

# 서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안 검 토 보 고

## I . 회부경위

1. 발의번호 : 제569호
2. 발 의 자 : 김현기 의장
3. 발의일자 : 2023.3.13.
4. 회부일자 : 2023.3.15.

## II . 제안이유

- 「주민조례발안에 관한 법률」 제12조제3항 및 「서울특별시의회 회의규칙」 제18조의2에 따라 서울특별시의회 의장이 청구수리 완료 (2023.02.14.)한 주민조례청구 (서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안)를 발의하려는 것임.

## III . 주요내용

- 「서울특별시 학생인권 조례」의 폐지

## IV. 참고사항

### 1. 관계법령

- 「대한민국 헌법」 (헌법 제10호, 1987.10.29, 전부개정)
- 「교육기본법」 (법률 제8915호, 2021. 9.24, 일부개정)
- 「초·중등교육법」 (법률 제18298호, 2021. 7.20, 타법개정)
- 「지방자치법」 (법률 제18661호, 2021.12.28, 타법개정)

2. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 미첨부 사유서 별첨)

### 3. 기타(입법예고)

- 기 간: 2023.3.18.(토)~2023.3.22.(수)
- 제출의견: 총 6,539건(중복등록(홈페이지): 772건 제외)  
(찬성: 5,577건, 반대: 960건, 의견제시: 2건)
- 기 타: 홈페이지, 우편, 이메일 접수 포함

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

#### 가. 제정 경과

- 「서울특별시 학생인권 조례」는 지난 2011년 5월 20일 「지방자치법」 제15조(법률 제10219호, 현 같은 법 제19조)에 따라 ‘학생인권 조례 제정 서울본부’가 서울시교육감에게 「서울특별시 학생인권 조례 제정 청구」를 접수하였고(8만5천498명), 제출된 서명 중 16.4%(1만3천995명)가 무효 처리되어 추가 서명을 제출하였으며 지난 2011년 8월 3일 주민청구 조례안에 대한 법정 인원이 충족되어(9만7천702명) 최종 수리되었습니다.
- 그 후 동 조례안은 지난 2011년 12월 19일 서울시의회에서 가결되었으나 서울시교육감의 재의요구<sup>1)</sup> 및 재의요구 철회<sup>2)</sup>를 거쳐 지난 2012년 1월 26일 서울특별시 조례 제5247호로 제정되었습니다.

#### 나. 폐지 배경

- 그러나 동 조례가 제정된 이후 ‘교육과학기술부 장관과 서울특별시 교육감 간의 권한 쟁의’<sup>3)</sup>, ‘제정 조례안 의결 무효확인 청구의 소’<sup>4)</sup>, ‘서울시 학생인권 조례 무효확인 청구’<sup>5)</sup>, ‘서울특별시 학생인권 조례 제3조제1항 등 위헌확인’ 헌법소원<sup>6)</sup>, ‘학생인권센터 예산지원 중지 등 주민소송<sup>7)</sup>’ 등 동 조례의 정당성과 위헌성을 둘러싼 다양한 논란

1) 서울시교육청, 서울특별시 학생인권 조례안 재의요구안(의안번호: 506호), 2012. 1. 9.

2) 서울시교육청 교육자치담당관-471(2012.1.20.)호

3) 헌법재판소 2013.9.26. 선고 2012헌라1 결정

4) 대법원 2013.11.28. 선고 2012추15 판결

5) 서울행정법원 2018.9.14. 선고 2017구합88640 판결

6) 헌법재판소 2019.11.28. 선고 2017헌마1356 결정

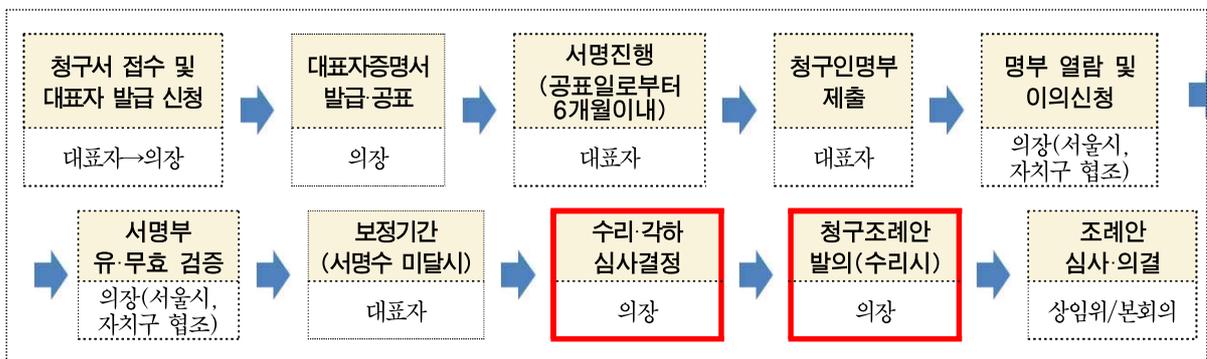
7) 서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구합6446 판결

이 지속되어 왔습니다.

- 그리고 이러한 다양한 이견의 연속선상에서 2021년 12월 28일 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」에 관한 청구서가 교육청을 경유하여 서울시의회에 접수되었으며,

총 6만4천347명의 서명부 중 4만4천856명의 유효서명이 검증 완료되어 2023년 3월 13일 최종적으로 서울특별시의회 의장에 의해 의안번호 제569호로 발의되어 2023년 3월 15일 우리 위원회로 회부되었습니다.

#### [그림-1] 주민 조례 청구 처리 절차



- 동 폐지조례안의 주요 청구 사유는 「서울특별시 학생인권 조례」가 상위법령의 근거 없이 제정된 조례로서 법률 또는 상위법령의 구체적인 위임 없이 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하고 있으므로 지방자치법을 위반하고 있다는 것과

동 조례가 「대한민국 헌법」이 보장하는 표현의 자유, 종교의 자유 등을 침해하고 있으며 교육기본법에 상충되는 규정들로 인해 교육과 윤리의 측면에서 심각한 문제를 야기하고 있다는 것이 주요 내용입니다.

- 참고로 학생인권조례와 관련해서는 현재 타 시·도교육청에서도 동 조례의 폐지 또는 개정논의가 진행되고 있는 바, 충청남도의 경우

서울시와 마찬가지로 동 조례의 폐지청구안이 접수되어 현재 서명부에 대한 유효성 검증이 진행 중에 있으며<sup>8)</sup>, 인천광역시나 전라북도의 경우 학생인권과는 별개로 교육공동체 구성원의 인권을 망라하는 방향으로 조례가 제정되거나 학생인권 조례를 개정하려는 움직임이 있는 상황입니다.<sup>9)</sup>

**[표-1] 학생인권조례 시행 현황<sup>10)</sup>**

자치법규명	시행일	제안자	주요특이사항
경기도 학생인권 조례	2010.10.5.	경기도교육감	- 전국 처음으로 제정된 학생인권 조례 - 학생인권조항, 학생인권기구, 학생인권 권리구제 등 학생인권조례의 기본적인 틀을 마련함.
광주광역시 학생인권 조례	2012.1.1	광주광역시의회	- 광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례에서 광주광역시 학생인권 조례로 명칭 변경(2020.4.1.개정)
서울특별시 학생인권 조례	2012.1.26.	주민발의	- 교육감이나 시의회가 아닌 주민에 의하여 발의된 조례 - 학생인권조례 외에도 학생인권옹호관 조례를 별도 제정
전라북도 학생인권 조례	2013.7.12	전라북도의회	- 제8조(차별을 받지 않을 권리)에서 차별금지사유를 조례에서 별도로 정하지 않고, '국가인권위원회 법 제2조 제3호의 차별행위'로 규정함.
충청남도 학생인권 조례	2020.7.10.	충청남도의회	- 학교 내 학교학생위원회를 설치하도록 함(제31조).
제주특별자치도교육청 학생인권 조례	2021.1.8.	제주특별자치도의회 교육위원장	- 논란이 많은 조항을 제외하거나 축소(임신 및 출산, 성소수자 등을 사유로 한 차별, 개성을 실현할 권리의 제한적 보장)
인천광역시 학교구성원 인권증진 조례	2021.9.1	인천광역시 교육감	- 학생인권 뿐만 아니라 교직원, 보호자까지 모두 포함한 '학교구성원'을 대상을 함.

8) 충남 시민사회 “충남인권조례폐지 청구 서명부 문제 있어”이의신청, 오마이뉴스, 2023.3.28.

9) 인천광역시의 경우 ‘학교구성원 인권증진 조례’가 제정되었고, 전라북도의 경우 ‘교육 인권 증진 기본 조례’가 전라북도의회 교육위원회에서 가결된 상황이며, 특히 전라북도의 경우 동 조례가 제정될 경우 학생인권 조례와의 중복 규정을 이유로 학생인권 조례의 개정을 예고하고 있음.

10) “학생인권조례 10년, 그 성과와 한계”, 박종훈, 국회전자도서관

## 2. 주요 검토의견

### 가. 주민청구 사유에 대한 법적 검토

○ 지난 2021년 12월 28일 청구된 동 폐지조례안의 청구취지를 살펴 보면 동 조례가 1) 지방자치법 위반 2) 행정규제기본법 위반(학생 인권옹호관 설치) 3) 표현과 종교의 자유 및 부모의 교육권(양육 권) 침해 4) 교육기본법과 상충 된다는 것을 주요 폐지 요구 사유로 제시하고 있습니다.

#### 1) 지방자치법 위반 여부 검토

○ 먼저 동 조례 폐지 청구인은 동 조례가 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다는 「지방자치법」 제28조<sup>11)</sup>에서 규정한 법률유보원칙에 위배됨을 주장하고 있습니다.

○ 이와 관련하여 헌법재판소는 ‘서울시 학생인권조례 제3조제1항 등 위헌확인’ 판결에서 ‘조례의 제정권자인 지방의회는 민주적 정당성을 지니고 있으며, 「대한민국 헌법」이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있으므로, 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다.’ 라고 판시한 바 있습니다.

○ 또한 서울행정법원도 ‘서울시 학생인권조례 무효확인 청구’ 판결에서 동 조례는 전체적으로 「대한민국 헌법」과 법률의 테두리 안에서 학

---

11) 청구 당시 구「지방자치법」 제22조에 해당됨. 청구인이 동 폐지조례안을 청구할 당시에는 지방자치법이 전부개정(2022.1.13.)되기 이전임에 따라 청구 당시의 인용조문과 현재의 조문이 일치하지 않고 있음. 따라서 여기에는 청구 당시 조문에 맞는 현 지방자치법의 조문을 인용하여 서술함.

「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 생략

생의 권리를 열거하여 학교생활과 학교 교육과정에서 학생인권 보호가 실현될 수 있도록 그 내용을 구체화하는 것일 뿐, 학교 운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부여하고 있는 것은 아니며,

동 조례의 내용은 이미 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, UN의 「아동의 권리에 관한 협약」에서 학생의 인권에 대해 규정된 사항을 확인하는 범위 내에 있다고 판시하였는 바, 청구인의 주장과 같이 법률유보원칙에 대한 위배는 없는 것으로 사료됩니다.<sup>12)</sup>

- 또한 동 조례 폐지 청구인은 동 조례가 일부 지역에만 국한되는 것이 아닌 전 지역의 학생에게 영향을 미치는 사항이므로 자치사무가 아닌 국가사무에 해당한다고 주장하고 있습니다.

이와 관련하여 서울행정법원은 ‘학생인권센터 예산지원 중지 등 주민 소송’ 판결에서 ‘교육청에 학생인권옹호관을 두고 학생인권센터를 설치하는 등 학생 인권관련 사무는 각 학교의 운영, 지도의 내용에 포함될 수 있어 지방자치단체 사무인 교육진흥에 관한 사무’ 이고(지방자치법 제13조제2항제5호) 이는 교육감의 관장사무로 판시한 바 있습니다.

- 참고로 대법원은 2015년에 전라북도에서 제기된 ‘조례안 의결 무효 확인’ 판결<sup>13)</sup>에서 교육감이 학기당 2시간 정도 인권교육의 편성 실시하는 것에 대해 교육감의 관장사무로 판시한 바 있습니다.
- 따라서 청구인이 제기한 동 조례의 위법성 여부와 관련해서는 그동안의 판례를 참고하여 판단할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

12) 이 사건 조례는 제1조에서 이 조례는 「대한민국 헌법」, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 및 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」에 근거하여 학생의 인권을 보장함으로써 모든 학생의 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하며 자유롭고 행복한 삶을 이루어나갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다고 밝히고…(생략)…그 각 내용은 모두 헌법에 보장된 기본권에서 당연히 도출되는 학생의 권리를 학교생활의 영역에서 구체화하여 열거한 것이다.…(생략)…법령에 의하여 인정되지 아니하였던 새로운 권리를 학생에게 부여하거나 학교운영자나 학교의 장, 교사 등에게 새로운 의무를 부과하고 있는 것이 아니다.(서울행정법원 2018.9.14. 선고 2017구합88640 판결 참조).

13) 대법원 2015.5.14. 선고 2013추98 판결

## 2) 행정규제기본법 위반(학생인권옹호관) 여부 검토

- 동 조례 폐지 청구인은 동 조례 제29조에 따른 학생인권옹호관이 법률 또는 상위법령의 구체적인 위임 없이 설치되어 학생과 교사, 부모의 기본권을 제한하는 위헌성이 존재할 뿐만 아니라, 피해자의 동의 없는 직권조사로 인하여 조사 대상자가 극단적인 선택을 하는 등 행정조사의 기본 원칙을 위반하고 있어 폐지해야 한다고 주장하고 있습니다.
- 먼저 동 조례 제39조는 학생인권옹호관의 직무로 학생 인권의 존중·보호·실현과 인권 침해를 방지하기 위한 책무를 규정하고 있으며, 동 조례 제4장에서는 학생인권옹호관의 설치와 학생의 구제 신청시 학생인권 침해사건의 결과 처리를 위해 자료요청 및 현장방문 조사 등을 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울행정법원은 ‘학생인권센터 예산지원 중지 등 주민소송’ 및 ‘서울시 학생인권 조례 무효확인 청구’ 판결에서 학생인권 관련 사무는 지방자치단체 교육 진흥에 관한 사무에 해당하므로 교육감의 관장사무이며, 학생인권옹호관의 경우 시정 권고 외에 어떠한 제재 권한을 갖고 있지 않다고 판시하였습니다.<sup>14)15)</sup>
- 그러나 상기 판례는 학생인권옹호관 설치의 위법성 여부만을 판결한 것으로, 청구인이 주장하고 있는 바와 같이 학생인권옹호관의 과도한 직권조사로 인한 피해와 그 위법성 문제에 대해서는 별도의 보완책 마련이 필요한 것으로 사료됩니다.<sup>16)</sup>

14) 행정기구 설치 등에 관한 내용은 주민청구조례안의 청구대상에서는 제외되나, 피고는 조례로 정하는 바에 따라 소관 사무를 관리·집행하는 데 필요한 행정기구를 설치할 수 있고(교육자치법 제32조), 이를 위한 조례안의 제안권을 가지며(교육자치법 제20조제1호), 조례의 제정·개정은 지방의회의 의결사항으로 주민청구조례안에 대하여도 지방의회가 심사하여 의결하게 되는 점(지방자치법 제47조제1항제1호)을 더하여 보면, 이 사건 조례 제42조제1항에서 행정기구인 학생인권교육센터 설치에 관하여 정하고 있는 것이 위반된다고 볼 수 없다(서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구합6446 판결 참조).

15) 이 사건 조례에서 인권옹호관의 시정권고 외에는 그 내용을 강제하는 어떤 제재수단을 두고 있지 아니하고, 학생인권 교육의 실시 등의 규정 역시 교육의 주체인 학교의 장이나 교사에게 학생의 인권이 학교교육과정에서 존중되어야 함을 강조하고 그에 필요한 조치를 권고하고 있는 데 지나지 아니한다고 보아야 한다(서울행정법원 2018.9.14. 선고 2017구합88640 판결 참조).

16) 서울행정법원 2020.6.19. 선고 2019구합76689 판결, “교사 남편, 성추행 무고에 목숨 잃었다…아내의

참고로 현재 「서울특별시교육감 소속 학생인권옹호관 조례」에서는 동  
직책의 목적·임용·직무수행 등에 대한 범위만 규정되어 있을 뿐, 직  
권조사 남용을 방지하기 위한 내용은 적시되어 있지 않은 상황인 바,  
직권조사 남용을 통제하기 위한 별도의 장치 마련이 필요할 것으로 사  
료됩니다.

### 3) 기본권(표현·종교의 자유, 부모의 양육권 등)의 침해성 여부 검토

- 청구인은 동 조례가 「대한민국 헌법」 제20조(종교의 자유) 및 제21  
조(표현의 자유)를 침해하여 종교와 양심에 근거한 표현조차도 혐오  
표현으로 간주하여 금지하고 있고,

부모가 성 윤리, 복장, 두발, 신앙 및 성 정체성 교육을 자녀에게 실  
시하는 것을 인권 침해로 보고 있어 부모의 교육권(양육권)이 침해당  
하고 있다는 점을 들어 동 조례의 폐지를 주장하고 있습니다.

- 이와 관련하여 헌법재판소에서는 ‘서울특별시 학생인권조례 제3조제1  
항 등 위헌확인 심판’에서 동 조례 제5조제3항이<sup>17)</sup> 성별 등의 사유  
를 이유로 한 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 타인의 인  
권을 침해하는 것을 금지한 것이 학생으로 하여금 민주시민으로서 올  
바른 가치관을 형성하도록 하며 인권 의식을 함양하게 한다는 점에서  
그 정당성이 인정된다고 판시하였고, 성별 등을 이유로 한 차별적 언  
사나 행동, 혐오적 표현 등을 인권 침해로 금지하는 것 또한 그 수단  
적 적합성이 인정된다고 판시하였습니다.<sup>18)</sup>

간절한 편지”, 중앙일보, 2018.3.23., 학생인권조례 10년 그 성과와 한계, 박종훈, 국회전자도서관, p.162~165.

17) 「서울특별시 학생인권조례」 제5조(차별받지 않을 권리) ① ~ ② (생략)

③ 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별  
적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다.

18) 이 사건 조례 제5조제3항은 학교 구성원으로 하여금 성별 등의 사유를 이유로 한 차별적 언사나 행  
동, 혐오적 표현 등을 통해 타인의 인권을 침해하는 것을 금지하고 있는바, 이는 그 표현의 대상이 되  
는 학교 구성원의 존엄성을 보호하고, 학생이 민주시민으로서의 올바른 가치관을 형성하도록 하며 인  
권 의식을 함양하게 하기 위한 것이라 할 것이므로, 그 정당성이 인정된다. 또한, 위와 같은 입법목적  
을 위해 성별 등의 사유를 이유로 한 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통한 인권침해를 금지하  
는 것은 그 목적을 달성하기 위한 직접적인 수단으로 그 적합성 역시 인정된다(헌법재판소 2019.11.28.

- 그리고 종교의 자유 침해에 대해서도 동 조례 제5조제3항에서 금지하는 차별·혐오 표현은 육체적·정신적 성장기에 있는 학생을 대상으로 학생들의 인격이나 가치관 형성에 부정적인 영향을 미치므로 학내에서 이러한 행위를 규제할 필요가 크다고 판시하였습니다.<sup>19)</sup>
- 한편 동 조례 제5조제1항이 부모의 교육권(양육권)을 침해한다는 주장과 관련해서 동 조례 제5조제3항에서는 “학교의 설립자, 경영자, 학교의 장과 교직원, 학생은 제1항에서 예시한 이유로 차별적 언어나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 안된다”고 규정하고 있는 바, 부모에 대해서는 별도의 제한을 두고 있지 않은 것으로 판단됩니다. 따라서 친권자인 부모는 「교육기본법」 및 「민법」<sup>20)</sup>에 따라 부모의 교육권(양육권)이 침해 당하지는 않을 것으로 사료됩니다.

#### 4) 교육기본법과의 상충성 여부 검토

- 청구인은 「교육기본법」 제12조<sup>21)</sup>가 학생인권을 제한할 수 있는 근거를 제시하고 있음에도 불구하고, 학생인권조례가 이와 상충되는 내용을 대거 포함하고 있고, 미성년자인 학생의 책임과 의무에 대한 규정이 전혀 없으므로 교육과 윤리의 측면에서 심각한 문제를 야기하고 있

선고 2017헌마1356 결정 참조).

19) 차별·혐오 표현은 그 대상인 개인이나 소수집단을 직·간접적으로 위협하거나 공격하는 것이고, 그 근거가 되는 성별 등의 사유에 대하여 차별적 감정이나 부정적 인식을 심어주는 부작용을 일으키게 되며, 나아가 다원화된 사회에서 조화를 깨트리게 되는데, 판단능력이 미성숙한 학생들의 인격이나 가치관 형성에 부정적인 영향을 미치는 것을 차단하기 위해서는 학내에서 이러한 행위를 규제할 필요가 크다 (헌법재판소 2019.11.28. 선고 2017헌마1356 결정 참조).

20) 「민법」 제909조(친권자) ① 부모는 미성년자인 자의 친권자가 된다. 양자의 경우에는 양부모(養父母)가 친권자가 된다.

② ~ ⑥ (생략)

21) 「교육기본법」 제12조(학습자) ① ~ ② (생략)

③ 학생은 학습자로서의 윤리의식을 확립하고, 학교의 규칙을 준수하여야 하며, 교원의 교육·연구활동을 방해하거나 학내의 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.

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.

다고 주장하고 있습니다.<sup>22)</sup>

- 먼저 청구인은 동 조례 제5조 및 제28조에 따르면 학교와 교사가 학생에 대하여 동성애, 성전환, 혼전 성행위(임신과 출산 관련) 등에 대한 보건의적, 윤리적 유해성을 교육하거나 올바른 성 윤리 교육을 하는 것이 차별행위가 될 수 있다고 주장하면서, 교육청이 교사가 동성애의 폐해에 대한 객관적 자료를 제공한 것을 학생인권 침해사례로 판단한 것을 수업권 침해로 제시하고 있습니다.

이에 대해서는 “양성평등의식을 보다 적극적으로 증진하고 학생의 존엄한 성을 보호하며 학생에게 성에 대한 선량한 정서를 함양” 하기 위한 시책 수립 의무를 규정한 「교육기본법」 제17조의2(양성평등 의식의 증진)의 규정과, 교육은 학생의 재능과 개성, 정신적·신체적 능력의 잠재성을 최대한 개발할 수 있어야 하므로 차별·혐오 표현을 통한 인권침해가 금지되지 않을 경우 교육의 목적 역시 달성되기 어렵다고 판시한 헌법재판소의 판단을 종합적으로 고려하여 조화롭게 심의해야 할 것으로 사료됩니다.<sup>23)</sup>

- 또한 청구인은 동 조례 제25조가 학생이 타인의 자유와 권리를 침해한 경우에만 징계할 수 있고 그 외 법령과 학칙 위반의 경우에는 징계할 수 있는 조항이 없다고 주장하고 있습니다.

이와 관련하여 「초·중등교육법」 제18조는 학교의 장은 교육을 위하여 필요한 경우에 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계할

22) 청구인은 크게 다음의 네 가지를 주장하고 있음. 1) 동 조례로 인해 학교와 교사는 학생에 대해 동성애, 성전환, 혼전 성행위 등에 대한 윤리적 유해성이나 올바른 성윤리 교육을 하지 못함, 2) 동 조례로 인해 학생이 타인의 자유와 권리를 침해한 경우에만 징계할 수 있고 그 외 법령과 학칙 위반의 경우에는 징계할 수 있는 조항이 없음, 3) 동성애·동성혼이 정상이라는 인권교육을 실시하도록 되어 있어 청소년의 성전환 및 에이즈 증가라는 폐해를 유발할 수 있음, 4) 미성년자들에게 학교 규정 제·개정 참여할 권리와 정치 참여 권리를 보장함으로써 청소년들이 정치적으로 이용당할 우려가 있음.

23) 특히, 육체적·정신적으로 성장기에 있는 학생들을 대상으로 한 차별·혐오표현은 그 대상자에 대한 인간으로서의 존엄성을 침해함으로써 교육의 기회를 통해 신장시킬 수 있는 학생의 정신적·신체적 능력을 훼손하거나 심지어 파괴할 수 있다. 교육은 학생의 재능과 개성, 정신적·신체적 능력의 잠재성을 최대한 개발할 수 있어야 하는데, 차별·혐오표현을 통한 인권침해가 금지되지 않을 경우 교육의 목적 역시 달성되기 어렵다(헌법재판소 2019.11.28. 선고 2017헌마1356 결정 참조).

수 있도록 규정하고 있는 바, 비록 동 조례에 직접적으로 학생에 대한 징계 관련 규정이 없다 하더라도 법령과 학칙에 따라 학생을 징계하는 것에는 별도 문제가 없을 것으로 사료됩니다.

**나. 폐지청구 관련 주요쟁점에 대한 검토**

- 서울특별시를 포함하여 현재 학생인권 조례가 제정되어 있는 시·도의 경우 그동안 조례의 위법성 여부와는 별개로 조례의 효과성이나 부작용 등을 둘러싸고 적지 않은 논란이 지속되어 왔는바, 여기에서 제기되는 쟁점은 크게 1) 기초학력 저하 2) 교권 침해 3) 성적 지향 및 성별 정체성 규정 논란으로 함축될 수 있습니다.

**1) 기초학력 저하 관련**

- 먼저 학생인권 조례로 인해 기초학력이 저하되었다는 쟁점과 관련하여<sup>24)</sup> 서울특별시 학생인권 조례가 제정되기 직전인 2011년도부터 2021년까지 11년간 학생들의 학업성취도 추이를 살펴보면,

‘국가수준 학업성취도 평가’ 결과 2021년도 중학생의 국어·수학·영어 기초학력 미달률은 11년 전보다 각각 429%, 290%, 454% 증가하였으며, 고등학생의 경우에는 355%, 323%, 272% 증가한 것으로 나타났습니다.<sup>25)</sup>

**[표-2] 기초학력 미달률 1)**

(단위 : %)

구분		‘11	‘12	‘13	‘14	‘15	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20	‘21
중학교 2)	국어	1.4	1.0	1.3	2.0	2.6	2.0	2.6	4.4	4.1	6.4	6.0
	수학	4.0	3.5	5.2	5.7	4.6	4.9	7.1	11.1	11.8	13.4	11.6
	영어	1.3	2.1	3.4	3.3	3.4	4.0	3.2	5.3	3.3	7.1	5.9
고등	국어	2.0	2.1	2.9	1.3	2.6	3.2	5.0	3.4	4.0	6.8	7.1

24) “‘서울학생인권 조례’ 폐지 주민청구 놓고 찬반 가열” 한국 NGO 신문, 2023.2.21.

25) 2016년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표, 교육부 보도자료, 2016.11.30.

학교 3)	수학	4.4	4.3	4.5	5.4	5.5	5.3	9.9	10.4	9.0	13.5	14.2
	영어	3.6	2.6	2.8	5.9	4.4	5.1	4.1	6.2	3.6	8.6	9.8

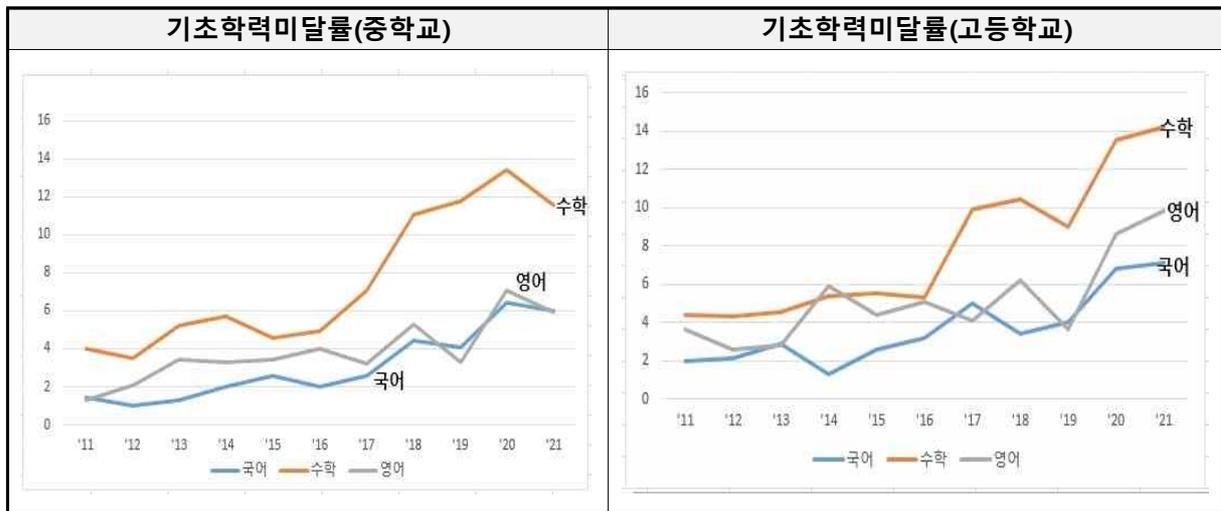
\* 출처: 교육부, 「국가수준학업성취도평가」

주석: 1) 우수학력, 보통학력, 기초학력, 기초학력 미달 중 기초학력 미달 인원의 비율

2) 평가범위 : (국어, 수학, 영어) 중1~2 전 과정, 3학년 1학기 과정

3) 평가범위 : (국어, 영어) 범교과 소재, (수학) 고등학교 '수학' 과목

## [그림-2] 기초학력 미달률 추이



○ 이와 관련하여 지난 5년간(2012~2016년) 동 조례가 제정된 경기 ('10년) · 광주('12년) · 서울('12년) · 전북('13년) 지역과 동 조례가 미제정된 지역의 기초학력 미달률을 살펴보면,<sup>26)</sup>

동 조례가 제정된 경기 · 광주 · 서울 · 전북 지역 외에 강원 · 세종 · 전남 · 경북 등 미제정된 지역에서도 연도별 · 과목별 미달률이 대부분 전체 평균 이상인 것으로 조사되었습니다.<sup>27)</sup>

26) 2017년 국가수준 학업성취도 평가부터 표집평가로 전환하여 이후 동 조례를 제정한 충남('20), 제주('21), 인천('21) 지역은 제외하였음.

27) 2017년 이후에는 조사대상에서 3% 표집조사를 실시함에 따라 시도별 비교가 아니라 대도시, 읍면 등의 결과로 제시되어 비교가 어려움.

**[표-3] 중학교 기초학력 미달률(서울·광주·울산·세종·경기·강원·전북·전남·경남 지역)**

시도	국어					수학					영어				
	'12	'13	'14	'15	'16	'12	'13	'14	'15	'16	'12	'13	'14	'15	'16
서울	1.3	1.6	2.8	3.6	2.9	3.8	5.7	6.6	5.0	5.5	2.4	3.8	4.4	4.2	5.0
광주	1.6	1.5	3.0	4.2	2.9	4.2	5.8	6.8	6.4	5.8	2.5	3.8	4.2	5.1	5.3
울산	0.3	0.6	1.0	0.8	0.4	2.0	2.5	3.4	1.8	1.2	1.1	1.6	1.6	0.9	0.8
세종	0.9	1.7	1.8	1.9	2.0	4.6	7.1	6.4	4.5	5.1	2.2	4.2	2.9	3.7	3.0
경기	1.1	1.4	1.7	2.1	1.8	4.2	6.1	6.2	4.6	5.3	2.7	3.9	3.4	3.4	4.2
강원	1.4	1.9	2.3	3.0	2.6	4.8	7.4	8.5	6.5	7.4	3.0	4.9	4.9	4.8	5.9
전북	1.4	2.1	3.1	4.1	3.1	4.2	7.4	8.4	6.9	7.2	2.5	4.9	5.4	5.5	6.0
전남	1.7	1.4	2.7	3.8	2.7	4.8	6.1	7.5	6.2	6.1	3.1	3.8	4.3	4.7	5.2
경남	0.9	1.3	2.4	3.2	2.0	3.1	4.9	5.7	4.9	4.5	2.0	3.3	3.5	3.7	3.8
<b>전체</b>	<b>1.0</b>	<b>1.3</b>	<b>2.0</b>	<b>2.6</b>	<b>2.0</b>	<b>3.5</b>	<b>5.2</b>	<b>5.7</b>	<b>4.6</b>	<b>4.9</b>	<b>2.1</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>4.0</b>

**[표-4] 고등학교 기초학력 미달률(서울·광주·울산·세종·경기·강원·전북·전남·경남 지역)**

시도	국어					수학					영어				
	'12	'13	'14	'15	'16	'12	'13	'14	'15	'16	'12	'13	'14	'15	'16
서울	3.8	5.0	2.8	5.4	6.7	6.6	6.4	7.5	8.9	7.7	4.0	4.1	9.4	7.1	8.3
광주	1.2	1.5	0.7	2.3	1.5	2.2	2.8	3.3	3.6	3.2	1.3	1.5	3.5	3.2	2.9
울산	0.3	0.5	0.3	0.3	0.5	1.7	1.7	3.0	1.2	1.5	0.8	0.7	2.4	0.9	0.8
세종	1.2	2.3	1.6	2.6	3.7	4.8	7.4	6.3	4.8	6.2	2.6	5.1	9.4	5.0	5.6
경기	3.4	3.8	1.5	2.9	3.4	6.6	6.6	7.2	7.4	6.9	4.0	3.9	7.7	5.9	6.8
강원	1.5	2.2	1.3	2.1	2.5	3.9	4.9	6.2	6.5	6.4	2.3	2.9	6.1	4.6	5.8
전북	1.0	2.5	1.5	2.7	2.9	2.9	4.3	5.4	5.4	5.4	1.8	2.8	5.9	4.8	5.1
전남	1.6	2.0	0.9	1.9	2.6	3.7	3.7	5.6	4.7	5.0	2.3	2.0	5.5	3.6	4.5
경남	1.2	2.3	1.2	2.5	3.6	3.9	4.3	5.5	5.1	5.6	2.1	2.5	6.2	4.4	5.8
<b>전체</b>	<b>2.1</b>	<b>2.9</b>	<b>1.3</b>	<b>2.6</b>	<b>3.2</b>	<b>4.3</b>	<b>4.5</b>	<b>5.4</b>	<b>5.5</b>	<b>5.3</b>	<b>2.6</b>	<b>2.8</b>	<b>5.9</b>	<b>4.4</b>	<b>5.1</b>

\* 출처: 교육부, 「국가수준학업성취도평가」

○ 그러나, 학생인권 조례 제정 이후 조례가 제정된 지역과 제정되지 않은 지역의 5년간('12~'16년) 과목별 기초학력 미달률 평균치를 분석한 결과,<sup>28)</sup> 중학교에서는 국어·영어, 고등학교에서는 국어 교과에서 통계적으로 유의미한 차이가 있었음을 확인할 수 있었습니다.<sup>29)</sup>

28) 이는 시도별 국가수준학업성취도평가 결과가 공개되었던 2012~2016년 자료를 토대로 지역별로 5년간 기초학력 미달률의 평균값을 구한 후 학생인권 조례 제정 여부를 기준으로 비모수 검정 방법의 일종인 Mann-Whitney 검정을 실시한 결과(유의확률 0.05 기준)에 기초한 것임. 자료분석은 SPSS 24.0을 활용하였음.

그러나 기초학력 미달률의 차이를 단지 동 조례의 유무만으로 판단하기에는 한계가 있는바,<sup>30)</sup> 이에 대해서는 지속적인 자료축적과 함께 제대로 된 연구 검토가 필요한 것으로 사료됩니다.

**[표-5] 중·고등학교 기초학력 미달률 평균 비교(학생인권 조례 제정·미제정 지역)**

□ 기술 통계량(Mann-Whitney 검정)

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
중학교	국어	1.7600	0.61652	0.62	2.76
	수학	4.6244	1.40566	2.18	6.92
	영어	3.0978	1.06863	1.20	4.86
고등학교	국어	1.7378	1.03212	0.38	4.74
	수학	3.9889	1.71732	1.76	7.42
	영어	3.2867	1.59570	1.12	6.58

□ 검정 통계량<sup>a</sup>(Mann-Whitney 검정)

구분	중학교			고등학교		
	국어	수학	영어	국어	수학	영어
Mann-Whitney의 U	7.000	11.000	6.000	8.000	10.000	9.500
Z	-2.151	-1.698	-2.266	-2.038	-1.812	-1.869
근사 유의확률(양측)	0.031	0.089	0.023	0.042	0.070	0.062
정확 유의확률 [2*(단측 유의확률)]	.032 <sup>b</sup>	.102 <sup>b</sup>	.023 <sup>b</sup>	.045 <sup>b</sup>	.079 <sup>b</sup>	.060 <sup>b</sup>

a. 집단변수: HumanrightAct

b. 등순위에 대해 수정된 사항이 없습니다.

29) Mann-Whitney 검정은 독립적인 두 그룹에서 비교하고자 하는 수치가 명목형 변수가 아닐 때 집단 간 차이를 확인하기 위해 사용하는 방식으로, 개별 데이터를 크기에 따라 순위로 변환하여 집단별로 순위를 합산한 후 U값을 구하여 이를 통해 그룹 간의 차이가 통계적으로 유의미한지를 확인하는 방법임. 분석 결과, 유의확률 0.05를 기준으로 했을 때 중학교급에서는 국어와 영어 교과목의 유의확률이 각각 0.032, 0.023으로 0.05보다 작아 유의미한 것으로 나타났고, 고등학교급에서는 국어교과목의 유의확률이 0.045로 나타나 유의미한 것으로 나타남.

30) 동 분석방법을 선택한 것은 표본수가 충분하지 않은 상황에서 모집단이 정규분포를 이룬다는 가정을 만족한다고 볼 수 없었기 때문임. 다만, 이와 같은 분석 방법은 다음과 같은 측면에서 한계를 가짐. 우선, ① 분석 자료가 지나치게 적고, ② 2013년 조례가 제정된 전라북도의 경우 2012년은 학생인권 조례가 제정되지 않은 상황에서 나온 데이터이며, ③ 학업성취도에 영향을 미치는 다양한 요인에도 불구하고 해당 사항을 전혀 반영하지 못하는 등 분석 방법과 원자료의 측면에서 여러 한계를 노정한다고 할 수 있음. 더욱이 Mann-Whitney 검정은 집단 간 차이가 통계적으로 유의미한지를 확인하기 위하여 자주 활용되는 방식이나 직접적인 인과성을 확인하는 방법은 아니라는 측면을 고려할 필요성이 있음.

- 그리고 동 조례 제10조(휴식권) 및 제13조(사생활의 자유)로 인하여 학교 내 면학 분위기가 저해되고 학습윤리의 실종으로 학습권 침해와 기초학력 저하가 나타나고 있다는 의견이 다수 존재하고 있다는 점에 대해서도 고려가 필요할 것으로 사료됩니다.<sup>31)</sup>
- 결론적으로 통계적 수치로는 학생의 기초학력 저하와 학생인권 조례 간의 직접적인 연관성을 밝히기는 어렵다 하더라도 교육청에서는 현재 기초학력 저하의 원인 중 하나로 학생인권 조례가 지목되고 있는 만큼 이에 대한 객관적 분석과 해소방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 사료됩니다.

## 2) 교권침해 관련

- 다음으로 학생인권 조례가 교권침해의 원인이라는 것과 관련하여<sup>32)</sup> 코로나19로 학생 등교가 제한된 기간을 제외한 2009년부터 2019년까지의 11년간 교권침해 현황을 살펴보면, 2009년에 전국적으로 발생한 교권침해 사례는 1,570건이었으나, 2012년을 전후하여 교권침해 사례가 급격하게 증가한 것으로 나타나고 있습니다.

이를 세부적으로 살펴보면 2012년에는 7,971건으로 이는 2009년과 비교하여 약 5배 이상 증가한 것이며, 그 다음으로 많이 발생한 2013년에는 5,562건, 2011년에는 4,801건으로, 2009년과 비교하여 2011년부터 2013년 사이에 약 3배에서 5배에 이르기까지 교권침해가 급격하게 증가하였습니다.

31) “경남 학생인권조례 제정 반대 단체 집회 열고 ‘삭발·혈서 투쟁’”, 뉴시스, 2019.1.17., “학생인권조례, 학교를 갈등과 투쟁의 장소로 만들어” 크리스천투데이, 2019.5.8., “추락한 교육현장, “저는 중학교 교사입니다” 학생지도 어려워”...국제뉴스, 2019.4.29., “서울시 학생인권 조례 폐지 촉구 범시민대회”, 서울시 학생인권 조례 폐지 범시민연대, 2023.3.10

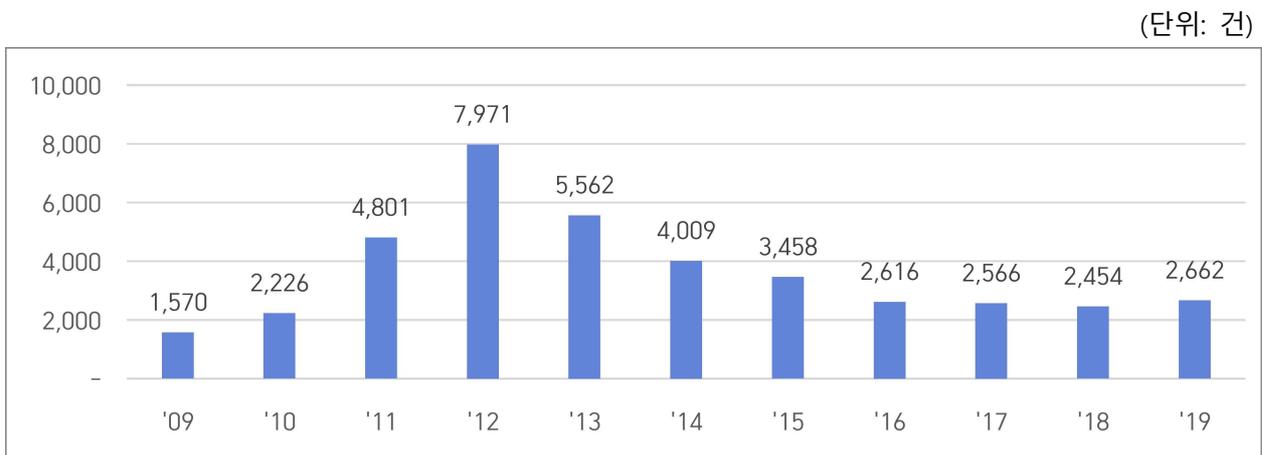
32) “서울 학생인권조례 폐지되나...”교권붕괴“ VS ”민주주의 후퇴“, YTN, 2023.3.13.

[표-6] 교권 침해 현황(2009-2019) (단위: 건)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
침해 건수	1,570	2,226	4,801	7,971	5,562	4,009	3,458	2,616	2,566	2,454	2,662

\* 출처: 교육부, 교육통계서비스(KEDI)

[그림-3] 교권 침해 현황(2009-2019년)



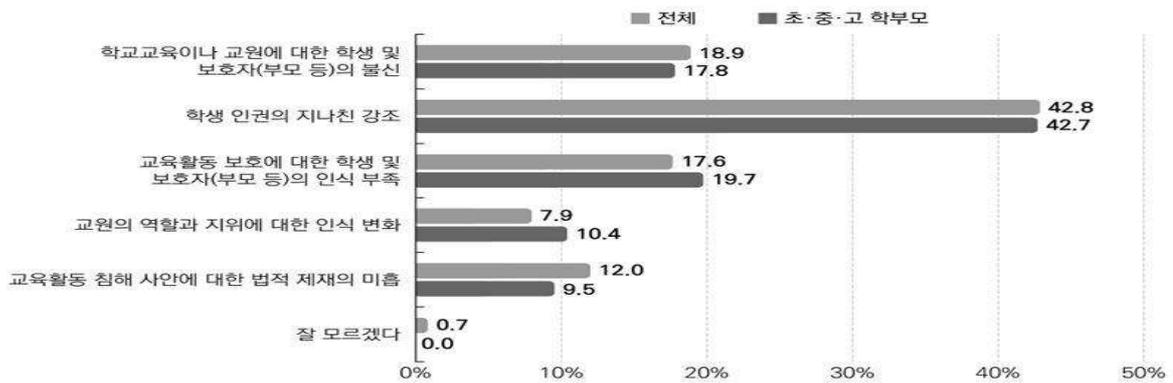
\* 출처: 교육부, 교육통계서비스(KEDI)

○ 학생인권 조례가 경기도에서 최초로 제정된 것이 2010년 10월이고, 다음으로 서울특별시와 광주광역시가 2012년 1월, 전라북도가 2013년 7월에 동 조례가 제정되었다는 점을 고려할 때 학생인권 조례의 제정이 교권 침해의 급증에 영향을 미쳤을 것으로 볼 여지도 있으나, 한편으로는 2012년을 기점으로 점차 감소되는 모습을 보이고 있는 바, 통계적 상관관계에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 사료됩니다.

○ 한편 2012년도 교육부의 ‘교권 보호 종합 대책’ 발표 내용에 따르면 교원의 명예퇴직이 2010년 3,548명, 2011년 3,818명, 2012년 4,743명으로 증가한 사유에 대한 설문조사(한국교총, 교사 3,271명 대상 설문조사: ‘12년 5월)에서, 응답 교사의 70.7%가 「학생인권 조례」 추진 등으로 ‘학생 지도의 어려움 및 교권 추락 현상’ 이 원인이라고 답변하였습니다.

또한 최근 교육부가 발표한 ‘2022년 교육 여론 조사 결과’<sup>33)</sup>에서도 ‘교원의 교육활동 침해행위의 이유’로 조사 대상자의 42.8%가 ‘학생 인권의 지나친 강조’를 선택하였습니다.

[그림-4] 교원의 교육활동 침해 행위의 이유(2022년)



\* 출처: 교육여론조사(KEDI POLL 2022), 한국교육개발원

- 상기 [그림-4]에서 나타난 바와 같이 현재 학교 현장이나 상당수의 국민들이 학생인권 조례가 교권침해에 직접적인 영향을 미치고 있다는 인식이 높은 만큼 이에 대해서는 안전심의 시 심도있는 검토가 필요할 것으로 사료되고, 학생인권과 교권이 서로 상생·존중되어 인권 친화적인 학교를 조성하려는 적극적인 노력이 필요할 것으로 판단됩니다.

### 3) 성적 지향 및 성별 정체성 관련

- 마지막으로 학생인권 조례가 성소수자 인권 보호로 인해 청소년 동성애가 조장되었다는<sup>34)</sup> 것과 관련하여, 먼저 대한민국의 ‘HIV/AIDS’ 감염 실태를 살펴보면,

최근 11년간(‘11~‘21년) ‘HIV/AIDS’ 내국인 감염자 수는

33) 2022년 교육여론 조사(2022년 7월 기준, 만19세 이상 75세 미만의 전국 성인남녀 4,000명을 대상으로 실시), ‘2022년 교육여론조사(KEDI POLL2022)’, 한국교육개발원

34) 코로나 속 청소년 에이즈 감염 늘어…대부분 동성애 원인, 데일리 굿 뉴스, 2011.11.22.

총 10,522명으로 주요 감염경로의 33.2%는 동성과의 성접촉이며, 이 중 10~19세 감염자는 3.4%로 최근 11년간 평균 32.5명이 발생한 것으로 나타났습니다.

- 한편 현재 각 세대별 감염자 현황을 보면 20대 감염자 수가 전체 감염자 수 대비 32.7%, 30대 감염자가 23.6%를 차지하고 있는바 10년간의 잠복기를 고려하면<sup>35)</sup> 10~20대에서 주로 ‘HIV/AIDS’ 감염이 많이 이루어지는 것으로 추론해볼 여지가 있습니다.

[표-7] HIV/AIDS 감염 내국인 연령 현황(2011~2021년)

(단위: 명)

연령	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
0-4세	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5-9세	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10-14세	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
15-19세	40	32	53	39	42	35	34	19	29	17	16	356
<b>20-24세</b>	<b>111</b>	<b>131</b>	<b>146</b>	<b>166</b>	<b>187</b>	<b>164</b>	<b>152</b>	<b>116</b>	<b>112</b>	<b>104</b>	<b>71</b>	<b>1,460</b>
<b>25-29세</b>	<b>97</b>	<b>133</b>	<b>143</b>	<b>178</b>	<b>165</b>	<b>196</b>	<b>188</b>	<b>220</b>	<b>253</b>	<b>191</b>	<b>215</b>	<b>1,979</b>
30-34세	101	108	104	118	118	137	146	137	175	140	143	1,427
35-39세	97	94	121	114	110	103	84	99	83	79	73	1,057
40-44세	116	93	111	109	103	104	92	96	78	60	57	1,019
45-49세	104	69	113	101	80	89	74	75	80	51	49	885
50-54세	86	86	81	97	79	77	82	75	57	57	54	831
55-59세	57	50	79	67	57	62	67	65	60	47	44	655
60-64세	35	36	20	41	38	43	39	36	41	37	25	391
65-69세	25	12	20	25	21	16	23	21	18	18	14	213
70세이상	19	23	22	25	18	33	27	30	20	17	12	246
합 계	888	868	1,013	1,081	1,018	1,060	1,008	989	1,006	818	773	10,522

\* 출처: 「HIV/AIDS신고현황」, 질병관리청

\* 연도별 신고 시점 기준의 성별 연령 구성임.

[표-8] HIV/AIDS 감염 내국인 성별 감염경로 현황(2011~2021년)

(단위: 명)

성별	감염경로별	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계	
전체	성접촉	이성	359	321	357	368	364	387	394	425	379	256	187	3,797
	동성	290	220	242	284	288	325	358	374	442	328	345	3,496	
	수직간염	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	

35) 후천성면역결핍증 관리, 에이즈 일반정보, 임상적 무증상기(8~10년), 질병관리청  
<https://www.kdca.go.kr/contents.es?mid=a20301070601>

	마약주사 공동사용	-	-	-	-	-	-	1	-	2	2	1	6	
	수혈/혈액제제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	무응답	239	326	414	428	366	348	255	190	183	232	240	3,221	
	합 계	888	868	1,013	1,081	1,018	1,060	1,008	989	1,006	818	773	10,522	
남자	성 접촉	이성	312	284	319	335	336	355	356	392	335	235	176	3,435
		동성	290	220	242	284	288	325	358	374	442	328	345	3,496
	수직간염	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	마약주사 공동사용	-	-	-	-	-	-	1	-	2	2	1	6	
	수혈/혈액제제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	무응답	225	303	385	397	350	320	243	179	174	225	220	3,021	
	소 계	827	808	946	1,016	974	1,000	958	945	953	790	742	9,959	
여자	성 접촉	이성	47	37	38	33	28	32	38	33	44	21	11	362
		동성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	수직간염	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
	마약주사 공동사용	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	수혈/혈액제제	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	무응답	14	23	29	31	16	28	12	11	9	7	20	200	
소 계	61	60	67	65	44	60	50	44	53	28	31	563		

\* 본인 응답에 의한 자료임.

\* 감염경로별 > 수혈/혈액제제 : 혈액제제에 의한 감염은 1995년, 수혈로 인한 감염은 2006년 이후 보고 사례 없음.

\* 감염경로별 > 동성: 동성 간 및 양성과 성 접촉 모두 포함함.

\* 출처: 「HIV/AIDS신고현황」, 질병관리청

○ 또한 ‘HIV/AIDS’ 발생률을 보면 무응답을 제외하고 성접촉에 의한 비율이 대부분으로 나타나고 있고, 남성의 경우가 여성에 비해 17.7배 이상 높게 나타나고 있으며 남성의 경우 동성 간 성접촉에 의한 감염률이 전체 감염자 중 33.2%로 매우 높다는 점에서 동성 간 성관계와 ‘HIV/AIDS’ 간 상관관계를 의심해볼 수 있습니다.

아울러 “10대의 경우 열 명 중 아홉 명 이상이 동성 간 성 접촉을 통해 감염된 것으로 나타났다.” 는 지적도 있어 이에 대해서는 교육청 차원의 깊은 고민과 대책 마련이 필요한 상황이라 하겠습니다.<sup>36)</sup>

○ 이와 관련하여 ‘2020 WE KOREA’ 국회 포럼에서는 청소년 시기 잘못된 성교육과 동성애를 용인하는 사회적 분위기가 동성애를 조장하는 큰 위험 요소임을 지적하면서<sup>37)</sup>, 동성애를 용인하고 성소

36) “국내 청소년 에이즈 급증 ...감염 원인도 몰라” GOOD NEWS, 2020.12.1.

37) 국내 청소년 70%, 에이즈 관련 배운 사실 ‘없다’, 의학신문, 2022.11.24.

수자를 위한 학교 교육이 청소년의 성전환과 에이즈가 증가로 이어질 수 있다고 주장하는 의견이 개진되기도 하였고<sup>38)</sup>

조희연 서울시교육감은 한 기독교 언론과의 인터뷰에서 학생인권 조례에서의 성소수자나 성적 지향의 개념은 “성적 지향은 다르지만 존엄한 인간으로서 존중하자는 것이지, 동성애를 하라거나 동성애자가 되라고 가르친다는 건 완벽한 오해” 라고 밝히기도 하였습니다.<sup>39)</sup>

- 이러한 이유로 현재는 성소수자를 위한 교육이 청소년에게 동성애를 확산시키는 촉매제가 될 수 있으므로 동 조례를 폐지해야 한다는 주장과 성소수자 교육이 청소년의 성인지 감수성 및 성평등 의식을 확대하고 학교 내에서 성평등 교육을 활성화하므로 동 조례를 유지해야 한다는 주장이 대립하고 있는 상황입니다.<sup>40)</sup>
- 결론적으로 동성애를 용인하는 사회적 분위기 속에서 소수자 인권을 규정한 동 조례가 「대한민국 헌법」 제36조<sup>41)</sup>와 「양성평등기본법」에 기초한 교육을 가로막고 있는지에 대한 심도있는 논의가 필요할 것으로 보입니다.

아울러 현재 10대 학생의 ‘HIV/AIDS’ 발생률이 증가되고 있는 점을 고려하여 서울시교육청은 동 조례와 별개로 학생을 대상으로 한 학교 보건교육 및 학생건강증진 내실화에 보다 매진해야 할 것으로 사료됩니다.

#### 다. 집행부 입장(교육청)에 대한 검토

- 서울시교육청은 동 폐지조례안과 관련하여 동 조례는 「대한민국 헌

38) 2020 WE KOREA 국회포럼(차별금지법반대·낙태반대·중독예방 올바른 성교육), 2020.2.6.

39) “조희연 서울시교육감 “소수자 존중은 인권의 ‘알파와 오메가’...개신교가 소수자의 ‘피난처’가 됐으면”, NEWS&JOY, 2021.5.4

40) 동성애 끌린 16세 청소년, 98%는 이성애로 회복, KBS NEWS, 2023.1.27.

41) 「대한민국 헌법」

제36조①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

법」의 국가 기본권 보장 의무 및 지방자치의 원리와 국제 인권 규범에서 강조하는 국가의 인권보장 의무를 지역 단위에서 구현하고자 하는 것으로 인권이 존중되는 학교문화 조성을 위해 필요하다는 입장입니다.

- 또한 동 조례의 폐지 청구 사유는 이미 소송을 통해 법률적인 판단을 받은 것으로, 폐지에 대해서는 법률적, 교육적, 사회적으로 합리적인 사유가 없으며 오히려 학교 현장의 혼선이 우려되고 국제적 기준에도 부합하지 않으므로 동 조례를 유지해야 한다는 것이 서울 시교육청의 입장입니다.
- 그러나 동 폐지조례안이 「지방자치법」 제19조 및 「주민조례 발안에 관한 법률」 제5조<sup>42)</sup>에 따라 약 4만5천여명의 민의를 반영하여 주민청구 입법의 형식으로 발의되었다는 점, 입법예고 등을 통해 동 폐지조례안에 대한 찬반의 입장이 첨예하게 대립하고 있다는 점, 학생교육과 관련하여 다양한 쟁점이 발생하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 동 조례의 폐지 여부를 검토해야 할 것으로 사료됩니다.

#### 라. 입법예고 의견에 대한 검토

- 동 폐지조례안의 입법예고는 ‘23.3.18.(토)~ ‘23.3.22(수)까지 5일간 실시되었으며 총 6,539건의 의견이 접수되었습니다.

의견접수 방법은 홈페이지·이메일·우편으로 총 7,311건이 접수되었으며, 이 중 중복 등록된 의견 772건(홈페이지)을 제외한 등록 의

---

#### 42) 「지방자치법」

① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

② 조례의 제정·개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

「주민조례발안에 관한 법률」 제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1

2.~6. (생략)

②~③ (생략)

견은 총 6,539건으로 폐지 찬성 의견 5,577건 폐지 반대 의견 960건 기타(의견제시) 2건이 접수되었습니다.

- 동 폐지조례안에 대한 주요 찬성 의견을 살펴보면, 동 조례가 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조<sup>43)</sup>에 따라 학생인권옹호관과 학생인권교육센터를 설치할 수 없도록 하였음에도 불구하고 제정되었기에 동 조례 자체가 위법하다는 점과,

동 조례 시행 이후 교권의 침해 급증과 교사의 권위 추락, 학교 내 면학 분위기를 저해 및 기초학력 저하 등 학습 환경에 부정적인 영향을 미치는 점, 성적 지향 및 성별 정체성 차별금지에 따른 동성애 조장 등 여러 폐해가 발생한다는 점이 주요 사유로 제시되었습니다.

- 이와 반대로 동 조례안의 폐지를 반대하는 입장은 동 조례가 「대한민국 헌법」, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에 따라 제정되었기에 이를 폐지하는 것은 상위법에 위배된다는 것과, 동 조례가 폐지될 경우 직업계고 학생의 현장실습의 위험을 초래한다는 점, UN의 「아동의 권리에 관한 협약」 당사국인 대한민국의 위상을 훼손할 수 있다는 점을 제시하였습니다.

- 이와 같이 동 조례의 존치·폐지와 관련해서는 첨예한 의견 대립이 존재하는 만큼 법리적인 부분과 국가 미래교육 및 그리고 국민 윤리적인 측면에서 심도있는 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

**□ 이상으로 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

의안심사지원팀장	이 준 석 (02-2180-8263)	입법조사관	이 현 주 (02-2180-8272)
----------	-------------------------	-------	-------------------------

43) 「주민조례발안에 관한 법률」

제4조(주민조례청구 제외 대상) 다음 각 호의 사항은 주민조례청구 대상에서 제외한다.

- 1.~2. (생략)
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
4. (생략)