

〈보 도 자 료〉

졸속적인 전북교육청 교육인권조례 제정 반대 기자회견

〈일 정〉

2023년 4월 4일 오전 10시 30분

전북도의회 브리핑룸

〈주최 단위〉

공공운수노조전국교육공무직본부전북지부, 공공운수노조전북본부, 군산여성의전화,
성평등한청소년인권실현을위한전북시민연대(가), 성평등활동기획단바스락,
아래로부터전북노동연대, 익산여성의전화, 전국공무원노동조합전북지역본부,
전국여성노동조합전북지부, 전북교우회, 전북교육개혁과교육자치를위한시민연대,
전북교육마당, 전북교육연구소, 전북미래교육연구소, 전북여성노동자회, 전북여성단체연합,
전북여성연구회, 전북여성인권지원센터, 전북여성장애인연대, 전북장애인차별철폐연대,
전북평화와인권연대, 전북학생인권후퇴에저항하는청소년모임마그마, 전주여성의전화
정의당전북도당, 참교육을위한전국학부모회전북지부, 평등교육실현을위한전북학부모회
(총 26개 단위)

<기자회견문>

학생인권보장 후퇴! 차별적·졸속적 제정! 전북교육인권조례 반대한다!

전라북도교육청은 2월 20일 「전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례안(전북교육인권조례안)」을 입법예고하고 전북도의회 4월 임시회에 조례안을 제출했다. 모든 교육주체들의 인권을 보장하기 위해 인권조례의 제정은 필요한 일이다. 그러나 전북교육인권조례안은 각 교육주체들의 인권보장을 위한 자치규범으로서 많은 문제점을 가지고 있다. 우리는 졸속적인 전북교육인권조례안에 반대하며 제대로 된 인권조례의 제정을 전북도의회에 강력히 촉구한다!

교육인권조례안의 인권보장 범위부터 차별적인 내용을 담고 있다. 조례안 제2조(정의)에서는 ‘교직원’을 학교에 근무하는 교원과 직원으로 한정하고 있는 등 학교를 중심으로만 인권의 주체를 설정하고 있다. 학교 외 교육청 등의 기관에서 근무하는 교직원, 학교 밖 청소년에 대한 인권 보장은 예외가 될 수밖에 없는 상황이다. 교육이 많은 주체들의 참여로 이뤄진다는 점을 고려할 때, 모든 교육구성원의 인권을 보장하는 인권조례를 제정하면서 차별적인 내용을 담고 있는 것은 모순이다. 또한 교직원 등 각각의 노동자들마다 처한 고용관계에 따라 보장받아야 하는 인권도 매우 다양할 수밖에 없음에도 매우 추상적인 인권의 내용만을 담고 있다. 인권기본조례로서 권리의 내용은 구체적으로 담지 않고 성급하게 모든 교육주체들의 권리를 보장하겠다는 것은 교육인권조례안의 가장 큰 문제점이다.

또한 전북교육인권조례안은 인권보장의 전문성과 효율성을 확보하기 미비한 내용으로 구성되어 있다. 조례안 제9조는 교육인권조례의 업무를 담당할 담당자에 대한 아무런 기준이 없다. 인권분야 전문성이 있는 사람이 인권업무를 맡을 수 있도록 규정한 전북학생인권조례나 전북인권증진조례와 비교하면 사실상 교육감이 인권과 무관한 인사를 하는 것도 가능하다. 또한 조례안 제24조(구제신청 및 조치)에서 교원의 ‘교육활동’의 침해행위를 인권담당관의 구제업무 범위로 담는 것 역시 문제다. 헌법재판소의 판례 등을 참고하면 교원의 교육활동은 헌법적 권리가 아니라, 학생의 학습권이라는 헌법상의 기본권으로부터 유래된 직무상의 권한이다. 따라서 교육활동의 권한은 인권의 범주에서 다루는 것은 적합하지 않다. 교육활동 보장 조치 등은 교육인권조례안이 아닌 현재 제정되어 있는 교육활동보호특별법과 전북교육활동보호조례를 보완하고 제도를 정비하여 교원의 권한을 보장하는 것이 더 효율적이다.

인권보장의 책무성을 약화하는 내용도 포함되어 있다. 교육인권조례안 제7조(인권 모니터링)와 제8조(인권교육)의 내용은 해당 업무의 민간위탁을 가능하도록 열어두거나 교육감의 책임을 의무로 규정하고 있지 않다. 인권 모니터링과 인권교육 역시 교육과정의 한 축이라는 점을 감안하면 민간위탁이 가능하도록 열어두는 것은 타당하지 않다. 게다가 지자체장의 인권기구 민간위탁이 많은 문제를 일으킬 우려도 있다. 실제로 대전시인권조례에 근거하여 시민의 인권보호와 증진을 위한 교육, 상담 등의 활동을 수행하는 인권기구인 대전시인권센터가 최근 반인권 단체에 위탁되는 문제가 발생했다. 해당 지역 시민사회와 관련 기관들의 강력한 비판과 문제제기에도 지자체장에 의해 막무가내로 강행된 사례를 타산지석으로 삼아야 한다.

무엇보다 전북학생인권조례의 핵심적인 내용들이 대폭 삭제되는 심각한 문제가 있다. 교원의 권한보장과 달리 학생인권보장을 위한 국가 단위의 입법과 행정의 공백을 교육자치규범인 학생인권조례를 통해 부분적으로 보완해 왔다. 이를 위해 학생이 인권이 있음을 선언하는 것만이 아니라 학생인권교육 및 학생인권 실천계획 수립의 책임, 학생인권보장기구 설치, 인권상담 및 침해 구제 업무 등을 명시하여 인권보장의 핵심 책무를 규정했다. 그러나 교육인권조례안은 부칙을 통해 이와 같은 전북학생인권조례의 핵심조항을 삭제하거나 대체하도록 하여 학생인권보장 제도를 축소시킬 수밖에 없는 문제를 가지고 있다. 또한 전북학생인권조례의 핵심적인 조항을 다른 조례안의 부칙으로 삭제하는 것이 바람직하지 않다는 지적도 계속되고 있다.

지금 당장 필요한 것은 교육인권조례가 아니다. 현재 시행중인 전북학생인권조례를 비롯한 각 주체들의 권리 보장 상황을 선형적인 논의로 다루는 것이 아니라 객관적으로 점검하고 파악하는 것이다. 이러한 과정을 밟은 뒤에 교육주체 모두를 포괄하는 인권기본조례의 제정의 논의를 해야 한다. 우리는 전북도의회가 조례 심사 및 심의 과정에서 전북교육인권조례안의 문제점을 지적하여 조례안을 부결하고 제대로 된 인권보장 기본조례가 제정될 수 있게 나설 것을 강력하게 촉구한다! 우리는 줄속적인 전북교육인권조례 제정이 중단되도록 전국의 교육·시민사회와 연대할 것이다.

2023. 4. 4.

**줄속적인 전북교육인권조례 제정 반대
기자회견 참석자 일동**

「전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례안」 주요 문제점

① ‘교육인권’의 사회적 합의 및 논의 부족과 부실성.

‘교육인권’의 주체를 학교를 중심으로 정의하고 있어, 학교 이외의 전북교육청 본청 및 소속 기관에 있는 교직원, 학교 밖 청소년 등이 배제될 수 있는 문제를 내포하고 있음. 이를 기준으로 본다면 전북교육청의 입장과 달리 학교 이외의 소속 기관의 모든 구성원들을 포괄할 수 있는 조례가 될 수 없음.

전북교육인권조례 입법예고안 제2조(정의)

1. “학교”란 전라북도 내에 소재한 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.
2. “학생”이란 학교에 재학 중인 사람을 말한다.
3. “교직원”이란 학교에 근무하는 교원과 직원을 말한다.
4. “보호자”란 친권자·후견인 또는 그 밖의 사람으로서 학생을 사실상 보호하고 있는 사람을 말한다.

② 기본조례로서 부실성

○ 기본조례는 ‘지방자치단체 운영 이념이나 원칙, 의회의 책무, 주민의 권리 및 의무 등에 대한 기본원칙 등을 규정한 조례’의 성격이며, ‘조례에 따른 위원회 설치 규정 등에 관해서는 개별 조례를 통해서 구체적이고 세부적인 사항으로 다뤄져야 하며, 총칙적 사항과 실체적 사항이 혼재되지 않도록 주의’의 필요성이 강조되고 있음. (※ 한국법제연구원 <자치기본조례의 현황과 입법체계 개선 방안>)

○ 반면 조례안은 기본조례로서 각 교육주체들의 권리내용, 인권침해 및 평등권 침해에 대한 규정을 전북학생인권조례와 같이 구체화하지 않은 채 지나치게 추상적인 조항으로 인권을 정의함. 이와 달리 실체적 사항은 지나치게 상세하게 규정되어 있음. 조례안대로라면 권리의 구체적 내용이 부재한 채 자칫 집행부가 ‘허락하는 인권’ 기준의 인권보장 제도로 운영될 수 있음.

③ 집행부의 인권보장 역할 후퇴 및 축소

1) 인권 모니터링 및 인권교육의 민간위탁 가능 문제

○ 지난 기간 전북교육청은 학생인권조례 규정 등에 따라 인권 모니터링과 인권교육의 책무를 강화해왔음. 이에 따라 집행부 차원에서 인권교육의 확대, 노동인권 교육 개발 등을 추진했음.

○ 그러나 조례안 제7조와 제8조에서 인권 모니터링 및 인권교육을 민간위탁이 가능하도록 하고 있음. 인권 모니터링 및 인권교육 역시 교육과정으로 감안한다면 이에 대한 민간위탁은 집행부의 역할을 축소시키는 조항임. 또한 대전시 등 타 지자체의 경우 집행부 자의에 의해 인권에 위배되는 민간단체에 인권기관 수탁 문제가 발생해 지역시 민사회 및 학부모 반발을 일으켰음. 이런 사례에 비춰보면 교육청의 책임과 역할을 민간위탁으로 규정하는 것은 불필요한 사회적 갈등을 야기하는 문제도 있음.

2) 인권침해 구제절차의 약화

○ 전북교육청의 취지와 반대로 인권침해 구제절차가 전북학생인권조례에 비교해 약화된 내용임. 조례안 제24조에서 인권침해 사건에 대한 각하와 기각 사유를 과도하게 규정하고 있다는 문제점이 있음. 또한 조례안 제25조 2항의 경우 ‘학생 교직원 관계 공무원은 (...) 조사에 성실히 응하도록 노력해야 한다’ 로 규정하여, 기존의 전북학생인권조례가 인권침해 조사에서 ‘성실히 응하여야 한다.’ 고 정한 의무규정으로 정해, 인권침해 조사의 권한을 약화시킨 문제가 있음.

④ 권리 보장의 전문성 및 효율성 결여

1) 각 주체별 권리 보장의 전문성과 효율성의 미비.

○ 전북교육청은 하나의 인권기구에서 모든 주체의 권리침해 사건을 구제하는 것이 필요하다는 입장임. 그러나 각 교육주체마다 사회적 위치와 지위가 다르며 이에 따른 권리내용의 구체성이 다를 수밖에 없음. 그럼에도 조례안은 기본조례로서 권리규정이 추상적이기 때문에 인권보장 행정의 전문성과 효율성을 담기 어려운 상황임.

○ 조례안 제24조 제2항은 인권침해 구제신청 대상 중 하나로 교원의 교육활동 침해

행위를 명시하고 있음. 교원의 인권 보장은 필요하나 교원의 권한과 분리될 필요가 있음. 교권에 대해 헌법 상 기본권인 교육권 보장을 위한 교사의 지위에 의한 직무권한이라고 결정한 헌법재판소 판례 등을 참고할 필요가 있음. (※참고 : 헌법재판소 결정, 1992. 11. 12. 89헌마88) 따라서 교사의 권한 보장은 포괄적인 인권보장 제도가 아닌 현행 교원 법령 및 「전라북도교육청 교권침해로부터 안전한 교육활동 보호 조례」 등의 전문적인 제도에서 보장하는 것이 적합함. 또한 구제 대상 사건을 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제15조 제1항으로 규정하며 침해 행위자가 ‘학생 또는 그 보호자’ 로 제한하고 있음. 학교 현장에서 교원의 권한 침해 중 ‘교육감 및 학교관리자’ 등 위계에 의해 발생하는 행위는 대상이 아니라는 문제점도 가지고 있음.

○ 조례안 동 조항에서 교원의 교육활동 침해행위를 별도로 분리하여 구제신청 대상으로 명시한 것은 다른 교육주체들의 권리 보장의 형평성에도 위배될 수 있음. 따라서 교육인권조례는 기본조례로서 성격을 명확히 하고, 현행 전북학생인권조례와 교권침해 보호조례를 보완하며 이외의 다른 교육주체 권리보장 제도 및 담당관을 두는 방식이 전문적이고 효율적인 권리보장 체계임.

2) 인권담당관 전문성 결여

○ 전북학생인권조례 제43조는 인권옹호관 임명 규정에 대하여, ‘학생인권에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 심의위원회의 동의를 얻어 교육감이 임명한다.’ 고 규정하여 인권보장 업무의 독립성과 전문성을 확보하고자 했음.

※ 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(파리원칙)은 국가인권기구 구성원의 임명은 인권의 보호·향상을 위해 시민사회의 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하여야 하고, 구성원의 안정적인 역할이 국가인권기구의 독립성을 확보하는데 필수적이라고 하였습니다. (국가인권위원회 2015.1.12.)

○ 그러나 전북교육인권조례 제9조 제2항은 이와 같은 규정은 부재한 채 ‘교육감은 교육인권센터의 업무를 총괄하기 위해 인권담당관 1명을 둔다.’ 로 규정하였음. 이럴 경우 인권보장의 업무의 전문성과 독립성 모두 결여될 수밖에 없으며, 교육감의 자의

적인 인사를 통한 문제가 발생할 수밖에 없음.

<p>전라북도교육청 교육 인권 증진 기본 조례안 제9조(전라북도교육청 교육인권센터의 설치·운영)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교육감은 학교구성원의 인권 보호 및 증진을 위해 전라북도교육청 교육인권센터(이하 “교육인권센터”라 한다)를 둔다. 2. 교육감은 교육인권센터의 업무를 총괄하기 위해 인권담당관 1명을 둔다. 	<p>전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례 제25조(센터장의 선임방법과 자격요건) 인권 센터 장은 도지사가 직접 운영 하는 경우에는 공개모집의 방법에 의하여 응모한 자 중 도지사가 선임하며, 그 밖의 경우에는 도지사의 승인을 받아 인권센터의 운영주체인 법인이 선임 하되 다음 각 호의 자격요건을 갖춘 자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 5급 상당 이상 공무원으로 재직한 사람 중 인권 관련 분야에서 3년 이상 근무경험이 있는 사람 2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 조교수 이상의 직에 3년 이상 재직한 경력이 있는 사람 3. 인권관련 분야에서 5년 이상 근무경험이 있고 인권관련 비영리 법인·민간단체로부터 추천을 받은 사람
--	--

⑤ 전북학생인권조례 무력화 문제

1) 학생인권보장 제도 대폭 축소

○ 교원의 권한보장과 달리 학생인권보장을 위한 국가 단위의 입법과 행정의 공백을 교육자치규범인 학생인권조례를 통해 부분적으로 보완해 왔음. 특히 학생인권교육 및 학생인권 실천계획 수립의 책임, 학생인권보장기구 설치, 인권상담 및 침해 구제 업무 등을 명시하여 인권보장의 핵심 책무를 규정하고 있음.

○ 그러나 조례안은 부칙을 통해 이와 같은 전북학생인권조례의 핵심조항을 삭제하거나 대체하도록 하여 학생인권보장 제도를 축소시킬 수밖에 없는 문제를 가지고 있음. 그런 반면 현행 교권침해보호조례에 대한 별도의 개정이 없는 점은 형평성의 문제를 초래할 수 있다는 점에서 우려됨.

※ 전북교육인권조례 부칙의 학생인권조례 삭제조항

- 전북학생인권조례 제31조, 제33조, 제34조, 제35조, 제40조, 제42조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조, 제48조, 제49조, 제50조

2) 부칙을 통한 조례 개정 문제

○ 법제처는 조례의 부칙을 통한 다른 조례의 개정 방식에 대해서 자구수정 및 경미한 사항 개정 등 정리적인 개정으로 한정함. 이런 기준으로 본다면 전북교육인권조례의 부칙 자체에 상당한 문제점이 있음.

※ <2021 쉽게 찾아보는 자치법규 입안기준, 법제처>

질의

조례의 부칙 중 “다른 조례의 개정” 방식으로 조례의 실질적 내용에 관한 것을 규정할 수 있는지?

답변

부칙으로 다른 조례나 규칙을 개정하는 입법형식은 어느 조례나 규칙의 제정·개정·폐지에 따라 부수적으로 다른 조례나 규칙을 개정할 필요가 발생한 경우에 예외적으로 인정되는 것이므로 자구수정 또는 경미한 사항의 개정 등 정리적인 개정으로 한정됨. 따라서 조례의 실질적인 내용을 부칙의 “다른 조례의 개정”에 의한 방식에 따라 규정하는 것은 바람직하지 않음.