점 대상은 ① 소속공무원 및 직원뿐만 아니라, ② 공공기관 구성원(지방공기업법의 공사 공단 등 포함), ③ 단체장이 지도 감독(출자, 출연하는)하는 법인이나 단체의 종사자, ④ 출연과 재정보조 받은 복지시설(법인, 단체 포함) 종사자, ⑤ 인권관련기관 구성원 등을 주요 대상으로 하였다.

이 외에도 각 지자체는 공무원 등 지자체 내 인권교육 실시를 위하여 필요한 사항, 즉 ①사업장이나 민간단체의 인권교육 시행 권장, ② 교재개발, ③ 강사양성·지원, ④ 인권교육 협의회 구성·운영, ⑤ 기타 인권교육을 위해 필요한 사항 등을 조례에 구체적으로 규정하고 있다. 또한 학생에 대한 인권교육 홍보 사항 부산교육감과 협의, 연구 발전을 위한 공청회, 세미나 개최 및 전문기관에 조사연구 의뢰(부산), 사업장에서 인권교육 시 필요물품 및 강사지원, 교육 필요예산 지원(부산 해운대구, 부산북구) 등을 특별 규정하기도 하였다.

모든 지자체가 소속공무원 등에 대해서는 의무화를 하고 있지만, “사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다”라고 규정하면서 사업장이나 민간단체의 인권교육 시행에 대한 ‘권장’을 의무화 하고 있다. 이는 민간영역에 대한 자율성을 보장하기 위한 조치라고 할 수 있다. 어떻게 권장을 해야 할지, 권장방안에 대한 고민이 필요한 부분으로서 사업장과 민간단체의 다른 특성을 고려한 권장방안 마련이 필요할 것이다.

많은 지자체는 교재개발과 강사 양성·지원을 규정하고 있는데, 각 지자체의 특성과 인권적 상황을 고려한 교육자료를 개발하겠다는 의욕으로 보인다. 강사 양성 지원 또한 마찬가지이다. 단, 중앙정부와 광역지자체 등과 예산의 중복 투자되는 것을 예방하는 고려가 필요할 것이다. 또한 인권교육의 효율적 실시를 위한 인권교육관계자협의회 구성을 규정하고 있는데, 인권교육 실시를 관주도가 아니라 지역내 전문가, 관련단체 등과 함께 하겠다는 구상은 고무적이라고 하겠다. 특히, 몇몇 지자체가 소속공무원 등에 대한 인권교육 시행 및 교재개발·강사양성지원, 인권교육협의회 구성 운영 등 “인권교육체계 마련 시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다”라고 규정¹⁵⁾하고 있다. 인권교육을 실시하는데 있어 국가인권위원회의 그동안 경험과 전문성 참고하여 시행차이를 줄일 수 있는 방안이라고 생각한다.

5. 초중등학교 및 대학교 인권교육 제도화 현황

1) 초중등학교 인권교육 제도화 현황

초중등학교 교육과정에 인권교육을 도입하기 위한 노력은 2002년 ‘교사 인권의식 조사연구’, ‘제7차 교육과정 교과서 인권관련 내용 분석 연구’ 등 국가인권위원회 설립 이후부터 본격화 되었다. 초중등학교 교과서를 인권적 관점에서 분석하여 교과서의 인권침해·차별행

15) 국가인권위원회와 협력사항을 초기부터 규정한 지자체는 광역 2개, 기초 17개로서 광역지자체는 전남, 울산, 기초 지자체는 고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부여, 완도, 원주, 진주(국가지자체 협력), 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 대구달서구, 보성군, 부산진구, 서울관악구 등이다.

위적 내용을 수정하도록 교육부에 권고하여 수정하기도 하였으며, 초·중등 정규 교육과정에 인권교육을 도입하기 위해 ‘유·초·중·고등 인권교육과정 개발연구’를 하여 교육부와 교육과정 내 인권교육도입을 협의하기 시작하였다. 2005년 유엔이 초등학교와 중등학교에서 인권교육도입을 권고하는 ‘제1차세계인권교육프로그램(2005-2007)’ 추진하면서 국가인권위원회는 이를 근거로 초·중등학교 교육과정 내 인권교육 도입을 촉구하기도 하였다.

2006년 주5일제 수업에 대비하여 2005년부터 연차 적용을 목표로 현행 제7차 교육과정 개정작업을 진행되었는데, 국가인권위원회는 교육과정 개정 시안을 검토하여 인권내용을 포함하고 인권교육을 강화할 것을 요청하였다. 예를 들어 교육과정 총론의 학교 급별 교육 목표에 ‘인권의 가치’를 포함할 것, 도덕과의 ‘사랑과 축복 속에서의 나의 탄생’이란 표현을 미혼모나 한부모 자녀 등을 감안해 ‘존귀한 나의 탄생’으로 표현하고, 실과의 교수학습 방법에서 국가·사회적 요구사항의 예로서 ‘인권교육과 양성평등교육’을 포함할 것 등이다. 이런 결과 2007년도 제7차 개정교육과정(2007. 2. 28 교육인적자원부 고시)에서 인권 및 인권교육이 강화되었다. 창의적 재량활동으로 인권교육과정 운영할 수 있으며, 학교수준의 교육과정 운영지침에 인권교육이 35개의 범교과적 학습주제의 하나로 포함되어 인권교육이 교육활동 전반에서 통합적으로 다루어지게 되었다. 먼저 도덕과에서 인권을 내용으로 하는 단원¹⁶⁾이 들어갔고 사회과¹⁷⁾의 경우에도 인권 단원이 개설되었으며 여타 과목에서도 인권과 연결된 내용이 강화되었다.

2009년 개정된 초중교육과정에서도 창의재량활동 교과로서 인권교육이 포함되었고, 2011년 새롭게 개정된 교육과정에서도 전반적으로 ‘학습 내용 20% 감축’에도 불구하고 인권 내용이나 요소를 다룰 수 있는 단원에는 변동이 없었다. 도덕과는 초등에서 ‘인권’ 독립 단원 신설과 중학교에서 ‘인권’ 독립 단원이 유지되었다. 사회과는 중학교에서 ‘인권보장방법’ 독립단원 유지 등 2007년 수준을 유지하였으나, 고등학교에서는 사회 교과가 국민공통 교육과정에서 선택교육과정으로의 변경됨에 따라 고등학교 사회(10학년)에 개설된 인권단원이 실질적으로 폐지되었다. 고등 사회 선택 과목 <한국지리>, <세계지리>, <경제>, <법과

16) 도덕과목에는 ‘생명의 소중함’(초등 3학년), 편견극복과 관용(초등 6학년), 평화적 해결과 폭력 예방(중등 2학년), ‘인간존엄성과 인권’, ‘세계 평화와 인류애’(중등 3학년) 등이 반영되어 생명존중, 인권존엄성과 소수자 보호, 편견극복 및 폭력예방을 학습하도록 되어 있다. 김철홍, “인권교육의 국내외 동향과 과제”, 「설립25주년기념 ‘다문화와 인권’ 국제세미나자료집」, 한국청소년정책연구원, 2014년, 참조.

17) 사회과 과목에는 초등 6학년 ‘우리나라 민주정치’내용에서 인권을 존중하는 태도를 기르도록 하였다. ‘인권보호와 헌법’(중학교 2학년), ‘인권’(고등학교 1학년) 등이 주요 내용으로 반영되어 인권의 기본개념과 인권의 발달과정, 생활주변 인권문제 등을 학습하도록 함으로서 인권의 중요성을 이해할 수 있게 되었다. 이외에도 영어과와 국어과에서도 ‘남녀평등, 인권과 민주 시민 생활 등 민주주의식을 고취하는 데 도움이 되는 내용’을 수업의 소재로 활용하도록 하였다. 김철홍, “인권교육의 국내외 동향과 과제”, 참조.

정치), <사회·문화>에 인권 내용이 포함되기도 하였다. 2013년 「초중등학교 교육과정(교육과학기술부 고시 제2013-7호, 013, 12, 18)」에서는 교육과정의 성격을 다양성 추구로 두고 있으면서, 총론에서 인권교육을 필수과정으로 선언하고 있다.

이와같이 2007 개정교육과정에서 인권교육이 도입된 이후로 2009개정 교육과정, 2015개정 교육과정에서도 인권교육은 강화되어 왔다. 2015 개정교육과정에서 범교과학습 주제가 35개(2007), 39개(2009)에서 10개로 축소되었음에도 불구하고 10개¹⁸⁾의 범교과 학습주제 중 하나로 인권교육이 포함되었다. 2015 개정 교육과정의 해설서에는 범교과 학습주제로서 인권교육은 아동 및 청소년의 인권존중/ 장애인의 차별 등 문제를 다루는 것/ 양성평등/ 노동인권존중/ 인간존엄성과 인권존중/ 폭력예방 등을 주요 내용으로 다루도록 되어 있다. 이는 기본적으로 인권을 다루면서 강조해야 하는 인간존엄성과 인권 자체에 대한 포괄적인 강조외에도 학생 당사자의 일상과 관련된 인권관련 내용을 고려해 보도록 하여 아동청소년 인권까지 구체적으로 다루도록 하고 있다. 특히, 장애와 성별 관련한 인권 문제, 노동권과 폭력 문제 등을 구체적으로 다루도록 제시하여 일상생활 영역에서의 인권교육으로까지 교육영역이 확장되었다.

2015 개정교육과정에서 초중등학교의 인권교육은 초등학교에서부터 도덕과 및 사회과 교과목에 독립된 인권단원이 개설되어 실시되었다. 특히 2015년 개정교육과정에서 고등학교 필수과목으로 <통합사회>가 개설되었는데, 이 과목에서 인권을 주제로 하는 하나의 독립된 단원(인권보장과 헌법)을 구성하여 인권에 관한 교육을 세밀하게 다룰 수 있게 되었다. 이 단원에서 인권의 발달역사, 다양해진 인권목록, 인권보장 역할을 하는 헌법, 헌법의 기본권, 인권문제 상황 대처방안 등을 논의하여 한 단원에서 인권과 관련한 다양한 내용을 배우도록 구성되어 있다. 탐구주제 등에서 제시된 인권문제 상황을 보면 청소년의 인권문제에서 시작하여 우리나라의 인권문제만이 아니라, 세계의 여러 지역에서의 인권문제까지 고려해 보도록 내용을 구성하고 있다¹⁹⁾.

이로써 우리나라는 유엔의 제1차 세계인권교육프로그램의 권고사항, 즉 초·중등학교 등 정규 교육과정내 인권교육 도입 권고를 이행하게 되었다. 초·중등학생 시기는 개인의 가치관 형성에 있어 매우 중요한 시기이고, 아직 학교가 입시위주의 환경으로 인해 많은 인권의 문제를 안고 있는 현실에서 정규 교육과정에 인권교육 도입은 학교내 인권교육 활성화를 통한 친인권적 학교문화 조성에 크게 기여하였다.

특히, 경기도교육청, 서울교육청, 광주교육청, 전북교육청, 제주교육청에서 제정한 학생인

18) 안전건강교육, 인성교육, 진로교육, 민주시민교육, 인권교육, 다문화교육, 통일교육, 독도교육, 경제금융교육, 환경지속가능발전교육 등이다.

19) 구정화 외, 『2017년도 초중등 교과서 모니터링 연구』, 국가인권위원회, 2017, pp.9~10.

권조례에 의해서 각 학교는 교과활동 이외에 재량활동 시간에 인권교육이 학기당 2시간 이상, 년 4시간 이상 인권교육을 의무적으로 실시하도록 되어 있다. 이와 함께 학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연 2회 이상 실시하도록 하였다²⁰⁾. 이외에도 교육감은 교원에 대한 인권 연수를 강화하기 위해 교원에 대한 각종 연수에 학생인권에 관한 내용을 편성하도록 하고 있으며, 연수를 위한 교육자료 및 교육프로그램을 개발 보급하도록 하였다. 또한 교육감은 학생 보호자 교육을 위해 보호자에 대해 학생인권에 관한 교육 또는 간담회를 연2회 이상 추진하도록 하였다.

국가인권위원회는 조례제정 이전에 교사들의 인권교육 지도역량을 높이기 위해 시·도교육청 교사 교육훈련기관에 인권과목개설을 추진하기 위해 매년 인권강좌 개설현황을 조사 및 개설요청과 교육연수기획담당자 대상 워크숍 등을 개최하였다. 그 결과 2004년부터 교육부의 '교원양성 연수기본계획'에 인권교육이 포함되기 시작하면서 시·도교육청의 각 과정에서 인권과목이 개설되기 시작하였다. 최근에는 교감자격연수, 교장자격연수 등에 인권강좌가 개설되는 등 교사대상 인권강좌가 지속적으로 확산되어 왔다.

2) 대학교 인권교육제도화 현황

초중등학교 인권교육 뿐만 아니라 고등교육기관인 대학에서도 인권교육의 제도화를 추진하였다. 대학은 우리사회 경찰, 검찰, 학교, 사회복지, 병원 등 각 분야의 예비법조인, 예비교사, 예비사회복지사, 예비의료인 등을 양성하고 있었기 때문이다. 특히 법, 경찰, 교육, 사회복지, 의료 등 인권과 밀접한 관련을 가진 전문가들은 반드시 인권을 존중하는 가치와 태도에 대한 교육을 받아야 함에도 불구하고 인권교육을 받지 못하고 우리사회에 배출되고 있었다. 인권교육을 받지 못한 이들은 사회에 나와서 인권침해 및 차별행위를 통해 인권문제를 야기시키고 있고 있기 때문에 인권침해 및 차별행위를 예방하기 위해서는 재직 전(pre services) 단계에서부터 인권교육 필요성을 인식하였다.

2002년도부터 예비법조인 양성기관인 법과대학내 국제인권법 등 인권과목을 도입하기 위해 대학과목 개설현황을 조사하면서 인권과목 개설을 요청하였다. '인권교과목'은 교과목 전체가 인권내용을 주제로 하는 교과목을 말하며, '인권관련교과목'은 1주차라도 인권관련

20) 경기도학생인권조례 제30조(학교내 인권교육 연수)에 의하면, ① 학교는 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, 전문계고등학교 현장실습, 학생 아르바이트의 증가 등을 고려하여 근로권 관련 내용을 포함하여야 한다. ② 학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연2회이상 실시하여야 한다. ③ 학교는 학생 스스로 행하는 자율적인 인권학습활동을 보장하고 이를 지원하여야 한다.

내용(권리, 차별, 관련, 조약 등)을 포함하고 있는 과목으로서 폭 넓게 정의하였다. 예컨대 인권관련 교과목은 인권과목보다 폭넓은 개념으로서 여성, 노인, 장애인, 아동 등 사회적 약자·소수자의 차별현황, 관련 국제협약 등을 다룬 교과목으로 간주하였다. 인권관련 교과목은 법·정치관련, 사회복지관련(장애, 아동, 여성, 노인, 사회복지법제 등), 국제·평화·NGO 관련, 다문화관련, 여성(여성학, 현대사회와 여성 등)관련, 일반사회 등으로 분류하였다.

초기에는 법대 중심으로 초기 법대 중심으로 국제인권법 등 인권과목 개설(2002)되다가 인문사회과학대학으로 인권과목이 개설 확대되었다. 2003년 43개 대학 63개 과목, 2004년 49대학 71개 과목, 2007년 58개 대학 113개 과목, 2010년 76개 대학 272개 과목, 2011년 76개 대학 129개 과목, 2012년 132개 대학 525개과목, 2013~2014년 96개 대학 634과목이 개설되었다. 2005년도, 2008년도 국·공립대학만을 대상으로 조사를 하였을 때는 15개 대학 22개 과목, 17개 대학 50개 과목이었다. 대학당 평균 과목 개설 현황을 보면 2003년 1.47, 2004년 1.45, 2005년 1.46에서 2007년 1.95부터 2008년 2.94, 2010년 3.58, 2011년 1.70, 2012년 3.98, 2013~2014년 6.60으로 증가하였다. 2003년(1.47)과 비교하면 2013~2014년 6.60으로서 10년에 6배 이상 확대되었다.

각 대학에서 개설한 인권관련 과목현황 <표 5>를 보면 인권과목은 여전히 법학 관련 과목(인권과 법, 인권법 등)이 높은 비중을 차지하고 있으나, 법과대학에서 인문사회과학대학으로 확산되었다. 그리고 사회적 약자 및 사회복지 관련 교과목과 정보사회, 문화·예술, 종교 등과 인권의 관계를 다루는 교과목 등이 새롭게 개설되었다. 2013년 고등교육기관 인권교육실태 조사²¹⁾에 의하면 법·범죄관련 160과목, 사회복지관련 116과목, 다문화·소수자 관련 109과목, 인권일반·사회관련 105과목, 평화·전쟁·정치관련 82과목, 여성관련 62과목 순으로 나타났다. 국공립 및 사립 대학유형별로 보면 국공립대학교는 법·범죄관련 65과목, 인권일반·사회관련 39과목, 다문화·소수자 관련 30과목, 평화·전쟁·정치관련 28과목, 사회복지관련 27과목, 여성관련 18과목으로 조사되었다. 사립대학교는 법·범죄관련 95과목, 사회복지관련 89과목, 다문화·소수자관련 79과목, 인권일반·사회관련 66과목, 평화·전쟁·정치관련 54과목, 여성관련 44과목 순으로 나타났다.

21) 정진성 외, 「고등교육기관에서의 인권교육실태조사」, 국가인권위원회, 2014. p. 45.

〈표 5〉 대학의 인권관련 과목명 현황

영역	교과목 명
인권일반, 사회	인권이해, 현대사회와 인권, 인권사회학, 사회적 이슈와 인권, 환경과 인권, 인권과 교육, 인권과 NGO, 현대사회와 윤리문제, 사회계층과 불평등
법·정치	인권법, 법과 인권, 국제인권법, 기본권론, 헌법, 노동법, 범죄와 인권, 이민법과 인권, 국제환경 인권법, 공익인권법, 피해자학, 범죄피해예방과 피해자보호, 현대의 시민생활과 법, 경찰과 인권
사회복지	인권과 사회복지, 장애인복지론, 아동복지론, 청소년복지론, 여성복지론, 노인복지론, 다문화복지론, 가족복지론, 지역사회복지론, 노동복지정책론, 사회문제론, 복지국가 및 복지 정책, 교정복지론, 교육복지론
국제·평화·정치	인권과 국제정치, 인권과 평화, 국제개발협력과 인권, 전쟁과 평화, 시민정치론
다문화·소수자	다문화사회의 이해, 다문화교육의 이해, 다문화사회의 소수자 이해, 국제이주와 난민, 아동·청소년인권, 장애와 차별 탐구, 노인문제연구, 아동청소년권리론, 청소년 인권과 복지
여성 관련	여성학, 여성과 법률, 법여성학, 현대사회와 여성
기타·일반	인권과 교육, 교육기본권론, 사서와 인권

국공립대학과 사립대학을 비교해 보면 2010년 국공립 평균 5.17과목, 사립 평균 3.09과목, 2011년 국공립 평균 1.89과목, 사립 평균 1.64과목, 2012년 국공립 평균 6.32과목, 사립 평균 3.43과목, 2013년 국공립 평균 8.63과목, 사립 평균 5.93과목으로 사립대학보다는 국공립대학에서 인권과목 개설이 많았다. 대학원 25.8%보다는 대학 74.2%에서 인권과목이 더 많이 개설되었다²²⁾.

전체적으로 사립대학이 국공립 대학에 비해서 인권과목의 다양성이 낮았다. 교과목 성격별로 분류해본 바에 의하면, 교양필수 3%, 교양선택 17%, 전공필수 8%, 전공선택 71%로 선택교과가 88%로 압도적인 것으로 조사되었다. ‘필수’보다 ‘선택’비율이 높은 이유는 교양이나 필수 모두를 선택화 하는 대학교육정책과 관련되어 있다고 본다.

마지막으로 국가인권위원회 및 우리사회의 인권 및 인권교육에 대한 전문성 향상을 하기 위해서는 각 대학에서 인권 및 인권교육에 대한 연구인력기반 조성의 필요성을 인식하고서 법학전문대학원이 개설이 논의되던 2006년부터 권역별로 각 대학과 ‘인권교육연구중심대

22) 김철홍, “인권교육의 국내외 동향과 과제”, 『제25주년기념 ‘다문화와 인권’ 국제세미나자료집』, 한국청소년정책연구원, 2014년, 정진성 외, 「고등교육기관에서의 인권교육실태조사」, 국가인권위원회, 2014. 참조 작성

학’ 지정 MOU체결을 추진하였다. 우리는 ‘인권교육연구중심대학’이라는 이름을 팔고 각 대학은 인권관련 연구소를 개설하고 관련 유급연구원 2명을 배치하고 선택적으로 학술지 발간을 합의하였다. 이를 계기로 각 대학의 인권에 관심있는 교수나 대학원생들이 활동할 수 있는 공간이 제공되었고, 인권 및 인권교육 세미나가 개최되는 계기가 마련되었다. 2008년 7월 16일에는 인권교육연구중심대학 9개대학(전남대, 인하대, 한양대, 고려대, 이화여대, 영남대, 전북대, 부산대, 충남대)의 총장간담회를 진행하기도 하였다. 대동강 물을 판 봉이 김선달과 같이 인권의 이름을 파는 21세기 봉이 김선달이 되었다. 안경환 위원장님의 적극적 관심과 지원 덕분이었습니다. 안경환 위원장님 감사합니다!

2018년 4월경 13개 대학이 인권교육연구중심대학으로 지정 운영되고 있었고 공익 인권을 특성화 주제로 법학전문대학원이 개설(2007~2008, 영남대, 전남대 등)되었으며, 각 대학에서는 공익인권법센터, 인권교육센터, 인권센터 등을 개설하여 운영하면서 유급연구원이 임명하였으며 전남대, 영남대, 한양대, 서울대 등은 인권학술지를 발간하였다. 각 대학과 인권교육협의회를 정례화 하였고, 각 대학이 개설한 인권센터와 현안 인권이슈에 대해 인권교육포럼을 개최하기도 하였다. 이런 결과 인권 및 인권교육을 전공하는 석·박사 과정생이 활성화되면서 학위논문이 나오게 되면서 인권 및 인권교육의 정책을 기획할 수 있는 다양한 기반을 조성하는데 기여를 하였다. 특히, 2008년 9월 6일 <한국법과인권교육학회>를 허종렬 교수님이 중심이 되어서 창립하여 대한민국 인권교육연구의 느낌표를 만드셨다.

Ⅲ. 못다 이룬 꿈 : 인권교육의 숙제

뚝을 올린 인권교육 배를 물에 젖어도 스며들지 않고 바람에 날려도 흔들리지 않으면서 동료들과 협력과 응원해주는 여러분들의 눈길을 따라 항해를 하면서 ‘인권교육제도화’라는 흔적을 남겼지만 몇가지 못다 이룬 꿈, 인권교육의 숙제가 남아 있습니다. 지금은 자유시민으로서 권한과 역량이 미약하지만 못다 이룬 꿈이 현실에서 실현될 수 있도록 후배들을 후원하고자 합니다.

1. 인권교육법 제정

인권교육이 제도화되었지만, 우리나라는 아직도 인권교육을 받을 수 있는 기회가 충분하지 않고, 체계적이고 지속적인 인권교육 실시를 위한 법적·제도적 장치도 미비한 실정이다.

기관장의 입장이나 정책에 따라서 인권교육이 출렁거린다면 안정적인 인권교육 서비스를 제공할 수 없을 것이다. 입법을 통하여 인권교육이 체계적으로 제도화되지 않으면 인권교육은 해당 기관장의 의지 여하에 따라 그 시행여부가 결정될 가능성이 높기 때문이다.

인권교육이 체계적, 지속적으로 실시되기 위해서는, 구성원들이 주기적으로 인권교육을 받을 수 있도록 인권교육에 관한 실행체계가 확립되어야 하며, 교육실시 내용 및 방법도 인권교육 원칙에 부합된 것이어야 하므로, 인권교육이 안정적으로 그리고 지속가능하게 실행될 수 있도록 제도적 장치, 무엇보다도 법적 장치를 확보해야 한다.

유엔 총회는 2011년 12월 ‘인권교육훈련선언’을 채택하면서 모든 사람에게 인권교육에 접근할 권리와 국가·지자체의 인권교육 실시 책무를 부여하고 있다. 국가 및 지방자치단체가 인권교육을 의무적으로 실시하도록 책임을 부여하여 국민에게 인권교육을 받을 권리를 보장하고, 인권교육을 촉진·활성화하여 인권침해 및 차별행위 예방과 인권 친화적인 문화조성에 기여할 수 있도록 <인권교육법> 제정을 추진하였다. 노무현정부때 정부입법으로 국무회의 의결까지 거쳐 국회에 갔지만 국회의결을 받지 못하고 폐기 처분되는 가슴 아픈 현실은 지금도 방해를 한 그때 그 사람들을 생각하면 분노하게 된다. 그 이후에는 의원입법으로 발의하여 지속적으로 추진을 하였지만 인권을 혐오하는 세력이 댓글로 인권을 폄하하는 이지를 마비시키면서 인권교육지원법의 발의가 취소되기도 하는 기막힌 현실을 목격하면서 분노의 눈물을 흘릴 수 밖에 없었다. 그 이후에는 위원회 내부에서도 논의되지 못한 현실이 안타까울 뿐이다.

2. 인권교육협력 네트워크 및 인권교육포털 구축

국가인권위원회는 학교인권교육협의회, 군대인권교육협의회, 노숙인권교육협의회, 노인인권교육협의회 등 분야별 인권교육협의회를 운영하고 있지만 행정공무원이나 모든 분야 인권교육을 아우르는 인권교육협의회를 구성하고 있지 못하고 있다. 국가기관 및 지자체와 민간차원에서 자발적으로 인권교육이 증가하고 있기 때문에 인권교육 관련 상호교류와 정책조정을 위해 **입법부, 사법부 및 중앙 행정부처, 인권단체, 인권교육 전문가 등이 참여하는 국가차원의 ‘인권교육종합협의회’를 구성·운영할 필요가 있다.** ‘인권교육종합협의회’를 구성하여 단위과제의 추진계획과 추진실적의 검토, 평가, 협의 등을 총괄적으로 수행하여 정책조정을 통한 사업 중복을 방지할 필요가 있다. 인권교육종합협의회가 운영된다면 기존에 활동 중인 학교인권교육협의회·군대인권교육협의회 등 필요 시 분야별 인권교육 협의회 분과로 구성·운영할 필요가 있다.

또한 최근 제정된 인권조례에서 지자체가 “인권교육체계 마련 시 필요한 경우 국가인권 위원회와 협력할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 국가수준에서 ‘지방자치단체 인권교육협의회’ 등도 구성하여 전사회적 인권교육 협력네트워크를 구축할 필요가 있다. 지방분권의 원칙에 의거 인권교육 지원기구가 수도권에 편중되지 않고 지역별로 작동하는 인권교육의 지역화를 위해 국가수준의 인권교육을 지역단위로 확산할 필요가 있다. 인권 거점대학 지정을 통해 지역의 인적·물적 인프라를 아우르는 네트워크를 구축하여 지역인권현안에 대한 연구, 지역특색을 반영한 인권교육 프로그램개발 등 지역인권교육여건 조성의 주체 및 지역인권 교육지원센터로서 기능하도록 할 수 있다. 인권교육을 위한 연구와 실천을 하는 교사모임 및 지역 활동가 모임에 대한 지원활동 강화를 통해 인권교육가 지역네트워크 구성하여 인권교육의 저변을 확대해야 한다. 이와 함께 권역별 인권교육지역협의회 구성 등 지역단위 인권교육 협력강화 체계를 마련할 필요가 있다. 지역 인권사무소 중심 권역별 인권교육지역 협의회를 구성·운영을 통해 지역 내 인권교육 자원(재정, 공간, 인적 자원 등)을 지역 인권 사무소, 지방자치단체, 인권단체, 대학교(초·중·고 포함) 등 교육기관이 협의하여 상호 활용함으로써 인권교육을 활성화하여 지역사회 인권감수성을 증진하는 기반을 조성할 필요가 있다.

마지막으로 사회적 약자, 소수자 부문의 인권교육 심화, 발전을 위해 학교·군경·경찰 등과의 협업체를 행정안전부, 보건복지부, 고용노동부 등 기타 정부부처, 지자체, 민간 인권단체로 확대해야 한다. 대상이 다양하고 교육인원이 대규모인 사회적 약자·소수자의 직접교육을 국가인권위원회가 전부 수행하기 어렵기에 매개자의 역할이 가능한 민간 활동가를 통한 교육 지원이 활성화될 필요가 있다. 인권존중 지역사회 만들기 기본계획 수립 및 추진계획을 마련하여 지역사회에서 발생하는 인권문제를 해결하고 이에 대한 지역주민 등의 인권감수성 제고를 위한 프로그램을 개발하여 지역사회에 적용할 필요가 있다. 아동, 노인, 장애인, 다문화 가정 등 사회적 약자·소수자를 위한 사회의 인권조례 및 인권도시가 확산될 수 있도록 지속적 네트워크 구축 및 지원체계를 구축할 필요가 있다. 또한 기업 인권교육을 지속적으로 추진해나가기 위해선 ‘제도화’가 필수적이나 공공영역과 달리 강제가 어려우므로 “자발적 협약”(Voluntary Agreement)방식으로 위원회와 기업 간의 파트너십을 강화할 필요가 있다.

우리 사회 인권 및 인권교육 전문성 향상을 위해서는 인권 전문역량의 발전소 및 인권 주류화의 전초기지 역할을 담당할 대학교 인권교육 활성화를 위해 더욱 대학교 인권교육 협력체계를 확대·강화해야 한다. 이와 함께 인권교육에 대한 국가 및 지자체 수준의 다양한 기관·단체가 참여하고 다양한 인권주제 및 인권교육에 대한 정보를 제공하고 인권교육 이

슈를 논의하고 인권교육서비스를 제공하는 인권교육포털을 구축할 필요가 있다.

3. 인권교육모니터링 시스템 구축 및 인권교육 가이드 개발 보급

인권교육의 양적확대와 함께 인권교육의 원칙을 준수하고 인권교육 목표를 달성하는 질적 제고가 필요하다. 1회성 인권특강이 많고 그것도 대규모로 이루어져 인권교육의 효과를 달성하는 데 교육시간이 매우 부족한 실정이다. 특히 인권교육이 의무화 되면서 인권교육목표 달성에 대한 인식을 소홀히 하고 교육회수와 교육인원 충족에 매몰되어 이것들이 교육의 목표가 되는 등 인권교육 실적 쌓기로 인해 인권교육이 형식화되고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 왜 인권교육을 하는지 인권교육 필요성을 인식하고 인권교육을 통해 달성할 목표를 명확히 세우면서 유엔이 제시한 인권교육원칙을 적용하는 인권교육이 되어야 한다. 이를 위해 각 국가기관 및 지방자치단체에서 이루어지고 있는 인권교육에 대한 모니터링²³⁾이 필요하지만 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 인권교육의 질적 담보가 어렵다. 현재 시행하고 있는 인권교육이 실질적으로 국민 인권의식 증진에 어느 정도 효과가 있는지 **인권교육에 대한 모니터링을 하는 ‘인권교육실태조사’를 실시하여 그 분석결과를 반영하여 인권교육 시행의 내실화를 도모할 필요가 있다.**

또한 인권정책 NAP에 의해 정부 각 기관들이 인권교육을 실시하도록 되어 있는데 이들 기관의 인권교육 이행력 담보와 제반 인권교육 사업들의 정상적 실행을 위해서는, 이들 사업들에 대한 추진실태 파악 등 지속적으로 모니터링 할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 특히, 최근 개별법·관계기관별 훈령 및 인권조례 등에 의해 학교·행정공무원·경찰법 집행관·군사회복지시설 등 각 기관·단체에서 소속종사자에 대한 인권교육 실시가 증가하고 있는데 이들 교육의 인권교육 원칙 준수 등 인권 교육적 효과에 대한 모니터링이 시급하다. 인권교육 모니터링을 효과적으로 하기 위해서는 인권교육의 효과를 측정할 수 있는 지표개발이 필요하다.

이와 함께 우리 사회 인권교육을 전담하는 국가인권위원회가 **인권교육에 대한 가이드라인을 제시하고 이를 토대로 모니터링을 실시하여 인권교육을 내실화 할 필요가 있다.** 1회성 2시간이내 인권특강을 축소하고 인권교육과정을 확대하면서 관련된 ‘인권교육 가이드’ 등을 마련하여 인권교육의 질을 제고할 필요가 있다. 우리사회 각 영역에서 실시되고 있는 인권교육 사례를 모집하여 인권현장 적용성 및 실천성이 높은 인권교육 우수사례를 발굴·보

23) 국가인권위원회가 매년 각급 공무원 교육훈련기관 및 대학의 인권교육실시 여부 및 교육시간, 교육인원 등을 파악하고 있는 정도이다.

급할 필요가 있다. 인권교육은 하나의 교과목(특강)으로만 도입한다고 해서 성취될 수는 없다. 인권을 알고 옹호할 수 있는 능력과 인간의 존엄성에 대한 존중심은 오직 인권을 존중하는 분위기와 방법을 통해서만 길러질 수 있기 때문이다. 사람들의 존엄성을 무시하는 억압적인 직장분위기와 강사 중심적 교육방식으로는 결코 올바른 인권교육이 이루어질 수 없다. 유엔의 인권교육 관련 문건과 성인교육의 특성 등을 고려할 때 인권교육 시 지켜야 할 원칙을 제시하는 것이 필요하다. 특히, 인권교육은 인권을 알고 누리도록 하는 것이 때문에 인권에 관한 학습이 일어나는 곳에서 충분히 인권을 누릴 수 있도록 인권친화적 교육환경에 대한 가이드를 제시할 필요가 있다. 인권교육이 이루어지는 현장이 가장 인권적이어야 하기 때문이다. 폭력과 억압, 강제적인 행위가 일어나거나 인권에 역행하는 방식으로는 인권교육을 할 수는 없다.

IV. 내가 도착하는 희망세상

앞서 언급한 몇가지 못다 이룬 꿈-인권교육의 숙제 3가지를 해결하여 내가 마지막으로 도착하는 희망세상은 인권교육을 통해 ① 인권의 주류화, ② 인권의 지역화, ③ 인권의 일상화가 이루어진 대한민국 세상입니다. 근래에서 와서 이를 한국 인권교육의 대목표라고 생각하면서 각종 교육과 발표에서 이를 주장하고 소개하고 있습니다. 저와 함께 인권의 주류화, 인권의 지역화, 인권의 일상화를 실현하여 우리 사회를 인권국가로 만들었으면 합니다.

저는 인권을 정치적으로만 생각하지 않으면서 나의 문제, 나의 권리, 나의 삶으로 인식하도록 하기 위해 인권을 '사람이 사람답게 살기 위해 마땅히 누려야 할 권리'라고 정의하면서 여기서 사람은 누구냐고 질문하고 '나'라고 답했을 때 그러면 인권은 '내가 사람답게 살기 위해 마땅히 누려야 할 권리'라고 바꾸면서 여러분은 지금 여기서 내가 사람답게 살기 위해 마땅히 누려야 할 권리를 향유하면서 살고 있는지 자신에게 질문을 하도록 요구합니다. 즉, 인권의 일상화를 인권위 출발 초기부터 오랫동안 인권 일상화를 강조해 왔습니다. 그런데 그런 과정에서 인권의 일상화가 이루어지기 위해서는 인권이 지역화가 되어야 하고, 인권이 지역화 되기 위해서는 인권가치가 국가에서 주된 가치가 되는 인권의 주류화가 되어야 한다는 필요성을 인식하게 되었습니다. 3가지 희망세상을 살펴보도록 하겠습니다.

1. 인권의 주류화

인권의 주류화(mainstreaming)란 인권의 가치와 기준이 사회적 삶의 모든 영역에 실현 되는 것을 의미한다. 다시 말해 인권의 주류화는 주변화 되고 부차적으로 취급되던 인권이 국가기구의 정책은 물론이고 시민사회의 문화 그리고 더 나아가서는 국제관계와 정치에도 중심적 가치이자 기준으로 자리잡는 것을 의미한다. 각종 경제사회개발 사업과 평화유지군에 이르기까지 유엔의 모든 활동에 인권의 주류화는 이제 상식으로 자리잡았다. 일국적 차원에서의 인권의 주류화에는 국가기구(입법부, 사법부, 행정부), 언론, 기업, 종교, 민간 인권단체 등 다양한 사회집단과 행위자의 역할이 중요하다.

한국에서 인권의 주류화의 출발점은 2001년 11월 25일 국가인권위원회 설립이라고 할 수 있다. 국가인권위원회는 한국의 인권과 민주주의 발전 역사에서 큰 획을 그은 사건이다. 국가인권위원회는 지금까지 민주화의 성과를 인권의 관점에서 재조명하고 국제 인권기준에 맞게 한국사회의 인권 수준을 끌어올리기 위한 제도적 장치이다. 다시 말해 국가인권위원회는 지금까지 철차적 민주주의 발전을 인권의 제도적 보장을 통해 실질적인 민주주의의 발전으로 견인하는 역할을 부여받았다고 볼 수 있다. 국가인권위원회의 설립으로 이제 한국 사회에서 인권은 특정 정권의 정치적 공약이 아니라 국가의 존재 이유이자 존립 목적임을 법적으로 재확인하고 제도적으로 보장하게 되었다.

인권의 주류화를 위해서는 인권체제를 구축해야 하며, 그 체제하에서 실효성있는 인권제도를 설치·운영해야 한다. ‘인권체제’란 한 사회에서 **인권보호와 증진 활동이 보다 효과적으로 이루어질 수 있도록 고안된 각종 제도, 규범적 가치, 사회적 관계들의 총체를 의미한다.** 따라서 인권과 관련된 제도뿐만 아니라 인권의식과 같은 규범적이고 윤리적인 문제, 인권을 지지하고 옹호하려는 시민들의 실천 역량 등이 포함된다. 인권제도는 인권체제의 하위개념으로서, 인권을 충족시켜 줄 수 있는 적절한 사회적 장치, 즉 시민의 인권보호를 위해 인권정책의 주체인 국가나 지방정부가 만들어 낸 법률, 정책 등이 여기에 속한다. 또한 이러한 제도들을 의식적으로 구축해 가는 과정을 ‘제도화’라고 할 수 있다. 인권의 제도화는 인권의 정당성 확보와 인권실현을 위한 법률, 조례, 규범, 조직 등 각종 장치를 만들어 가는 과정이다.

인권을 제도화하기 위해서는 인권관련 법령제정과 조직신설 등과 함께 모든 정책에 ‘인권영향평가제도’를 도입해야 한다. ‘인권영향평가제도’의 취지는 중앙정부나 지방자치단체에서 시행하는 정책과정에서 인권에 미치는 영향을 사전에 평가하여 인권침해의 요소를 사전에 차단하자는데 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 인권보호와 그 실행을 중시하는 인권적

관점이 필요하다. 이것은 행정과정의 본질은 결국 인권의 보호와 향상을 도모하는 것이고 국민의 삶의 질을 높이며 특히, 사회적 약자나 소수집단을 배려하는 것이라고 보는 것이다. 그러한 인권적 관점에서 정책목표와 인권보호의 우선순위를 평가하고 그 목표를 달성하기 위한 수단을 선택하여야 한다는 것이다. 환경영향평가제도나 교통영향평가제도에 비추어 보면 그 취지를 쉽게 이해할 수 있다. 대규모 시설물을 건설하려고 할 때 그것이 환경이나 교통에 미칠 영향을 사전에 평가하여 예상되는 부작용을 막으려고 하는 것처럼, 새로운 정책이 인권에 미치는 영향을 평가함으로써 인권 침해를 막으려는 것이다.

2. 인권의 지역화

일상적으로 발생하는 인권문제를 해결하기 위해서는 국가차원의 대응 못지않게 지역사회차원의 방안 모색이 필요하다. 지역사회는 인권침해를 가장 가까이에서 구체적으로 파악하고 대책을 수립하기 쉬운 현장이기 때문이다. **국가수준뿐만 아니라 지역사회에서도 인권의 보편성이 실현되고 인권을 보호하고 증진하는 인권보장체계를 확립하는 ‘인권의 지역화(localization)²⁴⁾가 필요하다.** 인권의 지역화는 한 국가내의 지방단위 또는 구체적인 영역에서 인권이 담론화되거나 제도화되는 것이다.

지역사회는 사람들이 일상적으로 만나고 일하고 생활하는 현장으로서 인권보장체제의 구축이 절실하게 요구되는 공간이다. 지역사회는 인권보호와 증진을 효과적으로 도모할 수 있는 최적의 환경이다. 곧 인권 상황을 가장 가까이에서 파악하며 인권침해가 일어났을 때 가장 빨리 대처하여 피해자를 구제하고 보호하여 피해를 최소화하며 인권 실행을 효과적으로 발전시킬 수 있는 현장이다. 지역사회의 여건을 활용하여 인권의 중요성을 알리고 인권침해의 사회적 경각심을 높이며 대처하는 인권보장체제의 구축이 필요하다. 국제적 인권기준을 지역차원에서 실행하는 인권의 지역화가 필요하다.

인권의 지역화를 위해 인권이해와 증진을 위한 교육을 실시하고, 인권문화의 확산을 도모하며, 또 인권피해자를 구제하는 제도를 구축하고, 특히 사회적 약자를 존중하는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 정부나 지자체, 시민사회, 인권단체 등 모든 구성원이 지역사회의 인권증진을 위한 구체적이며 실질적인 방안을 모색하고 실천하는 것이 필요하다.

인권이 지역화 되어 탄생한 인권중심 지역사회에서는 정책수립이나 집행과 같은 공적 세계뿐만 아니라 일상생활의 사적 세계의 중심 가치와 행동의 판단 기준으로 인권을 중요하

24) 인권의 지역화라는 말은 아프리카, 아시아, 북미 등 ‘지역(region)’단위, 또는 ‘국가(nation)’단위의 인권거버넌스 구축을 의미하기도 한다.

게 여기게 될 것이다. 모든 주민이 사람으로서 존엄을 누리며 사람답게 살아가는 지역사회를 만들고자 하는 것이다. 그런 지역사회에서는 모든 사람이 사람으로서 존엄과 행복을 누리며 살 권리가 있다는 것을 인지하고 서로의 인권을 존중하고 실행하게 된다. 사람으로서 생명과 안전을 보장받고, 고유한 삶을 주체적으로 누리고, 폭력과 같은 잔혹하거나 굴욕적인 행위를 겪지 않고, 차별같은 불공정한 대우로부터 보호받으며, 인간의 존엄과 행복을 누리게 될 것이다.

우리나라에서 인권의 지역화는 2009년, 2010년 지자체의 인권책무를 담은 인권기본조례를 제정하면서 본격화 되었다고 할 수 있다. 인권조례를 제정하여 지역주민의 인권을 보장하고 인권기구설치, 인권기본계획수립, 인권교육의무화 등 인권의 제도화를 통해 인권의 지역화 기반을 조성하였다. 이러한 과정을 통해 우리 사회에서 인권은 삶의 질을 높이고 차별이 없는 열려있는 공동체, 즉 '사람이 사람답게 사는 세상'을 만들어 가는데 중요한 기준이자 길잡이로 서서히 자리잡아가고 있다. 이제 인권 문제는 국가인권위원회(National Human Rights Commission)나 인권 옴부즈맨(Ombudsman)과 같은 국가차원의 제도나 기구의 의존을 벗어나 이제는 풀뿌리 민주주의의 실행기구인 지방자치단체에서 각 지역의 특색에 맞는 인권조례(human rights ordinance)를 제정하는 움직임이 더욱 절실히 필요하게 되었다.

인권의 지역화를 위해서는 지방자치단체에서 인권에 기반을 둔 행정-행정의 인권화 즉 '인권행정'을 운영해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. '인권 행정'은 행정의 최고 목적을 주권자인 주민의 인권 보호·증진에 두고 모든 행정과정에 인권을 지향하는 것을 의미한다. 따라서 지자체는 국가와 함께 사회복지, 보건, 교육, 주택, 식수, 세금 등과 같은 모든 행정분야에서 주민들의 일상생활에 밀접하게 영향을 미치는 행정서비스를 담당하고 있으므로 지자체의 모든 행정은 주민의 인권 보호와 증진에 부합하도록 '행정의 인권화'를 지향해야 할 것이다.

인권의 행정화와 행정의 인권화를 위해서는 인권 인지적 예산편성(human rights sensitive) 이 필요하다. 모든 분야의 행정과 마찬가지로 인권행정의 성패는 정책수립과 조직 및 인사뿐만 아니라 효율적인 예산의 편성 및 운용에 달려있다. 충분하고 효과적인 예산의 지원이 없이 인권보호를 실행하기 위한 행정을 기대하기 어렵다. 이는 곧, 인권보호의 실행을 위해서는 상당한 비용이 든다는 것과, 투자 없이는 인권보호의 성과를 기대하기 힘들다는 것을 의미한다. 행정과정에서 인권보호를 실행하기 위해서는 인권 인지적 예산편성이 필요하다.

3. 인권의 일상화

21세기는 인권의 시대, 이제 인권은 언제 어디서나 누구에게나 존중되어야 하며, 또 항상 실천되어야 한다. 그런데 오늘날 빠르게 바뀌는 세계속에서 사람의 존엄을 짓밟는 다양한 인권침해가 빈번하게 일어나고 있다. 일상생활에서 다양한 양상의 인권침해가 빈번하게 일어나면서 개개인의 삶이 유린되는 무서운 사회로 바뀌고 있다. 혐오, 차별, 폭력 등 다양한 형태의 인권침해가 일상생활의 현장인 지역공동체에서도 벌어지고 있다. 인권문제는 특정 집단이나 사회적 약자만이 아니라 모든 구성원에게 피해를 준다. 이런 **인권문제는 언제, 어디서든지, 누구에게나 일어날 수 있기 때문에 인권은 언제, 어디에서든지 누구에게나 일상생활에서 보장되어야 한다.** 즉, ‘인권의 일상화’가 필요하다.

인권을 일상화하기 위해서는 일상생활에서 **인권중심적 사고를 해야 한다.** ‘인권의 관점에서 생각하는 것’ 즉 ‘인권 중심적 사고(human rights oriented thinking)’이다. 특히 공무원인 경우 인권중심적 사고를 하게 되면 정책수립의 과정에서 인권에 미칠 영향을 정확하게 분석하고, 또 인권의 보호와 발전을 위한 방안을 강구하게 될 것이다. 이러한 인권중심의 사고방식은 인권침해의 문제에 대하여 탁상공론이 아닌, 현장에서 절실히 필요한 대책의 수립을 요구한다. 인권은 인권침해가 일어난 뒤 도와주고 대책을 강구하는 사후 구제도 중요하지만, 사전 예방이 더욱 더 중요하다. 그렇기 때문에 인권중심의 사고방식에 의거하여 미리 정책을 입안하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 자세에서 인권 문제에 접근하는 것이 궁극적으로 사회 갈등을 줄이고 인권침해를 둘러싼 사회 비용을 줄이는 데 기여하게 된다.

인권의 일상화는 조직생활을 하게 되면 조직 내 동료와의 관계, 조직문화에서도 나타난다. 조직내 인권문제는 많은 경우에 위계질서가 강조되는 관료제 조직의 특성과 연관되어 발생한다. 조직내에서 핵심적 인권이라고 할 수 있는 평등권의 보장이 행정조직 내 업무의 동등한 배분을 의미하지는 않는다. 모든 사람이 동등한 인권을 가진다고 하여 일을 똑같이 나누어 가질 수는 없다. 업무는 중요성에 따라 분담되고, 담당하는 업무에 따라 책임을 부담하기 마련이다. 행정은 업무를 효율적으로 처리하기 위해 위계질서를 설정하고, 그에 따라 명령할 권한을 부여하고 복종을 요구하는 것이다. 그러므로 행정과정은 불가피하게 비대칭적인 관계 속에서 이루어진다.

그렇다면 불평등한 업무의 분장 속에서 평등권은 어떤 의미를 갖는가? 그것은 모든 공무원이 인간의 기본적 권리를 보장받는다라는 것을 의미한다. 비록 행정조직 내에서 위계질서가 요구되고 각 역할의 중요도는 불평등하지만, 그것이 구성원의 인권이 불평등하다거나 인권

침해를 허용하는 것은 아니다. 따라서 행정조직 내 업무처리에 있어서도 여성이라는 이유로, 특정한 종교를 가졌다는 이유로, 또는 학력이나 가정배경이나 신체적 조건에 따라서 불합리한 차별을 받아서는 안 된다는 것이다. 즉, 공무원은 비록 업무의 처리과정에서 비대칭적인 관계에 있지만, 인권은 똑같이 존중되어야 한다. 왜냐하면 인권은 공무원이라는 신분에서 비롯된 것이 아니라 인간이란 이유로 모두에게 똑같이 인정되는 것이기 때문이다.

V. 맺는말



2021년 6월 30일 이후 자유시민, 자유시인으로, 21세기 독립군으로 1년 6개월 동안 사는 저에게 학회에서 기조발표 기회를 주셔서 너무 감사합니다. 퇴임식 이후 많은 과거 기억들도 퇴장하고 삭제되었는데, 나의 삶 속에서 인권과 나의 삶의 지문으로 인권교육 제도화 현황, 못다 이룬 꿈을 되새기는 기조발표문을 작성하면서 학회에서 또다른 퇴임식을 하는 기분이 들었습니다. 제가 축복 받은 사람인 듯 합니다. 퇴임식 할 때 약속한 마음을 다시 복원하게 되었습니다.

저는 과거에 매몰된 '나 때를 찾는~ 끈대'가 되지 않는 것을 목표로 살겠다고 약속했습니다. 다시한번 여러분 앞에 약속을 하며, 우선 나 때 인권교육을 찾는 인권교육 끈대가 되지 않도록 노력하겠습니다. 과거는 창의적 파괴를 하면서 계승을 하지만 현재를 더 인식하고 더 많은 소통을 하는데 더 많은 노력을 하고 새로움에 항상 문을 더 열어 놓겠습니다.

이번 학회에 참여하신 모든 분들을 가슴속에 인권교육의 동반자이면서 인권의 동지로 모시면서, 대한민국 인권의 주류화, 인권의 지역화와 일상화를 위해 적극 응원하고 협력하겠습니다. 우리사회 다양한 인권이슈를 다양하게 연구하는 한국법과인권교육학회가 되기를 기원합니다. 저의 퇴임을 축하 하는 여러분들의 따뜻한 눈길을 느끼면서 가만히 안으로 눈물이 흐릅니다. 감사합니다! 감사합니다!를 큰소리로 토해내며 찾아오는 감동이 내 가슴을 강렬하게 불태우며 깃듭니다. 저는 여러분을 꿈꾸고 여러분은 인권을 꿈꾸고 늘 꿈꾸면서 우리 모두 서로 인권의 짝궁이 되어 날아갑시다! 사람이 사람답게 사는 세상을 향해 우리 모두 함께 훨훨 날아갑시다!!

감사합니다!!

〈 참고문헌 〉

1. 구정화외(2004), 『교사를 위한 학교인권교육의 이해』, 국가인권위원회.
2.(2017), 『2017년도 초중등 교과서 모니터링 연구』, 국가인권위원회.
3. 강순원(2002), 『교사를 위한 인권교육길잡이』, 국가인권위원회.
4. 이종태외(2005), “인권교육개념 및 방향정립 모색연구”, 국가인권위원회.
5. 문용린외(2003), 『유·초·중·고 인권교육과정개발연구』, 국가인권위원회.
6. 양천수외(2011), 『인권교육 10개년 행동계획안 기초연구』, 국가인권위원회.
7. 정원오(2006), 『국내외 공공분야 인권교육실태조사』, 국가인권위원회.
8. 정진성 외(2014), 「고등교육기관에서의 인권교육실태조사」, 국가인권위원회.
9. 김철홍(2010), “우리나라 인권교육의 현황과 과제”, 연세대학교 법학연구소.
10. -----(2011), “우리나라 인권교육의 현황과 과제”, 경상대학교 발표자료.
11. -----(2012), “군 인권교육 현황과 발전방안”, 한국법과인권교육학회.
12. -----(2013), “한국공무원 인권교육현황과 과제”, 『2013세계인권도시포럼자료집』, 광주광역시
13. -----(2013), 지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가?, 국가인권위원회.
14. -----(2014), “National and International Trends and Challenges of Human Rights Education in Korea”, 『개원25주년 국제세미나자료집』, 한국청소년정책연구원, 2014.
15. -----(2016), “한국인권교육현황과 과제”, 『제2회 한국인권회의 자료집』, 충청남도.
16. -----(2016), “공공영역 인권교육현황과 개선방향”, 『2016년 세계인권도시포럼자료집』, 광주광역시.
17. -----(2018), “한국 인권교육 제도화 현황과 과제”, 『2018춘계정기학술대회자료집:분과별인권교육현황과 과제』, 한국법과인권교육학회.
18. 유엔(2005,2010,2015), 『유엔 제1,2,3차세계인권교육프로그램』, 국가인권위원회, 번역자료.
19. -----(2011), 『유엔인권교육훈련선언문』, 국가인권위원회, 번역자료.

2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.

제 3 부

[주제 1] 학생인권과 교사 교권의 조화

발표 : 김민태 (국가인권위원회 조사관)

토론 : 장원순 (공주교대 교수)

이수경 (서울자양고 교사, 교육학 박사)

학생인권과 교권의 조화

김민태

I. 서론

1. 학생인권 발전의 연혁

1991년 우리나라는 UN아동권리협약에 가입·비준하였고, 이후 협약에 따라 아동권리위원회는 정기적으로 우리나라 아동인권 상황을 모니터링하고 있다. 이러한 결과를 토대로 UN 아동권리위원회는 1996년, 2003년, 2011년, 2019년에 걸쳐 우리 정부에 아동인권 보호 강화를 위한 법률과 제도의 개선을 지속적으로 권고하고 있다.

특히, ‘학교 내 아동’의 경우 관습적 폭력과 비합리적 통제로 인해 여러 영역에 걸쳐 인권침해가 심각하다고 지적하며, 법률과 교칙에 학교 내 아동의 인권 보장 내용을 명시하고, 그 보호방법까지 규정할 것을 강하게 권고하고 있었다.¹⁾

* 국가인권위원회 조사관

前 경기도교육청 학생인권옹호관

1) 2011.10.6. 대한민국 3.4차 정부보고서에 대한 아동의 권리에 관한 협약 최종 견해: 대한민국 (CRC/C/KOR/CO/3-4)

유포, 인식향상 그리고 훈련

22. 교과 과정에 인권의 내용이 부분적으로 포함된 것을 긍정적으로 주목하는 한편, 아동, 일반대중 및 아동과 더불어 또는 아동을 위해 일하는 전문가들 사이에 협약에 대한 인식의 수준이 낮다는 것에 대한 위원회의 우려는 여전하다.

23. 위원회는 특히 다음과 같은 조치로써 인식향상을 위한 추가적 조치를 취할 것을 권고한다.

a) 학교 교과 과정에서 아동 권리와 인권에 관한 교육을 더 많이 포함할 것

b) 아동과 더불어 또는 아동을 위해 일하는 모든 전문가 집단에게 협약에 대한 적절한 교육을 보장할 것.

c) 협약에 대한 대중의 인식 향상을 위한 조치를 강화할 것.

사상, 양심 그리고 종교의 자유

38. 학교에서의 강제 종교교육에 대한 당사국의 금지를 긍정적으로 주목하는 한편, 위원회는 종교 기관이 운영하는 사립학교에서 그 학교에 자발적으로 등록하지 않을 수 있는 학생들을 포함하여 학생들의 종교의 자유를 실제로 계속 제한하고 있음에 우려한다. 또한 위원회는 현행 조치들이 종교의 다양성에 우호적인 환경을 적절히 촉진하지 못하거나 식사 시 지켜야 할 것들을 포함하여 특정 종교를 가진 아동의 특별한 요구나 제한을 충분히 고려하지 못하고 있다는 것에도 우

이러한 권고에 따라 우리 정부는 1997년 12월 제정된 「교육기본법」에 학생의 인권 존중 의무(제12조제1항)²⁾를 명시하였고, 2007년 12월 개정된 「초중등교육법」에 학생의 인권 보장 의무(제18조의4)³⁾를 다시 명시한 바 있다.

더 나아가 국가인권위원회는 2005년 ‘학생인권법안(초중등교육법 개정안)에 대한 의견 표명’과 2012년 ‘아동청소년인권기본법 등의 제정 권고’ 등을 하면서 학교 내 아동이 보장 받아야 할 권리의 내용과 방법 등을 구체화하는 입법이 필요하다고 수차례 밝힌 바 있다.

그러나 UN아동권리위원회와 국가인권위원회의 이러한 권고에도 불구하고 학교 내 아동의 권리를 구체화하는 입법은 이루어지지 않았다. 이에 2010년 10월 5일, 경기도의회는 ‘학교 내 아동의 인권’을 보호하기 위하여 「경기도 학생인권 조례」를 제정하였다. 비록 국회가 제정한 법률이 아닌 지방의회의 조례였지만, 법규범의 형태로 아동의 권리가 구체적으로 확인된 것은, 1991년 우리나라가 UN아동권리협약에 가입·비준한지 20년 만에 처음

려한다.

39. 위원회는 협약의 14조 3항에 합치되도록 당사국이 실제적으로 모든 상황에서 아동의 사상, 양심 및 종교의 자유가 완전히 존중될 수 있도록 보장하기 위한 조치들을 더 취할 것을 권고한다. 그런 조치들은 식사 시 지켜야 할 것을 포함하여 특정 종교의 특수한 요구나 제한을 정당하게 고려하며 유의하는 것으로 종교적 다양성에 대한 이해에 이바지하는 환경을 촉진할 수 있도록 취해져야 한다.

표현과 결사, 평화적 집회의 자유

40. 위원회는 이전의 권고(CRC/C/15/Add. 197, para. 37)에도 불구하고 학교들이 여전히 학생들의 정치적 활동을 금지하고 있다는 것에 대해 유감을 표한다. 또한 학교운영위원회에 학생들의 참여를 배제하고, 아동이 표현과 결사의 자유를 실천해 볼 수 있는 도시 및 농촌 지역에서의 학교 밖 기회가 제한되어 있다는 데에도 우려를 표한다.

41. 위원회는 이전의 권고를 반복하며, 협약의 12-17조의 견지에서, 학교 안팎 모두에서 의사결정 과정과 정치적 활동에서의 아동의 능동적 참여를 촉진하고, (i) 학교 환경을 포함하여 정치활동에 참여하거나 주도하고, (ii) 학교 위원회의 운영에 의미있는 참여를 학생들에게 허용하는 것을 포함하여, 결사와 표현의 자유에 대한 권리를 모든 아동이 완전히 향유할 수 있게끔 보장하도록 법률과 교육부의 지침과 학교 교칙을 수정할 것을 당사국에 촉구한다.

체벌

42. 위원회는 가정, 학교 및 대안적인 보호 상황에서 체벌이 지속적으로 만연해 있다는 것에 대한 이전의 우려 (CRC/C/15/Add.197, para. 38)를 반복한다.

43. 위원회는 이전의 권고를 다음과 같이 반복한다.

a) 가정, 학교 그리고 모든 기관에서 체벌을 명시적으로 금지하도록 관련 법률과 규율을 개정하려는 국가인권위원회의 권고를 이행할 것.

b) 체벌에 대한 태도를 바꿀 수 있도록 아동에 대한 잘못된 처우의 부정적 결과에 대한 공공 교육 캠페인을 시행할 것. 그리고 학교에서 체벌에 대한 대안으로서 그린 마일리지 제도를 통한 지도를 포함하여 학교와 가정에서 긍정적이며 비폭력적인 형태의 훈육을 증진할 것.

c) 체벌의 피해자인 아동이 그 사건을 알릴 수 있는 장치를 만들 것.

2) 제12조 (학습자) ①학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다.

3) 제18조의4(학생의 인권보장) 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.[본조신설 2007. 12. 14.]

있는 일이었다.

그리고 2012년 이후 광주광역시, 서울특별시, 전라북도, 충청남도, 제주도, 인천광역시 등이 학교 내 아동의 인권 보호를 위해 인권조례를 제정하였으며, 경상남도, 대전광역시, 강원도 등 많은 지방자치단체에서도 학교 내 아동의 인권보호를 위한 조례 제정을 위한 노력을 계속하고 있다.

2. 학생인권과 교권의 관계

학교 내 아동인권의 보장을 위한 지방교육자치단체와 지방의회의 노력에 대해 일각에서는 교육환경을 이해하지 못하는 시기상조의 조치이자 상위법 위반이라는 주장을 계속하고 있기도 하다.⁴⁾ 이들은 UN아동권리위원회와 국가인권위원회의 권고, 우리 헌법과 교육관련 법령의 내용을 외면한 채, 학생인권조례로 인해 학교에서 교사의 권위는 추락하고 학생들에 대한 인성교육마저 곤란해지고 있다고 주장하기도 한다.

이런 의견을 보면 과거 권위주의적 시대에서처럼 교사의 학생지도권을 강화하는 것으로 회귀하면, 마치 공교육이 정상화되고 아동들의 인성이 바로 서며 교사의 권위가 예전처럼 회복을 될 수 있다고 믿고 있는 것은 아닌지 하는 우려가 들기도 한다. 게다가 학생인권조례의 제정 이후 학생인권과 교권이 마치 대척점에 서있는 것처럼 이해하는 태도도 우려되기는 마찬가지이다.

어쩌면 이러한 인식은 교육 현장이 안고 있는 많은 문제를 교사와 학생들의 단순한 갈등 관계로 축소하고, 민주시민 양성을 위한 새로운 교육 패러다임의 수용을 지체하거나 거부하면서 교사와 학생들이 보장받아야 할 정당한 권리와 권한을 외면하기 위한 것일 수도 있다는 생각이 든다.

그러나 일부의 인식과 달리 학생 내 아동의 인권과 교사의 권리나 권한은 대척점에 서있는 관계가 아니다. 오히려 교사의 권리나 권한은 학교 내 아동들이 안전하고 행복하게 교

4) 그러나 대법원은 교육부가 제기한 '전라북도 학생인권조례안 의결무효소송'에서 학생인권조례는 헌법과 초중등교육법에 부합하는 규범이므로, 위법하지 않다고 판시(2015.5.14. 대법원 2013추98)한 바 있다.

- 이 사건 조례안의 내용에 비추어 보면, 이 사건 조례안은 전체적으로 헌법과 법률의 테두리 안에서 이미 관련 법령에 의하여 인정되는 학생의 권리를 열거하여 그와 같은 권리가 학생에게 보장되는 것임을 확인하고 학교생활과 학교 교육과정에서 학생의 인권 보호가 실현될 수 있도록 그 내용을 구체화하고 있는 데 불과할 뿐, 법령에 의하여 인정되지 아니하였던 새로운 권리를 학생에게 부여하거나 학교운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부과하고 있는 것이 아니다.

육받을 권리를 온전히 누릴 수 있도록 하기 위한 수단적 힘이므로, 양자는 발전적으로 양립해야 하는 관계로 이해해야 한다. 그럼에도 불구하고 양자가 상호 충돌하는 개념으로 인식되고 있는 것은 학교에서 민주시민교육을 위한 교사의 역할과 권한에 대한 오해가 남아 있고, 우리사회가 인권의 정확한 개념과 가치를 제대로 받아들이지 못하고 있는 상황 때문이라 여겨진다.

이에 아래에서는 학교에서 마땅히 보장되어야 할 학교 내 아동의 인권 내용을 살펴보고, 학생인권과 교사의 인권이 어떠한 프레임으로 설정되어야 양자가 상생하며 학교 내 인권 주류화의 가치가 온전히 구현될 수 있는지에 대해서 논의해 보고자 한다.

II. 학교 내 아동인권

1. 아동과 인권

가. 인권의 의미

‘인권이란 무엇인가’라는 물음에 대한 일의적으로 명쾌하게 답하기는 어렵다. 인권의 의미와 범위는 역사적·사회적 환경 속에서 규정되는 것이며 인간의 존엄성과 자유, 평등을 진정으로 구현해내기 위한 발전적 동력 안에서 진화하고 있기 때문이다. 그럼에도 인권을 가장 명료하게 정의한다면 ‘사람이 사람답게 살 권리’⁵⁾라는 것이라 할 수 있다. 이는 인권이 어떠한 권력이나 법령에 의해 창설되는 것이 아니라 인간이기에 누구나 천부적으로 부여받은 권리이기 때문이다. 여기서 사람이 사람답게 살 권리라는 것은 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 삶의 조건을 충족시킬 수 있어야 함을 의미한다. 인간의 존엄성이 무엇을 의미하는가는 역사적·사회적 조건에 따라 달리 규정될 수밖에 없지만, 인간 존엄은 자기결정과 자유, 평등에 기초한다는 것은 광범위한 동의를 획득하고 있다.

나. 인권의 보편성과 아동인권

인권의 가장 핵심적인 대원칙은 바로 보편성(universality)이다.⁶⁾ 그러나 이러한 원칙에

5) ‘사람이 사람답게 사는 세상’은 국가인권위원회의 비전이기도 하다.

6) 인권은 ‘보편성’, ‘불가분성’, ‘상호의존성’ 등을 원칙으로 하고 있다 -1993년 오스트리아 비엔나

도 불구하고 현실에서는 인권의 보호 범위에서 배제되거나 탈락되어 있는 사람들이 존재하고 있기에, 이렇게 배제되거나 탈락된 자들을 인권의 보호 범위 안으로 편입시키기 위한 끊임없는 노력이 세계 곳곳에서 벌어지고 있는 것이다.⁷⁾ 그리고 이러한 노력은 인권의 보편성이 제대로 적용되지 못하고 있다는 반증이기도 하다.

특히, 아동·청소년⁸⁾의 인권 보호 문제는 항상 후순위로 밀리거나 도외시 되곤 하였다. 이는 우리나라만의 문제가 아니며 세계 곳곳에서 아동·청소년은 자기 삶을 스스로 결정해 나갈 주체나 사회에 참여하고 결정권을 갖는 온전한 시민으로서 인정받지 못했으며, 인권의 보편성에 있어서도 제대로 평가받거나 보호받지 못하는 형편이다. 아동이라는 이유로, 학생이라는 이유로, 미성숙하다는 이유로 ‘인권의 주체’가 아닌 ‘통제와 보호의 대상’으로 여겨졌던 것이 사실이다.

그러나 우리나라가 1991년 아동권리협약에 가입하면서 아동을 단순한 보호의 대상으로만 여기기보다는 수준에 맞는 권리의 주체성을 인정해야 한다는 논의가 시작되었다.

다. 아동의 권리(인권) 주체성

아동의 인권 보장과 존중의 문제에 대해 언급하기 이전에 반드시 먼저 논의되어야 할 것이 있다. 그것은 바로 아동의 권리 주체성의 문제에 대한 논의이다. 과거 아동은 단순히 어른들의 소유물이나 교육의 대상으로만 인식된 적도 있었다. 하지만 근대 인권사상의 발전과 더불어 현재에 있어서는 아동을 삶의 온전한 주체로 인정하고자 하는 노력이 유엔 등의 국제기구를 중심으로 활발히 전개되고 있다.⁹⁾

또한, 우리나라도 1991년 아동권리협약에 가입하였고, 지난 참여정부가 아동의 권리와 참여 보장을 핵심 공약으로 제시한 이후, 정부와 지방자치단체는 각종 아동 관련 제도와 정책개발 등을 통해 아동을 보호하고 육성하고자 하는 노력을 지속적으로 확대해 왔고, 이

인권선언

- 7) 세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약을 비롯 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 인종차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약(이상 우리나라가 가입한 국제협약), 이주노동자보호협약, 난민보호협약 등 유엔을 중심으로 소수자의 인권을 보호하기 위한 끊임없는 노력을 진행하고 있다.
- 8) 아동권리협약은 만18세 미만을 아동으로 정의하고 있으며, 우리나라의 아동보호법 역시 만18세 미만을 아동으로 보고 있음. 단, 청소년보호관련 법률은 청소년의 개념을 보호 목적에 따라 19세, 23세까지 다양하게 규정하고 있다.
- 9) 아동을 권리의 대상이 아닌 권리의 주체로 인정한 것은 1989년 11월 20일 유엔총회에서 채택된 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)이라고 할 것이다. 이처럼 아동을 권리의 대상이 아닌 권리의 주체로 인식하였다는 점에서 동 협약은 아동 인권 조약의 새로운 지평을 열었다고 해도 과언이 아니다. 그리고 동 협약은 전 세계적으로 가장 많은 국가의 비준을 받은 국제규범이 되었으며, 우리나라도 1991년 동 협약에 가입하였다.

러한 결과로 과거에 비해 아동의 권리가 일정 정도 진전되었다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 진전에도 불구하고 유엔아동권리위원회는 우리 사회가 아동 인권보장을 위해 여전히 개선해야 될 점이 상당부분 존재하고 있다고 지적한 바 있으며¹⁰⁾, 이러한 지적은 여전히 해결해야 할 문제로 남아 있는 것이 사실이다.

이러한 문제는 앞서 언급한 바와 같이 정책입안자와 수행자들이 아동들을 권리의 온전한 주체로 인정하고 스스로가 삶을 개척하고 키워갈 수 있는 존재로 인식하기보다는 주로 간섭하고, 보호하며, 훈육시켜야 할 존재라는 전제를 달고 아동 정책을 펼쳐 왔기 때문이 아닌가 생각된다.

우리 헌법은 모든 국민은 기본권의 주체임을 천명하고 있으며, 청소년을 위한 특별한 정책을 마련할 것을 주문하고 있다. 또한, 세계인권선언 등 국제인권규범 역시 모든 인간은 동등한 권리를 보장 받아야 한다고 규정하고 있다. 그리고 헌법이 말하는 국민과 국제인권규범이 말하는 인간에는 아동·청소년이 당연히 포함된다고 할 것이므로 학생의 권리주체성을 부정하기는 어려울 것이다.

더 나아가 유엔아동권리협약은 “아동이 신체적·정신적 미성숙으로 인하여 적절한 법적 보호를 포함한 특별한 보호와 배려를 필요로 한다는 점에 유의하여야 한다”고 확인하고, “아동이 사회에서 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어야 한다”고 규정하고 있으며,¹¹⁾ 우리나라 청소년기본법¹²⁾ 역시 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 보장할 것을 국가와 사회의 의무로 규정하고 있다.

따라서 오늘날 아동의 권리 주체성은 당연히 인정되는 전제라고 보아야 하며, 청소년의 미성숙을 이유로 한 국가와 사회의 보호 의무는 청소년에 대한 간섭과 통제를 통한 보호를 의미하는 것이 아니라 법과 제도로 청소년의 미성숙을 보완하여 청소년이 온전한 권리

10) 유엔아동권리위원회는 2003년 1월 ‘아동관련 정책 조정 권한 가진 상설적 중앙기구 구성할 것, 학생의 표현과 결사의 자유를 제한하는 지침 및 법률, 교칙을 개정할 것, 어린이의 존엄성을 심각하게 침해하는 체벌을 명백히 금지할 것, 시설 수용의 대안 개발할 것, 양육비를 받지 못하고 있는 이혼부모와 한부모 가정에 대한 조치를 취할 것, 장애아, 여아, 이주노동자 자녀, 혼외 출생아에 대한 차별에 조치 취할 것 등’을 주요 내용으로 하는 권고를 한 바 있다. (유엔아동권리위원회 32차 회기 유엔아동권리협약 제44조에 따라 제출된 국가보고서 심사 CRC/C/15/Add.197 2003년 1월, 인권운동사랑방 전문 번역 인용)

11) 유엔아동권리협약 전문(前文)의 내용 - 이는 협약 당사국이 아동의 권리 주체성을 법과 제도로 보호하고 인정할 것을 특별히 강조하고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

12) 청소년기본법 제2조(기본이념) ① 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

주체로 인정받도록 보호할 것을 규정한 것이라고 해석해야 할 것이다.

이러한 점들을 고려하여 향후 아동 관련 정책의 수립과 교육현장에서의 교육방식이 아동은 간섭과 보호의 대상이라는 점에 중심을 두기 보다는 아동이 온전히 권리의 주체라는 점에 중점을 두어 이들 스스로가 삶을 개척하며 무한한 가능성을 키워 나갈 수 있도록 교육하고 지원하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 더 나아가 이미 선진국에서는 아동을 중요한 사회의 구성원으로서, 무한한 잠재력을 가진 인류발전의 동반자로서 그 위상을 새롭게 인정하고 있으며 이들의 창조적 활동을 적극 장려하고 있다는 점¹³⁾도 우리나라의 교육정책 입안자와 교육현장의 모든 관계자들이 깊이 염두해 두어야 할 것이다.

라. 아동과 아동인권

아동은 누구이며, 무엇이 아동의 인권인가에 대하여서는 한 두 마디로 정의하기는 어려워 보인다. 왜냐하면 아동이라는 용어 자체가 근대 산업사회의 발전에 의해 탄생된 것이며, 사회적 변화에 따라 그 범위도 달리 파악되어지는 개념이므로, 아동인권도 상황적 맥락 속에서 다양한 개념과 이념, 가치 등과 연계하여 그 의미가 해석되고 규정되어 진다고 볼 수 있기 때문이다¹⁴⁾.

그러나 오늘 논의에서 만큼은 아동의 개념을 중·고등학교 학생에 준하는 개념으로 이해하되¹⁵⁾, 아동(학생) 인권은 유엔아동권리협약을 근거로 아래 <표>와 같이 생존의 권리, 복지의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리로 분류하고, 이를 다시 크게 보호 및 복지권과 자기결정권 및 참여권 관점으로 접근하여¹⁶⁾, 어느 관점을 중심으로 학생인권을 이해하는 것이

13) 성민선(편) 2003, 학교사회복지의 이론과 실제 학지사, 119면

14) 청소년개발원(2004), 청소년인권론, 15면

15) 유엔아동권리협약과 우리나라 아동복지법은 '아동을 18세 미만의 자'로 규정하고 있으며, 우리나라 청소년기본법과 청소년복지지원법은 '9세 이상 24세 이하의 자'라고 규정하고 있다. 한편으로 청소년보호법과 청소년의성보호에관한법률은 '19세 미만의 자'를 청소년으로 규정하고 있다. 그러나 오늘 연수는 학교 생활 내에서의 학생인권을 논하는 자리이므로 아동의 개념에서 학생의 개념을 분리해 내어 중고등학교 학생의 평균 연령에 준하는 13세 이상 19세 이하의 미성년을 아동으로 보고자 한다.

16) 아동권리협약의 내용 중 생존의 권리에는 '적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아가는 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리 등' 기본적인 삶을 누리는 데 필요한 권리를 포함시킬 수 있을 것이며, 보호의 권리는 '모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등' 청소년에게 유해한 것으로부터 보호 받을 권리를 포함시킬 수 있을 것이다. 그리고 발달의 권리에는 '교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심, 종교의 자유를 누릴 권리 등' 청소년의 잠재능력을 최대한 발휘하는데 필요한 권리를, 참여의 권리에는 다시 '자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회에 참여할 수 있는 자유 등' 자신이 속한 사회의 활동에 적극적으로 참가할 수 있는 권리를 포함

현 시대에 적합하게 학생인권을 보장하고 증진하는 것인지 살펴보고자 한다.

〈아동의 권리 분류〉

보호 및 복지권	생존의 권리	적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리
	보호의 권리	모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 청소년에게 유해한 것으로부터 보호 받을 권리
자기결정 및 참여권	발달의 권리	교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심·종교의 자유를 누릴 권리 등 청소년의 잠재능력을 최대한 발휘하는데 필요한 권리
	참여의 권리	자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회에 참여할 수 있는 자유 등 자신이 속한 사회의 활동에 적극적으로 참가할 수 있는 권리

아동(학생) 인권은 아동을 어떠한 존재로 보는가에 따라 그 설명이 달라진다고 할 것이다. 즉, 아동을 미성숙한 존재로 보고 보호 및 간섭의 대상으로 보는 관점에서는 아동인권의 핵심을 사회적 위험으로부터 보호받고, 의식주 등 기초생활과 의료, 교육 등 성장에 필요한 복지적 지원을 받도록 해 주는 것이라고 여기는 반면, 아동은 아직 불완전하기는 하나 자신의 삶의 주인이라는 관점에서는 아동 스스로가 자신의 삶을 자유롭게 선택하고 행사할 수 있도록 천부적 인권을 지켜주는 것을 아동인권의 핵심으로 이해하고 있다.

그리고 이러한 관점의 차이를 전자를 양육의 관점으로, 후자를 자기결정권의 관점으로 분류할 수 있다. 양육의 관점은 아동에 대한 부권적(paternalistic) 입장을 기본으로, 아동 주변의 열악한 사회 환경을 강조하며, 사회에 의해 좋은 환경과 서비스를 제공을 통해서 아동의 권리를 보호하고자 한다. 따라서 양육의 관점은 아동의 권리보호를 강조하고 있지만, 아동 스스로에 의해서가 아니라 국가나 사회, 성인에 의해 보호될 수 있다고 보고 있으므로, 아동을 판단과 선택 능력이 부족한 권리 보호의 객체에 중점을 두고 있다고 할 것이다.

반면에 자기결정의 관점은 아동에게 자신의 삶에 스스로 영향력을 행사할 수 있도록 하는데 최우선을 두고 자신과 관련된 문제와 상황에서 스스로 선택과 의사를 결정할 수 있는 기회를 최대한 제공하여 자신의 삶에 대해 자율적으로 책임지고 통제할 수 있도록 하

시킬 수 있을 것이다. 그리고 다시 생존의 권리와 보호의 권리는 보호 및 복지권으로, 발달의 권리와 참여의 권리는 자기결정권 및 참여권으로 크게 분류해 볼 수 있을 것이다.

는 것에 중점을 두고 있다.¹⁷⁾

이러한 관점의 차이를 함축적으로 비교한다면, 양육의 관점은 아동을 위해 ‘좋은 것’만을 주어 아동을 보호하려는 것으로 이해할 수 있고, 자기결정의 관점은 아동에게 ‘좋은 것을 선택할 수 있는 권리’를 주어 아동의 권리를 보호하려는 것이라고 이해할 수 있다. 양자의 관점의 차이는 얼핏 서로 충돌되는 것으로 이해될 수도 있다. 하지만 어느 한 관점은 그르며 어느 한 관점만 옳다고 말하기는 어려울 것이다. 즉, 아동인권의 보호와 증진을 위해서는 양자간의 조화로운 조절이 필요하다고 할 수 있기 때문이다.

그러나 현재의 우리 아동들은 교육내용과 정보에 대한 접근권의 측면에서 과거와는 비교할 수 없을 만큼 발전된 세상에 살고 있다. 따라서 우리는 사회변화에 따라 조속해져 있는 아동의 모습을 현실적으로 인정해야 할 것이며, 이에 따라 간섭과 통제보다는 아동의 자율과 참여를 넓게 인정하는 방향으로 교육방향을 수정해 감이 바람직한 것으로 생각된다.¹⁸⁾¹⁹⁾

아동인권의 패러다임 변화



17) Walker, Brooks & Wrightsman(1999), 한국청소년개발원, 앞의 책 19면에서 재인용.

18) 이러한 측면에서 아동권리협약도 제12조에서 ‘당사국 정부는 모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 사건에 대해 의견을 말할 권리를 보장하여야 하며, 아동의 견해에 정당한 비중을 두도록 해야 한다’고 규정하면서 아동의 자기결정권을 최대한 존중할 것을 규정하고 있다.

19) 학생의 자기결정권의 중요성과 관련하여서 Brassrd et al은 “아동이 결정할 수 있도록 준비시키고, 자신의 행동에 대해 책임지고 내면적으로 도덕적 기준을 발전시키고 성인으로서 성공적 생활에 필요한 과업을 해 볼 수 있도록 하는 것은 어른들의 최선의 이익을 추구하는 일이기도 하다. 아동들은 이러한 기술을 성년에 이르러 갑자기 저절로 습득하게 되는 것이 아니다. 그들에게 책임있는 헌법적 권리와 그에 따른 책임을 익히도록 하는 일은 명백히 중요한 일이다”라고 말한바 있다.- 한국청소년개발원, 앞의 책, 287면에서 재인용.

2. 학교와 아동인권

가. 학교교육제도의 이해

1) 헌법과 교육받을 권리

헌법 제10조는 국가의 역할이 국민의 기본적 권리 보장에 있음을 명백히 선언하고 있다. 이는 멀리로는 18세기 서구의 시민혁명 이후에 확립된 국가의 역할이며, 가까이로는 1948년 유엔 창설 이후 세계인권선언, 자유권 규약, 사회권 규약의 채택을 통해 확립된 가치이기도 하다.

헌법 제1조는 대한민국의 기본적 정체를 민주주의, 공화주의, 국민주권주의로 규정하고 있다. 이러한 국가의 정체성 규정은 대한민국이 지속하는 한 헌법 개정으로도 바꿀 수 없는 핵심적 내용이다. 이는 헌법제정권력이 국민의 기본권을 가장 잘 보호하기 위한 제도로 채택한 불변의 원칙이기 때문이다.

이렇게 헌법은 국가의 역할을 국민의 기본권 보장에 두고 있다. 그리고 국민의 기본권을 가장 잘 보호할 제도적 장치로 국민주권주의에 기반한 민주주의를 채택하고 있다. 하지만 근대 이후의 역사적 경험을 통해 알 수 있듯이 민주주의는 단순히 헌법 규정으로 지켜지는 것이 아니고, 민주주의와 인권의 중요성을 이해하는 '시민'이 지속적으로 양산되어야만 지켜질 수 있는 것이다. 이에 다시 헌법은 시민의 지속적 양산을 위해 제31조에 국민의 교육에 관한 권리와 의무를 규정하고 있다.

결론적으로 헌법은 국가의 역할을 국민의 인권보장에 두고 있으며, 이러한 국가의 역할을 가장 잘 수행하기 위해 민주주의를 채택하였다. 그리고 모든 국민이 학교 교육을 통해 민주주의와 인권보장에 대한 이해를 하는 시민성을 지속할 수 있도록 제도화하고 있는 것이다. 결국은 학교 교육은 국민의 인권보장의 지속을 위한 시민 양성의 기본적 제도인 것이다.

2) 교육제도의 법률적 근거

대한민국의 모든 교육제도는 헌법의 이념인 국민의 인권 보장을 위한 수단이자 기본적 토대로써의 제도이다. 즉, 대한민국은 헌법 제10조에서 밝히고 있듯이 국민의 기본적 권리를 보장하기 위한 목적의 공동체이며, 국민의 인권을 가장 잘 보호하기 위한 제도로써 '민

주주의'와 '공화주의', '국민주권주의'를 채택하고 있다.

헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.

국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

또한, 국가 구성원인 국민 모두가 자신의 권리와 의무를 이해할 수 있는 민주시민 교육이 이루어질 수 있도록 헌법 제31조를 통해 '학교'라는 교육제도를 두도록 하고 있다.

헌법 제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

이러한 헌법 명령에 따라 우리나라 교육제도의 틀을 정하는 '교육기본법'이 제정되어 있으며, 교육기본법은 교육의 기본이념을 '민주시민 양성' 두고 있다. 그리고 교육의 궁극적 목표가 '학생을 포함한 학습자의 인권 보장'에 있음을 거듭 선언하고 있으며, 이러한 모든 교육이 '학교'를 통해 이루어져야 함을 규정하고 있다.

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

제12조(학습자) ① 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다.

② 교육내용·교육방법·교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 마련되어야 한다.

제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.

- ② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.
- ④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

3) 초중등교육의 법률적 근거

헌법과 교육기본법에 따라 국가와 지방자치단체는 초중등교육의 이행을 위한 법률적 책무를 지게 된다. 이러한 초중등교육에 대한 법률적 책무를 구체화하는 법률은 ‘초중등교육법’이다.

초중등교육법 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 초·중등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

나. 학교와 아동인권

1) 학교의 변화와 책임

우리나라에서 아동들이 가장 많이 모여 있는 곳은 ‘학교’이다. 이로 인해 현재 학교는 아동인권의 보호를 위한 법률과 제도의 종합장과 같다. 교육부와 지방교육청은 물론, 중앙정부와 지방자치단체들 역시 아동복지와 교육, 인권과 관련된 대부분의 사항들을 학교를 통해 실행하고 확인하는 경우가 대부분이기 때문이다.

과거 학교는 아동들의 교육받을 권리를 실현하는, 즉 지식을 가르치고 배우는 공간이었다. 그런데 국가적, 사회적으로 아동의 인권 보호 책무가 강화되면서부터는 학교가 단지 지식을 가르치고 배우는 곳을 넘어서 아동의 신체적·정신적 안전을 교육하고, 가정과 사회의 돌봄이 미치지 못하는 영역을 채워 주고, 심지어 아동의 인성까지 책임져야 하는 공간으로 그 역할이 확대되고 있는 것이다.

이러한 역할의 확대는 학교가 원하던 원하지 않는 많은 의무와 책임을 지게 된다는 것을

의미한다. 다른 말로 한다면 국가적, 사회적 요구에 따라 학교는 교육 영역 외에도 아동의 인권 보호를 위해 다양한 서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 학교의 입장에서 보면 부담이 아니 될 수 없는 상황이다.

하지만 이러한 학교의 변화는 법률적 근거를 가지고 찾아오고 있기에 외면할 수 없을 뿐만 아니라 교직원은 이 책무를 이행할 방법을 적극적으로 찾고 마련해야 하는 것이다.

2) 아동인권 보호기관으로서의 학교

앞서 언급한 바와 같이 최근 우리 사회는 아동의 인권을 엄격하게 보호하기 시작했으며, 그 보호체계의 중심에 학교를 두고 있다.

과거 학업교육 중심의 학교는 잘 가르쳐서 좋은 상급학교에 진학을 많이 시키면 가장 좋은 평가를 받았다. 하지만 지금의 학교는 아동의 학업 향상은 물론 민주시민으로서의 자질 함양, 바른 인성, 사회적 돌봄, 학교폭력으로부터 보호하는 등 신체 및 심리적 안전 교육까지 책임져야 하는 아동인권 보호의 종합교육 공간으로서 역할을 해야 하고²⁰⁾, 이러한 종합적 책무가 작동되어야 좋은 학교라는 평가를 받는 상황에 이른 것이다.

따라서 교직원들은 이제 교육기본법, 초중등교육법 등 교육 관련법령에 따른 교육적 책임과 아동복지법, 아동학대처벌법 등에 따른 아동 보호의 책임까지 다해야 하는 의무가 있다. 교과목만 잘 가르친다고 훌륭한 선생님이 되는 것이 아니고 아동의 인권보호에 최소한의 종합적 코디네이터 역할을 할 수 있어야 하는 것이다.

다. 학교 내 아동의 인권의 보장과 한계

1) 학교 내 아동 인권의 의의

교육기본법(제12조)과 초중등교육법(제18조의4)은 포괄적으로 '학생 인권 보장'의무를 명시하고 있지만, 그 보장의 내용이 무엇인지는 구체적으로 확인하고 있지 않다. 이에 경기도의회는 2010년 10월 학생인권조례를 제정하고, "학생의 인권이란 헌법과 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 있

20) 아동복지법 제3조제3호는 교육담당자를 아동의 보호자로 명시하고 있기도 하다. ("보호자"란 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자)

는 모든 권리를 말한다.”(제2조제4호)고 규정하면서 다음과 같은 내용을 학교에서 보호해야 할 아동의 인권이라고 확인하고 있다.

2) 학생인권조례 제정의 취지

일부 사람들은 학생인권조례가 단지 학교 내 아동들에게 두발이나 복장, 사생활의 자유 등을 마음껏 보장하겠다는 취지로 제정된 것으로 오인하는 경우가 종종 있다. 그러나 인권조례는 앞서 살펴본 바와 같이 교육기본법 제2조에 따라 ‘자주적 생활능력과 민주시민으로서의 자질 함양’이라는 교육 목적을 모든 학교생활영역에서 상시적으로 학습시키기 위해 제정된 것이다. 즉 인권조례는 학교 내 아동의 인권을 보장하는 절차와 내용을 확인하여 학생들이 민주시민으로 성장하기는 것을 지원하기 위한 규범이며, 교사를 잠재적 인권침해 행위자로 규정하거나 인권조례 위반을 이유로 징계하는 등의 인권강제 규범은 아니라고 할 것이다.

3) 학생인권 보장의 원칙과 한계

학생인권조례는 아동이 민주시민으로 성장하는 것을 지원하는 규범이므로, 자신의 권리를 이해하는 것만큼 타인에 대한 존중과 책임을 이해할 수 있도록 교육해야 함을 강조하고 있다.²¹⁾ 즉 아동도 시민으로서 학교에서 권리를 주장하고 보장받기 위해서는 학교공동체의 일원으로서 마땅히 공동체의 의무를 다해야 함을 알아야 하는 것이다. 더 나아가 학교에서 아동의 인권이 보장되는 범위는 타인의 인권을 침해하지 않는 데까지라는 것을 알아야 할 것이다.

따라서 아동이 자신의 권리만을 주장하며 학교규칙을 무시하거나 선생님과 다른 학생의 권리를 침해하는 경우에는 당연히 그 권리가 학교규칙에 정한 절차에 따라 제한될 수 있는 것이다.

▶ 인권조례는 학생의 권리와 함께 책임도 강조합니다.

- 세계인권선언(제29조)은 ‘인권은 타인과의 관계에서 발현되고 완성된다.’강조하고 있습니다.
- 나의 인권을 소중하지만, 타인의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 존중됩니다.
- 인권조례는 ‘학생은 인권을 학습하고 자신의 인권을 스스로 보호하며, 교사 등 타인의 인권을 존중하여야 한다.’고 규정하고 있습니다.

21) 경기도학생인권조례 제4조 ③ 학생은 인권을 학습하고 자신의 인권을 스스로 보호하며, 교사 등 타인의 인권을 존중하기 위하여 노력하여야 한다.

【학생의 책무와 의무】

- 1) 인권에 대한 학습 의무
- 2) 자신의 인권을 스스로 보호할 의무
- 3) 교사와 다른 학생의 인권을 존중할 의무
- 4) 학교 규칙을 준수하고 학내질서를 존중할 의무
- 5) 교사의 교육과 연구 활동을 존중할 의무

- 학생이 자신의 권리를 이해하는 것만큼 중요한 것은 “인권은 타인에 대한 배려와 존중에서 출발하고 완성된다.”는 것을 이해하는 것입니다.
- 자신의 권리만 주장하면서 타인의 권리를 침해하거나 교사의 적법한 학생지도마저 거부하는 것은 학생인권 보호의 범위를 넘어서는 행위임을 알아야 합니다.
- 학생은 자신의 권리만을 주장하며 다른 학생이나 교사의 인권을 침해하는 행위와 ‘구성원 간 합의된 규범을 정당한 이유없이 무시하는 행위’, ‘적법절차에 따른 교사의 지도를 정당한 이유없이 거부하는 행위’ 등에 대해서는 엄중한 책임을 질 수도 있습니다.
- 선생님은 학생의 올바른 권리의식 함양을 위해 권리의 보장에 비례하여 그에 부합하는 책임있는 행동을 배우고 몸에 익힐 수 있도록 하고, 구성원 전체가 합의한 규범을 반드시 지킬 수 있도록 지도해야 합니다. [* 경기도교육청 2013년 학생인권상담사례집 13면]

Ⅲ. 교권의 의미와 학생인권 보호 의무

1. 교권의 의의

교권을 명시적으로 정의하고 있는 법령상의 규정은 없다.²²⁾ 또한 교육학적으로도 교권의 개념과 내용을 정의하는 방식이 다양하다. 이로 인해 교권이라는 용어의 사용에 많은 혼란이 초래되고 있기도 하다. 그러나 교육기본법, 초·중등교육법 등의 관련 조항과 헌법재판소 등의 판례를 통해 교권에 대한 법률적 의미를 어느 정도 유추할 수 있을 듯하다. 그리고

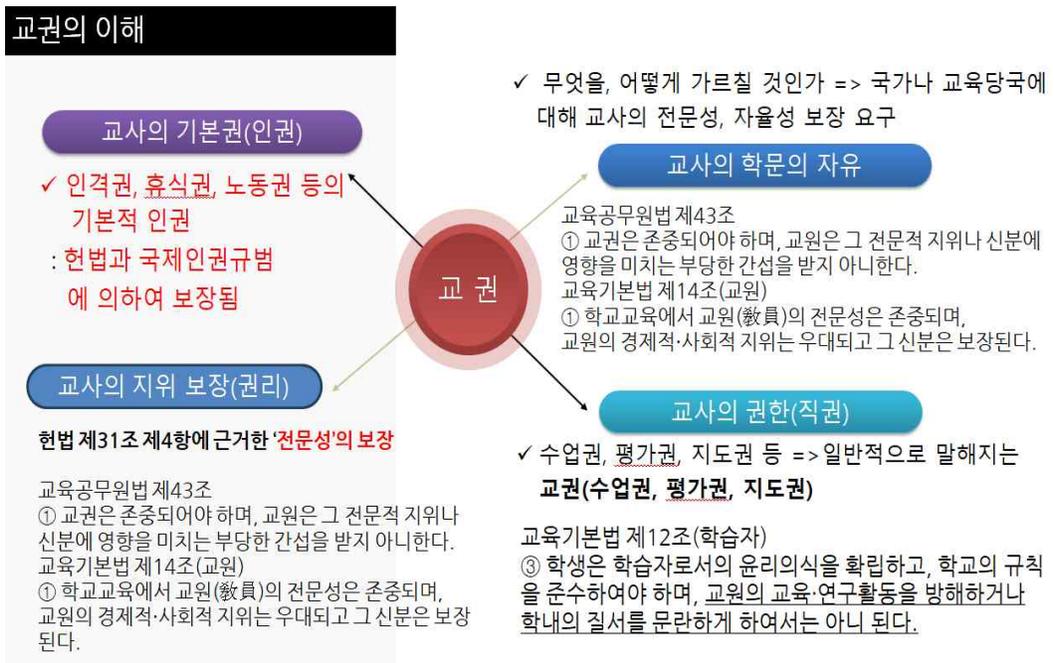
22) 교육공무원법[제43조제1항]에서 ‘교권(敎權)은 존중되어야 하며, 교원은 그 전문적 지위나 신분 에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.’라고 규정하고, 교원지위법(제15조제1항)에서 ‘교권 회복에 필요한 조치’라는 문구를 사용하고 있는 정도이며, 그나마 명시된 ‘교권’이 무엇을 의미하는지 정의하는 조항은 없다.

이를 토대로 교육학적인 측면에서 교권의 규범적 의미를 보강한다면 어느 정도 교권의 의미를 확정할 수 있으리라 여겨진다.

가. 교권의 법규범적 의미

1) 교사의 인권

교권을 법적으로 해석한다면 먼저 ‘교사의 인권’ 또는 ‘교사의 권리’라는 측면에서 정의가 가능하다. 그리고 이러한 해석에서는 교사의 휴식권, 노동권, 정치적 자유 등 교사가 학교에서 누려야 할 인간으로서의 보편적 권리와 ‘무엇을 가르칠 것인가(교육내용결정권)’, ‘어떻게 가르칠 것인가(교육방법결정권)’ 등 교육전문가로서의 지위와 권리가 교권에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 권리는 학생이나 보호자와의 관계에서 문제된다기보다는 교육당국과의 관계에서 비롯되는 것이라 할 것이다.



2) 교사의 수업권, 성적평가권, 학생지도권

교권은 교육자로서의 가장 중요한 권리인 수업권(교육을 할 권리)으로 해석할 수도 있다. 이러한 교사의 수업권은 헌법상 학문의 자유(제22조 제3항)나 교육의 자주성(제31조 제4항)에 기반한 헌법상 기본권이라는 의견도 있으나, 헌법재판소²³⁾와 대법원²⁴⁾은 교사의 기본적 권리라기보다는 헌법 제31조 제1항에 의한 국민의 교육받을 권리를 실현시키기 위한 교육제도의 인적 수단인 교사의 지위에서 발생하는 직권으로 보고 있다. 학생 성적평가권과 학생지도권 역시 같은 법적 구조로 학생에 대한 교사의 권리가 아닌 교육받을 권리를 실현하기 위한 직권으로 이해해야 한다.

교사 수업권의 법적 의미

교원의 '수업권'은 학생의 학습권 실현을 위해 인정되는 것이므로, '학습권'은 수업권에 대해 우월한 지위에 있다(대판 2005다25298).

교사의 '수업권'은 헌법상 보장되는 기본권이 아니므로, 교사의 수업권보다 학생의 '수학권'이 우선된다(헌법재판소 89헌마88).

학교교육에 있어서 교원의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면, 이것은 교원의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한이지만 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것이므로, 학생의 학습권은 교원의 수업권에 대하여 우월한 지위에 있다.

수업권을 내세워 수학권을 침해할 수는 없으며 국민의 수학권의 보장을 위하여 교사의 수업권은 일정범위 내에서 제약을 받을 수밖에 없는 것

※ 교육활동 보장의 목적

교육기본법과 교원지위법에서 교원의 교육활동 보호를 명시 ⇒ 헌법재판소와 대법원은 교사의 수업권은 학생의 학습권 실현을 위한 수단이라고 판단

23) 학교교육에 있어서 교원의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면, 이것은 교원의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한이지만 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것이므로, 학생의 학습권은 교원의 수업권에 대하여 우월한 지위에 있다. 수업권을 내세워 수학권을 침해할 수는 없으며 국민의 수학권의 보장을 위하여 교사의 수업권은 일정범위 내에서 제약을 받을 수밖에 없는 것이다.(헌법재판소 89헌마88 결정)

24) 교원의 '수업권'은 학생의 학습권 실현을 위해 인정되는 것이므로, '학습권'은 수업권에 대해 우월한 지위에 있다(대법원 2005다25298 판결)

나. 교권의 교육학적 의미

1) 교육의 자주성, 중립성의 보장

교권의 사전적 의미는 ‘외부의 간섭으로부터 독립되어 자주적으로 교육할 권리’를 뜻한다. 이는 교사가 남의 간섭을 받지 않고 자신의 신념에 따라 교육할 수 있어야 한다는 교육자치의 개념과 모든 정치세력으로부터 교육행정의 독립성과 중립성이 보장되어야 한다는 의미를 내포하고 있다.

2) 교사의 전문성과 지위로부터의 권위

교권은 교사가 학생에게 영향력을 행사할 수 있는 정당한 힘으로 해석하기도 한다. 즉, 교사가 자신의 전문적인 지식체계와 가치체계를 통해 영향력을 행사하면서 학생에게 교육적 영향을 줄 수 있는 것은 교사의 직위에 부여된 권위이거나 교사 스스로 전문성에 근거해 형성한 권위에 의한 것으로 보기도 한다. 이러한 의미의 교권은 학생들에게 형식적인 순응이 아닌 실질적, 자율적인 순응을 이끌어 낼 수 있는 기반이므로 효율적인 교육을 위해 필수불가결한 요소인 것이다.

2. 교권의 정립 방향

유교적 전통이 강한 우리나라에서는 과거 “스승의 그림자는 밟지도 않는다.”라고 하여 교사의 권위를 높게 인정하고 있었다. 그러나 최근 급격한 사회 인식의 변화에 따라 과거와 달리 교사는 공교육을 전담하고 있는 하나의 전문직 정도로 그 권위가 약화되어 가고 있는 것이 사실이다.²⁵⁾

따라서 과거의 전통에 따라 교사의 권위가 당연히 인정되기를 바라기 보다는 시대의 변화에 따라 교사들이 자신의 신념에 따라 학생들을 마음껏 가르칠 수 있는 법제도적, 교육학적 정비 노력이 필요할 것이다.

또한, 법제도의 개선에 더해져 아래 제시된 헌법재판소의 결정례와 같이 교직사회 스스

25) ‘한국교육개발원 2016년 교육여론조사’에서 ‘교사들의 능력과 자질에 대해 어느 정도 신뢰하고 있는지’ 묻는 질문에 역시 전체의 22.1%만이 신뢰한다고 답했다. 과반수가 넘는 50.2%의 응답자들은 ‘보통’을, 그리고 27.8%의 응답자는 ‘신뢰하지 못한다’고 응답하였다. 이 비율은 학부모의 응답 비율만 별도로 추출하였을 때도 거의 동일하다.

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 경우에 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.(헌법재판소 2005헌마1189)

로가 학생지도를 포함한 교사의 교육활동을 학생과 그 보호자가 존중하고 받아들이게 하는 능력을 개발하고 발전시켜 나갈 때에 사회적으로 교사의 전문성과 권위를 인정하는 문화가 자연스럽게 형성될 것이다.

〈교권의 강화를 위한 개선 사항〉

구분	내용	상세 내용
법규범적 개선 사항	<ul style="list-style-type: none"> •교육기본법 등 법규범상의 개선 •교사의 공익적 차원의 학생지도권 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -교권 보호 방안에 대한 입법 -절차적 정당성이 인정되는 경우의 학생지도권 강력 보장 방안 마련
제도적 개선 사항	<ul style="list-style-type: none"> •정부의 교육제도 및 정책 개선 •행정적, 경제적 처우 개선 •신분보장, 자율성 강화 •교육 종사자 확대 	<ul style="list-style-type: none"> -이상적 교육정책 지양 -상명하달식 교육정책 지양 -수요자 중심의 교육방식의 현실화
사회문화적 개선 사항	•교사에 대한 신뢰와 존경 회복	-학생학부모들이 교사의 권위와 전문성을 인정하고 존중하는 태도
	•언론의 보도 행태 개선	-선정적 사례 보도가 아닌 문제의 본질적 해결 방안 제시 보도 우선
교직 사회 내부 개선 사항	•교육 전문성 개선	-친인권적 학습방법, 지도 방안의 개발
	•교사의 도덕적·사회적 성숙	-청렴성, 공정성 등 사회문화 선도

IV. 결론

1. 교권과 학생인권은 충돌하는 개념인가?

학생의 인권보장과 교사의 인권보장(또는 교권의 정립)은 충돌의 가치가 아닌 발전적으로 양립 가능한 가치이다.

2010년 이후 여러 지방자치단체에서 제정, 시행되고 있는 학생인권조례로 인해 학생인권은 강조되고 있는 반면, 교권은 심각하게 훼손되고 있다는 의견이 아직도 계속되고 있다. 그러나 교권의 훼손이나 교실의 붕괴는 이미 1990년 후반부터 심각하게 논의되어 오던 사안이다. 즉, 2010년 이후 제정된 학생인권조례로 인한 교권의 훼손 문제로 접근하기 보다는 학생 교육 시스템의 전반적 붕괴로 접근하는 것이 오히려 정확하다고 보여진다. 이는 1999년 교총의 설문조사 결과 87%의 교사가 교실붕괴, 교권침해가 발생하고 있다고 답한 것에서 확인된다.

물론 학생인권조례에 대한 제대로 된 교육이 이루어지지 않고 있어 일부 학생들이 '인권은 나의 자유이다'라는 단편적 이해로 다른 학생과 교사의 인권과 권한을 침해하는 사례가 많아졌음도 사실이다. 다만, 이러한 사례가 증가하였다는 점만으로 학생인권과 교권의 대립으로 인식되는 것은 매우 부적절하다는 것이다.

학생인권과 교권

학생인권과 교권은 충돌?

학생인권 = 헌법상의 기본권
vs.
(협의)교권 = 법률상 직권

=> 상위 개념의 기본권과 기본권 실현의 책무상 주어지는 법률상의 직권의 관계이므로 양자의 충돌은 개념상 성립할 수 없다.

교권은 학생인권과 대립되는 개념이 아니라,
'헌법상 교육받을 권리를 포함한 학생인권 실현을 위한 수단적 직권'



그러나 서론에서 밝힌 바와 같이 우리 사회 일부 왜곡된 시선에서는 학생인권과 교권이 마치 대립되는 개념이며, 상충하고 있다고 오인하고 있거나 오인을 유도하는 의견이 아직도 존재하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 학생인권은 이미 헌법의 명령에 따라 법률로써 교육기관인 학교에 보호와 증진이 명령된 영역이며, 그 1차적 옹호자로서의 역할을 우리 선생님들에게 부여하고 있다.

즉, 교권을 '무엇을 어떻게 가르칠 것인가'로 이해하든, '학생을 위한 수업권, 평가권, 지도권'으로 이해하든 교사를 스스로를 위해 존재하는 힘이 아니라, 민주시민교육을 통한 학생인권 보호라는 궁극의 목표를 달성하기 위해 존재하는 힘으로 이해해야 한다.

▷ **학교에서의 체벌 금지와 학교의 역할에 대한 헌법재판소의 결정례(2005헌마1189)**

- 징계방법으로서의 체벌은 원칙상 허용되지 않고, 비폭력적 훈육·훈계가 원칙이다.
- 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.**
- 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 학생지도능력을 강화하여 개발하는 것이 바로 교육담당자의 직무이다.**

일부 학생들의 인권을 빙자한 무책임하고 방종적인 행동으로 인해 교사의 인권이 침해되는 사례가 있다고 하여, 학생인권으로 인해 교권이 실추된다고 주장하는 것은 학생인권의 의미와 보호체계, 그 제한의 방법 등에 대한 이해 부족에서 비롯한 의견이라고 볼 수 있다. 헌법재판소는 이러한 의견들도 예측하였다는 듯이, 위에서 제시한 결정례에서 학교 내에서 학생의 인권을 보호하는 것은 민주시민을 양성하는 학교의 책임이며, 인권적 지도 방법을 개발하는 것 역시 교사의 책무라고 실시한 바 있다.

그럼에도 여전히 교권과 학생인권을 충돌되는 가치로 이해하는 경우가 있지만 학생인권과 교권은 충돌하거나 반비례하는 가치가 아니라 발전적 양립 가능한 가치임이 분명하다. 즉, 교권은 헌법이 보장하고 있는 학교 내 아동의 교육받을 권리를 포함한 기본적 권리를 실현시키고 보호하기 위한 교사라는 전문적 지위에 부여된 권한이므로, 학생인권과 교권이 충돌한다고 보는 것은 부당한 것이다. 거듭 강조하건대 교사는 학교 내 아동의 인권을 보호하고 실현해 나가는 1차적 옹호자인 것이다. 따라서 교권은 학생인권 보호라는 교사의 책무 이행을 위해 강력하게 보장되어야 하는 것이다.

학생인권과 교권

교사는,
1차적인 학생인권옹호관!

교사는 학생인권의 잠재적 침해자가 아니라, 학교에서 학생인권(교육받을 권리, 안전하고 건강하게 생활할 권리, 참여의 권리 등)이 실현되도록 지원하는 1차적 인권옹호자!

교권은 학생인권을 실현하기 위한 중요한 직권!
교권은 학생인권 보호를 위해 강하게 보장되어야 한다!



2. 학생생활교육의 새로운 방향 모색

학생들이 예전과 달리 ‘타인 배려’ 또는 ‘예절 준수’에 미흡하여 발생하는 문제점은 학생 인권의 신장이라는 사실로부터 기인한 것은 아니라고 생각된다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 학생들이 선생님의 권위에 함부로 도전하는 것 역시 학생인권의 증진이라는 점과는 직접적 관련이 적은 듯 하다. 오히려 이러한 문제는 권리의식의 제고와 더불어 함양되었어야 할 ‘타인 권리 존중’과 ‘공동체 구성원으로서의 사명’이라는 민주시민의식에 대한 교육의 미비로 인해 발생된 문제가 아닐까 싶다.

따라서 이러한 문제는 보다 철저한 인권교육(자신의 권리 주장은 물론 타인배려의 권리 주장 한계까지 함께 교육되어지는 인권교육)을 통해 극복되어야 할 점이라고 여겨진다.

이러한 인권교육을 통해 학생들은 제대로 된 인권의식을 함양할 수 있을 것이며, 이를 통해 자연스럽게 교사의 인권과 권위 역시 제고될 수 있을 것이다.

물론 일부 학생들의 심각하게 그릇된 행동에 대해서마저 예전과 같이 강력한 제재를 즉시적으로 할 수 없으므로 인해 학생들이 더욱 함부로 행동한다는 의견도 타당할 수 있다. 하지만 올바른 교권의 정립은 무리한 강제력을 통해 이루어지는 것보다는 학생들의 자발적 존경으로 정립되어질 때야말로 정말 가치 있는 것이라 생각된다.

따라서 여러 교육적 인프라가 제대로 정비되지 못한 상태에서 거둬 교직에 있는 선생님들의 희생이 요구되는 부당한 점이 있는 것도 사실이나, 교육자적 양심과 자긍심으로 우리 학생들이 민주적 절차와 참여, 타인 존중의 정신을 몸과 마음에 익힐 수 있도록 지도하고 기다려 주어야 할 것이다.

〈토론문〉

‘학생인권과 교권의 조화’에 대한 토론문

장 원 순*

최근 학생인권이 다양한 법률과 조례 등을 통하여 보장되고 있는 경향에 대하여 이로 인하여 교사의 권위가 추락하고 교권이 침해되고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에 본 논문은 학교에서 마땅히 보장되어야 할 학교 내 아동의 인권내용을 살펴보고, 학생인권과 교사의 권리가 어떻게 설정되어야 양자가 상생할 수 있는지 제시하고 있다.

연구자는 교사의 권리가 학생의 학습권에서 파생된 권리임을 명확히 제시하고 있으며, 이러한 측면에서 학생의 인권과 교권은 대립되는 권리가 아님을, 상호 생상할 수 있는 권리임을 제시하고 있다. 그러한 측면에서 교사는 학생의 인권을 보장하고 실현하는 옹호자가 되어야 함을 주장하고 있다. 기본적으로 연구자의 주장에 동의하면서 토론자로서 논문에 대하여 몇 가지 논의 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 논문에서 언급되고 있지 않은 것이 하나 있다. 그것은 교권과 학생의 인권의 대립으로 보이는 현상이 왜 발생하고 있는가? 하는 원인 파악이다. 사실 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 먼저 이루어져야 하는 것은 현상의 원인의 파악이라고 할 수 있다. 왜 학생의 인권과 교권이 대립하는 것으로 보이는가? 토론자의 시각에서 볼 때, 이는 학교가 진정한 교육의 실현보다는 너무도 많은 부분 상급학교 진학에 맞추어져 있기 때문이며, 학교에게 단지 교육만이 아니라 사회적 돌봄 및 복지, 안전 등의 기능을 끝없이 추가하고 있기 때문으로 보인다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 않으면 인권과 교권의 대립으로 보이는 현상은 사라지지 않을 것으로 보인다.

둘째, 연구자는 아동인권패러다임 변화에서 양육의 관점에서 자기결정의 관점에서 변화하고 있다고 언급하고 있다. 그런데 그 앞 절에서는 아동인권의 보호와 증진을 위해서는 양자 간의 조화가 필요하다고 주장하고 있다. 사실 두 언급은 다소 모순적이다. 연구자가

* 공주교육대학교 교수

밝힌 바와 같이 유엔아동권리협약에서는 “아동이 신체적, 정신적 미성숙으로 인하여 적절한 법적보호를 포함한 특별한 보호와 배려를 필요로 한다는 점에 유의해야 한다.”, 그리고 “아동이 사회에서 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어야 한다”고 규정하고 있다.

여기에는 하나의 쟁점이 존재한다. 그것은 바로 아동의 자유권과 아동의 보호와 발달을 위한 간섭의 문제이다. 아동의 자유권은 어느 정도 인정되어야 하는가? 부모 또는 사회는 아동의 발달과 보호를 위하여 어느 정도 개입할 수 있는가? 이 문제는 아주 어린 아동에게 자유권을 온전히 부여할 수 있는가? 하는 문제를 가져온다. 이에 대하여 존 로크는 그의 저서 통치론에서 ‘부권에 관하여’ 라는 장에서 아동이 스스로 자신의 의지에 따라 자신의 삶을 살아갈 수 있을 때 라고 말한다. 이에 대한 논의가 정리될 필요가 있어 보인다.

셋째, 현재 학생인권과 교권이 대립한다는 시각은 수정되어야 할 것으로 보인다. 토론자의 시각에서 볼 때 몇몇 학생들이 때때로 침해하는 것은 교사의 수업권이 아니라, 교사의 인권이거나, 다른 학생의 학습권으로 보인다. 따라서 몇몇 학생이 침해하는 것을 교사의 수업권, 평가권으로 접근하기보다는 교사의 인권이나 다른 학생의 인권(교육권)으로 접근하는 것이 보다 적절해 보인다. 이러한 문제 해결은 교권의 강화가 아니라 아마도 교사 및 학생의 인권보호가 될 것으로 판단된다.

넷째, 그 외 아동의 개념을 중·고등학교 학생에 준하는 개념이라는 표현과 대한민국의 기본 정치는 민주주의, 공화주의, 국민주권주의라는 표현은 다소 적적하지 않은 것으로 판단된다. 먼저 아동의 개념을 학생에 준하는 것으로 이해하면, 학생이 아닌 아동은 배제되기 쉽다는 한계를 갖는다. 그리고 대한민국의 정치는 민주공화국이며, 민주주의와 공화주의는 아니라고 할 수 있다. 민주주의와 공화주의는 일종의 사상 체제(이데올로기)이다. 그리고 앞에서 제시한 국민주권주의는 대한민국의 기본 정체라기보다는 대한민국 헌법의 기본원리 중 하나라고 할 수 있다.

최근 쟁점이 되고 있는 학생인권과 교권의 대립이라는 현상을 분석하여 그 관계를 명확히 밝혀준 연구자의 좋은 논문에 깊이 감사드립니다. 혹시 오해에 근거한 토론이 있었다면 깊이 양해를 부탁드립니다. 감사합니다.

〈토론문〉

학생인권과 교권의 조화에 대한 토론문

이 수 경*

먼저 요즘 학생인권의 강조가 교권의 침해로 연결되어 또다른 문제가 발생한다는 인식이 증가하고 있는 시점에서 ‘학생인권과 교권의 조화’라는 의미있는 논문을 읽고 함께 공부할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다. 궁금한 점 위주로 몇 가지 제언을 드리고자 합니다.

1. 학생 인권의 내용과 변화 과정에 대한 세분화·유형화

본 연구는 학생 인권의 의미와 특성, 학생인권조례 제정 배경의 전반적인 내용을 압축적으로 정리한 논문으로 학생 인권이 보장되어온 과정을 이해하고 학생 인권에 대한 패러다임의 변화 내용까지 확인할 수 있었습니다.

2. 교권의 개념 구분 및 변화 과정에 대한 추가 설명 필요

가. ‘교권의 이해’ 그림에서 교권의 구분에 대한 기준

연구자께서 언급하신 것처럼 교권의 의미가 명확하게 규정되어 있지 않습니다만 일반적으로 국가와 교사의 특수권력관계에서 기반한 ‘교육자의 권한’을 교권이라고 보는 경우가 많습니다. 14쪽에 제시하신 ‘교권의 이해’에서 ‘교사의 권한(직권)’에 교사의 학문의 자유, 교사의 지위보장을 포섭할 수 있지 않을까요? 교사의 기본권(인권) 부분을 별도로 구분해야 한다고 생각합니다. 교권의 개념이 ‘교육자로서의 권한’과 ‘교사의 보편적 권리인 인권’이 구분되어 있는데, 학생인권과 교권이 충돌되는 원인으로 학생인권조례를 통한 학생인권 보장의 강화가 교권 침해로 연결된다는 생각이 잘못되었다고 보는 이유는 교사의 권한을 교사의 기본권과 혼동하여 발생한다고 생각합니다. 두 개념을 명확하게 구분하고 교육활동 내에서의 교사에게 주어지는 권한이 학생인권과 충돌하는 것이 아니라 학생이 인권을 행사

* 자양고등학교 교사

하는 과정에서 발생하는 또다른 인권의 충돌로 이야기해야 학생의 인권과 교사의 인권에 대한 양자의 발전적 관계를 제시할 수 있다고 생각합니다.

나. 교권의 법규범적 의미와 교육학적 의미의 모호성

연구자께서 논문 14-15쪽에 교권의 의미를 법규범적 의미와 교육학적 의미로 구분하여 제시하셨습니다. 앞의 논의와 연결하여 교권의 의미가 모두 법규범적 의미로 규정할 수 있으나 권한인가, 권리인가에 따라 '교사의 전문성과 지위로부터 권위'가 파생되고 이에 따라 '교사의 수업권 성적 평가권, 학생 지도권'을 가지며, 교육전문가로서 교사에게 '교육의 자주성, 독립성이 보장'되어야 하는 것이 아닌가 생각합니다. 또한 교사도 인간이므로 인간으로서 가지는 권리를 '교사의 인권'으로 구분하여 제시해야 하며, 학생의 인권과 교사의 인권이 충돌하는 부분을 별도로 언급해야 하는 것이 아닐까요?

다. 교권과 관련한 법규범의 추가 제시와 설명의 필요성

보통 학생 인권과 교권의 충돌과 조화를 이야기하면서「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」과 '교권보호조례'는 학생인권조례 정립과정과 함께 논의되어왔습니다만 본 연구에서 이 부분을 제외하신 이유가 궁금합니다.

3. 아동의 권리와 의무에 대한 오해의 가능성

본 논문의 12쪽 하단 4줄에서 '아동이 시민으로서 권리를 주장하고 보장받기 위해서는 공동체의 의무를 다해야 함을 알아야 한다.'라고 언급되어 있습니다. 보편적 권리로서 아동의 권리는 의무를 다해야 보장받는 것이 아닙니다. 공동체 구성원으로서 자신의 권리를 무제한으로 보장받을 수 없다는 내용을 마치 의무를 다해야 권리를 보장받을 수 있다는 내용으로 오해할 수 있으므로 이 부분에 대한 수정이 필요해 보입니다.

2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.

제 3 부

[주제 2] 교권 및 교육활동 보호

발표 : 조기성 (인천하늘고 교사, 교육학 박사)

토론 : 송성민 (강원대 교수)

주주자 (용인홍천고 교감, 교육학 박사)

교권 개념 및 교육활동 보호 제고 방안*

조 기 성**

I. 서론

교육을 한다는 것은 학생의 미래를 밝혀줄 선한 영향력을 제시하는 활동이다. 교육을 받는다는 것은 신뢰를 바탕으로 교육자를 존중하고 배움의 가치를 내면화 하는 성숙한 자아를 만드는 과정이다. 미성숙을 성숙으로 만들고 우리 사회의 미래를 책임지는 학교와 교사가 흔들리고 있다. 덩달아 학생과 학부모님들도 학교와 교사를 신뢰하지 않고 불안함을 내비친다. 가르침이 부정되고 배움이 퇴색하는 이런 상황에서 배움의 장인 학교의 기능과 교사의 역할을 되살릴 수 있는 방안이 필요하다. 교육을 거부하는 학생과 학부모가 많아지고 있고, 다수의 학생과 교사들이 힘들어하는 상황에서 교육의 회복력을 위해 가장 중요한 교권과 교육활동 보호의 필요성을 제기한다. 연일 언론에서는 ‘교권’을 언급하지만 법령에서는 교권에 대한 개념 정의가 되어 있지 않다.²⁾ 교육활동 보호 매뉴얼에서 교육활동이라는 표현으로 교사의 교육활동만을 보호하고 있다. 교육활동에 대한 정의도 독자적으로 갖고 있지 못하고 있어 타 법률을 인용하여 사용하고 있다.³⁾ 미래 교육은 교사의 자율성과 전문성을 바탕으로 학생들의 자기주도성으로 마무리가 된다. 그러나 최근의 교육활동 침해

* 본 발표문은 발표자의 ‘교권의 개념과 보호 방안 연구’를 발췌·보완한 것으로 인용하기에 적절하지 않습니다.

** 인천하늘고등학교 교사

2) 교육활동 침해 사안을 주요 언론에서 다음과 같은 제목으로 기사를 만들었다.

[무너진 **교권** 이대로 좋은가?](상)실태: 맞고 욕되고 신고당하기 일췌(전북일보. 2022.10.17.)

‘일어나라’는 교사에게 책 집어던진 초등생...**교권** 침해 반복(연합뉴스. 2022.10.26.)

‘사이버 **교권**침해 매뉴얼’ 마련 시급(한국교육신문. 2020.06.08.)

[2022국감] ‘**교권**·교육활동 보호법’개정 속도 불나(한국교육신문 2022.10.20.)

‘**교권** 침해 논란’ 수업중 드러누운 중학생 등 3명 징계, 수위는?(머니투데이. 2022.09.15.)

3) 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」제2조 제4호에는 ‘교육활동’이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다.

가. 학교의 교육과정 또는 학교의 장(이하 "학교장"이라 한다)이 정하는 교육계획 및 교육방침에 따라 학교의 안팎에서 학교장의 관리·감독하에 행하여지는 수업·특별활동·재량활동·과외활동·수련활동·수학여행 등 현장체험활동 또는 체육대회 등의 활동

나. 등·하교 및 학교장이 인정하는 각종 행사 또는 대회 등에 참가하여 행하는 활동

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시간 중의 활동으로서 가목 및 나목과 관련된 활동

상황은 교사들의 교육 열정을 식게 만들고 교사의 자율성과 전문성을 바탕으로 적극적인 교육활동 보다는 자신의 안전을 먼저 도모하는 시국이 되어 버렸다. 이제는 미래 교육보다는 학교의 미래가 걱정스런 상황이 되었다. 학교폭력으로 학교가 교육 보다는 학생의 안전을 걱정해야 하는 상황이 되었고, 교육활동침해로 이런 학생을 보호해야 될 교사의 안전도 위협을 받고 있는 상황이다. 최근 교육부는 ‘교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안’을 제시하였다. 소극적이고 방어적인 교권 및 교육활동 보호에 대한 이의를 제기하고 최근 이슈가 되고 있는 교육활동 보호정책을 비교 분석한다. 그리고, 예방적 차원에서 교권 및 교육활동 보호를 위한 제고 방안을 제시하고자 한다.

II. 교권 개념 및 교육활동 보호

1. 교권 개념 탐색

사회 일반은 교권에 대한 의미를 ‘교원의 권위’, ‘교원의 권한’, ‘교원의 권리’, ‘교육의 권위’ 등 다양하게 해석하고 있어 통일되지 못하고 혼선이 있는 상황이다. 그리고 교권에 영향을 주는 ‘교육권’, ‘수업권’, ‘학습권’ 등을 통해 간접적으로 교권을 언급하는 의미로 각종 연구물에 기술되어 있다. 제도로 정립되어 있지 않은 개념에 대한 정의는 사안의 본질을 제대로 인식하지 못하고 연구를 왜곡할 수 있어서 정립할 필요성이 충분히 있다.

1) 학계의 교권 개념

교원의 권위, 인권, 교육권 등으로 이해하고 있지만, 경우에 따라서는 2가지 이상을 지칭하기도 한다.

(1) 교원의 권위

권위라 하면 타인에 대한 영향력과 관련하여 이해하는 경우가 많은데, 권위와 영향력은 구분할 필요가 있다고 하였다. 영향력은 결과, 권위는 영향력을 가져오게 하는 원인이라고 하였다. 교원의 권위는 독단적으로 결정하는 권위가 아니라, 자격의 인정과 함께 사회적으로 부여된 권위라고 하였다. 그리고 교직원에서도 성직관과 전문직관이 교원의 권위를 인

정한 것이라고 하였다(황준성, 2014: 57-59). 교원의 권위를 결과가 아니라 원인으로 인식하면서 교원의 업무행동에 대한 정당성을 부여하고 있다. 이는 교원을 존중해야 될 명분을 제시한 이유라고 여겨진다(조기성·정상우, 2016: 38).

교원의 권위란 학교 출현 이후 교원의 전문성에 근거하여 획득된 것이라고 주장하였다. 그러나 현대 사회에서 지식 전수기관으로서 교사에게 부여된 권위의 정당성이 약화되고 있으며, 지식 전수에 관한 유일한 권위를 가진 존재로 보기 힘들다. 평생 학습 사회에서 생활지도와 직업지도 등을 포함한 학생을 지도하는 모든 과정에서의 전문가가 되어야 권위가 형성된다고 하였다(김운중, 2013: 123-125).

교권을 교원의 권위라고 할 경우 헌법 제31조 제4항의 근거, 성직자, 전문직으로 불리우는 교직의 특수성, 그리고 학생을 지도하는 모든 과정의 전문가로서의 역할을 인정한 것이다. 다만, 제31조 제4항은 교육에 대한 보장이지만, 교원에 대한 보장은 불분명하다.⁴⁾ 따라서 교권을 교원의 권위만으로 이해할 경우 법적 개념의 명확성은 결여될 수 있다. 그러나 교육공무원법 제6조(교사의 자격)와 초·중등교육법 제21조(교원의 자격)를 통해 법적인 자격을 부여하였다. 법적인 자격을 통해 권위를 가진 교육을 할 수 있다고 판단된다. 아울러, 헌법상 근거를 제외하더라도 최소한 시민성의 하나로서 교원의 권위는 존중받아야 될 원천은 있다고 여겨진다. 그리고 헌법상 교육을 보장하기 위해서는 교원의 권위도 보장되어야 한다는 선에서 동일시하는 것이 타당하다(조기성, 2019:17)

(2) 교원의 인권

교원은 국가 또는 지방자치단체와 공법상 계약을 맺고 일정한 인권을 보장받고 권리를 향유한다. 교권을 이렇게 이해할 경우 교원의 인권 또는 권리는 정부 또는 지방자치단체, 학교재단 또는 학교 경영자, 학생 또는 학부모로부터 침해받을 수 있다. 이 경우 인권 또는 권리의 침해는 기본권 침해에 준해서 논의될 수 있다. 그리고 침해의 유형에 따라 구제 방법을 정형화하여 이해할 수 있다(조기성·정상우, 2016: 38-39).

교원은 인간으로서 인권과 권리를 향유하기도 하지만, 교원의 지위에서 인권 또는 권리를 향유할 때 특별히 이를 교권이라고 부를 수 있다(조기성·정상우, 2016: 38-39). 즉 교권은 교원이라는 지위에서 향유하는 인간으로서의 권리 또는 기본권을 의미한다. 교권을 이렇게 이해할 경우 일반인으로서 누려야 하는 인권 이외에 교원이기 때문에 학교 공동체 내에서 구별되게 누릴 수 있는 인권이 발생할 수 있다. 예를 들면 교육 현장에서 교원이라

4) 본 규정이 교권 개념의 원칙적인 기준이 된다고 주장하는 경우도 있다(김언순, 2014: 91-92).

는 지위에서 누려야 하는 인간의 존엄과 가치는 학생들과의 관계에서 일반인이 누리는 인간의 존엄과 가치와는 다소 특수한 환경에 처하게 된다. 학생들로부터의 존중과 교육활동을 이행하기 위한 권위가 인간의 존엄성에 내포될 수 있다. 교원지위법 제4조에서 정하는 “교원은 현행범인인 경우 외에는 소속 학교의 장의 동의 없이 학원 안에서 체포되지 아니 한다.”는 불체포특권(교육공무원법 제48조에서도 규정)은 사실 교원에 대해 가중된 인간의 존엄성에서 오는 것이라고 할 수 있다.

(3) 교원의 교육권

교권을 교원의 교육권으로 좁게 이해할 경우 인접 개념이라고 할 수 있는 다른 교육당사자들의 교육권의 개념과 비교를 통하여, 교육권을 상호 존중할 수 있게 된다. 일반적으로 교육권이란 ‘교육을 받을 권리’를 의미하는 것으로서 교권의 일부로 이해할 수도 있지만, 교육권의 주체라는 관점에서 보게 되면 교사의 교육권은 다른 교육 주체들의 교육권의 일부에 지나지 않는다. 교육기본법 제2장에서는 교육당사자로 학습자, 보호자, 교원, 교원단체, 학교 등의 설립자·경영자, 국가 및 지방자치단체에 있다고 본다(김범주, 2001: 120-121). 따라서, 교권을 염두에 두고 교육권을 표현할 때는 교원의 교육권⁵⁾이라고 하고, 의미하는 바는 교원의 가르칠 권리, 즉 ‘수업권(授業權)’이라고 하는 것이 명확한 용어 사용이 된다(조기성·정상우, 2016: 39).

본래 교육을 받을 권리의 이념적 기초는 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치의 존중 및 행복 추구권에 있고, 구체적인 개별 기본권으로서 교육권은 헌법 제31조 제1항에 근거하고 있다. 교육권은 자녀의 교육을 받는 권리와 학부모, 교사의 교육을 시킬 권리와 국가의 교육 의무까지도 포괄해야 한다는 점에서 교육을 받을 권리는 국민의 교육에 관한 권리를 의미하는 것으로 해석할 필요가 있을 것이다(나달숙, 2013: 24). 교육기본법 제3조에서도 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리로서 일반 국민의 학습권에 초점을 두고 있다(조기성·정상우, 2016: 39).

주체별 교육권에 관해서는 교원의 교육권에 대한 이해를 위해 보다 상세한 논의가 필요하다. 학습자의 교육권에 대해 헌법재판소는 이를 수학권(受學權)이라고 하면서 이 권리는 통상 국가에 의한 교육조건의 개선·정비와 교육기회의 균등한 보장을 적극적으로 요청할 수 있는 권리로 이해되고 있다고 하였다(조기성·정상우, 2016: 39-40).⁶⁾

5) 대학의 교수까지 포함하여 교육권을 표현할 때는 ‘교원의 교육권’이라고 하여야 할 것이다.

6) 학습자의 교육권의 범위와 성질에 대해서는 학자들마다 논란이 많은데, 안기성은 학습권(學習權), 권영성은 수학권(受學權)이라고 하고, 신현직은 교육을 받을 권리는 수학권뿐만 아니라 교사의 교

다음으로 보호자(학부모)의 교육권⁷⁾은 교사나 학생의 권리 보다는 자연법상의 권리에 가깝다. 헌법재판소는 학부모의 자녀교육권은 헌법에는 규정되어 있지 않으나 천부적인 권리로 인정할 뿐만 아니라, 학교 밖의 교육영역에서는 국가에 우선하는 교육권을 가지고 있다고 결정하였다(김철수, 2002: 217).⁸⁾⁹⁾

이와 비교하여 교원의 교육권은 학생들의 학습권을 보장하기 위하여 교육의 본질상 인정되는 교육활동에 관한 교육내용과 방법에 대한 선택결정권으로서, 학생의 학습권, 부모의 교육권과 함께 교육기본권을 구성하여 헌법상의 기본적 인권으로서의 성격을 갖지만, 학생의 학습권을 보장하기 위하여 일정한 제한을 받을 수밖에 없는 복합적 성격의 권리가 된다(노기호, 2008: 112). 교원의 교육권은 자연법상으로는 부모의 신탁에 의한 것이고, 실정법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가가 학생의 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 위임한 것이며 이는 자격증 제도나 채용 등으로 인정되고 있다. 따라서 교사의 교육권은 법적으로 교사의 지위에서 성립하는 기능이므로 직권이지 교사의 개인의 자유권은 아니다. 다만, 교육의 전문적 사항에 대해서는 교사에게 선택과 결정할 권리를 보장하는 것이 학생의 올바른 교육을 받을 권리를 보장하게 되는 것이다(강인수, 2004: 13; 오승호, 2011: 77-78).

2) 법에서의 교권

헌법, 교육기본법, 교육공무원법, 교원지위법, 시도교육청 조례 및 메뉴얼에서 교권에 대한 관련 근거가 규정되어 있다. 조례와 메뉴얼을 제외한 법에서는 구체적인 정의가 언급되어 있지 않다,

(1) 헌법과 교권

육권까지 포함하는 의미로 사용한다(김범주, 2001: 121-122).

7) 교육기본법 제13조(보호자) ① 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다.

② 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다.

8) 헌재 2000. 4. 27. 선고 98헌가16, 98헌마429(병합)

9) 교육기본법 제13조 제2항에 학교에 의견을 제시할 수 있는 의견 제시권이 보장되어 있고, 민법 제913조에 보호·양육권이 보장되어 있다. 이는 각 학교의 학교운영위원회의 설치가 모두(사립학교 포함) 의무화 되면서 보호자의 교육권은 더욱 더 보장 받을 수 있게 되었다(김범주, 2001: 125-126).

교육의 역사는 사적 자치의 영역에서 시작되었다. 근대의 사교육제도에서는 우리의 가정 교육과 같이 교육은 사적인 일이었고 법적 대상이 되지 않았다. 국가권력과 교회로부터의 자율성을 갖는데 큰 의의가 있었다. 그러나 사회 변화에 따라 공교육제도의 도입으로 교육 평등과 여러 영역에서 교육을 법적 규율의 대상으로 삼았다. 그리고 2차 세계대전 이후 세계는 인간의 존엄성과 평화적 생존의 존귀함을 교육을 통해 일깨워야 한다는 자각을 갖고 지금의 학습권과 헌법상의 기본적 인권으로서 교육기본권이 강조되었다. 이는 우리나라 헌법 제10조¹⁰⁾를 통해 구현되고 있다. 인간의 존엄성은 ‘인격의 완성’으로 표출되고 인격의 완성은 교육을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 교육의 목적이 헌법의 근본이념이자 최고의 가치인 인간의 존엄성과 행복을 추구함에 있다고 본다(노기호, 2008: 13-16).

헌법 제10조의 가치를 토대로 우리 헌법에서는 제31조에 교육조항을 두고 있다. 제1항의 ‘교육받을 권리’는 두 가지 측면에서 이해될 수 있다. 교육을 받을 자유, 즉 교육을 받는데 방해받지 않을 자유와 국가에게 교육을 위한 일정한 시설과 환경을 배려해 줄 것을 요구하는 권리를 포함한다. 이 조항은 인간다운 생활을 할 권리, 노동의 권리, 보건권 등과 함께 사회적 기본권으로 불려진다. 제2항에서는 부모가 자녀를 또는 부모를 대신한 보호자의 교육권을 규정한 것으로 직접 교육할 권리가 빠져있더라도 부모가 자식을 교육할 권리는 자연권적으로 당연히 인정된다고 볼 수 있다(차영직 외, 2010 : 184-186). 학생의 학습권에 대해 보호자인 부모의 권리는 천부적으로 인정받는다고 생각된다. 그러나 제31조 제2항에 의거하여 가정교육에서 학교교육으로 교육의 장소와 주체가 위임받게 된다(오승호, 2011: 77-78). 교원의 교육권이 도출되고 교원은 제31조 제4항에 의거하여 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 가지고 교육을 할 수 있다.

그리고 교육은 미성숙한 아동을 대상으로 이루어지기 때문에 일반 근로행위와 달리 윤리성·자주성·중립성·공공성 및 전문성이 강조된다. 교육의 자주성을 합리적인 범위를 넘어서서 침해하면 안 된다. 교육 전문성이란 교육정책이나 집행은 교육전문가가 담당을 해야 하는 것을 말한다. 정치적 중립성이란 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 것을 주장하고 있다(권영성, 1995: 243-245). 이를 위해 교육을 담당하는 교원은 학생의 학습권을 보장하고 부모로부터 위임받은 교육권을 바탕으로 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 바탕으로 교육활동을 할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 교원에게 부여되는 헌법상의 권리는 교육권이고, 교원의 교육권은 향후에 논의되는 ‘교권’의 헌법적 근거가 될 것이다.

10) 우리나라 헌법 제10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

(2) 교육기본법과 교권

교육기본법은 헌법에 규정된 교육에 관한 국민의 권리와 의무 및 국가·지방자치단체의 책임에 근거하고 있다. 교육기본법 제14조¹¹⁾는 교원 관련 조항으로 교육활동을 함에 있어서 '교권'이 제대로 자리 잡을 수 있는 근거 조항이라 여겨진다. 제1항은 학교교육의 전문가로서의 지위를 인정하며 교원의 경제적인 지위와 사회적 지위를 인정하며 우대하고 있다. 학생의 학습권을 위한 학교이지만 현행법으로 우대를 하고 있다는 것은 교원의 권위를 인정하고 있음을 보여주는 법 조항이라 생각된다. 그리고 흔들림 없는 교육활동을 할 수 있도록 신분도 보장을 하고 있다. 제2항은 교원이 스스로 교권을 지킬 수 있도록 사회적 표본이 되기 위한 자기 노력을 요구하고 있다. 교원의 의무 중 품위유지 의무와 닿아 있으며, 다른 사회 일반과 달리 품위를 잃은 언행을 할 경우 신분상의 불이익을 받을 수 있는 의미를 포함하고 있다. 제3항은 높은 윤리의식을 바탕으로 도덕적인 사표가 될 수 있도록 규정하고 있다. 학생들의 지식과 적성 계발을 위해 교원 스스로가 자기 노력을 할 수 있도록 하고 있다. 교권 침해를 당하지 않도록 자기 노력을 요구 할 수 있는 조항이다. 교권 침해를 통해 교권이 위기가 될 때 보다 엄격한 자기 관리가 요구된다. 제4항은 외부의 정치적 압력으로부터 보호 받는 것을 넘어서 교원 스스로도 정치적인 편향성을 심어줄 수 있는 교육을 하지 않도록 하고 있다.

(3) 교육공무원법과 교권

교육공무원법은 법 조항에 '교권'에 대한 용어를 사용한 최초의 법률이다. 신분보장과 함께, 외교관, 국회의원 등이 가질 수 있는 불체포 특권을 명시하고 있어서 타 공무원, 국민들보다 신분에 대한 보장이 강화된 편이다.

제43조¹²⁾ 제1항은 교원의 자율성과 전문성을 보장해주는 조항으로 부당한 침해로부터

11) 제14조(교원)

- ① 학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다.
- ② 교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 교원은 교육자로서의 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습 윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ④ 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.
- ⑤ 교원은 법률로 정하는 바에 따라 다른 공직에 취임할 수 있다.
- ⑥ 교원의 임용·복무·보수 및 연금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

12) 제43조(교권의 존중과 신분보장)

구제를 받을 수 있도록 보장하고 있다. 제2항과 제3항은 신분 보장을 위한 기본권으로 신분 안정에 따른 소신 있는 교육활동을 보장하고 있다.

제48조¹³⁾는 교원의 불체포 특권으로 신분안정을 넘어서 안정적인 교육활동을 보호 받을 수 있는 규정을 두고 있다.

제49조는 고충처리에 관한 규정이다¹⁴⁾. 본 규정에 의한 고충처리제도는 고충 해소를 통한 교원의 사기 진작 및 권익을 보장하여 교육공무원들이 직무에 전념할 수 있도록 하고 있다. 이 규정은 '국가공무원법'과 '공무원고충처리규정'을 통해 제시된 것처럼 국·공립 공무원에게만 해당된다. 사립학교 교원들에게 대해서는 할 수 없다는 것과 실효성이 부족하여 이 제도가 크게 활성화 되지 못하고 있는 것에 한계를 느낀다. 소청심사위원회가 중대한 신분상 불이익이 있어야 하지만 이 제도는 인사, 조직, 처우 등 각종 직무 조건과 신상에 관한 모든 것을 할 수 있다는 장점이 있다(김성기 외, 2017: 338-339).

제32조¹⁵⁾는 기간제 교원에 관한 규정이다. 2018년 12월 18일 개정되면서 제43조 제1

① 교권(敎權)은 존중되어야 하며, 교원은 그 전문적 지위나 신분에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.

② 교육공무원은 형의 선고나 징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 강임, 휴직 또는 면직을 당하지 아니 한다.

③ 교육공무원은 권고에 의하여 사직을 당하지 아니한다.

13) 제48조(교원의 불체포 특권)

교원은 현행범인인 경우를 제외하고는 소속 학교의 장의 동의 없이 학원 안에서 체포되지 아니한다.

14) 제49조(고충처리)

① 교육공무원(공립대학에 근무하는 교육공무원은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 누구나 인사·조직·처우 등 각종 직무조건과 그 밖의 신상문제에 대하여 인사상담이나 고충의 심사를 청구할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 처분이나 대우를 받지 아니한다.

② 제1항에 따라 청구를 받은 임용권자나 임용제청권자(임용추천권자를 포함한다. 이하 같다)는 이를 제3항에 따른 고충심사위원회 회의에 부쳐 심사하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 상담하게 하고, 그 결과에 따라 고충의 해소 등 공정한 처리를 위하여 노력하여야 한다.

③ 교육공무원의 고충을 심사하기 위하여 교육부에 교육공무원 중앙고충심사 위원회를 두고, 임용권자 또는 임용제청권자 단위로 교육공무원 보통고충심사위원회(이하 교육공무원 중앙고충심사위원회)의 기능은 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」에 따른 교원소청심사위원회에서 관장한다.

15) <교육공무원법(2018.12.18. 일부개정)>

제32조(기간제교원)

② 제1항에 따라 임용된 교원(이하 "기간제교원"이라 한다)은 정규 교원 임용에서 어떠한 우선권도 인정되지 아니하며, 같은 항 제4호에 따라 임용된 사람을 제외하고는 책임이 무거운 감독 업무의 직위에 임용될 수 없다.

③ 기간제교원에 대하여는 제43조제2항·제3항, 제43조의2, 제44조부터 제47조까지 및 제49조부터

항이 적용될 수 있는 개정안이 마련되었다. 지금까지 정규교원과 비슷한 일을 하면서도 교권에 대한 법적인 보호 조항이 없어서 불안감이 있었다. 제43조 제1항이 적용되면서 교권에 대해 동일한 보호를 받을 수 있게 되었다. 그렇지만 강사, 산학겸임교원 등 다수의 교직원들의 교권보호의 법적 근거는 만들어지지 않은 상황이다.

제43조 제1항에 “교권은 존중되어야 한다.” 는 조항이 1981년 4월에 신설되었다¹⁶⁾. 도입 이유에 교원의 사회적 지위향상과 신분 보장이라는 도입 목적이 기술되어 있다. 직접적인 기술만 볼 때, 교원의 교육권에 기반한 이유보다는 교원의 권위와 인권적 측면이 강하다. 사회적 지위를 보장하기 위해 보수 우대와 명예퇴직 수당 신설 등이 만들어졌다. 그렇지만 2차적으로는 사회적 지위와 신분보장은 교원의 자율성과 전문성에 바탕을 둔 교육을 할 수 있기 때문에 교원의 교육권이 부정되는 이유는 아니다.

(4) 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법과 교권

「교원 지위 향상을 위한 특별법」이 1991년 5월 제정되어 시행되어 오다가, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 교원지위법)」으로 2016년 2월 개정되어 시행되고 있다. 이에 따라 「교원 예우에 관한 규정」이 「교원의 지위 향상 및 교육 활동 보호를 위한 특별법 시행령」으로 변경되어 2016년 8월 시행되었다.

2016년 8월에 시행되는 교원지위법 개정 이유는 “수업 등 교육활동 중인 교원에 대한 폭행이나 모욕 등으로 피해를 입은 교원에 대하여 적절한 치유와 교권 회복의 기회를 제공하고, 교육활동을 침해한 학생에게는 특별교육이나 상담 등을 통하여 학교생활에 적응할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련함으로써 모든 교육이 존경받는 가운데 교육활동에 전념할 수 있도록 한다”는 것이다.¹⁷⁾ 교권이라는 개념에 대한 정의는 없지만 본 법이 교권을 보호하기 위한 특별법으로 만들어졌고, 일선 학교 현장 및 교육당국은 이 법을 통해서 교권 침해 사안에 대한 대처를 하고 있다. 도입 이유가 사후 수습의 의미인 ‘교권회복’과 ‘존

제51조까지, 「국가공무원법」 제16조, 제70조, 제73조, 제73조의2부터 제73조의4까지, 제75조, 제76조, 제78조, 제78조의2, 제79조, 제80조, 제82조, 제83조제1항·제2항 및 제83조의2를 적용하지 아니하며, 임용기간이 끝나면 당연히 퇴직한다.

16) 법제처 법령정보센터 개정이유 참조

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=61433&ancYd=19811123&ancNo=03458&efYd=19820104&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

17) 법제처 법령정보센터 개정이유 참조

<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=180693&lsId=&efYd=20160804&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000>

경받는 교육활동'을 할 수 있도록 한다고 하였다. 그리고 본 법 제1조에 근거하여 교원에 대한 예우와 처우를 개선하고 신분보장과 교육활동에 대한 보호를 강화한다고 하였다. 그리고 교원의 지위를 향상시키고 교육발전을 도모한다고 하였다.

특히, 제2조(교원에 대한 예우)는 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체에 대해 교원에 대한 예우를 강조하였다. 제1항에서는 교원이 사회적으로 존경받고 높은 긍지를 가질 수 있도록 여건을 조성하도록 의무 규정을 두고 있다. 제2항에서는 교원이 학생에 대한 교육과 지도를 할 때 그 권위를 존중받을 수 있도록 특별히 배려를 하도록 하고 있다. 제3항에서는 국가 등이 주관하는 행사에 교원을 우대하도록 하고 있다. 그리고 교원의 지위 향상은 그 자체가 목적이 아니라, 교육활동이 제대로 되기 위한 전제 장치라 여겨진다. 교원의 예우 없이 교원의 지위가 형성되지 않고, 교육의 지위에 걸 맞는 영향력 있는 권한이 있어야 권위에 맞추어 권한이 있는 교육이 된다고 판단되어진다. 교육활동 보호를 위해서는 교원에게 '교권'이 있어야 하기 때문에 본 법이 제정되었다고 여겨진다.¹⁸⁾

따라서, 본 법에서는 사회적인 위신을 가지고 본연의 교육활동을 할 수 있도록 교원에게 권한을 부여하는 것을 목적으로 한다. 다시 말하면, 본 법이 특별법으로 1991년 5월에 제정이 되었고, 지금까지 개정을 거듭하며 교육활동이 원활히 될 수 있도록 교원의 권위 향상에 힘을 쓰고 있다고 여겨진다. 교원에게 법적인 권위를 부여하여 교육활동이 정상적으로 회복하는데 의의가 있다.

한편, 본 법에서 적용되는 교원의 범주와 한계가 중요하다. 누구를 위한 교권인지가 불분명하면 잘못된 교권이 적용되든지, 보호 받아야 될 교원이 소외될 수도 있기 때문이다.

그러나 이 법은 '교원'의 정의가 되어 있지 않다. 이로 인해 교육활동 침해행위와 피해 교원 및 가해자에 대한 조치 시 해석상의 논란이 발생할 우려가 있었다. 이 법에 '교원'의 정의를 신설하여 기간제교원 및 시간강사 등을 포함한 넓은 의미의 교원에게 적용될 수 있도록 검토할 필요가 있다(이덕난, 2016: 13). 그러나 2018년 12월 18일 개정된 국가공무원법 제32조 제3항에 기간제교원에 대한 교권 존중 근거 조항이 신설되어 보호되는 교원의 폭이 늘었지만 아직도 보호받지 못한 교직원이 많다. 실제 학교 현장에는 기간제교원 및 시간강사 뿐만 아니라 방과후 수업 교사, 산학겸임교사 등 다양한 교사들이 교육활동을 하기 때문에 자격에 대한 규정이 필요할 듯하다. 신분상의 문제가 본연의 교육활동을 하는데 제약을 받는 경우가 많기 때문이다.

나아가 이 법률에서는 교권 개념과 가장 유사한 개념이라고 할 수 있는 교육활동 침

18) 지위란 개인의 사회적 신분에서 따르는 위치나 자리이다. 권위란 남을 지휘하거나 통솔하게 하여 따르는 힘 또는 일정한 분야에서 사회적으로 인정을 받고 영향력을 끼칠 수 있는 위신이다. 예우란 예의를 다하여 정중하게 대우함이다. (표준국어대사전)

해 행위에 대해 규정하고 있다. 즉 제15조 제1항은 “학생 또는 그 보호자 등이 교육활동 중인 교원에 대하여 폭행, 모욕 등 대통령령이 정하는 교육활동을 침해하는 행위”라고 규정하였다. 이에 따라 교육활동 침해 행위 고시를 2017년 4월 시행으로 만들어 실제 침해 행위에 대한 판단기준이 될 수 있도록 하고 있다.¹⁹⁾

(5) 조례와 교권

2016년 개정 교원지위법까지 전혀 언급되지 않은 ‘교권’에 대한 개념을 시·도 조례에서는 조례의 명칭으로 언급을 하고 있다. 교원지위법에는 교권에 대한 개념 정의도 되어 있지 않은데, 모든 시·도 조례안에서는 ‘정의’조항을 두고 ‘교권’에 대한 정의를 하고 있다. 교원지위법이 상위법으로서 하지 못했던 정의를 하는 것은 법 위계에서 논란과 문제의 소지가 다분하지만, 일선 학교현장에서 ‘교권’의 개념의 불분명으로 인한 혼란을 해소한다는 측면에서는 바람직한 면도 있다. 그러나 시·도 별로 규정된 정의의 범주와 표현 방법이 다르기 때문에 새로운 혼란을 야기한다는 장단점을 동시에 가지고 있다.

〈표 1〉 시·도 조례와 교권 개념

시·도 의회 (제정 또는 심의 통과일)	조례안 명칭	교권의 개념
인천 (2011.10.17.)	교권확립 현장 운영 조례	학생에 대한 교원의 우월적 지위가 아니라 국민의 자녀교육권을 위임받아 교원 자신이 가지는 전문교과에 대한 지적능력, 높은 수준의 덕성과 인격을 바탕으로 진리와 양심에 따라 외부의 부당한 지배나 간섭이 없이 자유롭게 교육을 행할 수 있는 권리로 교육법규에 근거하여 수업권, 교육과정 결정권, 교재 선택 활용권, 강의내용 편성권, 교육방법 결정권, 성적 평가권, 학생생활지도권, 학생징계요구권 등을 가지는 것
광주 (2012.1.9.)	교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례	헌법과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 기본적 인권 및 교육권 등 교원의 직무수행에 수반되는 모든 권한
서울 ²⁰⁾ (2012.6.25.)	교권보호와 교육활동 지원에 관한	「대한민국 헌법」과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규에서 보장하는 기본적 권리로서 교원에게 적용될 수 있는 모든 권리와 교원의 직무 수행

19) [시행 2017. 4. 14.] [교육부고시 제2017-118호, 2017. 4. 14. 제정]

	조례	에 수반되는 제반 권한
충청남도 (2012.7.20.)	교권과 교육활동 보호 등에 관한 조례	학생에 대한 교원의 우월적 지위가 아니라 국민의 자녀 교육권을 위임받아 교원 자신이 가지는 전문 교과에 대한 지적능력, 높은 수준의 덕성과 인격을 바탕으로 진리와 양심에 따라 외부의 부당 한 지배나 간섭 없이 자유롭게 교육활동을 할 수 있는 권리
경기도 ²¹⁾ (2018.3.15.)	교권보호 지원에 관한 조례 (입법예고)	‘교권’이란 교원이 교육활동을 할 때 존중받아야 할 권위와 법률 이 보장하는 제반 권리

(6) 시도 교육청 매뉴얼과 교권

법령에서 교권 개념이 구체화되지 못한 상황에서 교권 침해 현상이 빈발하자 각 시도 교육청에서 교권 침해 예방 및 구제를 위한 매뉴얼들이 다수 발간되었다.²²⁾ 여기에 나타난 교권 개념을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시도교육청에서 정의한 교권 개념은 학계의 논의를 수용한 측면이 있지만, 생활보장권, 신분보장권 등은 아직 정립된 개념이거나 권위, 권리, 교육권으로서 명확한 개념이라고 하기는 어렵다. 교원에 대한 생활보장이 교원의 지위 향상에는 의미가 있지만, 생활보장이 침해되는 것은 상정되기 어렵다. 교육의 자주성, 정치적 중립성 개념은 교권 보장의 목적이 될 수는 있으나, 이러한 내용만으로는 교권의 보장범위를 확정하기 어렵다(조기성·정상우, 2016: 44-45). 전라북도 교육청의 교권 개념과 같이 학생의 학습권을 전제로 한 교원의 교권 개념이 보다 실용적이라고 할 수 있다. 교원의 교육활동은 궁극적으로 학생의 학습권을 위한 것인데 교원의 교육활동을 방해함으로써 학생의 학습권이 침해된다면, 그러한 행위가 교권 침해행위가 될 수 있다. 이렇게 이해하는 것이 법령에서 규정한 교권 개념에도 부합한다고 할 것이다. 시도 교육청이 정의한 교권 개념은 다음과 같다.

20) 대법원에서 무효 선고되어서 폐기됨. 다만, 정의를 참고할 수 있는 자료로 인용함.

21) 경기도는 2012. 5. 13일에 ‘교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례’로 입법예고 된 적이 있음. 2018. 12월 현재 교육부 재의를 요청받고 있는 중임.

22) 이하 관련 문헌들의 출처는 다음과 같다. 부산광역시교육청 교원정책과가 2012년 7월에 정리한 ‘교권 침해 대응요령’; 대전광역시 교권 보호 지원센터의 홈페이지에 탑재된 ‘교권 침해 예방 및 대응 매뉴얼’; 경기도 교육청 ‘2013 교권 보호 길라잡이 이럴땐 어떻게?’; 전라북도교육청 교원인사과 홈페이지에 있는 ‘교권 침해 대응 매뉴얼(2015. 3)

〈표 2〉 시·도 교육청 교권 개념

시·도 교육청	교권의 개념
부산	교권은 교원이 정치나 외부의 간섭으로부터 독립되어 자주적으로 교육할 권리를 말하며, 교육자유권, 생활보장권, 신분보장권 등을 포괄적으로 이룸
대전	전문직으로서 교직에 종사하는 교원의 권리 또는 교원의 권위를 의미하거나, 둘 모두를 포괄하는 개념으로 정치나 외부의 간섭으로부터 독립되어 자주적으로 교육할 권리를 말함. 광의로는 교육권을 의미하는데, 일반적으로는 교원의 교육권이라는 제한적인 의미로 사용함
경기도	협의로는 교사의 권리라는 측면에서 교육권을 의미하며, 광의로는 여기에 권위와 생활 보장권 및 자율적인 단체 활동권 등을 포함
전라북도	학생의 학습권을 보장하기 위하여 행사되는 교사의 교육할 권리

2. 교육활동 보호

1) 교육활동 보호의 개념

현재 ‘교권 보호’ 보다는 ‘교육활동 보호’, ‘교권 침해’ 보다는 ‘교육활동 침해’라는 개념을 사용하고 있다. 사안이 발생했을 때 일선 학교 현장에서 지침이 되는 매뉴얼의 명칭도 ‘교육활동 보호 매뉴얼’로 명명되어 있다. 약칭인 교원지위법의 정식 명칭도 「교원지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」으로 되어 있다. 교육부·한국교육개발원은 교원 지위법에서는 왜 교권 보호·침해 대신 교육활동 보호·침해로 규정한 이유를 다음과 같이 제시하고 있다²³⁾.

“교권은 권의 주체인 교원에게는 능동적인 개념이지만, 학생 및 학부모에게는 피동적인 개념입니다. 일부에서는 교권을 학생·학부모의 권익과 상충되는 개념으로 여기고, 교권남용을 이유로 교권에 반대하기도 했습니다. 그런데 교육활동을 하는 교원에 대한 침해 행위는 교원뿐만 아니라 교육현장에 큰 피해를 줍니다. 수업 등 교육활동을 하는 교원이 보호받지 못하면서 학생들의 교육활동 또한 보호받지 못하는 결과를 낳았습니다. 이에 교원 지위법은 교육활동 중인 교원에 대한 특정 위법행위를 직접 규율하기 시작했습니다. 이와

23) 교육부·한국교육개발원(2020), 교육활동 침해 예방 교육자료. p.9

같은 이유로 교원지위법은 ‘교권 침해’ 대신 ‘교육활동 침해’라고 명명하고 있는 것입니다. 이와 같은 배경 속에서 교원지위법은 교육활동 보호 측면에서 교원을 보호하고 있습니다. 교육활동은 모든 교육 주체가 향유하는 공통의 이익이므로, 교육활동을 보호함에 있어서 교육주체 간 이견이 발생하기는 어렵습니다. 따라서 교원 보호의 궁극적인 목적이 교육활동 보호에 있다면, 학생과 학부모 또한 교육활동을 보호하는 주체가 될 수 있습니다.”

2) 교육활동 보호의 필요성

한때, 학교라는 공간은 가장 신성시 되는 장소였고, 교육이라는 이름으로 교사에게 무한한 사회적 존경을 보냈던 적이 있었다. 그리고 초중고 학생들이 가장 선망하는 직업 순위, 배우자감으로 선망하는 직업 순위에서도 최상위권을 놓치지 않았던 직업이다.²⁴⁾ 이렇듯 직업적, 교육적, 사회적 가치 등 모든 면에서 높은 가치를 받으며 어려울 때는 우리에게 배움의 희망을 주던 장소이고, 국가 성장기에는 미래의 동량을 양성하는 곳으로, 자원이 부족한 국가적 차원에서는 인적자원의 보고라는 이름으로 모든 사람들에게 희망을 주던 곳이 학교였고, 그런 존재가 교원이었다.

현실의 학교는 오히려 학교 무용론²⁵⁾이 제기 되고 있다. OECD 국가 중 청소년 행복지수는 세계 꼴찌²⁶⁾를 나타내었다. 꿈과 희망이 있고, 가장 행복해야 될 학교는 불행한 곳으로 인식되어 학교 부적응으로 중도 이탈 학생들이 급속도로 증가하고 있고²⁷⁾, 학교폭력과

24) “교사 희망” 세계 2위…“교사 후회” 1위, <경향신문>, 2015.12.21.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201512202216525&code=940100

OECD 전체회원국 만15세 학생들 대상 2015년도에 발간한 보고서에 따르면 대한민국은 터키에 이어 2위로 교사를 장래 희망으로 생각하고 있다.

25) 학교폭력 '속수무책'...학교무용론 ↑, <머니투데이>, 2010.02.22.

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2010021716430660834&outlink=1>

신문기사는 2007년 ‘학교개조론’을 쓴 이기정 교사의 글을 인용하여 학교교육의 부실로 학원 교육에 의존하는 학생이 많고, 오히려 학교교육 대신 학원교육으로 교육의 질을 대체하려는 움직임이 많다. 지식적인 측면만 본다면 학교를 없애고 학원만 있어도 아무런 상관이 없다. 학생들의 입장은 학교든 학원이든 하나만 있어도 된다고 생각하는데, 학교 대신 학원을 없애도 된다는 생각은 학교 교사와 어른들의 생각일 뿐이다. 그리고 학원을 대체할 수 없는 인성적 측면에서의 학교 기능은 학교폭력에 대해 적절한 대책을 내놓지 못하는 상황에서 학교의 존재 이유는 찾기 힘들기 때문에 현실적인 대책과 의지가 필요하다고 언급하고 있다.

26) 한국 청소년 행복지수 다시 OECD 회원국 중 꼴찌, <한겨레신문>, 2016.05.02.

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/742239.html

27) 1985년부터 2000년까지 15년간 고등학교 중도이탈한 학생은 약 800,000명으로 연평균 53,000명이 이탈한 것으로 밝혀졌다. 중도 이탈에 대해서 긍정적인 측면을 제공한 연구논문도 있다. 학교를 그만두는 것이 갈등과 좌절을 줄임으로써 비행을 줄이는 효과도 있기 때문이다(한상철, 2011: 58-60).

각종 문제들로 연일 언론에 오르내리고 있다. 그리고 이런 불행하다고 느끼는 학생들을 이끌고 필요한 소양과 지식 및 가치 태도를 함양시켜 미래의 동량으로 만들어 줘야 될 교사들도 연일 학교 사회에 대한 불만으로 만족감²⁸⁾이 낮은 상태이다.

교육의 대표적 장소인 학교는 개인의 자아실현과 가정의 화목, 사회의 발전, 국가의 미래를 생각할 때 그 중요성은 더욱 부각되고 있다. 학교가 황폐화 되면서 학생의 중도 이탈과 교사들의 만족감 저하로 명예퇴직과 질병 휴직이 늘어가고 있는 상황은 학교의 이상적인 모습이 아닐 것이다. 특히 경력교사의 명예퇴직뿐만 아니라 저경력 교사의 의원면직이 늘어나면서 학교의 위기감을 가속화 시키고 있다²⁹⁾. 학교가 제 기능을 찾고 행복감을 가질 수 있도록 가장 힘 있게 움직여야 될 주체는 교사들이다. 교사들의 만족감 저하의 원인은 다양하지만, 그 중 가장 많이 언급되는 포괄적 표현이 ‘교권’에 대한 침해이다. 교사가 여타 직업과는 다른 특수성은 교권으로 표현되는데, 교권에 대한 침해는 교단에 서는 교사의 존재 이유를 무력화 시키는 상황이다(조기성·정상우, 2016: 33-34).

〈표 3〉 최근 5년간, 교원 및 시도교육청 지방공무원 중도퇴직자 현황 (단위:명)

구분	연도	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년6월	합계
교원	당연퇴직	12	21	21	16	1	71
	사망면직	125	135	135	138	31	564
	직권면직	1	1	2	2	1	7
	징계면직	57	70	44	45	8	224
	명예퇴직	4,366	5,371	5,892	5,828	4,974	26,431
	의원면직	890	720	700	775	37	3,122
	소계	5,451	6,318	6,794	6,804	5,062	30,419
직원	당연퇴직	22	33	36	42	32	165
	사망면직	16	15	6	20	10	67
	직권면직	-	2	1	1	2	6
	징계면직	9	6	5	4	2	26
	명예퇴직	372	363	324	352	0	1,411
	의원면직	312	358	387	515	429	2,001
	소계	731	777	759	934	475	3,676

출처: 최근 5년간, 1년 이내 그만둔 교원 316명..절반이 초등교사(에듀프레스, 2022.10.06.)

28) “다시 태어나도 교사일 것” 53%뿐, 〈국민일보〉, 2016. 5.12.

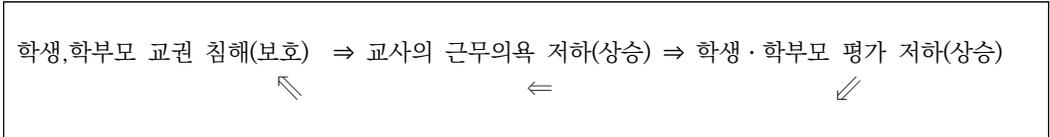
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923529242&code=11131100&cp=du>

스승의 날을 맞아 한국교총이 전국의 유치원, 초중고, 대학 교원 3632명에게 설문한 결과 교직에 불만을 느낀 교원은 전년도 4.3%에 비해 두 배 이상으로 늘어난 9.3%이다. 교사들은 생활지도의 어려움과 학부모 갈등, 지역사회의 무고한 민원 등의 이유를 들었다.

29) 최근 5년간, 1년 이내 그만둔 교원 316명..절반이 초등교사(에듀프레스, 2022.10.06.)

저출산에 따라 현재 교사의 신규 임용이 줄어들고 있고, 교육대학의 대입 수시 경쟁률도 하락을 하고 있다. 올해 초등교육과가 있는 모든 교육대 및 대학에서 경쟁률 하락을 보여 주고 있다³⁰⁾. 이는 기존 경력교사뿐만 아니라 신규교사의 퇴직현상과 맞물려 교육의 질을 담당하는 교사의 양과 질에 심각한 문제를 초래할 수 있다. 교육의 질은 교사의 질로 판단 되는데 이런 현상은 교직 사회의 사기 저하로 이어지고 있다. 교사의 불안은 교육과 학생들의 불안으로 이어지기 때문에 교육활동을 보호하기 위해서는 교권 및 교육활동 침해에 대한 성찰과 대책이 시급한 실정이다.

교직의 위기 속에 기존 교사뿐만 아니라 신규 교사들이 학교 현장에서 어려움을 겪고 이직을 하는 상황이 증가하고 있다. 최근 5년간 1년 이내 사직한 교원이 316명이라는 통계는 많은 시사점을 내포하고 있다. 특히 교권 침해로 인해 교사의 근무 의지가 저하되면 학생들의 학습권에도 문제가 발생하고 학교의 교육력과 여러 교육 문제를 해결하기 위한 교육의 회복력에도 지장을 초래한다. 이는 학생과 학부모님들의 부정적 평가로 이어져서 새로운 교권 침해로 이어지는 악순환을 초래할 수 있다. 이를 해소하기 위한 선순환 구조에서 교권 보호의 중요성을 <표 >에서 제기해 본다.



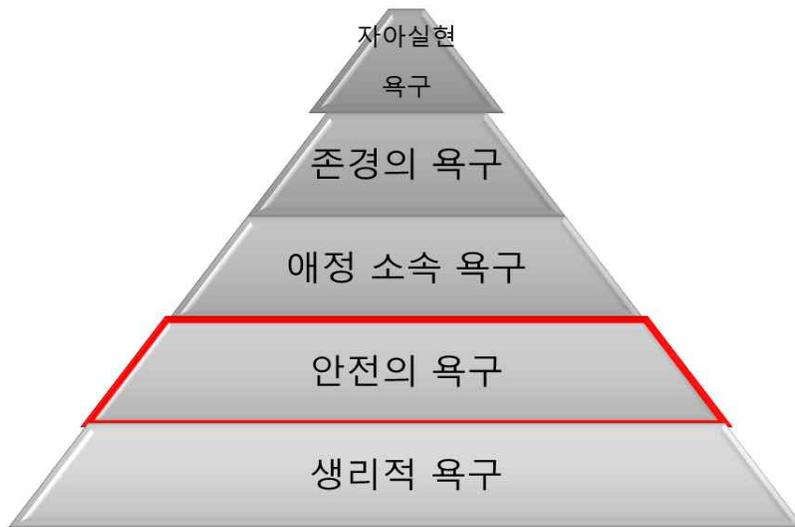
[그림 1] 교권침해(보호)의 악순환(선순환)

3) 욕구 위계로 바라본 교권

어떤 일이든지 동기부여가 되지 못하면 제대로 일의 능률이 떨어지고 지속적인 업무를 하기 힘들어진다. 교직에 입직한 교사들이 바라는 교직의 상은 교사로서 존재 욕구를 실현 하기 위한 5단계인 자아실현 욕구를 충족하는 것이다. 그리고 4단계인 존중과 존경의 욕구를 토대로 학생과 학부모로부터 인정을 받고 싶어하는 욕구를 가지고 헌신을 한다. 소속 과 애정을 토대로 학교와 교직, 그리고 학생을 사랑하기 위한 3단계도 계속되는 교권 침해 사안들로 학교를 가기 싫어하는 교사들이 늘어나고 있다. 학생들의 다툼과 분쟁을 해결하기 위해 교사의 헌신적인 노력도 때로는 학생과 학부모로부터 거센 저항에 직면하고 봉변

30) 임용절벽에 교육대학 수시 경쟁률 하락..서울교대 3.05대1 전국 최저(에듀프레스, 2022.09.18.)

을 당할 수 있다. 이는 교사의 안전을 확보하지 못하는 상황으로 교사의 신분 문제와도 직결되어 있다. 2단계인 안전의 욕구는 적극적인 교육활동을 하지 못하고 생활지도의 어려움을 토로하면서 심한 욕구 불만에 휩싸일 수 있는 상황이라 여겨진다. 1단계인 생리적 욕구는 인간의 생존권에 부합하는 욕구인데, 학교 현장에 있는 교사들이 교육활동을 하는 가운데 안전의 욕구와 생리적 욕구도 충족하지 못하고 있다면 심한 불안감과 무기력함을 가지고 교직에 설 수 밖에 없을 것이다.



[그림 2] 매슬로우 욕구 5단계

2단계인 안전의 욕구만 충족하는 경우에는 자부심을 가지고 교육활동을 하기 힘든 상황이다. 언제든지 새로운 환경을 동경하면서 학교에 대한 애정없이 사무적인 업무로 일관하기 쉬운 상황이다. 현재 2단계 안전의 욕구도 제대로 충족하지 못하는 교사들의 교육환경을 살펴서 상위 단계로 도약할 수 있도록 방안을 제안해 본다. 안전의 욕구에 머문 교사들은 방어적이고 수동적인 교육활동을 토대로 스스로 발전하지 못하고 교권침해의 악순환에서 벗어나기 힘들 수 있을 것이다.

III. 교육활동 침해 현황 및 정부 대책

1. 교육활동 침해 현황

〈표 4〉에 의하면 2020년 부터는 코로나 19로 인해 비대면 수업이 많아지면서 학생들의 등교 일수가 많이 줄어들게 되었고, 이로 인해 사회적 거리두기로 인한 교육활동 침해가 줄어들었다. 그러나 온라인 학습 등으로 정보통신에 의한 교육활동 침해 사건이 많아졌다. 〈표 5〉에 의하면 2021년과 2022년 1학기까지 급속히 늘어나는 수치를 보여주고 있다. 학교급별로는 중학교가 많고, 학생과 학부모 중에서는 학생의 비율이 큰 편이다.

〈표 4〉 연도별 침해 현황

(단위: 건)

구분	2019	2020	2021	2022.1학기
침해 심의 건수	2,662	1,197	2,269	1,596

출처: 교육활동 침해예방 및 대응 강화 방안 시안(2022: 16)

〈표 5〉 학교급별 교육활동 침해 현황

(단위: 건)

학년도	초			중			고			합계		
	학생	학부모 등	계	학생	학부모 등	계	학생	학부모 등	계	학생	학부모 등	계
2019	185	102	287	1,394	77	1,471	856	48	904	2,435	227	2,662
2020	50	44	94	488	36	524	543	36	579	1,081	116	1,197
2021	149	67	216	1,158	64	1,222	767	36	803	2,098	171	2,269

출처: 교육활동 침해예방 및 대응 강화 방안 시안(2022: 16)

〈표 6〉에 의하면 모욕과 명예훼손에 의한 침해가 가장 많았다. 다음으로는 정당한 교육 활동을 반복적으로 부당하게 간섭하는 상황이 많았다. 이는 학생에 비해 학부모의 침해가 훨씬 많은 수치를 보여 주었다.

〈표 6〉 침해유형 및 침해 대상별 현황

(단위: 건)

학 년 도	침해 대상	상해 폭행	모욕 명예 훼손	성적 굴욕감 혐오감 일으 키는 행위	공무 및 업무방 해	협박	손괴	성폭력 범죄	정보통신망 이용 불법 정보유통	정당한 교육 활동을 반으로 부당 하게 간섭	기타	합계
2019	학생	240 (9.9%)	1,345 (55.2%)	205 (8.4%)	126 (5.2%)	82 (3.4%)	14 (0.6%)	24 (1.0%)	28 (1.1%)	238 (9.8%)	133 (5.5%)	2,435 (100%)
	학부모 등	8 (3.5%)	112 (49.3%)	1 (0.4%)	16 (7.0%)	21 (9.3%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	6 (2.6%)	42 (18.5%)	20 (8.8%)	227 (100%)
2020	학생	106 (9.8%)	622 (57.5%)	107 (9.9%)	69 (6.4%)	38 (3.5%)	12 (1.1%)	30 (2.8%)	23 (2.1%)	34 (3.1%)	40 (3.7%)	1,081 (100%)
	학부모 등	7 (6.0%)	46 (39.7%)	3 (2.6%)	6 (5.2%)	10 (8.6%)	0 (0.0%)	1 (0.9%)	4 (3.4%)	33 (28.4%)	6 (5.2%)	116 (100%)
2021	학생	231 (11.0%)	1,203 (57.3%)	200 (9.5%)	80 (3.8%)	60 (2.9%)	19 (0.9%)	65 (3.1%)	67 (3.2%)	93 (4.4%)	80 (3.8%)	2,098 (100%)
	학부모 등	8 (4.7%)	68 (39.8%)	7 (4.1%)	15 (8.8%)	19 (11.1%)	3 (1.8%)	1 (0.6%)	3 (1.8%)	29 (17.0%)	18 (10.5%)	171 (100%)

출처: 교육활동 침해예방 및 대응 강화 방안 시안(2022: 16)

2. 교권 및 교육활동 보호를 위한 정책

2012년 교육과학기술부(현 교육부)는 학생·학부모의 교권 침해로 인한 학교 현장 교원의 사기 저하와 교권 침해 예방을 통한 학생의 학습권 보장 및 생활지도 문제를 해소하기 위해 ‘교권 보호 종합 대책’을 마련하였고, 이후 10년이 지난 2022년 학교의 교육력 회복을 위해 교육활동 침해 예방 강화 및 실효성 있는 보호 대책 마련을 위해 ‘교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안 시안’을 발표하였다.

〈표 7〉 교권 및 교육활동 보호를 위한 정책 비교

구분	교권보호 종합 대책(2012. 8. 28.)	교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안 시안(2022. 9. 30.)
추진배경	<p>1. 학생·학부모의 교권 침해로 인한 학교 현장 교원의 사기 저하</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학생·학부모에 의한 교권 침해의 급증 - 교권 침해로 인한 교직 만족도 저하 및 명예퇴직 증가 <p>2. 적극적인 교권침해 예방을 통한 학생의 학습권 보장 및 생활지도 문제 해소 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교권 침해 학생이 속한 학급 학생들의 학습권 피해 발생 - 교권 침해를 우려하며 적극적인 생활지도를 기피하는 교원 증가 <p>3. 교원이 교육활동에 전념할 수 있도록 법적·제도적 지원 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기존 교권보호 법령은 교원의 신분보장 및 처우개선 중심으로 규정되어, 학생·학부모의 교권침해 대응에 한계 	<p>1. 최근 교육활동 침해 행위는 학교의 정상적인 교육활동 위협</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학교 현장에서 교육활동 침해가 지속 발생하고 유형도 다변화·복잡화·심각화 되는 등 학교 교육력 불안 요인으로 작용 - 교권에 대한 심대한 침해를 넘어 학교의 수업 및 교육활동을 위협하는 수준에 이르러 모든 학생의 학습권 보장을 위한 교육활동 보호 확대 필요 <p>2. 지도 불응, 수업방해 행위가 증가하나 대응제도 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수업시간에 학생이 교단 위에 놓는 수업 방해 행위 등 기존 침해 유형과는 다른 다양한 사례가 증가하나, 대응할 수 있는 관련 법령 미흡 - 교사에 대한 수업 방해 행위에 대해서는 빈도와 영향을 고려하여 적극적으로 침해행위로 조치해야 한다는 사회적 요구 증대 <p>3. 학생의 인권·학습권과 교사의 권리 불균형 개선 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학생의 인권과 학습권은 강조된 반면, 기본이 되어야 할 교사의 권리 보호와 학생지도 권한은 균형있게 보장받지 못했다는 의견 대두 - 아동학대에 대한 높아진 사회적 기준이 정상적인 가르침과 배움의 과정에도 편향된 모습으로 적용되어 교사의 정당한 학생지도 위축
추진 목표	<p>교원이 안심하고 교육활동에 전념할 수 있는 학교</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교권침해 억제력 강화 및 발생 개연성 사전 차단 - 교권침해 피해 교원의 적극적인 치유 	<p>학생 인권과 교권이 상호 존중되는 교육공동체 구현</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학교 교육활동 활성화 및 모든 학생의 학습권 보장 확대
5대 추진 과제	<p>1. 교권침해 학생·학부모 조치 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교권침해 학생에 대한 선도·치료 위주의 교육적 지도 - 가해 학생의 학부모 소환제 도입 	<p>1. 수업방해행위 적극대응</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교원의 학생생활지도 권한의 법제화 - 심각한 수업방해 행위를 교육활동 침해 유형으로 신설

<ul style="list-style-type: none"> -교권 침해 시 '가중처벌 2. 피해교원 상담·치료 지원 <ul style="list-style-type: none"> -피해 교원에 대한 우선적 보호 강화 -피해교원 '(先)상담·치료 → (後)처리 시스템' 마련. 법률상담 등 지원 3. 교권침해 은폐 방지 및 예방 강화 <ul style="list-style-type: none"> -은폐방지를 위한 학교장 및 교육감 책무성 강화 -단위학교의 교권침해예방 역량 강화 -학교 방문 사전예약 문화 정착 유도 4. 교권 보호 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> -교권침해 분쟁 조정 기능 강화 (시도교권보호위원회 설치 등) 5. 교권 보호 법적 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> -「교육기본법」 및 「교원지위향상 및 교육활동보호를 위한 특별법」개정 등 	<ul style="list-style-type: none"> 2. 피해교원 중심의 보호 강화 <ul style="list-style-type: none"> -침해학생 및 피해교원의(즉시)분리 -교원 피해비용 보상·법률 지원 확대 -피해교원 요청시 교권보호위원회 적극 개최 3. 침해학생 및 보호자 조치 강화 <ul style="list-style-type: none"> -침해학생에 대한 교육적 조치 강화 -학교교권보호위원회 거부시 추가징계 -교육활동 침해 학생 조치 사항을 학교생활 기록에 작성 4. 교육활동 보호 지원체계 고도화 <ul style="list-style-type: none"> -교육활동보호 전담 지원기구 설치 -시도교육청의 교육활동보호지원 확대 -교육지원청에 교권보호위원회 추가 설치 -교육활동보호 및 학생지도 전문성 지원 5. 자율적 교육활동 보호를 위한 사회적 협력 확대 <ul style="list-style-type: none"> -교육활동 보호 정부-민간협의체 구성 및 교육공동체 협약 체결 -교육활동 보호를 위한 대국민 인식 제고 -학부모, 시민단체 등과 교육활동 보호 협업 추진
--	--

출처: 교육과학기술부(2012). 교권보호 종합대책/교육부(2022). 교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안 시안

2012년에 교권보호 종합 대책이 나왔지만, 10년 동안 우리의 교육환경은 더욱 나빠지고 있고, 코로나 19로 인해 학교 현장에 학생들의 모습을 볼 수 없는 그런 학교 상황도 마주하게 되었다. 한동안 온라인 수업 상황 속에 미래의 학교를 새로 계획하는 계기가 되었지만, 학교와 교사의 불안감은 더욱 커질 수 밖에 없는 상황이었다. 평소에 준비하지 못한 온라인 수업 준비와 새로운 교육환경에서 교육활동 침해가 더해지는 상황이 되었다.

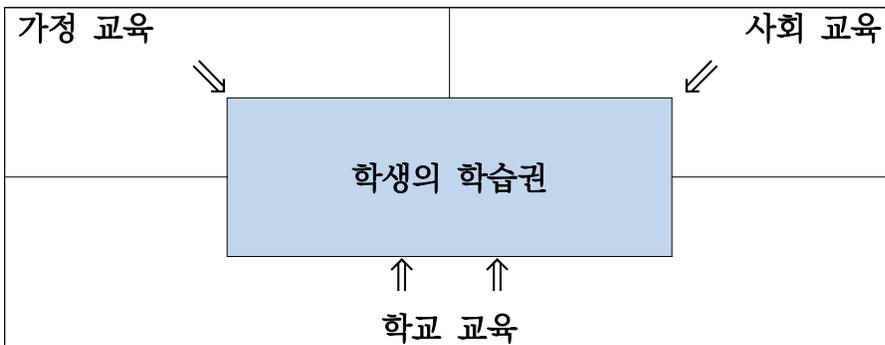
교육활동 보호를 위해 추가된 것은 '학생의 학습권 보호'를 위해 교원의 교육활동 보호를 강조하였으며, '아동 학대' 위협으로 교사의 정당한 학생지도 위축이 일어나는 교육 상황에 걸맞는 교권 강화를 강조하고 있다. 아울러, 학교폭력심의 결과 학교생활기록부에 학생조치사항을 기록하는 것처럼 교육활동침해 사안에 대해서도 기록할 수 있는 방안 등을 내놓게 되었다.

2012년, 2022년 정책에서 간과하고 있는 공통점은 사전 예방을 위한 교육환경과 학생·교사의 심리적인 부분들을 제대로 들여다보지 못하고 있다는 것이다. 단순히 규율할 수

있는 강한 정책과 사후 처리 과정에 집중하고 있다. 원인과 결과 중에서 결과에 집중하고 결과를 줄이기 위해 외부적인 자극에 집중하고 있는 형상이다. 원인이 될 수 있는 상황에 대해서는 선언적인 방향성만 제시를 하고 있는 상황이다. 지난 10년 동안 교권보호 대책이 나왔지만 실효성 없이 정착된 상황을 성찰해 볼 필요가 있다.

학교 현장뿐만 아니라 가정과 사회의 협력을 도모하기 위한 노력을 기울이고 있다. <표 8> 처럼 학생의 학습권을 보장하기 위해 학교 밖의 다양한 교육이 필요함을 일깨워준다. 한 아이를 키우기 위해 한 마을이 필요하다는 말처럼 현재 학생의 학습권을 보장하기 위해 학교 밖 공감대가 필요함을 인식한다.

<표 8> 학생의 학습권에 영향을 미치는 교육 주체



IV. 교육활동 보호 제고 방안

교육 환경을 보호하기 위해 가장 중요한 것은 사후 수습보다 사전 예방을 위한 노력을 충분히 기울이는 것이다. 계속되는 침해 사안들은 교사들을 위축시키고 긴장하게 만들어 조그마한 침해 사안에도 과하게 대응하는 경우가 생길 수 있다. 가장 중요한 것은 건강한 보호 문화를 만들어 침해 사안에 대해서 적절히 대응을 하고, 침해가 일어나지 않도록 자정 문화를 만드는 과정이 중요할 것이다. 학생들은 주변 환경에 영향을 많이 받는다. 지금의 교육환경은 다수의 학생과 교사들이 불안감을 가지고 있다. 교육 효능감과 회복력을 목도할 수 있는 교육환경 조성을 위해 다음과 같은 교육활동 보호 제고 방안을 제시한다.

1. 교권 존중 문화

1) 교원의 사회적 지위 제고

현실적으로 볼 때, 교육현장에서 바람직한 인간형성을 위한 권한과 의무를 갖는 교원의 사회적 지위는 상대적으로 하락하고 있다. 물론 여기에는 사교육 시장의 많은 강사들이 늘어나면서 교육이라는 이름의 직업과 관련 기관도 많이 늘어났고, 일부 교원의 악행이 사회적 이슈로 대두된 사례 등도 영향을 미칠 것이다. 또한 경제적 수준 향상과 저출산에 의한 소자녀, 학부모의 교육에 대한 높은 기대, 대학교육뿐만 아니라 대학원 교육에 대한 접근성이 높아지는 상황 등으로 인해 학부모 및 외부의 간섭사례가 빈번하게 발생하여 교원의 자율성은 제약받고 있다(나카지마 가즈로리, 2016: 172). 한편, 교원들이 확고한 교육관과 사명감을 갖고 교육에 업무할 수 있는 제반 여건이 부족하고, 과도한 잡무, 과중한 수업부담, 교원의 이상적 교육관과 현실의 충돌 등의 제약과 현실로 인해 교원 본연의 임무인 교육활동에 전념하기 힘든 현실에 처해있다. 이러한 상황은 교원의 교육전문성 및 신뢰도 하락, 교원의 권위 실추와 교권 상실을 야기하고 교원이 학생을 지도하고 통제하기 어려운 상황을 촉진하였다.

미국과 우리나라는 교원의 사회적 지위가 사회적 상황에 따라 향상되기도 하고 하락하기도 하였다. 이러한 경험을 통해, 어느 사회에서나 사회적 상황이 시대에 따라 변화하고 그 상황에 대비하기 위하여 정부는 다양한 교육개혁안들을 추진해왔지만, 학교공동체가 무너지고, 공교육이 실패로 돌아가지 않도록 하기 위해서는 교육을 직접 실행하는 교원이 교육의 객체로 전락하는 것이 아니라 교육의 주체로서의 권한과 책임을 갖고 개혁의 중심에서야 함을 추론해볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 먼저, 교원의 자율적인 교육과정 선택권 보장, 생활보장 및 근무여건 개선뿐만 아니라, 교원의 신분보장과 사회적 지위가 더욱 강화되어야 한다. 교원에 대한 사회적 존경 속에서 교원이 높은 긍지와 사명감을 갖고 교육활동에 전념할 때 교원의 교육전문성이 발휘될 수 있을 것이다.

2) 교원의 자기효능감 신장

자기효능감이란 주어진 상황에서 개인의 능력수준에 대한 미래지향적인 신념으로 특정한 과제의 수행이나 학업성취 상황에서 수행을 촉진시키는 중요한 개인적 변인이다(Bandura, 1977; 1986). 자신이 어떤 임무를 잘 수행해낼 수 있느냐 없느냐는 자신의 능력에 대한

판단인 자기효능감의 정도에 따라 결정된다. 즉 교원의 자기효능감은 교원이 교육활동 수행과 관련하여 좋은 결과를 창출할 수 있을 것이라고 자신에 대해 느끼고 있는 유능성, 효능성, 자신감을 의미한다. 교원의 자기효능감은 급변하는 사회적 요구와 정책에 따라 학생의 발달과 특성에 맞는 교육을 실행하는 교사로서의 역할을 수행하는 데 중요한 요인이 되며, 교원 스스로 더 좋은 교육을 하려는 의지와 동기를 북돋워 주는데 영향을 줌으로써 학생의 실제 발달성취를 예언해 줄 수 있는 중요한 요인이 된다(구은미, 2004; 김영희, 1999).

교권 침해가 발생하면 감정적 소진³¹⁾으로 이어진다. 이를 위해 이경순(2014)은 초·중·고등학교 교원 27명을 심층 면담하는 과정에서 교원의 '교권상실감'을 통해 교원 지위의 상실감, 교권 행사의 제약감, 학생 통제 불능감, 교원 권위의 탈진감, 지도 행위의 무력감이 도출 되었다고 하였다. 교원들은 단순히 교권상실을 경험하는 차원을 넘어 심리적 탈진감과 무력감을 느끼게 되었고 한다(이경순, 2014: 156; 김은주, 2017: 8-13). 감정 노동에 기반한 교직의 특수성은 교원의 행복뿐만 아니라 파생적으로 학습자의 행복으로 까지 이어진다. 교원이 행복하지 않은 가운데, 행복한 수업을 기대하기 힘들다. 학생들은 교원의 언행을 보면서 배우기도 한다. 교권 상실감에 기반한 죽은 교육은 교원 본인뿐만 아니라, 주위의 많은 사람을 힘들게 할 수 있다.

교원의 소진에 영향을 미치는 요인으로는 교원의 정서적 특성과 건강문제, 학생요인으로는 생활지도의 어려움, 학부모 요인으로는 학교에 대한 무리한 요구, 업무요인으로는 업무 과다, 저 경력 교원의 업무 편중 현상, 학교조직 특성으로는 엄격한 관리자, 개인·업무 중심으로 변화되는 동료관계, 거절하기 힘든 교직문화, 수업-업무-휴식의 모호한 관계, 학교 현장의 교권보호 장치의 부재 등을 들고 있다(김은주, 2017: 13-24).

이런 이유로 이찬희(2017)는 교사의 감정노동이 직무만족과 퇴직증가에도 영향을 미치고 타당한 대책이 필요하다고 주장하였다. 감정노동에 대한 대책은 자기효능감 신장이 필요하다고 하였다(이찬희, 2017: 66-68). 교사의 교권 상실감은 조직의 효과성에도 부정적인 영향을 미친다. 관리자인 학교장과 교감은 효율적인 학교 경영을 위해 교원의 사기를 함양할 수 있는 방법을 구안할 필요가 있다. 칭찬과 배려, 친목 행사 등에도 관심을 가지고 실천을 해야 한다(배필수 외, 2016: 149-151).

교원의 자기효능감을 키우기 위한 방법으로 그릿(GRIT)과 코칭을 제안한다. 그릿은 성공한 사람들의 특성을 통해서 발견된 원리이다. 성공한 사람들은 회복력이 강하고 자신이 원하는 바가 무엇인지 매우 깊은 이해가 있었다고 한다. 이 시대를 살아가는데 가장 큰 힘은

31) 영어로는 Burn-out, 우리말로는 소진, 탈진이라는 표현을 쓰고 있다. 교원이 교육서비스업이고 감정노동이다 보니, 이런 현상이 자주 일어날 수 있다. 특히 30-40대 교원에게서 자주 일어난다(나카지마 가즈노리, 2016: 19-20; 김은주, 2017: 2).

열정과 끈기이다. Grit의 사전적 의미가 투지, 끈기이다(엔젤라 더크워스, 2016: 28-29).

3) 입시위주 교육 개선

이상적으로는 모든 학생들의 발달 과정에 맞추어 교육을 해야 하지만 사회적 선발 요구를 외면하기 힘들다. 한국의 학교는 필요이상으로 도구주의에 지배되어 교육이 학생의 선별, 배치 기능만을 하고 있다. 이것은 학교 내 모든 구성원들의 마음을 지배하고, 학생의 인권과 교육권에도 문제를 주고 있는 것이다(성열관, 2015: 172-173).

학교교육에서 가장 큰 문제로 거론되는 것이 교실 붕괴이다. 수업과 생활지도, 학교기능 약화 등 지식과 인성적이 지도가 이루어지지 않고 있다. 특히 수업불능이 교실붕괴의 가장 큰 문제이다. 교실붕괴는 교육 붕괴와는 구별이 되어야 한다. 현재 학교교육(공교육)이 문제가 되지 사교육은 지속적인 신뢰를 받고 있기 때문이다(김은주, 2003: 139-140). 교실붕괴의 여러 상황 중 하나가 수업이 되지 않고, 학생들이 교원을 무시하고, 타 학생의 수업을 방해하는 모습이 이루어진다는 것이다. 원인은 복합적으로 이루어지기 때문에 하나로 단정 짓기는 힘들다. 그러나 학생들은 교실붕괴의 원인으로 입시에 대한 중압감을 강조한다. 진학에 관계된 과목만을 공부할 수밖에 없고, 다른 것을 공부하는 것은 시간 낭비라고 생각하는 것이다. 그리고 입시에 대한 중압감은 사교육으로 전이되고, 학교 수업이후에 이루어지는 사교육 때문에 부족한 잠을 수업시간에 채우는 경우가 많다는 것이다(김은주, 2003: 145-148). 입시를 위한 교육이나 진학지도를 제대로 하지 못하는 교원에 대한 신뢰는 떨어지고, 학생들은 교원을 경시하는 행위를 한다는 것이다. 그러나 사교육을 막기 위해 공교육을 내실화하고자 하는 것은 한계가 있을 수 있다. 사교육은 가정배경과 심리적 특성, 그리고 사회·제도적 요인에 기인하기 때문이다(송경오·정성수, 2010: 294-295).

입시환경은 교원의 개인이 선택하고 막을 수 있는 정책은 아니다. 그렇지만 입시환경은 학생과 교원의 행동에 영향을 준다. 인간의 이기심에 기반을 두기 때문에 학습 환경도 이기적인 환경으로 변모한다. 학생과 교원은 서로의 경계를 확인하고 그 선을 넘는 행동이 발생 한다.³²⁾ 이는 교원의 자긍심을 약화시키고 사기가 저하된다. 입시에 영향을 주는 주요 과목이 아닌 경우나 학습자의 학습의욕을 충족시키지 못하는 교원은 무기력에 빠질 수밖에 없다. 이런 무기력은 교원의 교육활동에 부정적인 영향을 미치고, 학생은 교원 존중을 하지 않은 현상으로 이어진다.³³⁾ 우리의 입시환경은 교실 안에서 교원의 개인적인 역

32) 수업시간에 입시에 영향을 미치는 과목이나, 교원이 제대로 수업을 하지 못하는 경우 잠을 자거나 다른 과목 학습을 하는 경우 등이 발생을 한다. 교원은 교육적인 지도를 해야 함에도 불구하고 타협과 방임을 하고, 익숙해지는 상황이 발생한다(성열관, 2015: 163-167).

량과 노력만으로 모두 해결하기가 쉽지 않다.

입시중심의 교육을 통해 효율적으로 학생들의 학력이 신장되는 것도 학교교육의 목표 중 하나라고 할 수 있다. 그러나 입시에 대한 지나친 강조 풍토는 현대사회의 시민으로서 갖추어야 할 역량들을 함양하기 위한 학교교육의 일면만을 강조하고, 현대 사회의 교육에 적합한 교사의 실제 역할과 교사의 역할에 대한 외부의 인식이 부적합하게 형성되도록 한다. 학생들의 인지적, 정의적, 고차적 능력을 양적, 질적으로 확대하기 위해서는 입시 성공을 위한 단편적인 교육을 강조하고, 그를 위한 교사의 역할만을 강조하는 것은 지양되어야 한다. 인지적인 영역에만 국한되는 것이 아니라, 인지적, 정의적, 고차적 영역을 함께 향상할 수 있도록 교육의 본질을 회복해야 한다(Dianne, 1985: 25-26). 고무적인 것은 대학 입시에 인성을 평가하여 반영하자는 학생의 의견(80.7%)이 교원의 의견(65.7%)보다 높은 연구결과도 있다(이현정·김장희, 2018: 305-306). 학생들도 인성교육에 대한 필요성을 절실히 인식하고 있다고 여겨진다.

2. 학교와 교육청의 역할 분담

1) 교원의 행정업무 감축 및 교육에 집중할 수 있는 분위기 조성함양

학교 교원은 학교에서 학생교육을 일차적인 목적으로 교육을 담당한다. 교과교육과 생활지도 등을 주된 역할로 하여 학생들의 전인적 성장을 돕고 있다. 그런데 학교 교원의 교직생활에 대한 만족도가 높지 않다. 실제, 학생과 학부모들이 학교교육에서 가장 중요하게 생각하고, 교원도 교직활동에서 가장 중요하게 여기는 것이 학생들의 성적향상을 위한 교수학습방법 향상과 생활지도이다. 이를 위해 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상하기 위한 노력을 기울여야 한다(노기호, 2013: 103).

그렇지만 교사들은 자신의 교수학습방법을 발전시키고, 자신의 교직전문성을 향상시킬 수 있도록 자기개발의 시간을 가질 시간이 매우 부족하다. 학교의 업무로 잦은 자료 등을 요구하는 공문과 컨설팅, 집합 연수 등으로 인해 교사의 가장 중요한 본연의 역할인 교육 활동을 하기 쉽지 않은 현실이다(김성기, 2016: 18).

교육청은 교원들이 교육전문가로서 전문성을 함양할 수 있는 방안을 강구해야 한다.³⁴⁾

33) 김희수·윤은중(2005)에 따르면 교원의 학습된 무기력은 학생의 정신건강에도 유의미하게 영향을 미칠수 있기 때문에 교원의 무기력을 감소시키고 치료할 수 있는 구체적인 치료 프로그램이 필요함을 주장하고 있다.

34) 노기호는 직무범위의 적정성을 수업지도와 학생지도, 학급경영, 학교경영지원 및 교육과정 편성·

교원능력평가를 함에 있어서 평가의 측정 요소는 수업과 생활지도, 학급 경영 등이다. 많은 행정업무는 학생 교육업무의 효율성을 떨어뜨리고, 일에 따라 감사 등에서 징계를 지적 받을 수 있는 원천이 되기 때문이다. 교원들의 교권보호를 위해 가장 기본적인 것이 업무에 대한 경감을 통해, 본연의 교육활동을 원활히 하게 도와주는 것이 교육청의 역할이라 여겨진다. 실제 미국, 호주 등 해외 여러 국가들은 교원은 본연의 수업 활동과 학생활동 등만 전념하고 학급경영 및 행정업무는 전문적으로 업무를 보는 분들이 전담하고 있다. 학생들의 가정 문제 및 등록금 미납 등도 학교에 사회복지사 등이 상주하면서 학생들의 복지체계 및 아동 학대 예방, 봉사활동 등을 점검하고 있다.

2) 학교 분쟁 조정 이관

학교교권보호위원회의 경우에도 학부모가 교권 침해한 경우 문제 해결이 쉽지 않다. 학교교권보호위원회에 어떠한 법적 강제력도 부여되어 있지 않은 현행 구조상 학교교권보호위원회가 학부모 등을 징계할 방법은 없다. 따라서 실효성 있는 절차를 집행하고 재심 등의 2차 분쟁을 예방하고 원만히 사건을 해결하기 위해 시작부터 시·도교권보호위원회가 관여하는 것도 한 가지 방안이 될 수 있을 것이다.

그리고 연일 일어나고 있는 학생 자살 등의 문제는 의학적, 심리적인 문제까지 동반하여 학교가 전문성을 가지고 접근하기 쉽지 않다.³⁵⁾ 학교폭력징후가 강하고 학생의 정서가 아주 불안하여 자살 위험 등 문제가 될 만한 학생이 있을 때, 해당 학생과 다수의 선량한 학생을 보호하기 위해 학생의 출석을 정지하고 병원치료 또는 전문상담 등을 받을 것을 강제할 방법이 없다. 그런데, 학교가 학생을 보호하다가 실제 상황이 발생하면 학교의 처리 절차를 가지고 문제를 삼는 경우가 있다. 그리고 이런 결과가 예견됨에도 불구하고 적절한 예방 조치를 취하지 않으면, 다수의 학생과 학부모는 학교의 미온적인 보호조치에 항의를 할 수 있다. 양쪽의 학습권 보호를 위해 학교가 행할 방법은 쉽지 않다.

아동 학대 문제도 학교는 신고의 의무를 가지며 학대 사실을 인지한 즉시 학교장과 상부 및 관련 기관에 신고하도록 되어 있다. 연일 친권자 및 보호자에 의한 아동학대가 사회문제가 되고 아동³⁶⁾의 생명과 정서 등의 침해를 예견하여 신고의무를 쫓지만, 이것 또한 학

운영, 학부모 관계 및 대외 관계, 전문성의 신장으로 명명하고 법제화 할 것을 주장하였다(노기호, 2013: 111-113).

35) 배성만(2016)은 고등학생의 자살사고의 변인으로 성별, 학업스트레스, 정서적 문제, 비행, 진로 성숙도가 영향을 미친다는 연구결과를 발표하였다. 우리 교육 환경의 우울과 불안은 친사회적 행동을 감소시키고 심리적으로 위축되어 소외감을 경험할 가능성이 높아지고, 자존감도 저하되기 싫다고 하였다.

생의 보호자 등과 민원이 생길 수 있는 여지가 많다. 예를 들면, 아동학대 의심이 될 만한 상황을 상담을 통해 인지해서 신고를 했는데, 아동이 잘못된 표현을 했거나, 보호자³⁷⁾가 이를 이유로 학교에 끊임없이 민원을 제기할 경우 해당 사실을 신고를 한 교원은 보호자의 폭언 등 여러 가지 교권 침해에 시달릴 수 있다.³⁸⁾ 교원은 교원으로서의 업무와 의무라는 이유로 그 의무를 이행했지만 누구도 해당 교원을 보호를 하고 도움을 줄 수 있는 의무자가 없다. 문제가 발생할 시에 교원 개인이 떠안아 스스로 해결해야 하는 문제로 치부가 될 수 있다. 이로 인해 교원은 자신의 역할과 의무 이행에 대해 부정적인 인식을 갖게 되고, 사안이 발생하였을 때 소극적으로 대처할 수 있다.

현대사회의 학교는 과거와 다르게 많은 가정과 사회가 떠안아야 될 문제를 가지고 있다. 학교가 본연의 교육을 위해 고민하는 것이 아니라, 끊임없는 민원과 업무 처리로 분쟁의 장이 되고 있다. 업무를 이행하는 과정에서 생긴 문제를 교원이 일을 잘못 처리하여 책임을 지는 모습으로 비춰지는 상황이 된다. 교원은 학교 현장에서 학업과 생활지도뿐만 아니라, 수사기관으로서, 분쟁조정기관으로서, 상담기관으로서, 예방 및 대책마련, 대책집행 기관으로서 매우 다양한 역할을 수행한다. 교원이 되기 전에 교원 양성 기관에서나, 교원이 되고 난 후 현직 연수과정을 통해서라도 다양한 업무 영역에 대해 충분한 학습이 이루어졌다면 교원의 정당한 업무처리가 이런 문제에 비화되어 교원의 의욕과 역량이 소진이 되는 상황은 줄어들었을 것이다.

교원에게 모든 영역의 업무를 담당하도록 할 것이 아니라, 학교에서는 교육적 목적으로 해결할 수 있는 사안을 담당하도록 하고, 현재와 같은 분쟁 해결 모델은 교육청 등 전문기관으로 이관하는 것이 필요하다. 교육청이 이런 업무들을 직접 담당하지 않는다면 해당 업무를 전문적으로 처리할 수 있는 인력을 학교에 배치하여 처리하도록 하거나 학교전담경찰의 도움을 받는 것도 효과적일 수 있다. 또한 형사법적으로 처리될 수준의 사안이라면 바로 교육청이나 경찰 등 사법기관으로 이관하는 것이 필요하다. 즉, 학교폭력문제나 교권 침해 문제가 발생하면 학교전담경찰이 사건의 접수부터 해결까지 진행을 하고, 교원은 관련 조사 내용에 대한 협조를 하는 방안이 요구된다. 아동학대 문제는 학교에 사회복지사³⁹⁾

36) 아동복지법 제3조 제1호에 의거하여 “아동”은 만18세 미만인 사람으로 한국의 고등학교 2,3학년 학생들이 해당되므로 대부분의 학생은 아동학대의 대상자라고 인식할 수 있다.

37) 아동복지법 제3조 3호에 의거하여 “보호자”란 친권, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독 하는 자로 교원도 여기에 해당한다. 교원도 체벌 등을 할 경우, 아동 학대 등으로 보호자 및 신고 의무자에게 신고 당할 수 있다.

38) 아동학대처벌법 제10조 제3항(아동학대범죄 신고의무와 절차), 제10조의3(아동학대범죄신고자등에 대한 보호조치), 제62조의2(불이익조치 금지 위반죄)에 의거하여 법적인 보호를 받을 수 있지만, 학부모의 단순한 민원 등을 막을 방법은 없어 보인다.

를 채용하여 아동학대 학생의 상황을 체크하고 상담부터 후속 조치까지 전문성을 바탕으로 도움을 줄 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

교육청 본연의 업무도 많기 때문에 단순히 학교의 모든 업무를 교육청에 이관하고자 하는 의도가 아니라, 학교의 전문성과 지원인력이 충분치 못한 가운데 일어나는 다양한 현장의 문제를 개별학교가 감당하기 어려운 실정을 이해하여 전문 인력이 확보되고 일관성 있는 행정업무 절차 수행이 가능한 교육청에서 문제를 해결하는 것이 학생, 학부모, 교원의 교권까지 보호 받을 수 있는 가장 효율적인 방안이라 여겨진다. 지금의 절차는 학교와 교원의 신뢰를 무너뜨리고 해당 교원이 전문성 없는 일에 많은 교육적 역량을 소진하는 부작용을 일으킨다고 판단된다.

3. 학생인권과 교권의 조화

1) 상담과 코칭을 통한 관계 회복

수업 시간에 학생들이 자고 있고, 무기력하게 있는 모습을 우리나라 고등학교에서는 쉽게 볼 수 있다. 학생 성적이 학교 만족도에 유의미한 결과를 보여 주기 때문에 이런 모습이 존재할 수 있다고 여겨진다(이성주·김승희·김해경, 2016: 159-160). 단순히 잠자고 있는 모습이 수업을 하는 교원에 대한 불손한 행동이지만, 학생의 입장에서는 수업환경에 대한 불만족이 있을 수 있다. 성열관(2015)은 우리나라 고등학교 학생들이 수업 시간에 자는 원인을 인식하기 위해 교원들을 대상으로 연구를 하였다. 수업 내용과 별개로 수업환경은 윤리적으로 문제가 있다고 인식하였다. 이는 잠재적 교육과정으로 볼 때 문제가 있으며, 개인의 문제가 아니라 교육환경의 구조적 문제에 기인한다고 분석하였다(성열관, 2015: 174-175).

과거와 달리 최근에는 학생 수 감소에 따라 교실 현장에 학생 수 대비 교원수가 많은 편이다. 그럼에도 많이 불구하고 학생과 교원의 관계는 더욱 안 좋아지고 있고, 사제시간 이라고 볼 수 없을 만큼 관계가 원활하지 않다. 사교육기관과 달리 공교육기관인 학교는 차별성 있는 장점이 있어야 그 존재 이유가 생긴다. 지식경쟁이 아니라, 인간적인 관계와

39) 2004년 5월 교육인적자원부(현 교육부)는 전문상담교사제도와 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한법률’을 효과적으로 수행할 전문가를 활용할 실험으로 사회복지사를 활용한 연구학교운영사업을 전국 16개 시도 초·중·고 각 1개교씩 총 48개 학교에 사회복지사를 활용한 연구학교를 시범 운영하였다. 사회복지사들은 학생들에게 쉼터를 제공하고, 사회봉사명령자 지도, 봉사활동 지도 등의 역할을 수행하였다(노혜련·김상곤, 2006: 161-193).

자기주도성을 갖게 할 방안이 필요한데, 그 방안으로 상담을 들 수 있다. 학생들의 고민과 여러 제반 상황들을 제대로 알기 위해서는 상담이 필요하다. 상담을 한다는 것은 학생에 대한 관심을 갖게 되는 원천이고, 교사와의 관계성을 연결하는 과정이 된다. 이런 관계성은 인간적인 믿음과 신뢰로 쌓일 수 있다.

그리고, 교육적 지도 등을 하는 상황 속에서 부정적인 감정이 생기는 학생들이 있을 수 있다. 미성숙한 학생들과의 관계 회복을 위한 노력을 꾸준히 할 필요가 있다. 감정적인 해소를 하지 못해 공격적인 비난을 하는 경우에 교권 침해로 이어질 수 있기 때문이다.⁴⁰⁾

평소의 학생에 대한 노력과 교육적인 열정 등은 학생의 문제 발생을 미연에 방지하기 위한 가장 좋은 예방책이라 생각한다(김성기, 2016: 19). 열정적이고 노력하는 교원에 대한 학생들의 반응은 호의적이기 때문이다. 그리고 적절한 칭찬과 기대는 서로에게 희망을 갖게 하는 원동력이 된다는 것도 중요한 덕목이라 여겨진다(토드 휘태커, 2010: 43-89).

2) 학생인권과 교권의 관계

학생들의 인권문제가 사회적 이슈가 되면서 2010년 10월 경기도에서 가장 먼저 학생체벌금지를 명시한 조례⁴¹⁾가 제정되었고, 이후 시·도교육청별로 도입되었다. 하지만 이후 학생의 인권을 보장해야 할 학생생활규정의 도입으로 인해 오히려 교권침해 사례가 급증하면서 서부터 학생인권보장에 대한 우려의 목소리가 나오기 시작하였다(김철, 2012: 4-5; 김운중, 2013: 128-131).⁴²⁾ 이에 대한 논의는 특히, 학생의 인권과 교권에 대한 관계를 분석한 논문에서 많이 진행되었다⁴³⁾. 또한 학생인권조례 도입의 문제점으로 교권 침해사안의

40) 일본의 경우도 1998년에 중학교에서 13세 소년이 교원을 흉기로 찌른 사건이 발생하였다. 교실에 늦게 들어온 학생에게 심한 비난을 하였기 때문이다. 일본은 1997년에 학생의 폭력사건이 8,169건이 있었는데, 이 중 1,316건이 교원에게 폭력을 행사하는 침해 사안이고, 전년도에 비해 48% 증가하였다(Takshashi, 1998: 77-80).

41) 체벌의 법령상의 근거는 초중등교육법 제18조와 시행령 제31조 제7항에 규정되어 있으며, 원칙적으로 금지이다. 그러나 교육감의 조례제정을 통해 상위법인 초중등교육법 위반되는 내용은 위법의 소지가 있다고 본다(정순원, 2010: 77-78).

42) 장준오 외(2012) 연구에 의하면 현장의 교원들은 학생인권보장 이후, 학생지도에 영향을 받았다(75%)고 인식하고 있고, 이로 인해 교권강화(95.9%)와 교권보호 조례가 필요(91%)하다는 의견이 많았다. 그리고 그 주된 내용으로는 교원의 학생지도권 강화(62.7%)를 가장 중요하게 생각하였다. 그럼에도 불구하고 교권보호조례가 필요하지 않다는 의견으로 현실적인 효용성 부재(44.3%), 불필요한 갈등 유발(31.8%)이 생길 수 있다고 하였다(장준오 외, 2012: 159-161).

43) '학생 인권을 교권에 대립하는가?'(이기일·성열관, 2012), '학생의 인권보장 정도와 교권존중과의 관련성(구정화, 2014)', '학교교육에서 학생의 인권과 교권에 관한 연구(김철, 2012)', '교사의 교육권과 학생의 권리간의 상충과 조화(정현승, 2004)', '교권보호조례를 통해서 본 교권의 재음미(김운중, 2013)' 등이다.

증가를 지적한 논문과 평가도 있었다.⁴⁴⁾ 하지만 학생인권조례 때문에 교권 침해 문제 등이 야기된 상황에 대한 분석적인 연구가 충분하지 않은 상황에서 단순히 결론론적으로 분석한 것은 타당하지 않다. 즉, 교원이 교권에 대해서 많은 혼선을 가지고 있었던 것처럼, 학생 인권에 대한 개념과 정의를 제대로 이해하지 못하고, 학생인권 조례 도입에 의해 교권이 침해 받는다는 이분법적이고 상충적인 관계로 이해한 것이라 여겨진다.

그럼에도 불구하고, 경기도 학생인권 조례를 통해서 다음과 같은 문제점을 생각해 볼 수 있었다. 학생의 학습권 보장보다 인권보호를 강화함으로써 교원의 교육권을 제한할 가능성이 높아졌고, 학생의 학습권과 교원의 교육권이 상충할 경우 무엇을 우선해야 할지, 마지막으로 학생의 권리를 구체적으로 명시했지만, 학생의 책임과 의무 부과는 부족한 점이 확인되었다(김운중, 2013: 130-131).

우리나라에서는 학생은 인권을 누릴 수 있는 주체가 아니라, 어리고 미성숙한 존재이기 때문에 ‘권리의 주체가 아니라, 소극적인 수용자’로 인식하는 경우가 많다. 그런데, 헌법 제10조의 규정에 따라 인간의 존엄성과 행복을 추구할 권리를 가지고, 교육기본법 제12조 제1항45)에 따라 인권은 보장되어야 한다(김달영 외, 2014: 33). 이는 당연히 인권교육과 인권보장을 해야 되고 가장 민주적인 공간인 학교에서 부정한다는 것은 문제의 소지가 있다. 그런데, 현실에서는 어떤 문제점이 있기 때문에 ‘학생인권조례’가 문제가 되고 있을까? 예를 들면, 학생들이 자고 싶은 것도 수면권이라는 이유로 수업 시간에 자고, 수업 시간에 떠들고 돌아다니고, 핸드폰 등을 하고, 다른 과목의 학습을 하면서 자신의 권리만을 주장할 때이다. 이를 학생들은 권리로 인식하고 있고, 제지하는 교원들의 행위를 인권침해라고 오인하는 경우가 있기 때문이다(김철, 2012: 6).

사실, 이렇게 인식하고 문제가 되는 것은 민주시민교육의 장소인 학교에서 가장 중요한 민주시민교육을 제대로 하지 못하고 있기 때문이고 여겨진다. 인권 및 교권보호제도 자체는 헌법에서 부과한 내용을 실현하기 위한 제도이다. 다만, 그 제도의 취지와 내용을 학생과 교원들 모두가 충분히 인지하지 못하고 있다. 따라서 이를 위한 학생교육과 교원연수가 필요하다 여겨진다. 구정화(2014)의 연구에서도 학생의 인권보장이 높은 집단이 그렇지 않은 집단보다 교원의 권위 인정과 교육권 존중이 모두 높게 나왔다는 연구결과가 있다. 즉, 학생과 교원에 대한 인권교육이 제대로 실행된다면 학생과 교원의 권위가 동시에 향상될 수 있을 것이다. 그리고 ‘학생인권조례’, ‘교권보호조례’를 독립적으로 만드는 것보다 ‘학교인

44) 전라북도 2011년 11월 23일 도의회 교육위원회에서 상정되었으나, 홍보부족과 먼저 시행한 경기도에서 교권 침해가 발생하고 있으므로 신중해야 한다는 입장으로 부결하였지만 이후 2013년 7월 12일 제정·시행하였다(이덕남, 2014: 43; 김여현, 2018: 33; 최경실·주철안, 2015: 76).

45) “학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보장된다.”

권조례'라는 이름으로 함께 조례안을 만들어서 서로 충돌하지 않고 호혜적인 상황이 이뤄질 수 있는 조례로 재논의 되는 것도 방안이 될 것이라 여겨진다(구정화, 2014: 8-14).

4. 전문성 향상

‘교육의 질은 교사의 질을 능가하지 못 한다’고 하였다. 그 만큼 학생의 교육을 위해 교원의 교육에 대한 전문성을 논하지 않을 수 없다. 교육기본법 제14조 제1항에서도 ‘학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며,’라고 하여 전문성 존중을 강조하고 있다. 교원의 전문성은 교과지식을 기반으로 한 수업의 자질로 표출된다. 수업을 통해 학생들을 몰입시키고, 수업이 원활히 되는 교육의 장에 교원이 장악을 하고 있어야 한다.

그러나 최근의 교육현장은 무력감에 시달리고 있는 학생들로 가득하고, 수업이 되지 않는 비교육적인 상황이 많이 연출된다. 교사에게 학교에서 ‘수업이 된다’는 것은 학생들이 자기 말을 듣는 것만을 의미하지 않고, 교사로서 학생들과 관계를 유지하고 있다는 뜻이다(엄기호, 2016: 53). 모든 교사들이 원하는 수업 현장의 모습일 것이다. 그렇지만 현실의 교실은 수준이 다른 여러 학생들이 모여 있고, 성향이 다른 학생들이 있는 상황에서 모든 수업이 학생들을 공감적으로 지지가 되어 역동성 있는 수업이 되기 힘들다. 가장 힘든 수업의 모습은 ‘무기력’과 ‘무관심’에 의한 죽어있는 교실 환경일 것이다(성열관, 2014; 김희수·윤은중, 2005; 박경애·조현주, 2015; 배필수·엄중용, 2016).

이런 수업 상황은 필연적으로 불만을 표출할 대상을 찾을 가능성이 크고, 그 대상이 동료 학생이나, 수업 교사에게 돌아갈 확률이 높다. 학생에게는 학교폭력이, 교원에게는 교권 침해사태가 될 가능성이 크다. 시간과 공간을 함께 갖는 교실에서 그 의미성을 찾을 수 없고, 삶의 열기가 없는 상황에서 그 공간은 냉소와 절망적인 시간만이 지나고 있을 것이다.

교원들도 변화하는 시대상을 받아들여, 첫째, 학생의 생각과 행동을 이해할 수 있도록 상담능력을 함양하고, 공감능력을 제고해야 한다. 또한 학생들이 스스로 열의를 갖도록 학생 ‘자존감’을 심어주기 위해 노력해야 한다. 자존감이 높은 학생은 자신과 신체에 대한 만족도가 아주 높고, 학업과 일에 대한 만족감도 대체로 높다(조세핀 김, 2017: 60-61). 자존감이 학생들을 스스로 일어날 수 있는 방안이라고 하면 수업의 목표와 방식이 그에 부합을 해야 할 것이다. 인간은 스스로 자신의 행동에 책임을 지며 자신의 행동을 스스로 바꿀 수 있다는 인본주의 심리학의 기초와 로저스의 비지시적 접근법에 의거하여 내담자 중심 치료를 토대로 코칭이 학생들에게 도움을 줄 수 있다. 코칭은 인간을 무한한 가능성이 있는 존재로 본다. 학생의 숨겨진 잠재력을 이끌어 낼 수 있는 사람이 코치인데, 지금의

교육은 교원이 이런 역할을 해야 한다고 본다(이소희 외, 2016: 48-53). 무기력에 빠지고 지시받기를 싫어하는 청소년기의 심리를 이해하여, 스스로 성취를 했다는 것을 만들어줄 교원의 새로운 전문성이 요구된다.

또한 교원은 만약에 발생할 수 있는 교권 침해 사안에 대비하여 교권 침해 발생 시 적용할 수 있는 매뉴얼을 구성하고 숙지해야 할 것이다. 교권 침해 예방 및 대처를 위한 체계적이고 효과적인 매뉴얼을 구성하고 숙지해둬으로써 사전에 교권 침해 사안을 예방할 수 있고, 발생한 교권 침해 사안을 효과적으로 해결할 수 있으며, 이를 통해 교권과 전문성의 훼손을 줄일 수 있을 것이다. 그리고 교원의 전문성에 대한 기준을 잡고 향상할 수 있는 동기부여를 해야만 스스로의 자존감도 향상되고 학생들에게 인정받을 수 있는 선순환이 일어날 것이다(Sachs, 2003: 177-179).

5. 학부모교육 및 시민사회 홍보 강화

교원들이 교권과 관련하여 가장 어려움을 겪고 스트레스를 받는 대상이 학부모와의 관계이고, 이는 학생과 자연스럽게 연결이 된다(권미경, 2016: 39). 학부모의 교권 침해는 대부분 학생의 문제에 기인하는 경우가 많다. 학부모가 인식하는 교원은 대부분 학생의 눈과 입을 통해 인지하기 때문이다. 학생과의 관계에 기반해서 열정을 갖고 자식을 대하는 교원이 있다면 조금은 서툴고 문제가 있다고 하더라도 학생에 대한 관심으로 인식하는 경우가 많다. 그리고 자식이 긍정적인 인식을 하는 교원이라면 학부모도 나쁜 감정으로 바라보지 않는다. 평소에 학생과 학부모에게 관심과 상담을 한다면 문제를 미연에 방지할 수 있다.

최근 학부모들이 교육수요자로서 학교에 무리한 요구를 하는 경우가 있다. 권미경(2016)은 다음과 같은 학부모들의 권리 의식이 있음을 확인하였다. 첫째, 서비스 요구자로서의 학부모이다. 부모의 교육적 역할을 대신 해주는 서비스를 요구한다는 것이다. 학교환경은 이해하지 않고 자기 자식만을 위한 학교운영이나 무리한 요구를 하는 경우가 있다. 둘째, 교원에 대한 평가자로서의 학부모이다. 자녀의 시각으로 교원을 비난한다던지, 어떤 절차도 없이 교원의 우위에 서서 책임을 지우고 가르치려고 하는 경우가 있다. 그리고 전화와 방문, 교장실 방문 등으로 심리적인 압박을 주는 경우도 있다(권미경, 2016: 59-78). 정당한 학부모의 권리에 대한 요청이 아니라, 학교의 상황과 교원을 배려하지 못하고 일어나는 부분에 대해서 교원들은 위축될 수 있고 정체성에 대한 영향을 줄 수 있다. 모든 학부모가 자녀의 교육에 대하여 같은 생각을 갖는 것은 아니기 때문에 학교의 상황과 다양한 학생들의 특성을 고려하여 교사로서의 전문적인 관점에서 교육과 업무를 진행해야 할 필요가

있다.

학교 운영과 교사의 교육활동에 대한 학부모의 과도한 참여와 개입으로 인한 교원들의 불만과 교육활동의 비효율성을 방지하기 위해, 사전적인 방안과 사후적인 방안이 동시에 고려되어야 한다. 사전적인 방안으로는 교원, 학부모, 학생 등 학교교육 전반에 관하여 학부모의 인식 개선을 위한 학부모 교육이 필요하다. 교육에 참여한 학부모들의 만족도는 높게 나타났다. 그리고 참여한 만큼 자녀교육에도 기여한다는 연구결과가 있다(김은영 외, 2015: 173-177).

학부모 교육을 통해서 교원들도 얻고자 하는 것이 있다. 학생들의 인성지도에 대한 가정에서의 역할을 강조할 수 밖에 없다. 유아기때부터 형성된 생활습관과 인간관계에 대한 지도, 그리고 도덕성 교육이 필요한데, 학교교육으로는 한계가 있다. 맞벌이 등 바쁜 일상생활 속에서 자식을 위한 부모교육이 부족한 점을 인지하여 부모에게 좋은 부모가 될 수 있고, 학교교육에 대한 자세 등을 교육할 필요가 있을 것이다(최혜영, 2001: 90-96).

한편 시민사회에 교권에 대한 인식개선을 위한 홍보가 강화되어야 한다. 우선은 교사가 학교에서 자신의 교육전문성을 효과적으로 발휘할 수 있도록 교사간 협력체제를 형성하고, 교사들이 자발적으로 자기개발에 힘쓸 수 있도록 교육청 및 국가의 행정적 및 재정적으로 지원을 해야 한다. 교사의 전문성이 발휘되면 교육전문가로서의 교사에 대한 사회적 공감대를 형성할 수 있도록 시민사회를 대상으로 한 다양한 홍보가 진행되어야 한다. 홍보의 방식은 교사의 권위와 전문성에 대해 청자에게 일방적으로 전달하는 것이 아니라, 학생, 학부모가 교사와 함께 학습하고, 대화하며 교사의 전문성과 권위를 자연스럽게 인식할 수 있도록 활발히 상호작용할 수 있는 방식을 채택해야 할 것이다.

6. 학교 민주주의 확립과 시민교육 강화

1) 학생 및 교사 간 상호 인권 존중⁴⁶⁾을 위한 교육 필요

본래 우리의 학교에서는 학생이 교원에게 존경을 표하고 교원은 학생을 존중하는 것이 학교 교육의 미덕이었다(안기성, 1994: 24-25). 하지만 현실에서는 학생과 교사 간 존경과 존중이 아닌, 학생이 교사를, 교사가 학생을 무시하고, 정신적 및 육체적으로 상호간에 폭력을 행사하는 문제 상황들이 발생하고 있다. 학생과 교사 간의 관계를 회복하고 상호

46) 존경(尊敬)은 다른 사람의 인격이나 사상, 행동 등을 높이 사는 것을 말함(위키백과 사전). 존중(尊重)은 높이어 중하게 여김(다음 국어사전).

간의 인권을 존중하는 태도를 갖도록 교육이 제공되어야 한다.

먼저, 학생 또는 학부모 등을 대상으로 한 '교사 존중 교육⁴⁷⁾'이 실시되어야 한다. 교사 존경이 필요하다고 하면 왜 교사가 존경을 받아야 하는지 되물을 수 있다. 모든 직업, 모든 사람이 존경의 주체가 되어야 한다. '존경'은 개인의 양심의 자유의 측면에서 표출되고 스스로 우려났을 때 그 의미가 있는 것이다. 존경은 강요할 수 없지만 '존중'은 인간이기 때문에 상대방에 대한 최소한의 에티켓이라 여겨진다. 존중은 타인 배려와 인권 존중의 사상이 필요한 시대에 가장 적합한 표현이라고 할 수 있다. 현실에서 문제가 발생하게 되는 것은 존경을 하지 않아서가 아니라, 정당한 교육활동을 하는 교원에게 교육활동 침해 등을 하기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 예방적 차원에서 교사에 대한 존중의식을 갖게 하는 교육이 필요하다.

'세상엔 스승은 없고 선생만 있다', '선생은 있으되 스승은 없고, 학생은 있으나 제자가 없다', '참 스승은 없고 좋은 직업만 있다'. 요즘 학교 현장에 교사와 학생의 관계를 나타내는 안타까운 표현이다. 서로 마주보는 가운데 진정한 배움에 대한 가르침이 없고, 지혜와 깨우침이 없는 안타까운 교육현장을 보여주는 표현인 것이다. 그럼에도 불구하고 건전한 인간으로 성장하기 위해서는 교사에 대한 존경을 갖게 해야 한다. 모방과 정체성 등을 위하여 학습해 가는 학생들에게 존경하는 대상이 없다면 배운 게 아무것도 없다는 것이다 (안기성, 1994: 25-33). 우리 교원의 존경 풍토는 우리교육의 토양 위에 교육이 성립될 수 있는 원천이다.

하지만 학생과 학부모를 대상으로 교사 존중 교육을 실시할 때, 그들로부터 존경을 강요하면 안 될 것이다. 소비자가 제대로 된 서비스를 받고 응답한 대가를 치루는 것이 합당한 것처럼 교원도 존경을 받기 위해 자기 수양을 제대로 하고 존경을 받기 위한 각고의 노력이 필요한 시대이다. 교원의 존경은 교사 스스로 자신의 책무를 성실히 수행하고, 타인의 모범이 될 때 자연스럽게 형성되고 증대될 수 있을 것이다. 모든 교원을 존경해야 될 사회적 의무를 학습자와 사회에 주기 보다는 교육을 받는 학생과 학부모가 학교교육과 교원을 존중하고 배움을 받아들일 수 있는 교육적 환경을 만들 필요가 있다. 차후에 교원에 대한 존경이 생겼다면 존경에 대한 정당성은 충분하다고 인식된다. 따라서 교원의 존중교육의 필요성은 인권교육과 시민교육의 일환으로 필요하고, 수평적으로 교원의 학생에 대한 존중 교육을 통해 건강한 교육이 될 수 있도록 해야 한다. 교권 존중 교육은 교사에 대한 인식

47) 핀란드는 유럽에서도 교사 존중 문화가 있으며, 의사나 변호사에 준하는 전문성을 인정받고 있다. 봉급은 타 직종에 비해 많지 않지만, 교사의 금지와 자부심이 높고, 사회적 존경도 높은 편이다. 대통령, 교육부장관, 교장은 교사 위에 군림하지 않고 지원을 해주는 사람에 불과하다(김병찬, 2017: 141-143).

뿐만 아니라, 타인의 인권에 대한 인식을 개선하는데 기여하는 시민교육으로서의 역할을 할 것이다. 교권 존중 교육은 인권교육, 인성교육, 법교육, 시민성교육의 차원에서 실행될 수 있다.

한편, 학생 및 학부모를 대상으로 한 교사 존중 교육과 함께 교사를 대상으로 한 학생과 학부모 존중 교육 또는 인권교육이 실시되어야 한다. 학생과 학부모가 교사로부터 존중받는다는 인식을 가질 때 자신도 교사를 존중하는 태도를 갖게 될 것이다.

2) 학교의 민주적 분위기

학교교육은 학생에게 졸업장 그리고 대학 입시 등으로 한정되어 생각해 볼 수 있는 공간이 아니다. 학생은 학교에서 앞으로의 미래 생활을 위해 가치 있는 경험을 한다. 학교에서 가치관이 혼란스럽게 형성된다면 사회에서도 불안정한 생활을 할 수 밖에 없다. 학교에서 민주적이고 정의로운 생활을 충분히 할 필요가 있다. 이를 바로 잡아 주지 않으면 학생은 학교를 불신하게 될 것이고 비민주적인 학교 분위기에서 교육을 주도한 교원에 대한 신뢰를 형성하기 어려울 것이다.

민주적 학교 운영이 청소년기에 중요한 것은 청소년기가 민주적인 절차와 운영을 통해 전인적 인간으로 성장할 수 있는 매우 중요한 시기이기 때문이다. 학교는 청소년기에 사회성을 습득, 발전시킬 수 있는 공간으로 기능해야 한다. 학교가 충분히 기능하지 않는다면, 반사회적 청소년은 사회 내에서 생활하는 데 있어서 다양한 문제를 초래할 가능성이 있다. 청소년이 자신과 교원을 비롯한 타인을 존중하는 시민으로 성장할 수 있도록 학교는 참여적이고 민주적 규정에 의해 운영되어야 하며, 이를 통해 학생들은 자아 존중감을 형성하고 사회성을 발달시킬 수 있다(이중섭·모상현, 2012: 290-292).

독일의 학교는 민주주의를 구현하기 위한 노력들이 많이 엿보이고 다수에 의해 횡포가 이루어지는 것이 아니라, 자기의 생각을 갖고 다수와 행복한 삶을 살 수 있는 교육을 경험적으로 하고 있다고 느껴진다. 우리의 학교교육이 민주시민이 되기 위한 장은 동일 하지만, 소통하지 않고, 타인을 괴롭히고, 폭력을 행사하는 모습으로 점철되는 과정을 통해, 학교 문화를 민주적으로 바꾸어 나가는 노력이 중요하다고 인식된다. 학생들은 책으로만 배우는 게 아니라, 민주적인 학교문화 속에서 자신과 타인을 인식하고, 배움에 대한 자부심을 가지고 동료와 교원에게 실천하는 삶을 살 수 있을 것이다.

3) 동료 및 관리자에 의한 신뢰 형성

‘교사의 수업은 학생의 신뢰를 얻고, 업무는 동료의 신뢰를 얻는다.’ 수업은 학생들에게 내보이는 교육적 행위이고, 불가침의 영역이지만, 업무는 서로간의 신뢰를 바탕으로 이루어지는 상황이기 때문에 갈등 요소가 발생할 수 있다. 업무 배정부터 업무가 이루어지는 과정에 모든 이해관계자들이 개입된다. 업무 과정과 성과를 통해 교원평가와 징계 등이 이루어지고, 기존 수업과 겹쳐 과중한 업무 부담으로 이어질 수 있기 때문에 교원들은 많이 예민한 상황에서 근무를 한다. 즉, 우리의 학교 교육은 과중한 업무와 경쟁체제, 결여된 공동체 의식의 문제를 안고 있으며 동료 간에도 신뢰의 문제가 나타난다. 이를 위해 공동체 의식과 전국적인 네트워크, 교장과 교사의 협력이 있는 핀란드 교육⁴⁸⁾이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다(김병찬, 2017: 161-164).

업무에 대하여 공립학교와 사립학교, 고등학교와 중학교, 대규모학교와 소규모학교, 고경력교사와 저경력교사, 정교사와 기간제교사 등 각 교사의 다양한 상황에 기반하여 업무에 대한 생각과 시선이 다르다. 가령 공립학교는 몇 년을 단위로 학교를 오고간다. 그렇기 때문에 한 곳에 계속 근무하는 사립학교 교원과 달리 그 학교의 시스템에 의해 움직이는 구조를 가진다. 이전 학교의 원칙과 그 학교에서의 노고가 많이 반영되지 못하는 구조이기 때문에 현재 자신의 이해관계에 충실하려는 경향성이 있다. 반대로 사립학교는 이전의 노고가 반영되고 과거의 업무 배정도 고려하여 현재와 미래의 업무 배정에도 영향을 미친다. 업무 배정은 공식적인 업무의 시작이기 때문에 한번 정해지면 최소 1년간은 그 업무에 대해 전적으로 책임을 져야 한다. 그렇기 때문에 업무의 강도 등을 고려하여 시작부터 험한 업무를 배정 받지 않으려는 경향이 나타나기도 한다. 학교는 법적으로 학교관리자의 권한이 큰 학교 구조이지만, 교원의 자율성도 같이 공존하고 있다 보니 본인이 원하지 않은 업무 배정을 거부하는 경우가 종종 있다. 관리자는 각 교사의 경력, 능력, 업무 특성, 업무량 등을 고려하지 않고 당시의 상황과 편의에 따라 업무를 배치하는 경우가 있기도 하다. 이러한 형태의 업무 배분은 해당 교원이 얼마나 효과적으로 업무를 수행할 수 있는가를 크게 고려하지 않았기 때문에 업무미숙으로 학부모나 학생의 민원이나 비효율성이 발생할 수 있다. 그 과정에서 해당 교원에 대한 교권 침해가 발생하거나 우울감, 무기력, 낮은 자기 효능감 등에 시달리는 경우가 발생할 수 있다.

48) 핀란드 교육은 문제 있는 교장과 교사에게 대해 징벌이 아니라 지원적 접근을 한다. 교육공동체는 학교를 넘어 서로 협력을 하고, 교장과 교사는 서로 독립적인 판단을 하는 전문가로 인식을 해준다. 그리고 교장도 수업을 한다. 수업을 할 수 있는 이유는 교장이 담당해야 할 행정업무가 적기 때문이다. 처음부터 행정 과업이나 공문이 적었기 때문이다(김병찬, 2017: 161-164).

교원 업무의 전문성을 향상시키면서도 적절히 배분하기 위해서는 이런 배경상황을 고려하지 않으면 제대로 이해하기 힘들다. 특히, 교원평가제가 전면화 되면서 교원들의 개성과 차이는 존중되는 것이 아니라 서로 비교되고 서열화 되어야 하는 구조에서 교원들은 더욱 힘들 수밖에 없다(엄기호, 2016: 244-245). 선배교사가 후배교사들을 멘토링하고, 후배교사가 선배교사들을 위해 어려운 일을 맡으려고 하는 비공식적인 문화는 거의 사라지고 있는 실정이다.

학생을 가르치는 입장에서 담당 교과에 대한 전문성은 중요하다 이는 동료 교원 및 관리자의 입장에서도 중요하다. 특히, 동 교과 교사 간에 교과 배정 등에 있어 교과 전문성이 고려된다. 교원들은 수업을 할 때, 해당 학년, 교과의 종류, 교과의 개수, 심화과목 유·무, 출제참여 등이 고려의 대상이 된다. 특히, 전문성이 부족하여 수업에 대한 민원 발생과 출제 오류 등으로 재시험 등의 문제가 일어나면 동 교과 교원뿐만 아니라 학교 전체에 문제가 될 수 있다. 이 과정에서 갈등이 발생하고 교권 침해가 일어날 수 있는 상황 등이 발생한다. 과거와 달리 교과 수업이 교과서에 기반 하지 않고, 교과서에 기반 하더라도 학문과 사실적 기반위에서 그 진위를 따져야 할 정도로 교과의 전문성은 사회의 관심하고도 맞물려 있다. 이는 또 다른 교권에 대한 영향을 주고, 민원의 시발점이 될 수 있다.

따라서 교원이 업무를 통해 부정적인 감정보다는 성취감을 얻고 업무와 관련하여 자신의 자신감과 전문성을 향상시킬 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 교원의 업무와 관련한 자신감과 전문성 향상은 곧 수업 전반에 대한 전문성 향상으로 이어지고, 주변 교원들과 학생, 학부모와의 관계 개선에도 긍정적으로 영향을 미칠 것이기 때문이다(Robert, 2009: 107-108). 이는 곧 교권의 향상으로 이어질 것이다. 이를 위해 동료 교원 및 관리자와의 신뢰감 형성이 필요하다. 조직 구성원의 조직과 조직 구성원 간의 신뢰감은 업무 만족도와 업무 성과, 업무 효율을 향상시키며, 공동체의식도 함께 향상시켜 조직 전체의 성과를 향상시킬 수 있을 것이다. 학교 내에서 동료 교원과 관리자 간의 신뢰를 형성하기 위한 학교 문화 조성, 다양한 상황을 고려한 업무 배치 등이 필요하다.

4) 시민교육⁴⁹⁾의 정상화 실시

한국교육개발원은 시민교육에 있어 시민을 “자기가 속한 지역, 국가에 대한 공동체적인 책무를 감당할 수 있는 의식을 가졌을 뿐 아니라 세계 인류 공동체에 대해서도 마찬가지로 책무의식을 가진 존재”라고 정의하였다(한국교육개발원, 1993: 13 ; 손경애 외, 2010: 25 재인용). 민주시민의 덕목은 교육개발원에서 인간의 존엄성, 기본질서, 자유 사회의 절차, 합리적 의사결정으로 제시하고 있지만 본 연구에서는 이를 구현하기 위한 인성과 법교육의 차원에서 언급하고자 한다(손경애 외, 2010: 28-29).

우리나라는 ‘동방예의지국’으로 일컬어지며 유교적인 사상에 따라 어른을 공경하고 부모님께 효도하고, 친구들에게 우애 있게 지내는 것을 미덕으로 알고 살았다. 그러나 가정폭력, 학교폭력 등 흉폭한 사회문제가 연일 학생을 통해서 자행되고 있다는 것을 언론 보도를 통해서 알 수 있다. 그리고 자신을 가르쳐준 교원에 대한 폭력이 도에 넘쳐 특별법까지 만들어 법적인 규율이 학교사회를 관할하고 있다.

실력 사회에 인성이 제자리를 찾지 못하고 잘못된 인성을 갖춘 실력 있는 사람들이 사회 곳곳에서 리더로서 활동을 하고 있는 경우도 있다. 국가 지도자를 선발할 때 가장 중요하게 삼는 덕목 중에 하나가 인성적 측면이다. 인사청문회 등을 통해 업무적인 역량보다는 범죄행위나 위장전입, 탈세 등 인성적 측면에 기반한 검증을 하는 것을 볼 수 있다. 인성교육은 사람과 사람의 이해의 폭을 넓혀 주는 완충점이라고 여겨진다. 그리고 서로 이해와 배려 등을 키울 수 있는 참 교육의 실천이라 인식된다. 학생들의 인성적인 문제는 당장 학교에서 사회성으로 극복하기 힘든 여러 가지 다툼과 충돌로 비화되고 학교생활이 불행한 공간으로 여겨지도록 만든다. 그리고 사회인이 되어서도 본질적인 치유가 되지 않았기 때문에 여러 가지 문제로 비화될 수 있다.

이를 극복하기 위해 감성·사회성 교육을 위한 새로운 교육의 어젠다를 김미진·홍후조(2015)가 제시하였다. 가정의 교육력 약화와 표준화된 지식·정보의 폭증에 따라 인지적 교육보다 정의적·사회적인 교육이 강조되고 있다는 것이다. 그런데 감성·사회성 교육의 효율성을 인지함에도 불구하고 입시와 성적위주, 경쟁 조장의 교육풍토 때문에 쉽지 않다(김미진·홍후조, 2015: 104-108). 따라서, 학교교육의 패러다임을 새롭게 가져가야 할 필요성이 있다.

49) 시민교육은 국가별로 표현하는 방법이 다른데, 독일은 ‘정치교육(Politische Bildung)’, 미국과 영국은 ‘시민교육(Citizenship Education or Civic Education)’, 일본은 ‘공민(公民)교육’이라는 표현을 쓴다(손경애 외, 2010: 31-32). 우리나라는 ‘민주시민교육’이라고 사용하지만 본 연구에서는 ‘시민교육’이라는 표현으로 사용한다.

시민성 함양을 위한 학교사회가 되기 위해서는 자유민주교육이 되어야 한다. 그리고 그 자체가 목적이 아니라 자유민주시민성과 교육을 위한 사전 장치가 잘 마련되어야 할 것이다(Kennedy, 1997: 51-53).

V. 결론 및 제언

학교현장을 둘러싸고 계속 발생하는 교권 침해 사안들이 언론에서 보여지고 있다. 이를 보는 사회 일반의 시선도 학교와 교사의 무능함과 학생·학부모의 잘못된 언행, 이를 예방하고 지원해야 될 교육행정 기관들의 안이함 등을 비판하고 있다. 지금도 일선 학교 현장에서 학생의 웃음소리와 의욕에 찬 교사들의 교재 연구와 헌신에 찬 노력들이 돋보여야 하지만, 교권침해 사안들로 사기가 많이 저하된 상황이다. 학생의 꿈과 미래보다 교사들의 미래와 노후를 고민하는 모습으로 점철되는 교육현장을 보면서 혁신과 변모의 대책을 강구할 필요가 생겼다.

그런데, 학생·학부모들이 침해하는 ‘교권’은 언론을 포함하여 사회 일반에서 두루 사용하고 있지만 제대로 된 정의가 없는 상황이다. 그리고 일선 학교에서는 ‘교육활동 보호 매뉴얼’이라는 명칭으로 매뉴얼이 배부되어 있는 상태이다. ‘교권 침해’와 ‘교육활동 침해’가 공존하고 있고 혼용하여 사용되는 상황에서 제대로 된 정의가 필요함을 인식하여 용어에 대한 적절성을 논하였다.

본 발표문은 교권 침해 또는 교육활동 침해로 일컬어지는 우리의 교육환경을 되돌아보고 논란이 되고 있는 용어를 제대로 인식하여 해결을 할 논점을 정확히 찾고자 하였다. 그리고 학생·학부모 등이 교원과 함께 학교교육을 정상적으로 개선 할 수 있는 방향을 제시하고자 하는 부분에 교육적 함의가 있다고 여겨진다. 그리고 교권에 대한 개념 재정립을 통해 교원들이 교권에 대한 의구심을 극복하고, 입법자는 교권이 교육활동에 어떤 의미가 있고 왜 필요한지를 인식하는데 도움을 주는 연구가 될 것이라 기대된다. 향후, 교권 관련 전문가들을 통해 교권의 개념을 델파이 연구를 통해 찾는 방법도 가능할 것이다. 후속 연구를 통해 교권 개념이 학교 구성원들의 공감대 형성에 기여하는 방안을 찾고자 한다. 교권 침해 사례가 집적되고 판단 기준이 보다 정교화 된다면 교권 보호의 제고에 기여할 것이다. 현재도 교권과 교육활동 침해에 대한 정의를 알지 못하는 상황에서 인식실태를 하는 연구가 많은 상황이다. 용어의 정의와 보호범위를 제대로 이해하지 못하는 상황에서 감정에 치우친 인식실태의 결과로 점철될 것이기 때문에 정의에 대한 기준을 명확히 할 필요

성을 제기하였다. 그리고 교권 보호 또는 교육활동 보호는 궁극적으로 학교 민주주의와 학교 구성원 전체의 인권 증진에 도움을 줄 것으로 기대한다. 예방적 차원에서 인권적인 학교 문화를 만들어 교육이 살아 숨쉬고 교육의 회복력을 보여줄 수 있는 교육 환경이 되도록 해야 한다. 그 중심에 교사들이 미래 교육을 계획하는 주체가 되어 미래 인재를 만들 수 있는 조력자가 되어야 한다.

사후 처방적 차원에서 2022년 교육부의 '교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안'이 실효성 있는 정책이 될 수 있을지 의문이 든다. 생활기록부 기록 정도가 기존과 다른 강력한 제재 수단으로 작동된다. 법무부 산하 소년원은 소년재판부에서 보호처분을 받은 우범소년, 범죄소년, 촉법소년 등을 보호하여 교정교육을 하는 특수교육기관이다. 교권보호위원회의 심의 결과 학급교체, 전학처분을 받은 학생들은 실질적으로 소인수 학교 상황, 일명 '문제학생 돌리기'라는 이유로 학급교체와 전학처분도 현장에서는 많이 힘든 상황이다. 소년재판을 통해서 보호처분이 결정되어야 가는 상황이지만 특수교육기관인 소년원에 시범적으로 위탁하는 방안도 고려해 보는 것을 제안한다. 이는 교원의 교육활동보호뿐만 아니라, 학교폭력예방 등을 위해 실효성 있는 연구의 필요성을 제기한다.

참고 문헌

· 단행본

- 권영성(1995). 헌법학원론. 서울: 법문사.
- 김범주(2001). 신교육법. 서울: 지정.
- 김병찬(2017). 왜 핀란드 교육인가. 서울: 박영스토리.
- 김성기, 황준성, 이덕난(2017). 교권 바르게 찾아가기. 서울: 가람문화사.
- 김철수(2002). 헌법과 교육. 서울: 교육과학사.
- 나카지마 가즈노리(2016). 선생이 부서져 간다. 서울: 글누림출판사.
- 노기호(2008). 교육권론. 서울: 집문당.
- 손경애, 이혁규, 옥일남, 박윤경(2010). 학교의 민주시민교육. 서울: 동문사.
- 엄기호(2016). 교사도 학교가 두렵다. 서울: 따비.
- 이소희, 길영환, 도미향, 김혜연(2016). 코칭학 개론. 서울: 도서출판 신정.
- 엔젤라 더크워스(2016). GRIT. 서울: 비즈니스북스.
- 조세핀 김(2017). 교실속 자존감. 서울: 비전과 리더십.
- 차병직 외(2010). 안녕 헌법. 서울: 지안.
- 토드 휘태커(2010). 훌륭한 교사는 무엇이 다른가. 서울: 지식의 날개.

· 국내 논문 및 학술지

- 고전(2012). 교권(敎權) 보호 법제화의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 30(4), 53-72.
- 구은미(2004). 보육프로그램의 질에 영향을 미치는 교사 관련 변인 분석. 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 구정화(2014). 학생의 인권보장 정도와 교권 존중과의 관련성. 법과인권교육연구, 7(3), 1-19.
- 권미경(2016). 신자유주의 교육에 따른 학부모의 수요자 중심적 권리 인식과 교사의 정체성 변화. 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 김달영 외(2014). 교권과 학생인권의 법적 쟁점 분석. 교육법학연구, 26(2), 27-46.
- 김미진, 홍후조(2015). 감성·사회성 교육의 필요성과 교육적 함의. 학습자중심교육연구, 15(5), 95-117.
- 김성기(2016). 교원지위법의 쟁점과 과제. 교육법학연구, 28(4), 1-22.
- 김성기, 황준성(2012). 초·중등 교원의 명예퇴직 사유 분석. 한국교원교육연구, 29(4), 109-127.

- 김영희(1999). 교사의 학습된 무기력과 대처방안. *소년보호연구*, 1, 135-153.
- 김운중(2013). 교권보호조례를 통해서 본 교권의 재음미. *한국교원교육연구*, 30(4), 117-138.
- 김은영, 이강이, 정정화(2015). 초·중·고 학부모의 학부모교육 참여 실태 및 활성화 방안 연구. *학습자중심교과교육연구*, 15(9), 161-182.
- 김은주(2003). 학생들이 지각하는 교실붕괴의 원인과 대책. *인문사회교육연구*, 6, 139-163.
- 김은주(2017). 교사소진의 원인과 대안 모색. *교육의 이론과 실천*, 22(1), 1-38.
- 김은주(2018). 교권침해 실태와 요인에 대한 초·중·고등학교 교사의 인식. *학습자중심교육연구*, 18(17), 167-197.
- 김철(2012). 학교교육에서 학생의 인권과 교권에 관한 연구 - H. Nohl의 “교육적 관계론”의 관점에서. *교육사상연구*, 26(2), 1-19.
- 김희수, 윤은중(2005). 중고등학생이 지각한 교사의 학습된 무기력이 학생의 정신건강과 학교적응에 미치는 영향. *미래교육연구*, 18(2), 44-63.
- 나달숙(2013). 교육권을 둘러싼 법적 논의와 한계성에 관한 연구. *법과인권교육연구*, 6(2), 23-41.
- 노기호(2013). 교사 직무의 걱정 범위와 법제화 방안. *한양법학*, 24(3), 95-119.
- 박경애, 조현주(2015). 교사의 학교폭력 피해 경험에 의한 교권 침해 실태와 대처과정연구. *한국교원교육연구*, 32(2), 93-122.
- 배필수, 엄준용(2016). 중등교사의 교권상실감이 학교조직효과성에 미치는 영향 -사기의 조절효과를 중심으로-. *한국교원교육연구*, 33(2), 127-155.
- 성열관(2015). 수업시간에 학생들이 자는 문제의 원인과 해결방안에 대한 고등학교 교사들의 인식. *교육과정연구*, 33(2), 157-178.
- 송경오, 정성수(2010). 학교교육에 대한 인식수준이 사교육 수요에 미치는 영향 탐색. *교육행정학연구*, 28(3), 275-299.
- 안기성(1994). 왜 교사가 존경받지 못하는가? - 그 역사적, 사회적 배경. *사학*, 70, 24-33.
- 오승호(2011). 교권의 범위와 한계에 관한 연구 -법률유보원칙을 중심으로-. *시민교육연구*, 43(3), 75-100.
- 이경순(2014). 교원의 교권상실 경험에 관한 연구. *경북대학교 대학원 박사학위논문*.
- 이덕난(2014). 교권조례 및 학생인권조례를 통해 본 교권의 의미 분석. *교육철학*, 52, 29-53.

- _____ (2016). 교육활동 보호를 위한 법령 개정 방향과 과제. 교육활동 보호를 위한 법 개정 정책토론회, 7-20.
- 이성주, 김승희, 김해경(2016). 고등학생의 학교만족도에 영향을 미치는 요인 연구. 복지상담교육연구, 5(2), 143-166.
- 이자성(2009). 경남의 교권 침해 실태 및 시사점. 정책포커스 이슈 분석, 1-74.
- 이종근(2015). 교사의 교육활동보호를 위한 법제적 방안에 관한 연구. 법학논고, 893-914.
- 이중섭, 모상현(2012). 학교의 민주적 운영이 청소년의 사회성 발달에 미치는 영향 연구: 학생회의 민주적 운영과 자아존중감의 매개효과를 중심으로. 청소년학연구, 19(9), 281-308.
- 이찬희(2017). 교사의 감정노동에 대한 인식 및 직무 만족과의 상관관계 연구 - 인천광역시 중등교사를 중심으로 -. 한국교원대학교 교원정책전문대학원 석사학위논문.
- 이현정, 김장희(2018). 고등학생 인성교육 개선을 위한 학생과 교사의 인식 및 요구 분석. 한국교원교육연구, 35(3), 275-314.
- 전종익, 정상우(2013). 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 개선 방안 연구 : 교육과 예방 및 회복 기능을 중심으로. 교육법학연구, 25(1), 205-229.
- 정현승(2004). 교사의 교육권과 학생의 권리간의 상충과 조화. 한국교원대학교 대학원 박사학위논문.
- 조기성(2001). 소년원의 학교화정책이 원생의 교정교육에 미치는 영향. 한국교원대 대학원 석사학위논문.
- _____ (2019). 교권의 개념과 보호방안 연구. 인하대 대학원 박사학위논문.
- 조기성, 정상우(2016). 교권의 개념과 침해 구제방안. 교육문화연구, 22(6), 33-57.
- 조수현(2006). 초등학교 교사의 교권에 대한 인식 연구. 서울교대 교육대학원 석사학위논문.
- 최혜영(2001). 학교생활에서 인성교육의 중요성과 부모역할. 국민윤리연구, 48(1), 85-102.
- 최인화(2011). 교원의 교육권 보장과 그 한계. 미국헌법연구, 22(3), 433-462.
- 황준성(2014). 법제적 차원에서 본 교권의 의미. 교육철학연구, 52, 55-79.

· 보고서 및 기타

- 경기도교육청(2013). 『2013 교권보호 길라잡이 이럴 땐 어떻게?』

교육과학기술부(2012). 『교권 보호 종합 대책 보도자료(2012. 8. 28)』

교육과학기술부(2012). 『교권 보호 종합 대책(2012. 8. 28)』

교육부(2022). 『교육활동 침해 예방 대응 강화 방안 시안(2022. 9. 30)』

교육부·한국교육개발원(2020). 교육활동 침해 예방 교육자료(교원)
 _____(2022). 교육활동 침해행위, 어떻게 대응할까요?(교원용 자료집)

대전광역시교육청 교권보호지원센터(2013). 『교권 침해 예방 및 대응 매뉴얼』

법무부·한국법교육센터(2017). 『우리 아이들을 지키는 법』-아동학대신고자용-

부산광역시교육청(2012). 『교권 침해 대응요령』

인천광역시교육청(2017). 『교원의 교육활동 보호를 위한 안내 자료』- 교권침해 사안별 대
 응방안 -
 _____(2017). 『2017년 교육활동 보호 매뉴얼』
 _____(2018). 『2018년 교육활동 보호 매뉴얼』
 _____(2018). 『2018학교폭력대책자치위원회 운영가이드북』

전라북도교육청(2015). 『교권 침해 대응 매뉴얼』

한국교원단체총연합회(2013). 『교권보호 길라잡이 2014』
 _____(2016). 『2015 교권교직상담실적보고서』
 _____(2016). 『교육활동 보호제도의 현황과 과제 심포지엄 (학교교권보
 호위원회를 중심으로)』
 _____(2017). 『2016년도 교권회복 및 교직상담 활동실적』
 _____(2018). 『2017년도 교권회복 및 교직상담 활동실적』

한국교원연수원(2016). 『교사의 행복을 위해 함께 떠나는 교권여행』

한국교총 종합교육연수원(2016). 『교권 침해 예방 및 교원을 위한 생활법률』, 서울: 고흥기획

· 해외 문헌

Bandura, A. (1977). Self-efficacy : toward a unifying theory of behavioral change. *psychological review*, 84, 191-215.

Dianne L. Common(1985). Teacher Authority in the Social Studies Classroom: Erosion of a Barren Ground. *Theory and Research in Social Education*. 7(4), 25-38.

Kerry J. Kennedy(1997). Citizenship Education and the Modern State(1st ed.).

London: Falmer Press.

Sachs, J. (2003). teacher professional standards: Controlling and developing teaching. *Teachers and teaching Theory and Practice*. 9(2), 175-185.

Ulich, Robert(2009). Crisis and Hope in American Education. Boston: Beacon Press.

〈토론문〉

〈교권 개념 및 교육활동 보호 제고 방안〉에 관한 토론문

송 성 민*

본 연구는 다각적 접근을 통해 교권 개념을 정리하고, 이를 토대로 교육활동에서 교권이 존중받고 보호될 수 있는 방안을 제시하고 있습니다. 우리나라 학교 공간 속에서 학생 인권 제고 문제는 일상적, 지속적 과제라고 볼 수 있으며, 최근 이에 대한 가시적 성과가 많이 있었다고 평가합니다. 2000년대 이후 물리적 체벌에 관한 금지, 학교폭력에 관한 입법적 대책 마련, 민주적 학교 풍토 정착, 학생 자치 사안에 대한 학생 구성원의 민주적, 자율적 참여 확대 등이 대표적 사례라고 볼 수 있습니다.

최근 학교 현장에서 교권 침해 사안이 급증하면서 교권 침해와 추락이 문제시되고 있습니다. 학생 인권 보장의 확대와 맞물리다 보니 교권 추락의 폐해가 더욱 극명하게 대비되어 나타나고 있습니다. 현상적 측면에서 학생 인권 확대가 교권 추락을 부채질하는 것처럼 보이기도 합니다. 이렇다 보니 교권 추락의 원인으로 학생 인권 보장을 지목하는 주장이 제기되기도 합니다. 그러나 이는 지나치게 현상을 피상적으로만 파악한 채 문제에 접근하는 방식이라고 생각합니다. 교권이 추락하는 양상에 대한 근원적이고, 구조적이며, 다각적인 접근과 분석이 필요하겠습니다.

이런 측면을 고려할 때 본 연구 발표문은 연구 주제의 시의성이 매우 높다고 판단합니다. 교권을 언급하고 교권의 보호를 이야기하는 것이 마치 학생 인권 제한 주장과 맞물려 있다는 인식이 사회 저변에 깔려 있다고 봅니다. 이런 인식은 학계에서나 실무 정책적 차원에서도 교권 보호 방안 고민을 소홀히하는 데 영향을 미친다고 봅니다. 본 연구는 이런 부분을 정확히 짚어내어 학생 인권과 조화를 이룰 수 있는 교권의 보장 방안에 대해 고민한다는 점에서 현시점에서 꼭 필요한 논의이며, 정확한 현상 인식이라고 생각합니다.

동시에 본 연구가 제안하는 방안이 교권 보호와 확대에 실효성 있게 적용될 수 있도록 몇 가지 단상을 말씀드리고자 합니다.

* 강원대학교 일반사회교육과

첫째, 교권 개념에 대한 분석의 보완점입니다. 교권 개념에 대한 다각적 접근과 분석은 본 연구에서 가장 돋보이는 부분이라고 생각합니다. 특히 학술적 논의와 법적 논의를 두루 아우르고 있으며, 법적 논의에서도 헌법에서부터 관련 법령, 조례, 매뉴얼까지 살펴본다는 점에서 후속 연구자에게 던져주는 영감과 효용이 크다고 판단합니다. 그러나 본 연구가 추구하는 바와 같이 교권 보호 방안을 도출하는 데 궁극적 목표가 있다면 교권 개념이 정리에 그쳐서는 안 될 것이며, 이로부터 법령상의 문제점이나 보완점이 도출되고 관련한 논의가 이루어져야 할 것입니다. 교권 개념을 논의하는 것 자체가 교권에 대한 개념적 혼란과 법령상의 미비가 혼재되어 있기에 교권 보호에 능동적으로, 유효적절하게 대처하지 못한다는 인식이 전제되어 있다고 봅니다. 따라서 교권의 다양한 개념이 나열되는 것에 그치지 말고, 이를 정리하여 무엇이 문제인지 낱낱이 유형화하는 부분이 보강된다면 더욱 의미가 커질 것 같습니다.

둘째, 교권 침해 현황, 욕구 위계로 바라본 교권의 내용은 본 연구 발표의 큰 흐름을 다소 저해하는 게 아닌가 생각합니다. 교권 개념 정립과 보호 방안 도출이 주 목적이라면 교권 침해 현황은 연구 배경의 제시 정도로 충분하지 않을까 생각합니다. 이 발표문에 담겨진 내용은 별도의 발표나 논문으로 분리해도 될 만큼 의미가 크다고 생각합니다. 또한 욕구 위계로 바라본 교권이라는 개념은 논의의 흐름에 다소 어색한 측면이 있다고 생각합니다.

셋째, ‘교육활동 보호 제고 방안’과 관련하여 실효성에 대한 의문을 제기해 보고자 합니다. 교권이 침해되고 보호되지 않는 문제 상황의 원인이 무엇인지 냉철히 분석하고 이에 근거하여 보호 방안을 도출해야 실효성이 확보될 수 있을 것입니다. 가령 교육활동 보호 방안으로 교권 존중 문화를 제시하고 교원의 사회적 지위나 자기 효능감 신장이 필요함을 제시하고 있습니다. 그러나 교원의 사회적 지위가 낮고 교권 존중 문화가 퇴색되는 것 자체가 교권 추락의 한 양상입니다. 이는 교권 보호가 제대로 되지 않으니, 교권을 제대로 보호해야 한다는 순환론적, 원론적 주장에 그칠 수 있습니다.

이와 비슷한 양상은 입시 위주의 교육 개선, 민주시민교육 강화, 학교의 민주적 분위기(확산) 등에서도 나타납니다. 1) 교육활동 보호를 위한 방향과 방안(전략)을 구분하는 게 어떤가 생각하며, 2) 실천가능한 전략과 방안은 보다 구체화하여 실효성을 높이는 것이 바람직해 보입니다.

다시 한번 필요한 시기에 의미 있는 연구를 수행하고, 학회 구성원들과 함께 의미 있는 내용을 공유해 주신 발표자님께 감사드립니다.

〈토론문〉

“교권 개념 및 교육활동 보호 제고 방안” 토론문

주 주 자*

본 논문은 교권 보호의 중요성이 높아지고 교권에 대한 언급이 빈번하게 이루어지고 있지만 법령에서 교권개념 정의가 되어있지 않고 교육활동에 대한 독자적인 정의도 갖고 있지 않음에 대한 문제의식을 토대로, 학계와 법령에 나타난 교권개념과 교육활동 보호 개념을 탐색하고 있습니다. 최근 발표된 “교육활동 침해예방 및 대응 강화 방안”의 특징을 살펴보고 그것의 사후 처방적이고 결과중심적인 접근의 한계를 비판한 후, 사전예방과 건강하고 자정적인 문화 구축에 주목하여 교육활동 보호 제고방안을 7가지로(교권 존중 문화, 학교와 교육청 역할 분담, 학생인권과 교권의 조화, 전문성 향상, 학부모교육 및 시민사회 홍보강화, 학교민주주의 확립과 시민교육 강화) 제안하였습니다. 학생 인권과 교권이 상호 존중되는 교육공동체 구현을 위해서 최근 국회, 교육부, 지역교육청 차원에서 다양한 노력들이 시도되고 있음을 볼 때, 무엇보다도 본 논문은 매우 시의적절하고 다양한 정보와 논의거리를 제공하고 있습니다. 또한 다양한 차원의 유의미한 제안들을 담고 있다는 점에서도 매우 의미 있는 연구라고 생각합니다.

교육부는 지난 9월 29일 계속된 교육활동 침해발생으로 학교의 정상적인 교육활동이 심각하게 위협받는다 보고, 모든 학생들의 학습권 보장을 위해 “교육활동 침해예방 및 대응 강화 방안” 시안을 마련하여 발표하였습니다. 학생의 수업방해 행위에 대해 적극 대응하도록 교원의 학생 생활지도 권한의 법제화, 피해교원 보호 강화를 위해 침해학생과 피해교원 즉시 분리, 침해학생 및 보호자 조치 강화(조치사항의 학교생활기록부 작성), 교육활동 보호 지원체계 고도화, 자율적 교육활동 보호를 위한 사회적 협력 확대 등의 방안을 제시하였습니다. 특히 교육활동 침해 학생 조치사항을 학교생활기록에 작성하는 방안은 공청회 등의 충분한 의견 수렴을 거쳐 연내 최종 방안을 결정할 예정이라고 하였습니다.

또한 국회차원에서는 교사의 학생 생활지도권을 명시한 초중등교육법 개정안(이태규/강득구 의원 각각 대표 발의)이 지난 11월 23일 국회 교육위 법안심사소위원회를 통과하여 합의처리 되어, 개정안이 가결되었다. 개정안에는 ‘학생은 교사 또는 다른 학생의 인권을 침해하는 행위를 해서는 안 된다’는 조항이 신설되었습니다. 또 “교원의 학생 생활지도”조항

* 용인홍천고등학교

을 신설하여 ‘학교장과 교사는 학생의 인권을 보호하고 교사의 교육활동을 위해 필요한 경우에는 학교장과 교사가 법령과 학칙에 따라 학생을 지도할 수 있다’는 내용이 새로 담기게 되었습니다. 현행 초·중등교육법에서는 학교장에게 학생에 대한 징계와 지도 권한이 있다고 명시하고, 교사의 학생생활지도에 대해서는 별도 규정을 두고 있지는 않았던 것과 비교하면, 학교장에서 ‘학교장과 교사’로 학생지도권이 명시화되었다고 할 수 있습니다.

한편 경기도교육청의 경우 “경기도교육청 교원의 교권과 교육활동 보호에 관한 조례 일부개정 조례안(2022.10.21.황진희의원 대표발의)”에 따르면 최근 계속 불거지고 있는 교육활동 침해 행위는 비단 학생뿐만 아니라 학부모, 교직원 등에 의해 발생하고 있으며, 교원의 정당한 교육활동에 대한 부당한 간섭 및 부당행위는 교원의 수업권과 다른 학생의 학습권을 침해하는 심각한 문제로 대두되고 있다고 보고, 아래의 2가지를 골자로 한 조례개정안이 제안되었는데, 이는 “교육활동을 침해한 행위의 내용을 축소하거나 은폐하지 않도록 하고, 교육활동을 침해한 행위에 대해서는 적극적으로 조사하도록 한다(안 제4조제2항)”는 것과 “교육활동 침해 행위에 대한 대응을 지원할 수 있도록 유형별 사례에 대한 대응, 보호조치 비용 부담 및 구상권 행사 방법을 담은 매뉴얼을 마련하고, 경기도교육청 및 교육지원청 내에 교육활동 침해 행위 업무 전담 담당자를 지정하도록 하며, 교직원, 학부모, 학생을 대상으로 교육활동 침해행위 예방교육을 실시하도록 규정한다(안 제5조의2 신설)”는 것입니다. 정부와 국회뿐만 아니라 교육청 차원에서도 그간 학생인권 강조와 학생 학습권 보호에서 한발 더 나아가 모든 학생의 학습권을 보호하고 교육의 최전방에서 학생 생활교육을 담당하는 교사에도 주목하고 있으며, 교육지원청의 좀 더 밀착되고 실질적인 역할을 강조하고 있다는 측면에서 학생인권과 교권이 모두 존중되는 문화가 확대되는데 기여할 것으로 기대하고 있습니다.

이러한 시점에서 이와 같은 좋은 논문을 통해, 교사와 학생의 인권을 조화롭게 모색하며 학교공동체 구성원 모두가 행복한 문화를 만들기 위한 방안을 함께 고민해보게 되어 기쁘게 생각합니다. 논문의 전체적인 내용에 공감하며, 발제자의 의견에 추가하거나 새로운 내용으로 아래와 같이 논문에 대한 검토사항을 제시하고자 합니다.

첫째, 경기도교육청의 경우 조례와 매뉴얼에 나타난 개념에서 변동이 있는 것으로 보입니다. 시도 조례에 나타난 교권 개념에 있어서, 경기도의 경우 2020년 10월 8일 “경기도교육청 교원의 교권과 교육활동 보호에 관한 조례”를 제정하였고, 현행 조례에 따르면 교권이란 헌법과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 기본적 인권 및 교육권 등 교원의 직무수행에 수반되는 모든 권한을 말한다”라고 하고 있습니다. 또한 교육활동 침해행위란 ”교원지위법 제15조제1항에 해당하는

행위를 말한다”고 하고 있습니다. 위 조항들을 볼 때, 경기도교육청 조례에서 ‘교권’은 교육활동이라는 구체적인 행위를 포함하며 기본적 인권과 교육권 등을 모두 포함하는 더 넓은 개념으로 접근하고 있는 것으로 파악됩니다.

둘째, 시도교육청 매뉴얼에 나타난 교권의 개념과 관련한 것입니다. 매뉴얼은 보통 지침이나 규칙 등과 같은 성격이어서, 교육청과 학교에서는 업무를 처리할 때 그대로 따라야 하는 가이드라인을 제공하는 문서라 할 수 있습니다. 경기도의 경우 2019년에는 교원지위법 개정시행에 따른 ‘2019 교육활동 보호 길라잡이’라는 이름으로, 그 이후에는 ‘교육활동 보호 업무 처리 길라잡이’라는 이름으로 제작 및 배포되고 있습니다. 2022년 교육활동보호업무 처리 길라잡이에서는 교권의 개념을 별도로 정의하고 있지는 않습니다. 교권은 권의 주체인 교원에게는 능동적인 개념이지만, 학생과 학부모에게는 피동적인 개념이어서, 일부에서는 교권을 학생·학부모의 권익과 상충되는 개념으로 여기고 교권 남용을 이유로 교권에 반대하기도 했음을 언급하고 있습니다. 그러나 교육활동 중인 교원에 대한 침해행위는 교원이 보호받지 못하면서 동시에 학생들의 교육활동도 보호받지 못한 결과로 귀결됩니다. 이와 같이 “교육활동”으로 접근하면 학생, 학부모, 교원 모두가 향유하는 공통의 법익이 되므로, 이에 따라 교원지위법에서는 ‘교권’ 침해 대신 ‘교육활동’ 침해라고 명명한다고 명시하고 있습니다(교육부, 2019). 이를 통해 볼 때, 교원의 교육활동 보호의 궁극적인 목적은 교사의 교육활동·수업권과 필수불가결한 관계에 있는 학생의 학습권(교육받을 권리)를 보장하기 위한 것이라고 할 수 있을 것입니다.

셋째, 교육활동 침해 현황과 대책과의 연계와 관련한 것입니다. 교육활동 침해현황에 따르면 코로나19 감염병 기간에는 수업일수 및 출석일수 감소 등으로 교육활동 침해가 다소 줄어들긴 했지만, 여전히 교육활동 침해는 증가하고 복잡해지는 추세에 있다고 보여 집니다. 따라서 이에 대한 체계적 분석을 통한 밀착된 대안제시가 필요할 것 같습니다. 예를 들어 학교 급별로 교육활동 침해현황이 차별적임을 볼 때, 이에 대한 대안도 각기 차별화된 전략이 모색되어야 할 것입니다. 초등학교의 경우 학부모 등에 의한 교육활동 침해가 두드러지지만, 고등학교로 높아질수록 학생 비중이 매우 큽니다. 만약 학교 급별 침해유형 및 대상별 현황 자료가 있다면 주체별로 좀 더 차별화된 맞춤형의 예방 및 연수 자료를 마련하는데 도움이 될 것입니다.

넷째, 논문에서 언급하고 있는 바와 같이 최근 정부가 발표한 “교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안”의 한계와 우려에 관한 것입니다. 교원의 학생 생활지도 권한의 법제와, 심각한 수업 방해 행위를 교육활동 침해 유형으로 신설, 침해학생과 피해교원의 (즉시) 분리, 교육활동 침해학생 조치사항을 학교생활기록에 작성, 교육지원청에 교권보호위원회 추

가 설치 등 학생 인권과 교권이 상호 존중되는 교육공동체를 구현하기 위한 다양한 안들이 제시되었습니다. 그러나 발제자가 지적한 바와 같이 사전예방적인 교육환경과 학생, 교사의 심리적인 부분들을 제대로 들여다보고 있지 못하고, 단순히 규율할 수 있는 강한 정책과 사후처리 과정에 집중하고 있으며, 원인적인 상황에 대해서는 선연적인 방향성만 제시하고 있는 것으로 보입니다. 특히 학교생활기록부 기재와 같이 징계적이고 징벌적인 방식으로 처리하는 경우, 교육활동 침해학생은 자신의 위법행위 등에 대한 성찰이나 반성이 아니라 그로 인한 불이익을 피하기 위한 방어적이고 갈등적인 상황으로 악화될 수도 있을 것입니다. 생기부에 기재되지 않으면서도 교사의 교육활동을 침해하는 또 다른 교묘한 행위들로 이어진다면, 결과적으로는 입법 목적도 달성하지 못하고 교사-학생 간 극단적인 갈등이 심화되는 양상으로 치닫게 될 위험성도 있다고 봅니다. 이는 학교폭력의 일정 처분결과에 대한 학교생활기록부 기재 사례를 둘러싼 갈등을 보면 어느 정도 추론가능한 부분입니다. 학생-학생 간 학폭의 경우와 달리 교사-학생 간 교육활동 침해 조치결과 기재를 둘러싼 갈등은 그 양상이 더욱 복잡해지고 교육주체 간 신뢰 저하 및 교사소진이 우려되기도 하는 부분입니다.

다섯째, 학생과 학부모 특성을 이해하고 소통역량을 높이기 위한 교사의 노력과 지원이 필요할 것으로 보입니다. 교원은 부모로부터 위임받은 교육권을 바탕으로 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 바탕으로 교육활동을 합니다. 또한 교육기본법 제14조에 따르면 교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력해야 합니다. 교사의 교육적 권위는 교육자로서의 자질과 품성을 갖추고 학생들을 전문성에 기초하여 교육할 때 더욱 높아진다고 할 수 있습니다. 교육활동 침해는 많은 경우 교육주체들 간 큰 소통의 간극에서 비롯되는 것으로 보입니다. 사회변화에 따른 세대 간 특성이 매우 다르기 때문에 개별 학생의 특성이나 맥락뿐만 아니라 세대적 특성과 문화(언어문화 등 소통문화)에 대한 이해를 높일 필요가 있습니다. 또한 단순히 학부모 교육이나 홍보와 같은 일방적 소통이 아니라, 학생교육이나 학교운영과 관련하여 다양한 의견을 소통하고 피드백하는 가운데서 학부모와의 역동적이고 양방향적 소통 노력도 필요할 것으로 보입니다.

여섯째, 교육활동 침해 예방 및 대응에 대한 사전예방적 접근의 필요성에 관한 것입니다. 많은 교육활동 침해행위 학생들이 문제행동을 보이는 학생 혹은 위기학생인 경우가 많아, 이러한 학생들에 대한 사전 예방과 사후 지원이 더욱 우선적으로 진행될 필요가 있습니다. 즉 정서행동 위기학생에 대한 다양한 지원방안들이 강구되어야 할 것입니다. 실제 학교현장에서는 위기학생 특성에 따라 단기형, 장기형 그리고 가정형, 병원형 등 지역사회와 연계한 다양한 대안기관에의 위탁이 도움이 되고 있습니다. 그러나 학생 수요가 발생하

여 외부 기관에 신청한다고 하더라도 기회가 제한적이고 대기하는 경우가 많습니다. 따라서 학교 밖 연계한 다양한 기관들이 더욱 발굴 및 연계될 필요가 있습니다. 정서행동 검사나 심리 상담을 위한 학생과 학부모 지원도 필요할 것으로 보입니다. 학교 내 전문상담교사의 역할에 따라 위와 같은 정서행동 위기학생의 관리와 지원에 대한 편차가 매우 큼을 볼 때, 단위학교마다 전문상담교사의 역량강화가 중요하다고 할 수 있습니다.

마지막으로 교육활동 보호와 관련한 교육지원청의 역할과 지원에 관한 내용이다. 발제자가 언급한 바와 같이 교원은 학교 현장에서 학업과 생활지도뿐만 아니라 수사기관으로서, 분쟁조정기관으로서, 상담기관으로서, 예방 및 대책 마련, 대책 집행 기관으로서 매우 다양한 역할을 수행하고 있습니다. 교권 및 교육활동 침해와 관련해서 보면, 학생에 의한 교육활동 침해보다 학부모에 의한 교육활동 침해의 경우 학교교권보호위에서 실질적으로 학부모에 대한 어떠한 법적 강제력도 행사할 수 없다는 측면에서 그 실효성은 반감된다고 할 수 있습니다. 따라서 학교가 해결하기 어려운 사항, 예를 들어 학부모 등 일반인에 의한 교육활동 침해나, 학생에 의한 중대한 교육활동 침해 등의 경우에는 시작단계에서부터 교육지원청의 전담부서에서 주도적으로 처리하는 방안이 제안될 수 있을 것입니다.

끝으로 몇 가지 질문을 공유하고자 합니다. 본 논문에서는 교육활동 보호 제고방안으로 시민교육의 정상화 실시를 제시하고 있습니다. 시민성함양을 위한 학교사회가 되기 위해서는 자유민주교육이 되어야 보고, 자유민주시민성과 교육을 위한 사전 장치가 잘 마련되어야 한다고 기술하고 있는데, “자유민주교육”이 구체적으로 무엇을 의미하는 것인지 궁금합니다. 둘째, 발표자께서는 교권침해와 교육활동 침해가 혼용되고 있는 상황에서 제대로 된 정의가 필요하다고 하였는데, 발표자께서 상정하고 있는 교권 개념이 무엇인지 궁금합니다. 마지막으로, 학생인권과 교권의 조화 차원에서 학생인권조례와 교권보호조례를 독립적으로 만드는 것이 아니라 ‘학교인권조례’라는 이름으로 함께 만들 것을 제안하고 있는데, 학교공동체 구성원이 다양한 상황에서 학교인권조례의 주체 혹은 대상의 범위는 어디까지로 상정하고 있는지 궁금합니다. 발제자의 표현과 같이 안전해야 할 학교가 학생도 안전하지 못하고 교사도 이제는 더 이상 안전이 담보되지 않은 이러한 학교현실을 개선하기 위해서는 단지 교사와 학생 혹은 교육관련 주체들의 노력만으로는 한계가 있다고 봅니다. 모든 학생의 교육적 성장을 위한 지원의 각축장이 되어야 하는 학교가, 주체 간 다른 목표달성과 갈등 상황 속에서 많은 문제들이 양산되고 학교 신뢰가 교육신뢰로 이어지는 악순환의 시작은 근본적으로 입시위주의 교육과 극심한 경쟁에서 비롯되는 측면이 큼니다. 여기에 더하여 여전히 교사가 지도해야 하는 학생 수가 많고, 행정업무 등 교육활동 이외의 업무들로 인해 오롯이 수업과 학생지도와 상담에 집중하기 어려운 교육여건도 현재와 같은

교육공동체간 갈등을 더욱 복잡하게 만드는 요인이라고 보입니다.

초중등 교육법 시행령 개정으로 학생 직접 체벌이 금지되고 학생 인권 중요성이 강조되면서 교사의 학생지도가 위축되는 경우가 많고, 교사는 과거와 같이 교육적 권위를 지닌 스승으로 인정받기가 어려워지고 있습니다. 다수가 함께 학습하는 교실에서 소수 학생의 과도한 권리 행사와 교사 교육활동 침해는 다수 학생의 학습권 침해로 이어지는 상황에서, 교사의 교육활동을 보호하고 생활지도를 강화하는 것은 학생 학습권 보호를 위해서 매우 중요합니다. 교육활동과 교사의 인격은 분리하기 어렵습니다. 교육활동에 임하는 교사가 인격적으로 대우받고 학생지도에 대한 교육적 권위를 포함한 교권이 더욱 존중될 때 교육활동뿐만 아니라 학생의 학습권은 더욱 보호되어 학교와 교육 주체 간 신뢰도 더욱 제고될 수 있을 것으로 기대합니다. 평화롭고 안전한 교실 공동체에서 교사와 학생, 학생과 학생이 서로 존중하고 배려하는 문화가 확산되고, 그러한 공간에서 교육활동이 이루어질 때 학생들의 책임 있는 시민의식도 잠재적으로 성장하는 계기가 될 것입니다.

2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.

제 3 부

[주제 3] 형사미성년자 연령 하향

발표 : 이민솔 (인하대, 교육학 박사)

토론 : 손진희 (송실사이버대 교수)

이윤주 (한국청소년정책연구원 연구위원)

형사미성년자 연령 하향 논의의 법교육에의 시사점

이 민 솔*

I. 서론

「형법」의 책임무능력자에 대한 논의는 법교육에서도 중요하게 다루어진다. 고등학교 <정치와 법> 과목의 범죄와 형벌 단원에서는 범죄 성립요건으로 구성요건해당성, 위법성, 책임이 언급되는데, 책임조각사유로서 형사미성년자 제도가 소개되어 있다. 아울러 교과서에 따라서는 「소년법」에 대한 주제가 별도의 학습 소재로 언급되기도 한다. 최근에 학생들 사이에서도 용인 벽돌살인사건¹⁾이나 무면허운전, 학교폭력에서 형사미성년자나 보호처분에 대한 관심이 높아지고 있는 것으로 보인다. 언론에서는 간혹 범죄를 저지르고도 형사미성년자를 주장함으로써 처벌을 피하는 청소년들이 있다는 기사도 눈에 띈다. 이러한 사건들을 배경으로 형사미성년자의 연령을 낮추어야 한다는 논의는 오랜 기간 지속되어 왔다. 1953년 「형법」 제정 당시부터 형사미성년자는 만 14세로 규정되어 있었으나, 당시에도 연령에 대한 국회의 논쟁이 없지 않았다. 헌법재판소에서도 「형법」 제9조가 재판절차진술권과 평등권을 침해한 것은 아니라고 보았다.²⁾ 이 결정에서는 형사미성년자 연령을 몇 세로 할 것인지의 문제는 소년의 정신적·신체적 성숙도, 교육적·사회적·문화적 영향, 세계 각국의 추세 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 입법정책의 문제로 파악하였다.

「소년법」에서는 촉법소년을 “형벌법령에 저촉되는 행위를 한 12세 이상 14세 미만의 소년”으로 규정해 왔으나, 2007년 12월 21일 개정에서 “형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년”으로 개정하였다. 이는 당시 범죄를 저질러도 아무런 법적 조치를 받지 아니하는 만 10세와 만 11세의 소년에 대하여 소년법을 적용함으로써 소년법에 따른 교화·선도 등이 가능하도록 하기 위한 것이었다. 당시 개정에서는 소년법의 적용

* (인하대 강사, 교육학박사)

1) 2015년 10월 아파트 화단에서 길고양이 집을 짓던 50대 여성이 만 9세, 만11세 초등학생들이 던진 벽돌에 맞아 사망한 사건으로, ‘갯맘사건’으로 알려지기도 했으나 여론에 따라 ‘용인벽돌사망사건’으로 부르고 있다.

2) 헌재 2003. 9. 25. 2002헌마533.

범위를 20세 미만에서 19세 미만으로 낮추기도 하였다. 이러한 상황을 계기로 2010년 12월 대한변호사협회도 형사미성년자의 연령을 14세에서 12세로 조정할 필요가 있다는 의견을 법무부에 제시한 바 있다. 국회에서도 19대 국회에서 강기운 의원이 대표발의한 형법 개정안에서 형사미성년자 연령을 12세로 낮추는 법안을 발의한 바 있다. 반면에 2011년 3월 법무부가 형사법개정 특별분과위원회의 자문을 받아 제18대 국회에 제출한 형법 총칙 개정안에서도 형사미성년자 연령은 만 14세로 유지된 바도 있었다. 이렇듯 국회와 학계에서는 지속적으로 형사미성년자 연령 하향을 두고 논쟁을 거듭하여 왔다.

2022년 10월 26일, 법무부는 ‘소년범죄 종합대책’을 발표하였다. 범죄를 저지른 소년 중에서 형사처벌을 받지 않는 「형법」상 형사미성년자의 연령을 만 14세에서 만 13세로 낮추자는 내용을 핵심으로 다루었다. 즉, 「소년법」에서 형벌 법령에 저촉되는 촉법소년의 연령을 현행 만 10세 이상 만 14세 미만에서 만 10세 이상 만 13세 미만으로 개정하자는 것이다. 법무부는 발표에서 촉법소년의 범죄 증가와 소년범죄의 흉포화, 촉법소년 제도를 악용하는 사례, 그리고 형사미성년자 연령을 낮춰야 한다는 여론을 원인으로 꼽았으며, 이와 더불어서 소년범죄 예방 및 재범방지 인프라를 확충하고, 소년원과 소년교도소의 교육 및 교정 강화, 소년보호절차 인권보호 개선 등 소년범죄를 예방하기 위한 정책을 제시하였다. 이 글에서는 최근 활발하게 논의되고 있는 형사미성년자의 연령 하향과 관련하여 그 필요성과 실효성을 살펴보고, 법교육 관점에서 시사점을 제언하고자 한다.

II. 형사미성년자 연령 하향 논의의 배경과 관련 통계자료의 분석

1. 형사미성년자 범죄의 증가

형사미성년자의 연령을 만12세 또는 만13세로 하향해야 한다는 주장은 간헐적이지만 지속되어 왔다. 특히 만 10세 이상 만 14세 미만에 해당하는 촉법소년 범죄가 흉포화 경향을 띠 때마다 언론이나 법무부, 국회에서 논의가 전개되기도 하였다. 최근에는 촉법소년 제도를 악용하는 사례마저 있었기 때문에 이에 대한 논의가 더 활발해진 것으로 보인다. 외국에서도 소년범죄에 대한 대책을 어떻게 마련할 것인가 논란이 될 때면 형사미성년자 연령 하향이 주된 쟁점 중의 하나가 되기도 하였다. 이는 소년법에 대해 어떤 모델로 형사정책적 대응 방안을 마련할 것인가와 깊은 관련이 있다. 이에 대해 성인법과 원칙적으로 동일한 철저한 사법적 모델을 주장하는 입장과 소년법에 대한 예외적인 모델로 복지모델

(또는 회복적 모델)을 주장하는 입장이 전통적으로 대립되어 왔다. 물론 사법적 모델을 주장하는 경우에도 절차와 교정에서 소년의 특성을 반영하고자 한다.

그렇다면 만 13세 범죄가 어느 정도 될지 검토할 필요가 있다. <표 1>을 보면 촉법소년 범죄 수는 5년 전에 비하면 상당히 늘어난 것으로 보이지만, 10년 전과 비교하면 크게 차이가 없는 것으로 나타나기도 한다. 형사미성년자 연령 하향 필요성을 주장하는 입장에서는 5년 전과 비교할 수 있겠으나, 반대 입장에서는 10년 전과 비교할 수도 있게 된다.

<표 1> 촉법소년 범죄 접수 현황 (단위: 명)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.9
건수	13,339	10,000	7,236	7,045	7,030	7,897	9,051	10,022	10,584	12,502	12,013

출처: 법원통계월보(2012~2022.9)

나아가 촉법소년의 강력범죄 추이에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 언론에서는 일반적으로 살인, 강도, 절도, 폭력, 성범죄(강간, 추행)을 5대 강력범죄로 보고 있지만, 대검찰청에서는 폭력, 흉악(살인, 강도 및 특정범죄가중처벌등에관한법률상에 규정된 강도, 보복범죄, 특수강도 등), 성폭력, 약취·유인, 방화·실화를 5대 강력범죄로 규정하여 관리하고 있다. 최근 5년간 촉법소년의 소년부 송치 현황 자료를 확인해보았을 때,³⁾ 언론에서 이야기하는 5대 강력범죄를 저지른 촉법소년은 2017년에서 2018년 소폭 감소한 이후 증가하고 있으며, 대검찰청에서 규정하는 5대 강력범죄에서 약취와 유인을 제외한 촉법소년의 수치는 증감을 반복하고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 촉법소년의 5대 강력범죄 현황 (단위: 명)

	2017	2018	2019	2020	2021
언론 5대 강력범죄 (살인, 강도, 절도, 폭력, 성범죄)	6,230	5,984	7,049	7,486	8,412
대검찰청 5대 강력범죄 (폭력, 흉악, 성폭력, 약취·유인, 방화·실화)	2,213	2,213	2,545	2,412	3,014

출처: 김희재의원실(경찰청 내부자료)

3) 김희재의원실. 작년 강도·강간 등 강력범죄 저지른 촉법소년 8천474명. 김희재의원실에서 경찰청의 내부자료를 인용하였다. 다만, 2021년 통계는 아직 보정되지 않은 미확정 통계로서 확정 통계와의 수치가 다를 수 있음을 밝히고 있다.

촉법소년과 직접 관련이 있는 것은 아니지만, 소년범죄 중 강력범죄 증가도 형사미성년자 연령 하향의 간접적 근거가 되고 있다. 이 가운데 마약사범과 성범죄 비율이 높아지는 것은 사회적으로도 우려를 나타낼 만한 변화이다. 이는 청소년의 신체적 성숙도가 변화되어 왔고 사회환경의 변화 영향도 있다고 하겠다. 이러한 경향은 서구의 청소년 범죄의 변화 양상과도 유사한 측면이 있다. 다만, 마약사범과 성범죄에 대해 강력한 제재가 필요하다고 할 수 있을지는 모르겠으나 형사처벌이 실효적인 대책이 될 것인지, 또는 사회적 책임으로 교육에서 해결해야 할 부분이 큰 것은 아닌지, 또는 형사미성년자 연령 하향만으로 재범예방에 충분한지 등은 추가적인 논의가 필요하다고 본다.

물론 형사미성년자 연령이 만 13세로 낮추어진다고 하더라도 만 13세 범죄의 경우 소년범죄로서 여전히 소년법 적용이 가능하기는 하다. 형사미성년자 연령이 만13세로 하향된다는 것은 만13세가 촉법소년에서 빠지게 된다는 것에 불과하다. 따라서 형사미성년자 연령 하향이 만 13세 소년의 촉법소년 제도 악용을 예방하면서도 여전히 소년법에 따른 처리가 가능한 측면이 있을 수는 있겠다.

2. 비교법적 검토

각국마다 소년사법제도에 대한 모델이 다르기 때문에 형사미성년자 또는 촉법소년의 연령을 비교하는 것은 쉽지 않다. 2012년 간행된 국회입법조사처 정책연구 보고서에 따르면 형사미성년자 관련 연령을 3가지 유형으로 분류하여 제시하고 있다. 첫 번째는 절대적 형사미성년자의 최저연령, 두 번째로는 형사책임 최저연령, 세 번째로는 소년사법제도 속에서의 형사책임연령으로 소년사법 적용연령과 형벌적용 가능연령을 구분하여 제시하고 있다. 이 연구에서는 14세 미만의 경우에도 형사책임을 부담하는 경우가 많다는 점을 지적하고 있고, 이후 형사미성년자 연령 하향을 주장하는 중요한 근거자료가 되고 있다. 그러나 이 연구에서 제시하는 연령이 형사미성년자 연령에 해당하는 것은 아니다. 저자는 각국의 소년사법제도에 따라 연령은 다르게 해석될 수 있다고 이야기하면서, 형사미성년자의 하한연령은 단순비교가 아닌 소년사법제도의 특성을 고려한 비교여야 한다고 말하고 있다(김성돈, 2012).⁴⁾

형사미성년자 연령에 대한 논의를 하기 위해 세계 각국의 형법 관련 연령 기준을 살펴보는 것이 보다 정확할 것이다. 각국의 형사미성년자 연령을 살펴보면, 우리나라와 비교하여

4) 이 연구의 오류 가능성에 대한 지적으로는 서울신문(2022.06.30.) ‘최저 7세’라던 촉법소년 국회 보고서 오류… 10년간 몰랐다. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220701008006> (마지막 검색일: 2022.11.18.)

형사미성년자의 연령이 낮은 국가는 프랑스 13세 미만, 캐나다 12세 미만, 중국 12세 미만, 홍콩 10세 미만이며, 우리나라와 같이 14세 미만인 국가는 독일, 일본, 대만, 카타르 등이 40개국 이상의 국가에서 규정하고 있다. 그리고 우리나라보다 높은 연령으로 규정하고 있는 러시아의 형사미성년자 연령은 16세 미만이나 중대범죄에 속하는 범죄를 저지르면 14세 미만으로 예외적용을 하고 있으며, 베트남 역시 형사미성년자의 연령은 16세 미만이지만 중대한 범죄인 경우 16세 이하도 형사처벌을 받게 된다.⁵⁾

이와 관련하여 유엔의 아동의 권리에 관한 협약(UN Convention on the Rights of the Child) 제40조에는 형사피의자나 형사피고인 또는 유죄로 인정받는 모든 아동에 대하여 아동의 사회복귀와 구성원으로서 역할의 촉진을 고려하여 처우를 받을 권리를 가진다고 인정하고 있다. 이에 따라 형법 위반의 혐의를 받거나 기소, 유죄가 인정된 아동에게는 특별히 적용할 수 있는 법률과 절차, 기관 및 기구 설립을 추진해야 하고, 형법위반능력(the capacity to infringe the penal law)이 없다고 간주되는 최저 연령을 설정해야 한다고 기술하고 있다. 또한 우리나라의 아동권리위원회 역시 형사미성년자 연령을 만 13세로 낮추는 개정안에 대한 우려를 표명하며 형사책임 최저연령을 만 14세로 유지하고, 만 14세 미만 아동을 범피자로 취급하거나 구금하지 않을 것을 촉구하였다(아동권리위원회, 2019). 또 유엔에서 발표한 아동사법제도와 관련한 논평에서도 아동권리협약에 형사책임의 최소 연령이 명시되어 있지는 않지만, 국제적으로 가장 일반적인 형사책임 최저연령은 14세라고 밝혔다. 더불어 12~13세의 아동은 추상적 추론 능력과 성숙도가 여전히 진화하고 있기 때문에 자신의 행동이 미치는 영향과 형사 절차를 이해하지 못할 것이라고 보고, 형사책임 최저연령을 14세 이상으로 정하기를 권고하고 있다. 나아가 형사책임 최저연령을 15세 또는 16세로 정하기를 권장하며, 어떠한 상황에서도 형사책임 최저연령을 낮추지 않기를 촉구하고 있다(Committee on the Rights of the Child, 2019).

3. 여론의 동향

형사미성년자 개정 논의에서는 국민들의 법감정이 중요하게 인식되는 측면이 있으므로 여론의 동향에 대해 살펴보는 것도 필요하다고 생각된다. 2022년 6월, 설문조사기관인 미디어리얼리서치코리아는 촉법소년 연령 하향과 관련하여 성인 남녀 3,506명을 대상으로 여덟 문항으로 구성된 여론조사를 진행하였다. 내용을 살펴보면 '현행법상 우리나라의 촉

5) 세계법제정보센터(2022.07.22.) 형사미성년자에 대한 세계 각국의 연령 기준 및 관련 법령. https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgs/TrendReadPage.do?CTS_SEQ=50132&AST_SEQ=3891&ETC=4 (마지막 검색일: 2022.11.18.)

법소년 기준은 만 10세 이상~만 14세 미만이며, 현행 기준이 시대적으로 적절하다고 보는가'라고 묻는 질문에 69.1%가 적절하지 않다고 응답하였고, 30.9%가 적절하다고 응답하였다. 또 '촉법소년 연령 하향에 대한 입장'에 대해서는 80.2%가 찬성, 14.5%가 중립/입장 없음, 5.4%가 반대라고 입장을 밝혔다. 그리고 '촉법소년 연령 기준 하향 시 촉법소년 범 죄율 감소 효과'에 대해서는 77.5%가 감소할 것이라고 예상하였으며, 17.5%는 변화가 없을 것, 그리고 5%는 증가할 것이라고 응답하였다. 이와 같은 결과를 통해 법무부는 형사 미성년자 연령 하향에 대한 긍정적인 여론이 추진 배경이라고 밝혔다(법무부, 2022).⁶⁾

하지만 법무부 주장의 근거로 사용된 문항 이외의 문항도 살펴볼 필요가 있다. 이 설문 조사의 첫 번째 문항은 '현재 우리나라 현행법상 촉법소년(형사미성년자) 기준을 몇 세까지로 알고 있는가'로 응답자들이 기본적으로 촉법소년에 대해 알고 있는지 질문하였다. 그런데 이 질문에서 55%가 '만 15세 미만까지'에 응답하였고, 35.9%만이 정답인 '만 14세 미만까지'에 응답을 하였으며, 10.4%는 '만 13세 미만까지', 9.7%는 '만 12세 미만까지'라고 응답하였다. 응답자 가운데 64.1%가 촉법소년의 기준 연령을 명확히 인지하지 못하고 있는 것을 확인할 수 있었는데, 응답자의 과반수가 형사미성년자 기준을 15세로 이해한 상황에서 연령을 낮추어야 한다고 생각했을 수 있다. 그리고 대부분 관련 설문조사의 시기가 소년범죄에 대한 언론의 자극적인 보도 이후에 실시되었다는 점에서 자칫 여론이 소년 범죄자에 대한 분노와 냉대가 만연한 시기에 이루어진 것은 아닌가 하는 우려도 있게 된다.

물론 한국법제연구원의 범의식조사에서도 소년범죄(19세 미만 범죄)에 대한 처벌 수준이 적정하다고 생각하는지에 대한 질문에 처벌 수위가 약하다(매우 약하다 포함)고 응답한 비율이 92%로 높게 나타났다(한국법제연구원, 2019). 그러나 본 보고서에서도 2018년 7월에 있었던 관악산 여고생 집단폭행 사건 이후 소년법 개정 혹은 폐지에 대한 논란이 지속되었다는 점을 조사연구의 한계로 지적하기도 하였다. 다만, 2021년 조사에서는 약하다(매우 약하다)는 응답이 83.2%로 여전히 높게 나타났다(한국법제연구원, 2021).

6) 법무부의 '소년범죄 종합대책'을 발표하는 보도자료에서도 해당 설문조사를 근거로 사용하였다.

Ⅲ. 형사미성년자 연령 하향의 타당성 검토

1. 책임의 본질과 범죄 발생 원인의 관점

소년범죄의 수가 증가하고 또 점차 흉폭화 되고 있을 때, 가장 먼저 논의해야 할 지점이 소년 개인에 대한 처벌이 되어서는 안된다. 범죄의 원인을 당사자인 소년에게서만 찾아 부담시키는 것은 자칫 개인을 향한 도덕적 비난만 부각시킬 수 있다. 소년범죄와 관련하여 의미있는 해석을 논할 수 있는 현상이 생긴다면 사회에서의 구조적 원인을 먼저 찾아야 한다. 책임의 본질이 비난가능성이라는 점에서 더욱 그러하다. 특히 가치관을 형성하는 과정으로 변화에 대한 수용성이 큰 소년들에게서 발생하는 문제에는 더욱 주변환경을 자세히 살필 필요가 있다.

소년범죄는 한가지 원인에서 일어나지 않으며, 개인과 환경의 상호작용한 결과라고 볼 수 있다. 소년범죄의 원인으로 첫 번째로 꼽히는 것이 가정환경 요인이다. 대부분의 개인은 가정에서 처음 공동체사회의 구성원으로서 역할을 부여받고, 가정 안에서 사회화가 시작되기 때문에 청소년의 인격형성에 큰 영향을 미친다. 특히 가족 중에서도 부모와의 관계가 강조되는데, 아동과 양육자의 정서적 유대는 애착이론(Attachment Theory)을 통해서도 그 중요성을 확인할 수 있다(Bowlby, 2008). 부모에 대한 애착의 결핍은 소년들이 비행(非行)을 시작하게 하는 중요한 원인이 된다. 이러한 측면에서 부모에 대한 애착은 소년에게 일종의 통제요인으로서 작용함을 알 수 있는데, 부모 애착 결여가 직접적으로 비행을 저지르도록 하는 요인은 아니더라도 부모에 대한 애착이 약하거나 없을 때 비행을 하게 될 가능성이 커진다(노성호, 2005: 301).

두 번째로는 학교 요인이다. 청소년기에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 학교를 꼽을 수 있는데, 부모와 자녀의 애착관계를 설명한 애착이론이 최근에는 교사와 청소년의 관계로 확장되어 적용되고 있다(Davis, 2003). 학교에서는 선생님과 더불어 또래 친구들을 만나게 된다. 최근 보호처분 경험이 있는 소년들을 대상으로 한 조사에서 가족이나 선생님보다 친구와 선후배 중심으로 강한 연결망을 갖는다고 하였으며, 연결망 내에 친구·동료의 비율이 높을수록 그리고 비행성향이 높은 사람들이 많을수록 일탈행동에 가담할 가능성이 크다고 밝혔다(박성훈, 2020). 이처럼 학교에서의 다양한 인적 관계를 통해서도 소년은 긍정적, 부정적 영향을 받으며 성장하게 된다.

세 번째로 지역사회 요인이다. 이웃들과 친밀하게 상호작용하고 지역사회에 소속감을 느끼게 되면, 청소년들은 일상적 스트레스를 겪고 있더라도 이를 해소할 수 있다. 지역사회

구성원과의 신뢰를 기반한 소통이 청소년들의 건강에 긍정적인 영향을 주는 것이다(김영미, 2013; 박성준, 2018). 앞서 설명한 보호처분 경험이 있는 소년들의 연결망은 같은 동네 중심의 지리적 연고에 기반을 두고서 호혜적 측면과 규범적 측면의 영향을 모두 갖지만, 긍정적 영향보다는 비행유혹과 같은 부정적 영향을 더 크게 주고받는다고 하였다(박성훈, 2020). 지역사회의 범죄율이 높을수록 소년들이 비행청소년을 친구로 둘 가능성이 높다는 연구도 있다(주영선·정익중, 2020).

2. 일반예방효과의 관점

법무부의 소년범죄 종합대책에서 형사미성년자의 연령 하향이 필요한 이유로 가장 먼저 촉법소년 범죄의 증가를 꼽았는데, 특히 보호처분을 받은 소년 중에서 13세가 크게 증가하고 있다고 하였다. 그렇다면 형사미성년자의 연령을 낮추어서 소년의 형사처벌 대상을 확대한다면 과연 소년범죄가 예방되는 효과를 낼 수 있을지 생각해봐야 한다. 촉법소년의 연령이 축소되고 「형법」에 따른 형사처벌 대상이 확대된다면 건전육성과 갱생보호의 기회를 제공한다는 「소년법」의 이념으로부터 멀어지게 될 뿐만 아니라 이들의 재범이 증가하고 결국에는 전체적인 범죄의 수는 줄어들지 않을 것이라는 견해도 설득력이 있기 때문이다(강경래, 2017).

형사미성년자의 연령 하향으로 소년범죄가 줄어들지 않는다는 것은 외국의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 미국은 1990년대 소년법의 형사이송제도를 확대하여 강력 범죄를 저지르거나 재범의 위험성이 큰 소년법은 소년법원이 아닌 형사법원으로 보내지며 중범죄자가 되고, 성인교도소에 수감되는 소년법들의 수도 증가하였다. 하지만 소년법의 범죄감소 및 재범억제효과는 기대에 미치지 못했는데, 미국의 경험적 연구에서 추적 평가연구 결과를 통해 형사이송된 소년들의 재범률이 높음은 물론이고 재범을 하는 데에 걸리는 시간도 짧은 것을 밝혔다(박미량, 2014). 덴마크 역시 2010년 형사미성년자 연령을 15세에서 14세로 하향했지만, 연령을 낮춘 후 형사처벌을 받은 14세 소년의 재범률이 오히려 증가하는 부작용이 발견되었다. 뿐만 아니라 기대했던 전체 소년범죄의 수 감소도 없었다고 평가하여, 불과 2년만인 2012년에 결국 형법개정을 통해 형사미성년자 연령을 다시 15세로 상향 조정하였다.⁷⁾

일본에서는 1997년 만 15세 소년이 다수의 초등학생을 살해하고 중경상을 입힌 '사카키

7) 청와대국민청원(2020.06.02.) 켄트카 훔쳐 사망사고 낸 청소년 엄중처벌 청원에 대한 강정수 디지털소통센터장의 답변. <https://youtu.be/IRIWM8wEXx8> (마지막 검색일: 2022.11.18.)

바라(酒鬼薔薇) 사건을 계기로 하여 2000년에 형사처분이 가능한 형사미성년자 연령을 기존의 16세 미만에서 14세 미만으로 낮추었으며, 이후 벌어진 소년범죄들을 계기로 2007년에는 소년원 송치 대상 연령을 기존의 만 14세 미만에서 만 12세로 하향하였다(강경래, 2017: 2-3). 형사미성년자의 연령을 하향한 2000년 이후 일본의 소년범죄의 현황은 <표 4>와 같다. 촉법소년의 수가 지속적으로 감소하고 있지만 일본 「소년법」 전문가들의 의견에 따르면 이러한 현상은 형사미성년자 연령 하향과 같은 엄벌정책보다는 1990년대 이후 진행되고 있는 지속적인 촉법소년의 감소세와 저출산·고령화의 영향으로 해석하고 있다(廣瀬健二, 2012). 결국 엄벌화를 기반으로 소년의 형사처벌을 확대해왔음에도 불구하고 소년범죄의 양적·질적인 측면에서 아무런 효과를 얻지 못했다는 회의론이 커졌다(강경래, 2012: 4). 전체 소년법 중에서 촉법소년이 차지하는 비율이 2000년에는 약 13%에서 2020년에는 약 23%로 증가한 것을 통해서도 형사미성년자의 연령 하향이 촉법소년의 범죄를 줄이는 것에 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 없다.

<표 3> 일본의 소년에 의한 형법범 검거인원 및 인구비(연령층별) (단위: 명)

	총 수			촉법소년		연소소년		중간소년		연장소년	
	검거인원	인구비	소년비	보도 ⁸⁾ 인원	인구비	검거인원	인구비	검거인원	인구비	검거인원	인구비
2000	152,813	1,088.8	46.3	20,477	396.2	56,305	1,996.1	52,455	1,746.2	23,576	775.2
2001	158,721	1,155.8	46.0	20,067	399.0	57,874	2,117.3	56,162	1,912.9	24,618	811.4
2002	162,280	1,207.6	44.1	20,477	415.5	56,528	2,117.3	58,636	2,080.9	26,639	881.4
2003	165,973	1,265.4	41.3	21,539	443.7	56,945	2,206.5	58,299	2,135.5	29,190	989.4
2004	155,051	1,209.3	37.9	20,191	418.9	52,358	2,090.0	53,841	2,018.6	28,661	1,013.1
2005	144,255	1,146.4	35.4	20,519	426.9	49,596	2,030.9	48,370	1,870.1	25,770	937.9
2006	131,623	1,058.8	32.6	18,787	391.8	45,560	1,878.4	43,806	1,740.4	23,470	871.0
2007	121,165	987.9	31.6	17,904	373.6	43,921	1,826.8	38,696	1,579.2	20,644	788.6
2008	108,592	894.5	30.4	17,568	367.8	39,809	1,659.4	33,617	1,386.8	17,598	692.7
2009	108,358	900.9	30.9	18,029	380.1	41,491	1,718.9	32,230	1,341.8	16,608	672.7
2010	103,627	864.7	30.4	17,727	374.1	39,006	1,624.1	30,298	1,247.6	16,596	686.9
2011	94,369	787.2	29.3	16,616	352.1	35,553	1,494.7	27,589	1,126.3	14,611	598.8
2012	79,430	666.5	26.4	13,945	298.6	28,715	1,201.0	23,647	982.6	13,123	535.7
2013	69,113	583.9	25.1	12,592	273.1	25,230	1,061.2	20,057	843.3	11,234	454.7
2014	60,251	514.2	22.9	11,846	261.2	21,135	896.4	17,002	710.9	10,268	421.9
2015	48,680	419.4	19.5	9,759	220.3	15,146	640.7	14,448	599.1	9,327	388.4
2016	40,103	347.1	17.1	8,587	197.1	11,162	478.8	11,772	489.7	8,582	348.6
2017	35,108	307.2	15.7	8,311	192.9	8,951	392.2	10,020	421.6	7,826	318.1
2018	30,458	269.6	14.3	6,969	162.6	7,023	315.0	9,179	393.3	7,287	297.6
2019	26,076	233.4	13.1	6,162	143.9	5,271	242.5	8,213	359.6	6,430	264.6
2020	22,552	201.9	12.0	5,086	118.7	4,500	207.0	7,181	314.4	5,785	238.1

주: 경찰청의 통계, 경찰청 교통국의 자료 및 총무성 통계국의 인구 자료에 의한다. 범행시의 나이에

8) 보도(補導)란, 범죄 예방을 위해 소년을 주의 및 지도하는 조치이다.

따른다. 다만, 검거시에 20세 이상이었던 자를 제외한다. 촉법소년은 10세 이상 14세 미만 인구이다. 인구비는 각 연령층의 소년 10만 명당 형법범 검거(보도)인원이다.

출처: 日本法務省(2021) 令和3年版犯罪白書

3. 특별예방효과의 관점

형사미성년자의 연령 하향을 찬성하는 측에서는 흉악한 범죄를 저지르는 소년들이 더 이상 「소년법」 하에서, 그리고 보호처분(소년원 포함)이나 소년교도소에서 교화될 수 없다고 주장한다. 그렇다면 이들이 교도소로 보낸다고 하여 과연 개선된 결과를 낼 수 있을지 신중한 검토가 필요하다. 처벌을 통한 개선과 교화를 목적으로 하기엔 제도에 따른 부작용이 크다.

범죄소년의 재범률을 살펴보면 2012년 37.3%, 2013년 41.6%, 2014년 37.8%, 2015년 36.1%, 2016년 34.4%, 2017년 33.0%, 2018년 33.8%로 증가와 감소를 반복하고 있다. 그리고 재범을 저지른 범죄소년 중에서 3범 이상이 50.8%를 차지하고 있으며, 강력범인 강도의 재범률은 평균 63.4%로 매우 높게 나타났다(경찰청, 2018). 이처럼 형사미성년자의 연령 하향은 더 많은 소년들에게 교정과 교화의 기회 없이 범죄자로 낙인 찍는 일이 될 수 있다. 전과자라는 낙인은 소년에게 사회적 반항심과 적개심을 일으킬 수 있고, 교정 시설에 수용으로 인해 범죄를 학습할 우려가 있다(박광현, 2016: 99-100). 이와 같은 사회적·개인적 낙인은 소년이 성장한 후 성인범죄로 이어질 가능성도 커지는 등 부정적 기능이 생길 것이고, 재사회화와 특별예방의 효과를 거두기는 더 어려워질 것이다(박수희·문준섭, 2018). 소년은 교화와 개선의 가능성이 높기 때문에 소년범죄자에게 범죄학습이나 낙인효과가 우려되는 형사처분에 의한 시설내 처우를 최소화하고, 소년사법절차에 규정되어 있는 보호조치, 사회내 처우, 화해권고 등의 구금회피를 위한 방안을 더욱 확장하여 적극적으로 활용해야 한다(강경래, 2017: 35, 박수희·문준섭, 2018: 163).

4. 소년 보호의 이념과 국민 법감정 충돌 문제

「소년법」은 형사처분에 관한 특별한 조치로서 보호이념에 근거하고 있다. 범죄를 범한 소년에 대해 보호적·복지적 측면에서의 보호조치가 우선되면서 개선과 갱생의 기회를 부여하여야 한다는 사회적 기대감이 요구된다. 이러한 이유로 인해 소년범죄의 방안 마련에서 형사미성년자의 연령 하향을 일순위로 고려하는 것은 소년보호 이념과 배치될 수밖에 없

다. 또한 소년에게 형사제재를 확대하는 방안은 아동권리협약과도 명백하게 모순된다. 아동권리협약 제40조는 모든 아동이 타인의 인권과 기본적 자유에 대한 존중심을 강화하고 아동의 연령에 대한 고려와 함께 사회복귀 및 사회에서 맡게 될 발전적인 역할의 바람직성을 고려하는 등 인간존엄성과 가치에 대한 의식을 높일 수 있는 방식으로 처우받을 권리가 있음을 인정하고 있기 때문에, 협약과 모순되지 않는 방향 설정도 필요하다(박수희·문준섭, 2018: 159-160).

반면, 국민들의 법감정은 「소년법」의 취지와는 다르게 흘러가고 있다.⁹⁾ 이러한 여론은 기사와 댓글 내용의 변화를 통해서도 확인할 수 있는데 지난 15년간 인터넷 뉴스와 댓글에 나타난 여론의 변화를 분석한 결과, 소년범죄에 대해 가정 내의 교육 문제에서 강한 처벌이 필요한 사회문제로 인식이 변화하였으며 특히 최근 5년 동안 강한 처벌을 위해 형사미성년자 제도의 변경 및 「소년법」 폐지의 여론이 급부상하였다. 즉, 국민들은 현재의 소년법체계가 범죄로부터 사회를 제대로 보호하지 못하는 것이고, 형사미성년자의 연령을 조정하는 것만이 지금의 문제를 해결할 수 있다고 보는 것이다(최재훈·노승국, 2022). 이와 같은 사회적 분위기는 언론에서 피해자의 피해심각성을 부각시키면서 더불어 소년법에 대한 혐오감, 적대감정을 자극하였기에 나타난 현상이라는 점을 부정할 수 없을 것이다. 언론보도의 영향으로 국민여론은 소년범죄를 우리 사회의 큰 문제로 인식하게 만들고 있다. 여론의 흐름에 따라 소년사범의 이념인 보호주의에 대한 회의적 시각이 팽배해지고, 엄벌주의의 입장이 강조되면서 형사미성년자의 연령 하향과 같은 형사제재범위를 확대하려는 결과를 불러일으킨 것이다(문희태·류병관, 2017: 74).

이러한 국민들의 법감정을 배경으로 정부는 피해자의 인권, 즉 피해자 감정에 대한 배려를 위해서라도 형사미성년자의 연령을 낮춰야 한다고 하며, 피해자는 범죄의 위험성에 비해 처벌이 약하다고 생각할 수 있다고 하였다. 특히 피해자적 관점에서 생각해보았을 때, 범죄피해를 입은 것은 가해자의 나이가 얼마냐에 따라 피해의 정도가 달라지는 것이 아닌데, 가해자의 처벌은 나이에 따라 상대적으로 가볍게 이루어진다면 피해자는 억울한 감정이 생길 수 있다고 한다.¹⁰⁾ 이처럼 피해자의 입장을 생각하는 여론이 확산되며 「소년법」 개정 및 폐지에 더 힘이 실리게 된다. 또 촉법소년들의 범죄에서 등장하는 여론 중, 촉법

9) 지난 문재인정부의 국민청원 1호 답변은 「소년법」 개정과 관련한 촉법소년의 연령 하향에 관한 내용이었다. 2017년 부산에서 14세 중학생들이 또래 중학생을 때려 크게 다치게 한 사건이 발생하자, 「소년법」을 개정해달라는 청원이 제기되고 청원인이 39만6천여명을 넘겼다. 이후 2018년 대구 여중생 성폭행 사건과 2019년 수원 노래방 집단폭행 사건, 2020년 대전 랜타카 빵소니 사건 등 「소년법」 개정 및 폐지와 관한 여론이 커지기 시작하였다.

10) YTN(2018.10.16.) [김호성의출발새아침] 표창원 "인천 여중생 사건, 촉법소년 부모에게도 책임 물어야". https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201810160802430790 (마지막 검색일: 2022.11.18.)

소년이 「소년법」을 악용한다는 것이다. 형사미성년자인 촉법소년은 형사처벌되지 않기 때문에 형벌에 저촉되는 행위를 하여도 책임무능력자로서 형벌이나 보안처분은 할 수 없고, 보호처분만이 가능하다. 수사기관에서는 경우에 따라 훈방조치를 하거나, 분류심사에 따른 보호처분을 하고 있다.

물론, 범죄를 범한 소년에게 무조건적인 온정주의 처분을 하는 것은 국민들의 여론이 악화되는 것은 물론이고, 소년 그 자신에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 범죄를 저지른 소년법에 대한 처분은 스스로의 행동에 대한 처벌과 동시에 사회에서 더 이상 위험한 존재로서 남지 않도록 장기적인 관점에서 그들을 보호하는 동시에 사회를 보호해야 할 것이다(최재훈·노승국, 2022: 117). 그렇다고 국민들의 법감정을 만족시키기 위해 형사미성년자 연령을 하향하는 것고 경계해야 한다고 본다. 앞에서 살펴본 것처럼 책임무능력자 연령을 낮춘다는 것이 일반예방효과나 특별예방효과가 있다고 단정하기 어렵기 때문이다. 자칫 피해자와 국민의 법감정을 만족시켜주는 대신 범죄의 구조적 원인을 찾지 못하고 회복적 사법을 실현하지 못하는 것에서 오는 피해가 더 클 수 있다. 따라서 이러한 점을 보완할 대안의 모색이 필요하다.

IV. 대안의 모색

1. 소년법 상 교육 기능의 강화

「소년법」은 ‘반사회성이 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별조치를 함으로써 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적’(제1조)으로 제정되었다. 형사미성년자의 연령을 하향하여 촉법소년에게도 형사처벌의 가능성을 갖게 하는 것은 「소년법」의 취지에 맞지 않는다. 설령 형사미성년자 연령을 만 13세로 하향하더라도 법원에서 소년법원으로 송치한다면, 즉 운영에서 「소년법」을 우선한다면 형사미성년자 연령 하향이 큰 영향을 미치지 않는다. 물론 법무부는 범죄소년에게 심리적인 위하를 주는 것이 목적일 수도 있지만, 이러한 목적으로 형사미성년자 연령을 하향하기에는 부작용이 훨씬 더 크다고 볼 수 있다.

형사미성년자의 연령을 하향하기보다는 「소년법」의 교육을 통한 회복적 사법(Restorative Justice) 모델 강화를 우선 추진해야 한다. 소년범죄자의 연령이 낮아지고 재범률이 높아지는 것은 그동안 소년범들 대상으로 이루어졌던 교정 정책과 프로그램 등이

효과적이지 못했다는 사실을 알려주는 것이기도 하다(이금숙, 2015: 184). 지난 2007년에는 촉법소년의 연령을 만 12세~만 14세 미만에서 만 10세~만 14세로 개정하였다. 하지만 직접 소년범죄자들을 만나는 법관조차 촉법소년의 하한 연령만 낮췄을 뿐 촉법소년의 처우와 관련해서는 추가적인 대책이 마련되지 않았다고 지적하였다(한숙희, 2008: 67). 「소년법」 개정이 “처벌 위주에서 교화·선도 중심으로”라고 내세우면서 실제로는 형벌권만 강화한 것이라고 볼 수 있다(이덕인, 2012: 19; 최병각, 2007: 29).

소년법의 교육을 통한 회복을 강조하는 방안으로서, 범죄를 저지른 소년에게 권위적인 재판과 징벌적 교정 이전에 교육적 선도를 위해 청소년참여법정을 활용할 수 있다. 청소년법정이란 초기 비행 단계에서 전통적인 소년 사법 체계를 대신하여 또래 청소년과 지역 공동체가 자치 법정을 구성하고 핵심적인 역할을 수행하는 것을 말한다(법무부, 2006). 청소년참여법정은 1983년 미국에서 경미한 범죄를 저지른 소년들을 위한 법교육 프로그램의 일환으로 시작된 청소년 법정(Teen Court)을 벤치마킹한 제도로, 재범을 방지하기 위해서 범죄행위에 대한 판결을 내리는 것만 강조하기 보다는 또래 배심원단으로부터 부여받은 과제를 이행하는 것이다. 공식적인 사법절차에서 낙인찍히기 전에 교육적 절차에 따라 문제행동을 개선한다는 측면에서 청소년참여법정은 우회제도로 볼 수 있다(이소연, 2007; 이지혜, 2018). 청소년참여법정을 경험한 가해소년에 대한 조사에 따르면 또래에 의해 재판받는 것에 거부감이 없고(76.9%), 오히려 다행이라고 느끼는 것으로 나타났다(80%). 그리고 약 80%의 가해소년이 자신과 비슷한 상황에 처한 소년이 있다면 일반 소년재판절차 보다는 청소년참여법정에 참여하도록 권유하고 싶다고 응답하였다. 성과 측면에서도 가해소년의 반비행에 대한 반성, 법의식 등 태도가 긍정적으로 변화하였고, 재범률도 낮아지고 있다고 평가하였다(김지선·박혜석·송현중, 2014). 청소년참여법정은 현재 「소년법」에 규정 없이 제9조(조사 방침)와 제11조(조사명령)를 근거로 하여 이루어지고 있다.¹¹⁾ 명확한 법적 근거를 통해 안정적인 운영이 확대된다면 소년의 회복에 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

또한 개선된 환경과 지원을 통한 회복을 강조할 수도 있다. 우리나라의 유일한 소년구급 시설인 김천소년교도소는 노후화되고 학과교육 과정이 미흡하여 학업단절의 우려가 존재한다. 그리고 보호관찰 전담인력 1인당 대상 관리 소년이 47.3명으로 OECD 국가 평균인 37.6명에 비해 많은 편이다. 법무부의 소년범죄 종합대책에서는 형사미성년자의 연령 하향뿐만 아니라 소년원과 소년교도소에서의 교육과 교정 강화도 내용으로 포함하고 있다. 소년원에서 교육성적이 양호한 소년은 임시퇴원과 보호관찰이 부과될 수 있지만, 오히려 교육성적이 불량한 만기퇴원 소년은 보호관찰을 부과할 수 없기 때문에 퇴원 이후 연속적인

11) 20대 국회에서 오신환 의원이 대표발의한 소년법 일부개정안에서 청소년참여법정제도의 법적 근거를 명확히 해야 한다는 법안을 발의하였지만 임기만료폐기됨.

관리가 어려워진다. 보호관찰 부가처분에서도 맞춤형 보호가 필요하다. 중독 문제가 있는 소년은 치료와 재활이 필요하고, 보호환경이 열악한 소년에게는 복지지원이 필요함에도 불구하고 현재 「소년법」에서는 상담이나 교육, 외출제한, 보호자 특별교육으로 제한되어 실효성이 떨어진다고 볼 수 있다(법무부, 2022). 법무부는 현재 소년범죄를 일으키는 소년들을 대상으로 한 교육·교정의 문제점과 재범방지 인프라 부족, 보호절차 인권침해, 체계적인 소년범죄 예방정책 부재 등의 문제점과 한계에 대해 잘 알고 있는 것으로 보인다. 형사 미성년자의 연령 하향 전에 선행되어야 할 제도를 먼저 살피고, 소년범들의 회복 가능성을 높이는 방향으로 개선해야 한다.

2. 학교에서 생활지도 강화

오늘날 소년들의 비행은 ‘갑자기 폭발’하는 특징을 가진다. 주위에서 예상하지 못한 상황에서 갑자기 공격을 가하면서, 보통 아이가 갑자기 중대한 비행에 이르는 것이다(황미혜·변상해, 2020: 703). 소년에 대한 생활지도는 학교가 가정에서보다 더 효율적일 수 있는데, 학교에는 선생님이라는 수직적인 관계와 친구라는 수평적인 관계가 공존하기 때문에 공동체 안에서 서로 다른 구성원과 함께 어울리는 것에 대해 다각적으로 접근하여 익힐 수 있다. 또한 학교에서는 명확한 규범이 존재한다. 핵가족화되어 소수의 인원으로 구성된 가족에 비해서 많은 사람들이 모여있는 학교에서는 학교의 교칙이나 각 선생님들만의 규칙이 형성되고, 친구들 사이에서도 다양한 약속이 이루어진다. 가정에서보다 훨씬 더 다차원적인 규범을 동시에 따르면서 통제적인 생활을 하게 되는 것이다. 그리고 선생님과 또래 친구들은 규범을 가진 구성원임과 동시에 소년에게 중요한 사회적 지지자 역할을 한다.

소년들에게 효과적인 생활지도를 할 수 있는 역할로 학교 교사를 꼽을 수 있다. 소년들은 연령이 증가할수록 가정보다는 학교에서 만나는 교사의 영향을 더 크게 받는다. 보호소년 가운데 67.4%의 직업이 대부분 학교에 다니고 있는 학생인 만큼(대법원, 2021), 학교에서 교사의 생활지도와 교육이 매우 중요하다. 특히 범죄행위를 하거나 우려가 있는 소년에게는 법교육이 더욱 강조되어야 한다. 법교육은 공동체 구성원에게 사회적 규범을 가르치는 것으로, 사회통합교육으로 시작하여 시민성교육, 범죄예방교육으로 범위가 점차 확장되었다(곽한영, 2016). 법교육이 범죄를 저지른 소년에게 권리와 책임을 교육하기 위한 혁신적인 접근법 중의 하나라는 것은 이미 선진국에서는 잘 알려진 사실이다. 소년들은 법교육을 통해 법치주의 사회를 살아가는데 필요한 지식과 경험을 습득함으로써 법을 준수하게 되고 친사회적 태도를 갖게 되어 비행을 예방하는 효과를 얻을 수 있다(김태명·백승흠·조

진우, 2009: 19). 따라서 범죄예방을 위한 효과적 수단으로서 법교육이 실시되어야 하고, 다수의 소년들에게 포괄적이고 안정적이게 교육을 하기 위해서는 학교에서 교사의 생활지도와 함께 이루어져야 한다.

이외에도 학교전담경찰관 제도를 활용할 수 있겠다. 2011년 대구 중학생 투신사건을 계기로 학교폭력이 사회적 문제로 대두됨에 따라, 2012년부터 학교전담경찰관 제도를 운영하고 있다. 이들은 주기적으로 학교를 방문하여 학교폭력 현황 파악과 학생과 면담을 하며 학교폭력 예방 및 대응 활동을 하기도 하고, 학교·가정 밖 청소년에 대해서도 상담·보호·의료·자립 등 도움이 필요한 경우 사안에 따라 전문기관에 연계한다. 또 피해자 대상 추가 피해 방지 및 전문상담 등 연계하고, 가해자 대상 선도프로그램·선도심사위원회 회부하는 등 예방부터 사후관리까지 학교 혹은 학교 밖에서 일어날 수 있는 폭력에 대한 전반적인 관리를 하고 있다(경찰청, 2021). 이들은 중·장기적 안목에서 소년 문제를 대할 존재이자 회복적 사법의 일원으로서 지역공동체에서 회복적 프로그램의 원활한 진행을 돕고 공권력의 상징으로 기능할 수 있고, 나아가 지역공동체와의 협력체계를 유지하게끔 매개역할을 할 수 있을 것이다(황정용, 2022: 365). 학교전담경찰관 제도가 학교폭력이나 청소년 범죄를 예방하고 학교 내에서 사건을 회복적으로 처리하는데 바람직하게 작용될 수 있다.

3. 부모(보호자) 책임 강화

형사미성년자에게는 형사처벌이라는 응보적 책임이 면제되고, 대신 보호처분의 책임을 성실히 이행해야 한다. 촉법행위보다는 ‘소년’이라는 특성에 초점에 맞춰진 것이다. 소년들에게 올바른 것을 교육하고 잘 자라도록 도와주는 것이 형사미성년자에게 적용되는 사법의 정의이다. 다만, 피해자의 시각에서 본다면, 형사미성년자의 보호처분은 가해소년이 재범을 저지르지 않고 잘 자랄 수 있도록 필요한 조치들로만 인식될 수 있다. 소년범죄자에게도 피해의 회복을 위한 책임을 지게 하는 것이 중요하다. 소년에 대한 회복적 사법은 영국의 소년사법제도에서도 찾을 수 있다. 최근 영국에서는 소년범죄자에 대한 ‘책임’을 강조하고 있는데, 이로 인해 범죄예방적차원의 접근에 따라 규제하면서 소년사법의 적용범위가 넓어졌다는 점과 부모에게도 일정한 제재를 가할 수 있게 된 점에서 변화가 생기고 있다(강지명, 2018). 영국은 2003년 「반사회적행동방지법(Anti-social Behaviour Act)」과 함께 부모의 책임이 강조되었다. 소년이 범죄행위나 반사회적 행동을 하였거나 그러한 위험이 있을 때 소년의 부모와 양육계약을 체결할 수 있다. 양육계약에는 (1)아동·소년의 범죄행위·반사회적 행동을 방지하기 위해서 계약사항에 명시된 내용을 준수하겠다는 보호자의 동의

가 있을 것, (2)해당 사항을 준수하기 위하여 부모를 지원하는 것에 소년범죄대응팀(Youth Offending Team)이 동의할 것, (3)부모와 소년범죄대응팀이 서명할 것, (4)계약위반과 관련하여 법적 의무가 발생하지 않는 것 등의 내용이 포함된다.¹²⁾

독일은 「형법」 171조에 따라 16세 미만의 자녀가 범죄를 저지르거나 범죄성향을 보이면 보호 또는 교육의 의무를 위반했다는 이유로 소년의 부모나 보호자를 3년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌할 수 있다.¹³⁾ 중국에서도 「형법」 17조에 따라 16세 미만인 소년범죄자가 형사처벌을 받지 않을 경우 부모·후견인을 교도하고 필요시 법에 따라 교정교육을 받도록 한다. 또한 「미성년자 범죄예방법」에 부모와 학교, 지역사회 등에서의 소년의 범죄 예방과 재범 방지를 위한 협력을 강조하고 있다. 소년에 대한 범죄 행위에 대해서 제지·단속하고 지도·교정·보호관찰 등의 조치를 취하거나 사회봉사활동 명령을 내릴 수 있다고 하고 있으며, 부모는 해당 소년을 관리·지도할 책임을 지며, 교정 및 교육적 조치 시행에 적극적으로 협조해야 하고, 부모 또는 기타 후견인이 법에 따라 후견 의무를 이행하지 않는 경우에도 조치를 취할 수 있다.¹⁴⁾

우리나라는 「민법」 제775조 제1항에서 부모에게 감독자 책임을 인정하고 있고, 책임능력이 있는 소년의 불법행위에 대해서는 부모의 의무 위반과 미성년자의 행위 사이 인과관계가 있는 경우 「민법」 제750조에 따른 불법행위 책임을 인정한다. 하지만 그 인정 요건이 명확하지 않고, 인정하는 사례도 많지 않다. 또한 우리나라는 자녀의 범죄행위와 관련하여 부모에게 형사 처벌을 가하지 않는다. 다만 「소년법」 제32조의2 제3항에 따라 보호자에게 특별교육명령을 받는 것을 명령할 수 있다. 부모가 소년의 문제를 자각하여 재범이 생기지 않도록 하는 책임을 부여한 것이다. 소년범죄에 대한 부모의 책임을 명문화할 만큼 소년범죄의 예방에 있어서 부모의 역할은 매우 중요하며, 그 필요성이 더욱 강조되거나 확대될 가능성 또한 충분하다(강경래, 2011: 2). 부모의 책임을 강화하는 것 자체가 피해자의 회복을 강조한다는 것으로 이해될 수 있고, 소년의 형사처벌이 비교적 가벼워지는 만큼 부모의 책임 강화는 피해자와 가해소년 모두에게 회복적 책임으로 볼 수 있다.

4. 법교육 및 인권교육 강화

형사정책연구원에서 조사한 결과에서 청소년의 법의식이 발달할수록 심각한 수준의 비행행위가 낮아진다고 밝혔다(김준호, 2004). 또한 법의식 발달 수준에 따라 발달 수준 상위

12) Anti-social Behaviour Act §25.

13) Strafgesetzbuch § 171.

14) 中华人民共和国刑法 第十七条; 中华人民共和国预防未成年人犯罪法

집단, 중위집단, 하위집단으로 나누어보았을 때, 법의식 발달 수준이 높은 청소년들은 우리 사회를 정의롭지 않다고 인식하더라도 이러한 태도가 법을 위반하는 데 영향을 미치지 않는다. 하지만 법의식 발달 수준이 낮은 청소년들은 사회를 부정적으로 인식하는 태도가 법을 어겨도 무방하다는 생각을 가지며, 법위반을 합리화 수단으로서 영향을 주고 있다고 보았다(김준호, 2007).

법에 대해 배우고, 생각하고, 토론하며 사회구성원들과 상호작용하는 과정을 통해서 사회의 규범체계를 익히고 그 가치를 인정하며 스스로 공동체의 주인으로서 자리매김하게 된다. 법교육이 일탈이나 범죄를 저지른 사람들의 약한 사회적 유대관계를 복원시킬 수 있게 되는 것이다(곽한영, 2016: 66).

또한 학생인권조례 제정을 통해서도 촉법소년들의 범죄 예방 방안을 모색해볼 수 있다. 학생인권조례는 2010년 경기도에서 처음 제정된 이후로 광주광역시, 서울특별시, 전라북도, 충청남도, 제주특별자치도, 인천광역시가 이어 제정하여 시행하고 있다. 정설미와 정동욱(2020)의 연구에서는 학생인권조례 시행과 중학교의 학교폭력 사이 관계를 분석하였는데, 학생인권조례 시행지역 내 중학교의 학교폭력 심의건수가 평균적으로 약 11.2% 유의하게 감소한 것을 밝혔다. 특히 학교폭력이 비교적 많이 발생하는 75분위의 학교에서만 약 25%의 학교폭력 발생빈도가 감소하는 효과가 나타났는데, 즉 학교폭력 발생빈도가 높은 학교일수록 학생인권조례가 학교폭력을 더욱 유의하게 감소시킨다는 것이다. 이러한 결과는 학생인권조례 제정·시행이 학교폭력의 악순환을 끊을 수 있는 가능성을 내포하고 있다는 것을 확인할 수 있다.¹⁵⁾

물론 학생인권조례만으로 학교폭력과 같은 소년범죄를 해결할 수 있다는 것은 아니다. 다만, 학생인권조례의 시행이 학교의 인권침해 환경 개선에 긍정적인 영향을 미치고, 더불어 학교의 인권침해 요소를 감소시키고 있다는 연구에서도 확인할 수 있듯이(박환보, 2021), 제도를 통하여 문제적 환경을 개선한다면 주변환경에 많은 영향을 받는 소년들에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 현재 학기당 2시간으로 규정되어 있는 인권교육의 시수를 늘릴 필요가 있다.

법교육을 위해 법문화진흥센터를 활용할 수도 있겠다. 「법교육지원법」에 따라 법교육을 주목적으로 하거나 법교육 실시능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 법교육위원회의 심의를 거쳐 법문화진흥센터로 지정할 수 있도록 하고 있다. 각 지역의 청소년비행예방센터는 법문화진흥센터로 지정되어 법교육과 학교폭력 예방교육, 보호자 교육 등이 이루

15) 정설미·정동욱(2020)의 연구는 당시 학생인권조례가 제정·시행되고 있는 경기도, 광주광역시, 서울특별시, 전라북도 네 곳을 대상으로 이루어졌다. 충청남도, 제주특별자치도, 인천광역시는 해당 연구 이후 학생인권조례가 제정·시행되었다.

어지고 있고, 한국법교육센터, 한국사법교육원, 동작청소년문화의집, 부산대학교와 목포대학교 등도 법문화진흥센터로 지정되어 운영되고 있다. 각 지역에서 여러 기관들이 법문화진흥센터로 지정되어 법교육을 실시하고 있다는 것은 고무적이다. 다만, 청소년비행예방센터에서 진행되는 교육이 대상자들의 개별 특성에 대한 이해가 없이 집단으로 실시된다는 비판이 있다(박은영·권해수, 2021). 형사미성년자에 대한 보호처분이 교육과 복지의 이념을 기반으로 하고 있는 만큼, 법교육과 인권교육의 강화를 통해 소년범죄자들의 재범을 방지하고 공동체의 규범을 지키는 것을 기대할 수 있다.

V. 결론

21대 국회에 형사미성년자의 연령 조정과 관련하여 「형법」과 「소년법」을 개정하자는 발의안은 11건이 계류되어 있으며, 모두 현행보다 연령을 하향하자는 내용이다. 발의한 의원 수만 해도 100명이 넘는다. 19대 국회에서 발의된 이후 10년 만에 형사미성년자의 연령 하향에 동의하는 국회의원 수가 대폭 증가한 것에서 소년범죄, 특히 촉법소년의 범죄가 사회에서 큰 문제로 보여지고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 반대로 10년 넘게 형사미성년자 연령이 조정되지 못하고 논쟁 중이라는 것은 그만큼 쉽게 접근하여 해결할 수 없다는 뜻이기도 하다.

세계 각국의 입법태도를 보더라도 형법상의 미성년자연령을 낮추는 것보다는 소년법상 보호처분의 대상자의 연령을 낮추는 방안과 아동방임대책을 보완하는 방법이 선호되고 있다. 소년의 비행과 범죄의 원인은 본인에게서만 찾을 수 없고, 찾아서도 안된다(김성돈, 2012). 소년은 주변 환경의 영향을 많이 받으며 교화와 교정의 가능성이 매우 크기 때문에 가장 시급하게 법교육이 이루어져야 하는 대상이다. 특히 소년범죄자에게 사회, 학교, 가정에서 다각도로 이루어지는 법교육은 이들이 범죄행동을 반성하고 피해자와 화해하며 회복적 책임을 지게 한다는 것에서 큰 의미가 있다.

「소년법」은 소년에 대한 형사처벌이 아닌, 교육을 통한 사회 복귀를 목표로 한다(송화숙·손진희·최윤진, 2014). 응보주의와 엄벌주의 관점에서 소년과 범죄를 바라보기 전에 구조적인 원인을 정교하게 분석하는 것이 선행되어야 한다. 이 연구에서는 형사미성년자 연령 하향 논의의 배경을 통계자료를 통해 살펴보면서 타당성이 미약하다는 것을 밝히고, 형사미성년자 연령을 하향하더라도 그 효과는 크지 않을 것이기 때문에, 회복적 사법 모델을 지향하면서 법교육과 인권교육을 강조하자는 시사점을 제안하고자 하였다. 소년법에서도

법교육을 통한 회복이 우선되어야 할 것이다. 학교 내에서도 법과 인권교육이 인권침해나 교권침해를 줄인 고무적인 연구결과들이 있었던 만큼, 청소년범죄 예방 차원에서도 더 강조될 필요가 있겠다.

참고문헌

- 강경래(2017). 소년법 개정논의의 정당성 검토-일본의 소년연령인하에 관한 논의를 중심으로-. 『소년보호연구』, 30(4), pp.1-42.
- 강지명(2016). 형사미성년자에 대한 사법적 개입체계 정비방안. 『소년보호연구』, 31(3), pp.41-78.
- 경찰청(2018). 보도자료(2018.07.17.) 2018년 상반기 청소년범죄 분석 및 하반기 대응강화 계획.
- 경찰청(2021). 경찰백서.
- 곽한영(2016). 범죄예방교육으로서 법교육의 효과와 사례. 『보호관찰』, 16(2), pp.51-71.
- 김성돈(2012). 「형법」상 형사미성년자 연령 설정과 「소년법」상 소년보호처분제도와와의 관계 -외국의 입법례를 중심으로-. 국회입법조사처.
- 김영미(2013). 청소년의 일상적 스트레스와 정신건강의 관계에서 이웃사회자본의 조절효과. 『청소년학연구』, 20(10), pp.235-261.
- 김준호(2007). 법에 대한 태도와 비행. 『형사정책연구』, 18(3), pp.887-908.
- 김지선·박혜석·송현중(2014). 청소년참여법정의 성과분석 및 개선방안에 관한 연구. 형사정책연구원.
- 김태명·백승흠·조진우(2009). 법치주의 확립을 위한 법교육 프로그램(I) : 출소자의 사회복지 지원을 위한 법교육 프로그램 개발 연구. 형사정책연구원.
- 노성호(2005). 청소년비행에 미치는 가정, 학교, 친구요인의 상호작용효과 검증. 『형사정책연구』, 16(3), pp.295-330.
- 대법원(2021). 사법연감.
- 문희태·류병관(2017). 소년의 연령과 형사책임능력에 관한 고찰 -최근 일본의 논의과정을 중심으로-. 『소년보호연구』, 30(4), pp.73-104.
- 박광현(2016). 소년사법의 개선방안에 관한 연구. 『법학연구』, 24(4), pp.97-115.
- 박미량(2014). 미국의 소년법 형사이송제도의 범죄 억제력에 관한 고찰. 『형사법의 신동향』, 45, pp.106-132.
- 박성준(2018). 청소년의 사회적 자본이 주관적 건강에 미치는 종단적 영향. 『한국청소년연구』, 29(2), pp.241-269.
- 박성훈(2020). 연결망 분석을 통한 친구집단과 일탈행동의 재고찰. 『한국범죄학』, 14(2), pp.193-217.

- 박수희·문준섭(2018). 형사미성년자 연령의 하향 개정논의에 대한 비판적 검토. 『한국경찰학회보』, 20(6), pp.143-171.
- 박은영·권해수(2021). 청소년비행예방센터 교육대상자 심리 특성 분석 및 교육과정 개발에의 함의. 『소년보호연구』, 34(2), pp.1-27.
- 박환보(2021). 학생인권조례 시행이 학교의 인권환경 조성에 미치는 영향 분석. 『교육사회학연구』, 31(1), pp.31-57.
- 법무부(2006). 알기 쉬운 모의재판과 청소년법정.
- 법무부(2022). 보도자료(2022.10.26.) 소년범죄 종합대책 마련.
- 송화숙·손진희·최윤진(2014) 소년법상 보호처분 연령기준에 대한 비판적 고찰, 『법과인권교육연구』, 7(2), pp.47-70.
- 신동주(2019). 소년법상 화해권고제도의 개선방안 연구. 『법조』, 68(5), pp.496-528.
- 아동권리위원회(2019.10.24.). 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종견해.
- 유안진·한유진·최나야(2002). 시설청소년과 일반청소년의 사회적지지 지각과 공격성간의 관계. 『Family and Environment Research』, 40(3), pp.67-82.
- 이금숙(2015). 소년범죄와 교정복지에 관한 연구. 『한국범죄심리연구』, 11(3), pp.181-120.
- 이덕인(2012). 형사책임연령 하향에 대한 비판적 고찰. 『형사정책연구』, 23(1), pp.5-40.
- 이소연(2007). 징계처리절차에서 발생하는 학생인권 침해 개선 방안으로 청소년 법정(Teen Court)의 가능성: 적법절차의 권리를 중심으로. 『법교육연구』, 2(2), pp.57-74.
- 이지혜(2018). 회복적 정의 관점에서의 청소년 참여법정에 대한 논의. 『법과인권교육연구』, 11(3), pp.53-74.
- 정설미·정동욱(2020). 학생인권조례 시행과 중학교 학교폭력의 관계 분석. 『교육행정학연구』, 38(2), pp.89-112.
- 주영선·정익중(2020). 지역사회 범죄 수준과 부모 양육태도가 비행친구관계에 미치는 영향. 『한국청소년연구』, 31(2), pp.179-204.
- 최병각(2007). 아동권리협약과 소년사법. 국가인권위원회.
- 최재훈·노승국(2022). 미운 13살: 시대별 형사미성년자에 대한 여론변화 중심으로. 『한국범죄학』, 16(1), pp.101-121.
- 한국법제연구원(2019) 국민법의식 실태조사.
- 한국법제연구원(2021) 국민법의식 실태조사.

- 한숙희(2009). 촉법소년 연령인하에 따른 가정법원의 역할과 과제. 『형사정책연구』, 19(2), pp.63-92.
- 황미혜·변상해(2020). 소년비행의 임상이론과 법적 과제-소년의 가족관계를 중심으로. 『법학연구』, 20(3), pp.687-730.
- 황정용(2022). 위기청소년 문제의 근본적 해결을 위한 학교전담경찰관의 역할 변화 모색. 『한국경찰연구』, 21(1), pp.349-374.
- 廣瀬健二(2012). 平成23年版犯罪白書を読んで 少年・若年犯罪者の実態と処遇. 『法律のひろば』, 65(1), 11-21.
- Bowlby(2008). Attachment and Loss Vol.1 Attachment(second edition). New York: Basic books.
- Committee on the Rights of the Child(2019.09.18.). General comment No. 24(2019) on children's rights in the child justice system. CRC/C/GC/24.
- Davis, H. A.,(2003). Conceptualizing the role and influence of student-teacher relationships on children's social and cognitive development. Educational psychologist, 38(4), pp.207-234.

〈토론문〉

형사미성년자 연령 하향 논의의 법교육에의 시사점 연구에 대한 토론문

손진희*(승실사이버대학교)

청소년기는 다양한 성숙의 과정을 거치며 사회·문화적으로 독립적인 성인이 되기 전을 뜻한다(한상철, 1998). 즉, 아동에서 성인으로 발달해가는 중간적인 단계로 여겨져 과도기적 시기로 특징지어지고 아동도 성인도 아닌 주변인 적인 성격을 갖는다. 청소년을 규정하는 연령은 법률마다 다양하다. 「청소년기본법」에서는 청소년을 9세에서 24세로 규정하고 있고, 「청소년보호법」에서는 19세 미만으로 보고 있다. 청소년은 통상적으로 학교 교급별로 구분하기도 하는데 초등학교 고학년부터 고등학생을 청소년으로 본다. 발달심리학에서는 신체적 성숙도를 기준으로 청소년을 성적성숙과 자아정체감 확립의 시기로 구분한다.

발달심리학적 측면이나 법에서 제시하고 있는 청소년의 연령 범위가 넓기 때문에 일반적으로 청소년기를 초기, 중기, 후기로 구분하고 있다. 구분된 각 단계는 각기 다른 특성을 보이는데, 보통 11-12세 정도부터 시작하는 초기청소년기는 아동기를 벗어나 청소년기가 시작되는 시점으로, 급격한 신체적, 생리적 변화를 경험하여 정서적인 혼란과 변화를 겪기도 한다. 이 시기에는 또한 제2의 반항기가 시작되어 쉽게 짜증을 내고 노여움을 표현하는 성향을 보이게 된다. 이 시기에는 부모나 교사에 의해 자신의 의지나 바람이 방해받거나 저지당했을 때 그 노여움을 더욱 강렬하게 표출한다(최으뜸, 공순구, 2012). 이들은 타인의 생각이나 관점을 추론할 수 있음에도 불구하고 이들의 특성인 자기 몰두로 인해 잘못된 가정을 하기 쉽다(홍정의, 2014).

초기청소년기의 이와 같은 변화는 새로운 학교환경, 교사와 또래 관계의 변화, 새로운 역할 등에 대한 적응을 요구하기 때문에 일부 청소년들에게는 그 자체가 스트레스 요인이 되기도 한다(Akos, 2002; Elias, 2002; Elias, Ubriaco, Reese, Gara, Rothbaum, & Haviland, 1992; Mullins, & Irvin, 2000). 특히 초등학교 5, 6학년부터 중학교 1, 2학년에 해당하는 초기청소년기는 이러한 변화가 급격하게 이루어지는 시기로 청소년들이 체감하는 스트레스의 정도는 다른 어떤 시기의 청소년들보다 크다(이희정, 조윤주, 2010).

* 승실사이버대학교

또한, 초기 청소년들은 인지적, 정서적, 사회적으로 미성숙하므로 당면 문제에 대해 갈등이나 스트레스를 더 많이 느끼고 외현화된 행동문제가 나타날 가능성도 높다(박아청, 2004).

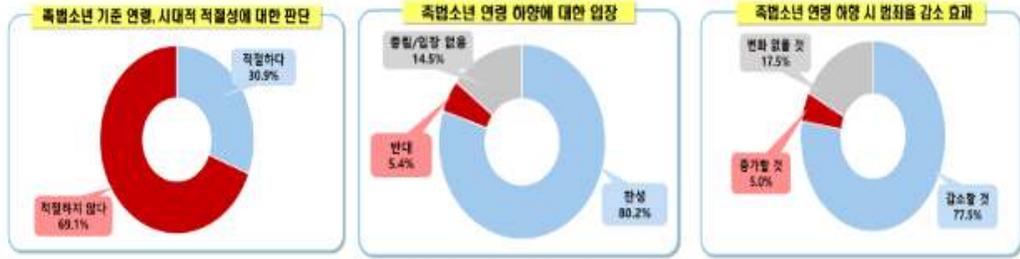
청소년기의 문제행동은 성인기로 이행되며 나타나는 문제행동과도 연관이 있어서 타인에 대한 신체폭력, 범법행동, 아동학대 등과 같은 반사회적 행동을 예측할 수 있다(Horibata, 2006; Kalb & Williams, 2002). 특히, 초기청소년기에 비행을 시작한 청소년은 만성적 범죄자가 될 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다(Patterson, Capaldi, Bank, 1991).

대검찰청의 소년사범 형사사건 처리 현황 자료에 따르면 소년보호 사건송치(2017년:24,935명, 2018년: 23,478명, 2019년: 24,393명, 2020년: 25,869명)는 계속 증가하다가 2021년 20,998명으로 약간 감소하였다(e-나라지표, 2022). 법원에서 촉법소년으로 처리된 건수는 2016년 6,834건, 2017년 7,665건, 2018년 9,334건, 2019년 9,376건, 2020년 10,112건, 2021년 12,024건으로 매년 꾸준히 증가하고 있다(법원통계월보, 2022). 특히, 강력범죄를 저지른 촉법소년이 증가하는 추세로, 촉법소년 강력범죄자는 2017년 6,286명에서 2018년 6,014명으로 소폭 하락하였으나, 이후 2019년 7,081명, 2020년 7,535명, 2021년 8,474명으로 증가하고 있다(일간투데이, 2021). 최근 5년간 촉법소년 강력범죄자의 연령대별 비중은 만 13세가 가장 높았고, 만 12세 소년은 7,388명, 만 11세는 3,387명, 만 10세는 2,413명이었다(경찰청, 더불어민주당 김희재의원실 2022; 대한뉴스, 2022 재인용).

최근, 우리나라 청소년 문제는 비행이나 범죄 발생연령이 하향화되어 초등학생을 포함하는 저연령 청소년시기부터 다양한 문제행동이 나타나고 있다. 아직까지는 전체 소년 혹은 촉법소년 중 저연령 청소년의 비율은 낮은 편이지만, 저연령 청소년의 문제행동은 재비행으로 연결될 수 있고, 성장에 미치는 부정적인 영향도 매우 크다. 또한, 나이가 어릴수록 연령특성을 고려한 보다 민감한 개입이 중요할 것이다.

초기 청소년기의 범죄예방을 위한 다양한 논의가 지속되면서 형사미성년사 연령 하향 논의가 계속되었다. 2022년 10월 26일, 법무부는 '소년범죄 종합대책'을 발표하면서, 범죄를 저지른 소년 중에서 형사처벌을 받지 않는 「형법」상 형사미성년자의 연령을 만 14세에서 만 13세로 낮추자는 내용을 핵심으로 다루었다. 사회적 분위기나 언론에서는 형사미성년자의 연령 하향에 대해 적극적으로 찬성하고 있다.

【촉법소년 연령 기준 현실화 관련 여론조사】



(미디어리얼리서치코리아, '22. 6. 성인남녀 3,506명 대상)

2017년에 발표한 소년법상 보호처분 연령기준에 대한 비판적 고찰¹⁷⁾에서 본 토론자는 다음과 같은 제언을 하였다.

소년법은 비행과 처분에 대해 규정하고 있는 실체법이지만 동시에 형사절차와 특례절차를 규정한 절차법으로(박영규, 2012), 소년법을 통해 범죄를 처벌하기 전, 소년에 접근하여 범죄 유발환경을 개선하고 교육할 수 있는 근거가 마련되었다. 소년은 교육가능성이 있고 변화될 수 있으므로 교육적인 접근이 중요하다. 즉, 소년법은 비행소년의 건전한 육성을 통해 소년이 비행을 극복하고 성장발달을 수행하는 것이다.

소년보호주의를 기본 이념으로 삼는 소년법의 경우 하한연령과 상한연령은 각기 다른 의미를 갖는다. 소년법상 보호처분은 사법적 제재의 성격도 있기 때문에 하한연령 기준을 인하하는 것은 보다 다양한 청소년에 대한 관점을 고려하고 반영하여야 한다.

보호처분 상한연령을 인하한 것과 관련해서는 소년법 개정 전에는 19세의 청소년도 보호처분에 의해 보호를 받을 수 있었으나, 법 개정 이후에는 처음부터 소년사법절차에서 배제되어 성인과 마찬가지로 형법의 적용을 받게 된다. 이는 청소년의 조속화 현상에도 불구하고 사회경험이 적어 환경에 좌우되기 쉬우며, 성인에 비해 교육 가능성이 높다는 점을 고려하지 못한 처사라 할 수 있다. 소년법은 다른 청소년 관련 법률과 성격을 달리하기 때문에 관련법들 간의 형식적인 법체계성만을 고집하기보다는 비행청소년의 품행개선을 통한 건전한 성장이라는 입법목적 달성에 맞추어 연령기준을 설정할 당위성을 가진다. 저연령 소년의 육체적·정신적인 성숙도가 과거와 달리 높아졌다는 가설적 추정에 근거하여 어떠한 과학적 검증도 거치지 아니한 채 연령 한계를 낮추는 것

17) 송화숙·손진희·최윤진(2014) 소년법상 보호처분 연령기준에 대한 비판적 고찰, 『법과인권교육연구』, 7(2), pp.47-70.

은 문제가 있다. 특히 소년에 대한 형사책임은 단순히 비난가능성만을 의미하는 것이 아니라 해당소년이 자신의 잘못된 행위에 대해 반성(reflection)하고 반응(response)하는 과정을 거쳐 건강한 시민으로 성장할 수 있도록 대책하는 제기가 되어야 한다. 그러나 오늘날 우리의 소년사법은 비난만 가하려 할 뿐 소년이 답책할 수 있는 여건과 기회를 실질적인 차원에서는 제공하지 않고 있다(이덕인, 2012). 동일한 범죄를 범하였음에도 범죄자의 연령 및 환경을 고려하여, 그것에 가장 맞는 처우수단을 강구하는 것이 구체적 정의에 적합하다는 것이 소년법의 이념이다. 소년법상 처벌 연령을 지속적으로 낮추어 초기청소년에게도 강력한 처벌을 한다면 낙인효과로 사회에 복귀할 가능성이 낮아진다. 소년법을 무조건 처벌하기보다는 자신의 행동을 뉘우치고 반성할 수 기회를 주어 교육을 지속하고 사회에 복귀할 수 있도록 지원하는 제도를 마련하는 것이 연령을 인화하는 논의보다 선행적으로 이루어져야 할 것이다.

형사미성년자 연령 하향 논의의 배경을 통계자료를 통해 살펴보면 타당성이 미약함을 밝히고, 형사미성년자 연령을 하향하더라도 효과는 크지 않을 것이기 때문에, 회복적 사법 모델을 지향하면서 법교육과 인권교육을 강조하는 시사점을 제안한 연구는 매우 의미가 있다.

특히, 연구자께서 제시해주신 대안, 1. 소년법 상 교육 기능의 강화, 2. 학교에서 생활지도 강화, 3. 부모(보호자) 책임 강화, 4. 법교육 및 인권교육 강화는 저연령 청소년의 비행 예방에도 매우 효과적일 것이고, 연령 하향에 논의가 이어지면서 충분히 고려되어야 할 것이다.

의미있는 본 연구에 미흡한 제안을 하면서 마무리하고자 한다. 선행연구에서는 일반적으로 저연령 부적응 청소년이 부적절한 감정표현, 빈약한 대인관계, 미성숙한 사회적 역할, 학습장애, 주의집중의 어려움, 우울 등을 보인다고 밝히고 있다. 또한 일상생활에서 능동적이지 못하거나, 이기적이고 의존적인 모습을 보이기도 한다. 연구자께서 제시해주신 대안에 이에 대한 논의가 추가된다면 더욱 풍요로운 결론을 내릴 수 있을 것이라 여겨진다.

참고문헌

- 박아청(2004). 청소년기 자아발달의 촉진요인에 관한 이론적 검토. 사회과학논총, 23(2), 73-92.
- 송화숙·손진희·최윤진(2014) 소년법상 보호처분 연령기준에 대한 비판적 고찰, 『법과인권 교육연구』, 7(2), pp.47-70.
- 이희정, 조운주(2010). 학교적응의 중단적 변화와 예측 변인 탐색. 청소년학연구. 17(2), pp. 253-278.
- 최옴, 공순구(2012). 청소년 발달이론의 디자인 표현요소를 적용한 대안학교 실내공간 계획에 관한 연구. 청소년시설환경. 10(2), pp. 129-140.
- 한상철(1998). 청소년심리학. 서울:양서원.
- 홍정의(2014). 초기청소년의 자기지각과 사회적 기술 향상을 위한 일생의례 중심표현 예술치료 프로그램 개발. 명지대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 대한뉴스 <http://www.dhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=279643> (2022.09.20. 검색)
- 일간투데이 [www. dtoday.co.kr](http://www.dtoday.co.kr) (2022.12. 01.검색)
- e-나라지표 <https://www.index.go.kr/main.do> (2022.12. 01.검색)
- Akos, P. (2002). Student perceptions of the transition from elementary to middle school. Professional school counseling, 5, 339-345.
- Elias, M. (2002). Transitioning to middle school. The Education Digest, 4, 41-43.
- Elias, M., Ubriaco, M., Reese, A., Gara, M., Rothbaum, P., & Haviland, M. (1992). A measure of adaptation to problematic and interpersonal tasks of middle school. Journal of School Psychology, 30, 41-57.
- Horibata, J. M. (2006). Asian american and pacific islander adolescents: The role of parental monitoring, association with deviant peers and ethnic identity on problem behavior. Unpublished doctor's thesis, Oregon University, Eugene, Oregon, United States.
- Mullins, E. R., & Irvin, J. L. (2000). Transition into middle school. Middle school Journal, 25, 134-141.
- Kalb, G., & Williams, J. (2002). The Relationship between Juvenile and Adult

Crime. Melbourne, Victoria: Melbourne Institute.

Patterson, G. R., Capaldi, D. M., & Bank, L. (1991). An early starter model for prediction delinquency. In D. Pepler & Rubin(Eds.), *The Development and Treatment of Childhood Aggression*, 139-168, Hillsdale, NJ: Erlbaum.

〈토론문〉

형사미성년자 연령 하향 논의의 법교육에의 시사점 토론문

이 윤 주*

본 논문에서는 22년 10월 법무부에서 발표된 ‘소년범죄 종합대책’에 기반하여 형사미성년자 연령 하향 논의에 대해서 실증적 데이터 분석을 시작으로 비교법적 검토 및 여론의 동향 등 다각적인 시각에서 문제를 살펴보았다. 뿐만 아니라 형사미성년자 연령 하향의 타당성 검토를 기반으로 대안 모색으로 소년법 상 교육기능의 강화, 학교 생활지도 강화, 부모(보호자)의 책임강화, 법교육 및 인권교육 강화를 제시하였다. 이에 본 논문에서 제시한 논거와 주장에 대해서 동의하는 바이며, 이에 보완적으로 고민하고 함께 논의할 점을 제안하고자 한다.

법무부의 10월 발표에 따르면, 촉법소년 상한 연령을 현행 ‘14세 미만’에서 ‘13세 미만’으로 조정해야 하는 이유로 “최근 촉법소년 범죄 증가 및 수법의 흉포화, 촉법소년제도 범죄 악용 사례 발생 등으로 인해 촉법소년 연령 상한을 현실화해야 한다는 여론이 비등한 상황이고, 흉포화된 소년비행으로부터 국민을 보호할 필요성, 보호처분을 받은 촉법소년 중 13세 소년이 차지하는 비중, 우리나라 초·중등학교 학제 등을 종합적으로 고려할 때 촉법소년 연령 상한을 13세 미만으로 낮추고 그 이상은 형사처벌을 가능하게 하여 소년 강력범죄에 엄정하게 대응할 필요가 있다” 고 하였다. 즉, 촉법소년에 의한 비행의 흉포화와 저연령화 현상이 실재한다는 전제에 기반해서 제시하고 있다.

그러나 제시한 내용을 살펴볼 때 법무부는 촉법소년 범죄의 증가와 여론(국민 법감정)에만 치우쳐 논리를 제시할 것이 아니라 촉법소년에 의한 비행의 흉포화 및 저연령화 현상이 실재하는지, 2007년에도 법무부가 촉법소년 하향 연령을 내세우면서 소년법 개정이 이뤄진 과거 사례를 토대로 15년 동안 강조한 비행소년의 조기 발견과 조기 처우의 예방 효과성은 어떠한가에 대한 실질적 근거가 보이지 않아 이에 대한 보완이 필요해 보인다. 이는 본 논문에서도 제시한 촉법소년 범죄접수현황이나 촉법소년 5대 강력범죄 현황에서도 알 수 있다시피 촉법소년 범죄수가 일정 기준 이상으로 유의미한 증가폭을 보이지 않

* 한국청소년정책연구원

고 있어 법 개정을 할 만큼의 범죄 증가율이나 수법의 흉포화를 대변하기에는 다소 부족해보인다.

뿐만 아니라 '소년범죄 종합대책' 발표에서는 촉법소년 상한 연령 하향에 있어 여론(국민적 법감정) 또한 이번 개정 논의에서 중요한 요인으로 제시하고 있다. 근거로서 제시한 여론조사 결과 발표에 따르면, 촉법소년 연령 하향에 대한 찬성입장이 80.2%로 상당히 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 유엔아동권리협약에서 소년범죄의 최저연령 설정 여부나 해당 연령에 대한 상향 조정 여부에 대해 인지하고 있는 국민은 과연 얼마나 될 것인지 등의 질문을 포함함으로써 단편적인 차원에서의 여론조사가 아닌 촉법소년 연령 하향과 관련한 이슈 등에 대한 여론을 다각적인 차원에서 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

논문에서 제기한 것과 같이 국민들의 촉법소년 하향 연령에 대한 정보가 정확하지 못한 점 뿐 아니라, 국민들이 접하는 촉법소년 범죄 사건들이 미디어에서 보도하는 프레임이 소년범죄에 대해서 성인범죄와 달리 소년법의 특수성을 고려해서 만들어지고 있는지, 국민들에게 해당 보도가 어떻게 수용되고 있는가에 대한 점도 함께 검토할 필요가 있다. 촉법소년 대상의 특정 범죄가 발생하였을 때 국민들은 대부분 미디어에서 제공하는 정보와 지식을 중심으로 내용을 접하고, 그에 따른 가치판단을 하게 된다. 최근 일어난 사건들을 예로 보더라도 촉법소년 범죄가 일어났을 때 이를 개인적인 문제로 치부하고 자극적인 소재만을 중심으로 국민들의 분노를 일으키는 프레임으로 구성되어 보도되는 것을 알 수 있다. 즉, 촉법소년 범죄를 성인범죄와 동일한 관점에서 보도하고, 그와 더불어 이렇게 흉악한 범죄를 소년이 일으키고 있다는 사실을 강조하면서 국민적 법감정에 자극을 가하는 것으로 보인다. 반면에 해당 범죄를 일으킨 가해 청소년이 어떠한 환경에서 범죄를 저지르게 되었는지 등 소년 관점에서의 보도는 좀처럼 찾아보기 어렵다. 촉법소년 범죄에 있어서는 일반 성인 범죄와는 다르게 접근해야 함에도 불구하고, 오히려 더욱 자극적인 소재를 강조하는 경향을 보이기도 한다. 또한 법무부 발표에서와 같이 촉법소년 범죄율이 증가하고 있다는 통계 수치는 반복해서 제시하고 있는 반면, 촉법소년 범죄에 영향을 미치는 요인 등에 대한 체계적인 분석 결과에 대한 언급은 이뤄지지 못하고 있다.

한편, 미디어에서 촉법소년과 관련한 이슈를 다룰 때 유엔아동권리협약에서 소년범죄의 최저연령을 설정하고 일정 연령 이하의 국가의 경우, 이를 상향 조정하도록 권고하는 등의 정보 등은 보도 등을 통해 제공하지 않고 있다. 즉, 이번 발표에서도 제시하고 있는 국민 여론 및 법 감정 형성에 있어 불균형적인 정보와 지식들이 제공되고 있어 이를 근거를 촉법소년 상한 연령 하향을 주장한다는 점은 다소 무리가 있다고 생각한다.

이처럼 촉법소년 상한연령 하향은 촉법소년 한 개인 뿐 아니라 이를 둘러싼 가정, 학교,

지역사회 등 다양한 환경 요인에 영향을 미치고, 발생하는 현상 또한 다양한 요인들과 상호작용을 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 자극적인 소재를 중심으로 불균형한 정보와 가치를 갖대로 여론을 형성해 가고 있다는 점이 문제 중 하나라고 본다.

끝으로, 본 논문에서 제시한 대안 모색인 소년법 상 교육기능, 학교의 생활지도, 부모(보호자)의 책임, 법교육 및 인권교육 강화와 더불어 추가적으로 몇가지 대안을 제시하고자 한다.

먼저, 청소년 대상의 학교 생활지도와 법교육, 인권교육과 더불어 상담심리지원 체계가 강화될 필요하다. 촉법소년 범죄의 경우, 어린시기부터 심리정서적으로 불안정한 상황에서 지속적인 지지와 지원 없이 사회로부터 고립되었을 때 발생하는 경우가 많다. 따라서 사회적으로 일정한 지도와 교육도 필요하지만, 아동·청소년 시기부터 이들이 안정되고 편안한 환경에서 성장할 수 있도록 꾸준한 상담심리지원 서비스가 요구된다. 특히, 가정환경이 어려운 아동·청소년의 경우, 사회로부터 보호받고 있고, 지지해주는 안전망이 있다는 것을 인지할 수 있도록 이들을 대상으로 생애주기에 따른 체계적인 상담심리 및 정서 지원을 해야 한다고 생각한다.

두 번째로, 부모(보호자)-학교/청소년 기관 및 시설-지역사회-중앙정부를 연계할 수 있는 소년보호안전망(가칭)이 구축되고 실질적인 운영이 가능할 수 있도록 지자체와 정부의 지원이 이뤄질 수 있어야 한다고 본다. 지금까지 법교육과 인권교육 등은 주로 학교나 교정 시설 등 특정 시설 중심으로 프로그램화되어 운영되어 왔다. 그러나 청소년의 성장에 있어서는 법에 대한 교육 뿐만 아니라 사회 구성원으로서 정체성을 인식하고 참여할 수 있는 능동적인 행동도 함께 병행될 필요가 있다. 소속 공동체의 규칙과 규율, 제도 등을 익히고 순응하는 것도 중요하지만 그 공동체의 구성원으로서 자신의 의견을 제시하고 함께 구성해 갈 수 있다는 효능감을 만들어주는 것 또한 소년보호를 위한 교육 차원에서 이뤄져야 하지 않을까 싶다. 더불어 앞서 제시한 심리정서 지원까지도 소년보호안전망(가칭)에서 지속적으로 연계해서 서비스방안도 제공할 수 있을 것이다.

이번 법무부의 형사미성년자 연령하향과 관련한 논의는 단편적 통계와 언론의 보도, 대국민적 여론 인식의 한 부분만을 포착해서 강조하고 있다는 인상을 준다. 아동·청소년 중심의 관점에서 이들을 둘러싼 환경 생태계와의 상호작용을 고려해서 살펴보아야 한다. 최근, 아동과 청소년 인구의 감소를 우려하는 목소리가 높은만큼 이제는 우리 사회 한명 한명의 아동·청소년이 그들의 인권을 보장받고 질 높은 환경에서 성장해갈 수 있도록 많은 사람들의 관심과 노력이 필요한 시점이다.

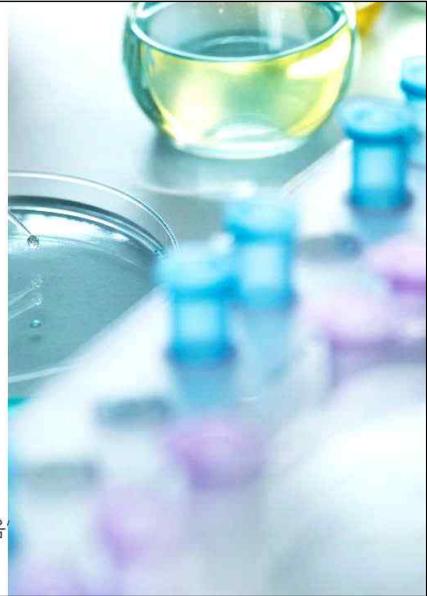
2022년 연차학술대회
인간의 존엄한 삶과 인권,
그리고 교육을 생각하다.

제 4 부

연구윤리교육

발표 : 이지혜 (서울교대 교수)

연구윤리



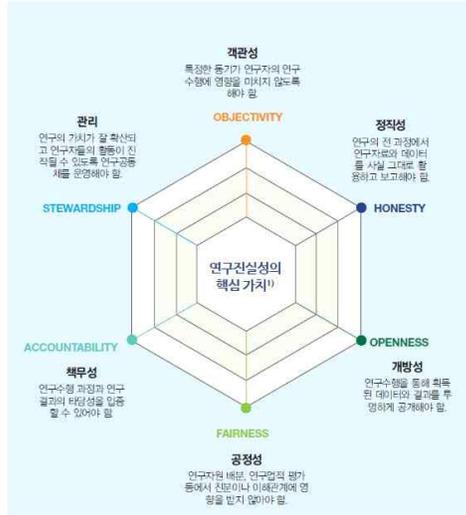
출처: 한국연구재단(2019), '신진연구자를 위한 연구 윤리 첫걸음'
일부 내용을 발췌함

연구윤리

- 연구윤리의 정의:
연구자가 연구수행의 전 과정에서 알고 실천해야 할 가치나 규범
- 연구진실성
연구의 전 과정(제안, 계획, 수행, 보고, 검토, 확산 등)에서 연구의 핵심가치인
① 객관성, ② 정직성, ③ 개방성, ④ 공정성, ⑤ 책무성, ⑥ 관리 등을 지켜 나가는 것을 의미함

* 서울교대 교수

연구윤리



연구부정 행위 자가 체크리스트

구분	세부	내용	예	아니오
유초	(1)	연구수행 전 과정에서 존재하지 않는 데이터 또는 결과 등을 거짓으로 만들거나 기록한 사실이 있는가?		
	(2)	연구수행 과정에서 데이터 또는 결과 등을 임의적으로 사실과 다르게 변형, 삭제, 왜곡하여 기록한 사실이 있는가?		
표절	(1)	이미 발표된 타인의 독창적인 아이디어나 연구성과물을 활용하면서 출처를 정확하게 표기하였는가?		
	(2)	일반적 지식이 아닌 타인의 독창적인 개념, 용어, 문장, 표현, 구절, 표, 사진, 영상, 데이터 등을 활용하면서 출처를 정확하게 표기하였는가?		
	(3)	타인의 연구성과물을 그대로 복사 및 표기하여 복사본 (copy/paste) 또는 요약(summary) 작업을 하면서 출처를 정확하게 표기하였는가?		
	(4)	공격이나 논증이나 지식을 반영하여 활용하면서 출처를 정확하게 표기하였는가?		
	(5)	간사 문헌을 활용하면서 재인용 표기를 하지 않고 직접 문헌을 본 것처럼 (사 문헌에 대해서는) 출처를 표기만 했는지 확인하는가?		

표절	(6)	출처 표기를 제대로 했으나, 인용된 양 또는 길이 해당 학문 분야에서 인정하는 범위 이내라고 확신할 수 있는가?		
	(7)	타인의 저작물을 여러 번 인용한 경우 모든 인용 부분들에 대해 정확하게 출처를 표기하였는가?		
	(8)	타인의 저작물을 직접 인용할 경우, 적절한 인용 표기를 했는가?		
비인가 지재물	(9)	연구에 지적 기여를 한 연구자에게 지재의 지극을 부여하였는가?		
	(2)	연구에 지적 기여를 하지 않은 연구자에게는 지재의 지극을 제외하였는가?		
	(3)	지재물의 표기 순서와 연구 기여도가 일치하는가?		
비인가 출판물	(1)	자신의 이전 저작물을 활용하면서 적절한 출처 표기를 하였는가?		
	(2)	자신의 이전 저작물을 여러 번 활용하면서 모든 인용 부분에 대해 정확하게 출처 표기를 하였는가?		
	(3)	자신의 이전 저작물을 활용하면서 출처 표기를 제대로 했으나 인용된 양 또는 길이 해당 학문 분야에서 인정하는 범위 이내라고 확신할 수 있는가?		
연구 부정행위 조사행위	(1)	문헌 또는 타인에 대한 연구부정행위 조사를 고의로 방해하는 일이 없었는가?		
	(2)	제보자 또는 피조사자에게 위해를 가하는 일이 없었는가?		

주요 연구 부정행위 사례

- 가) 논문에 제시되는 데이터 및 사진의 위조, 변조, 표절.
- 나) 혈액, 세포, 장기, 유전자 등 인체 유래물의 불법 채취(금품을 주고 구매, 또는 소속 연구자들로부터 채취).
- 다) 연구비를 지정된 통장이 아닌 개인 통장으로 관리 및 개인적인 목적으로 활용.
- 라) 실험대상 동물의 생활(먹이, 휴식) 관리 부실.
- 마) 실험대상 동물의 처치와 사후 처리 부실.
- 바) 연구성과물에 기여도가 없는 연구자 자녀를 저자로 참여시킴.
- 사) 연구부정행위 제보자에 위협 또는 회유.
- 아) 이전 연구성과물의 적절한 출처 표기 없는 재활용(학위논문의 '썩개기' 발표 포함).
- 자) 인간 대상 연구에서 참여자의 개인정보 유출.
- 차) 학위논문의 학술지 게재 시 지도교수가 주저자로 표기('연구실적 가로채기' ※).
- 카) 유의미하게 기여한 참여연구원을 논문 저자에서 제외.

논문 저자 규정

- 연구의 개념이나 설계, 연구 데이터의 획득, 분석, 또는 해석에 상당한 기여를 한 자.
- 중요한 학술적 내용에 대해 초안 작업을 하거나 비판적으로 수정을 가한 자.
- 출판될 버전에 최종적으로 승인을 한 자.
- 연구의 어떤 부분의 정확성 또는 진실성과 관련된 질문이 적절히 조사되고 해결되도록 연구의 모든 측면에 대해 책임을 지는 것에 동의하는 자.

논문 저자 규정



자기 표절과 부당한 중복 게재

- 연구자의 이전 저작물에서 내용의 일부를 바꾸거나, 새롭게 첨가했다고 해도 논지와 결론 등이 두 저작물 사이에서 질적인 차이가 없다면 실질적으로 유사한 저작물임.
- 자기표절, 중복게재 또는 이중게재, 논문 쪼개기, 논문 덧붙이기 등의 유형 존재.
- 자신의 논문이라도 저작권은 학회나 출판사가 갖고 있는 경우가 많기 때문에 자신의 이전 연구 결과물의 일부 또는 전부를 활용하고자 할 때는 출처를 표기하고 처음 게재한 학술지 편집자의 허락을 받아야 함.
- 논문 쪼개기 하나의 연구논문을 2개 이상의 소논문으로 나누어 발표하는 것.
- 학위논문 중 일부를 떼어내어 여러개의 소논문으로 발표함. 단, 학문분야 마다 상이할 수 있음
- 논문 덧붙이기 이미 출판된 논문에 일부 연구성과나 임상사례를 추가해서 마치 완전히 새로운 논문인 것처럼 발표하는 것
(단, 이전 연구성과를 일부 재활용하더라도 실질적으로 새로운 학술적 가치가 부여되었을 경우에는 허용 가능).

연구 진실성 확립

- 준비 본격적인 연구수행에 들어가기 이전에 연구가 연구공동체의 지적 발전, 사회의 안녕과 인류의 복지에 미칠 수 있는 영향력을 고려해야 함.
- 본 연구가 사회나 인류에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다면 연구를 중단하고 관련 분야 전문가와 상의하여 연구수행 여부를 결정해야 함.
- 공동연구 2인 이상의 연구자들이 공동으로 연구를 수행하고자 할 경우, 모든 연구자들이 공통의 연구목적을 공유하는지 확인 필요.
- 저자 자격과 순위 결정 연구자들이 연구에서 각자 수행해야 할 역할을 배분하고, 연구 기여도에 따라 저자 자격 부여와 그 순위를 결정해야 함.
- 반드시 합의된 내용(연구에서의 역할과 저자 자격 부여 여부, 저자 순서 등)을 문서화하여야 함.

책임 있는 연구 수행

책임 있는 연구수행 / 좋은 연구수행
연구수행에서 도달해야 할 이상적인(Good) 행동

의심스런 연구수행이란 (Questionable Research Practice)

연구수행의 과정에서 윤리적으로나 객관적으로 바람직하지 않은 행위가 있는 행위이나, 연구공동체에서 명확하게 연구부정행위로 규정되거나 금지되지 않는 많은 행위들로서, 일명 '회색 지대'(grey area)에 놓여 있는 행위들이라고 표현하기도 함.

- 데이터나 연구결과를 적절히 보관, 관리하지 못하는 행위.
- 연구의 중요성을 높이기 위해 특정한 통계 및 연구방법을 사용하는 행위.
- 데이터나 연구결과를 다른 연구자들에게 정당한 이유 없이 공개하지 않는 행위.

연구부적절 행위

연구부정행위와 책임 있는 연구수행의 사이에 존재하는 회색 지대.

- 부실 학술지 발표, 부실 학회 참석.

연구부정행위

연구수행에서 가장 나쁜 행동.

- 위조, 변조, 표절, 무단한 저자 표기, 부당한 중복 게재.

바람직한 연구 문화 조성

