

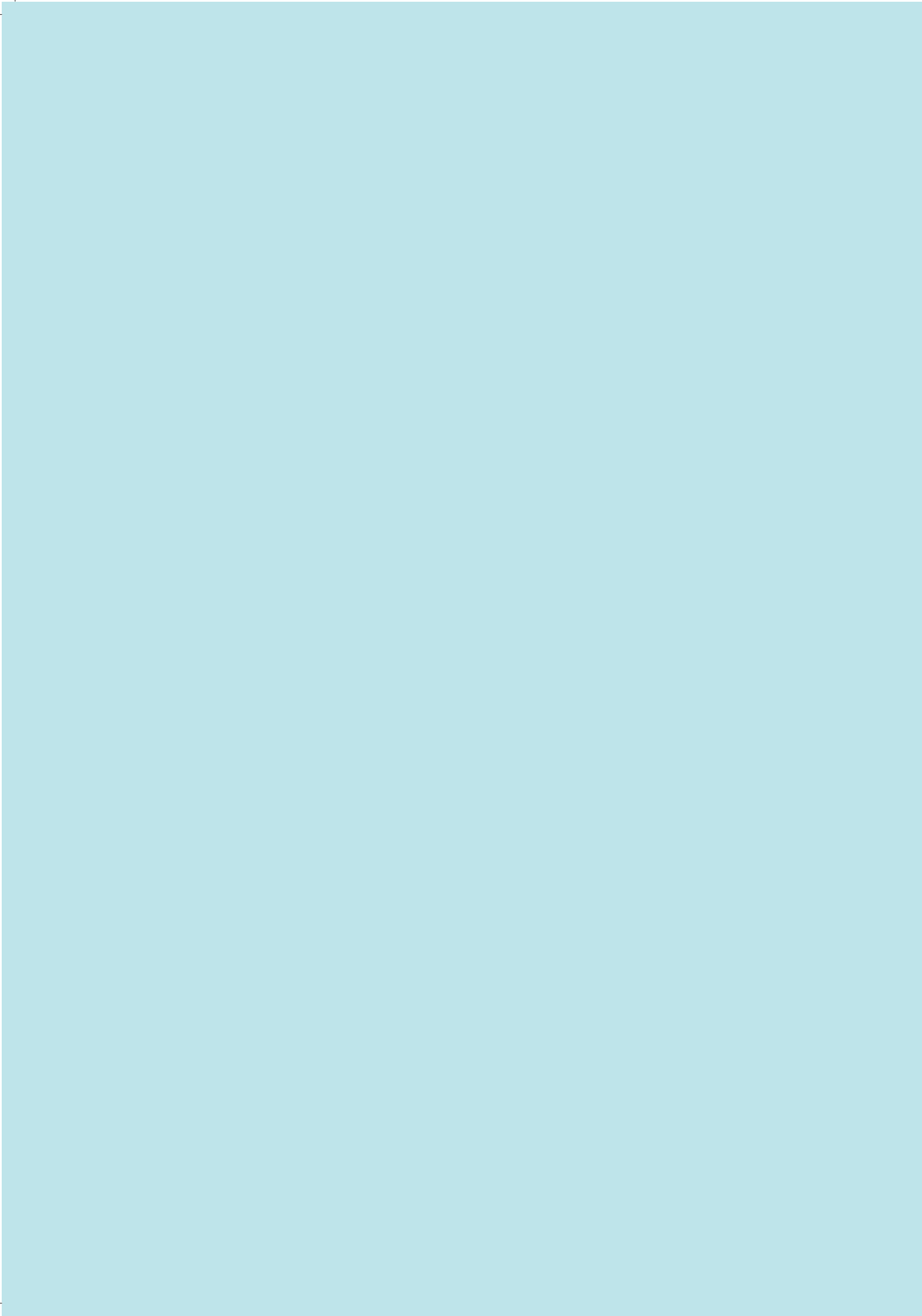
2021.12.

학 교 공 동 체 를 위 한

인권교육 프로그램

학교장용

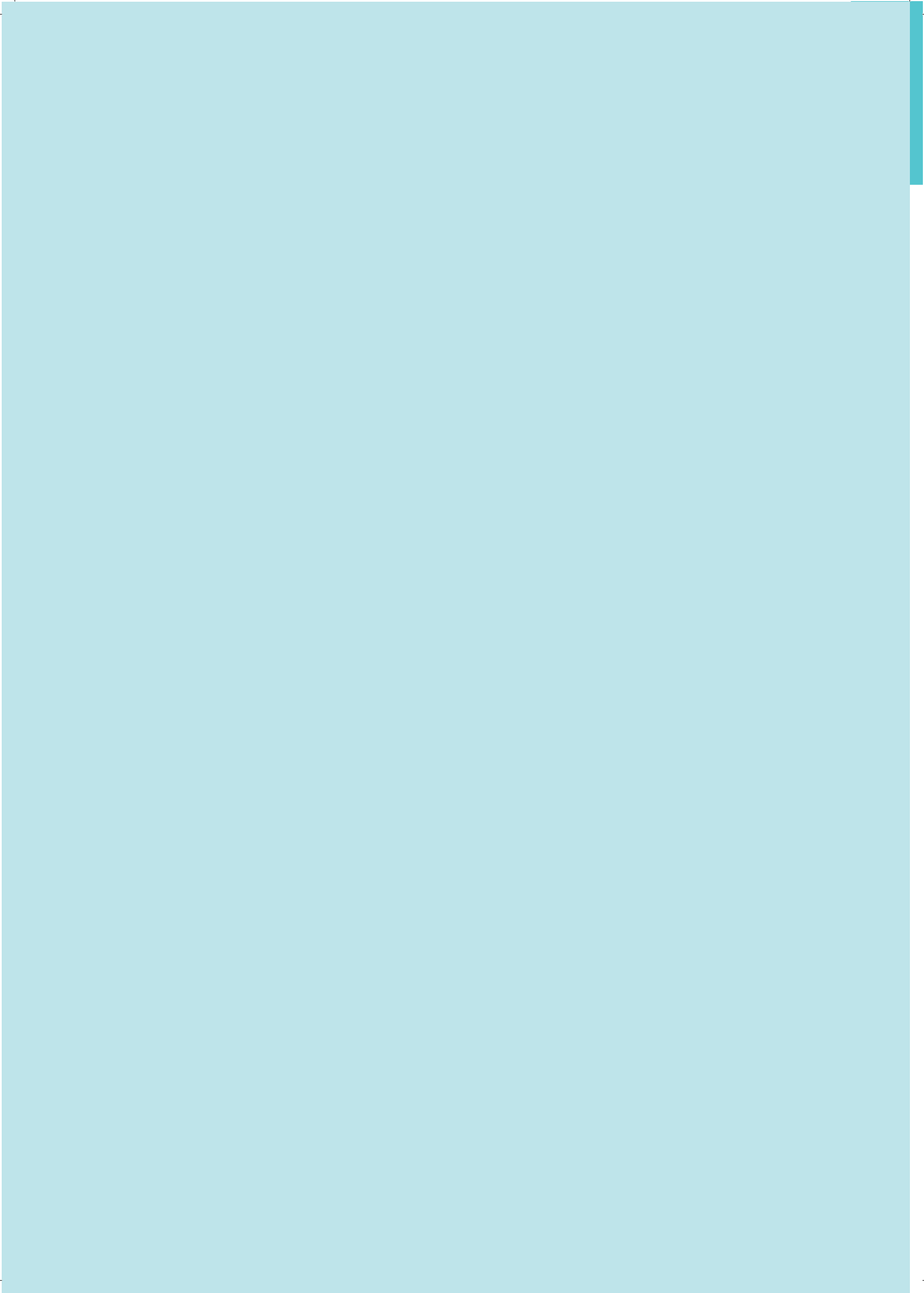




학 교 공 동 체 를 위 한

인권교육 프로그램

학교장용



목차

PART 01. 프로그램 개관

여는 글 김형완	008
프로그램 이해와 활용 (주)에듀니티	016

PART 02. 학교공동체를 위한 인권의 이해

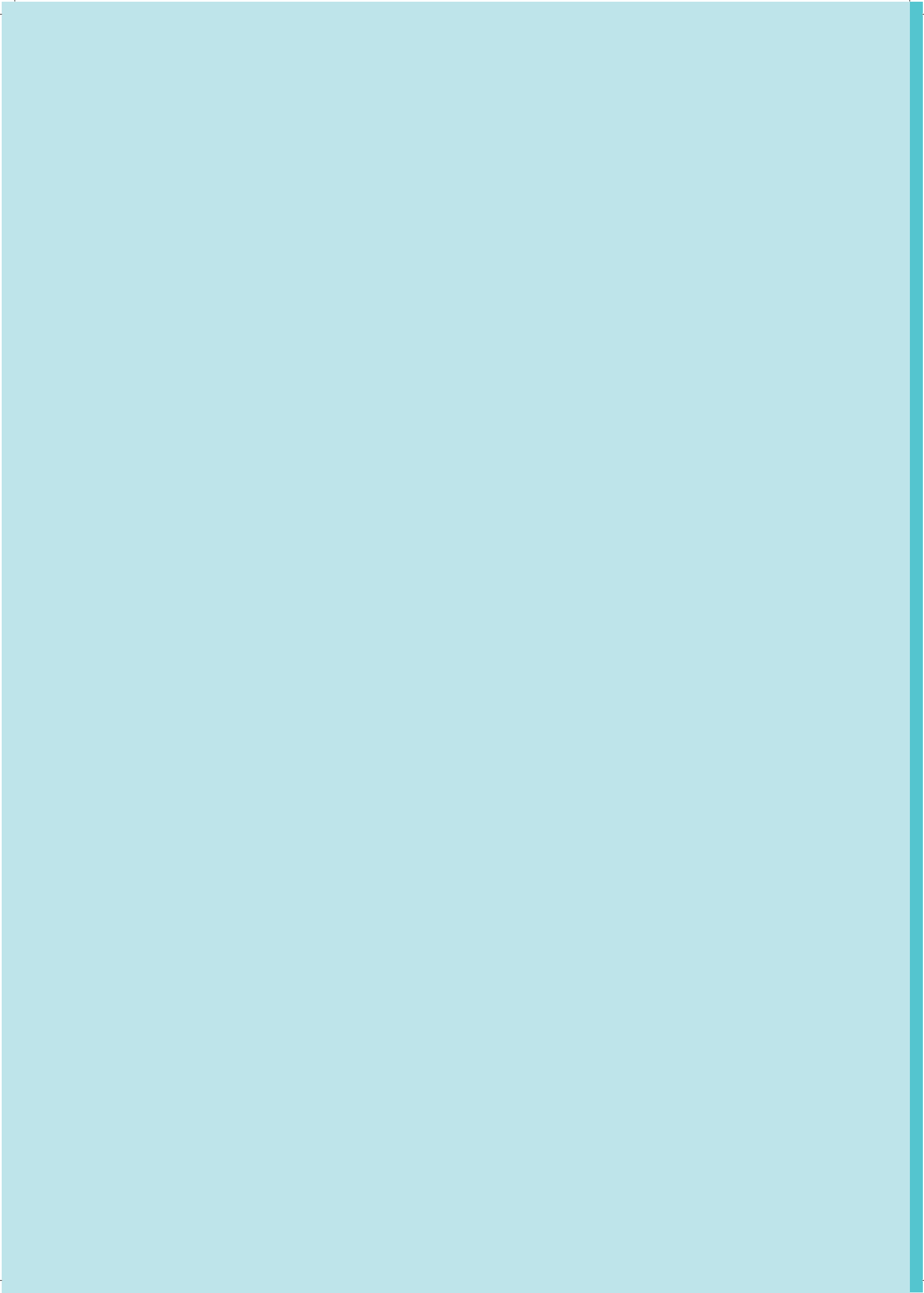
1강. 역사와 철학을 통한 인권의 이해 김형완	028
2강. 인권의 이해와 패러다임의 전환 김형완	048
3강. 인권보장을 위한 국제적 노력 (사)인권정책연구소	064
4강. 인권보장체계로서의 국가와 지방정부 (사)인권정책연구소	082
5강. 인권으로서 교육권 전윤경	108
6강. 교권, 다시 읽기 정성식	128
7강. 인권적 학교공동체를 위한 학교규칙 이해 김민태	138
8강. 학생인권, 제대로 읽기 김민태	160
9강. 인권, 학교에 물들다 조성범	184

PART 03. 학교공동체를 위한 인권특강 - 6가지 이슈와 쟁점

10강. 차별과 혐오를 통해 읽는 인권 (사)인권정책연구소/홍성수	206
11강. 이주민을 바라보는 우리의 시선은 어디서 왔나 양해우	238
12강. 여성인권과 성평등의 어제와 오늘 오경진	266
13강. 고장 난 노동을 바꾸기 위한 새로운 시선 김종진	288
14강. 장애 패러다임의 전환 이명희/최성윤	314
15강. 기후위기와 인권, 그 해법의 재발견 오기출	348

참고 자료

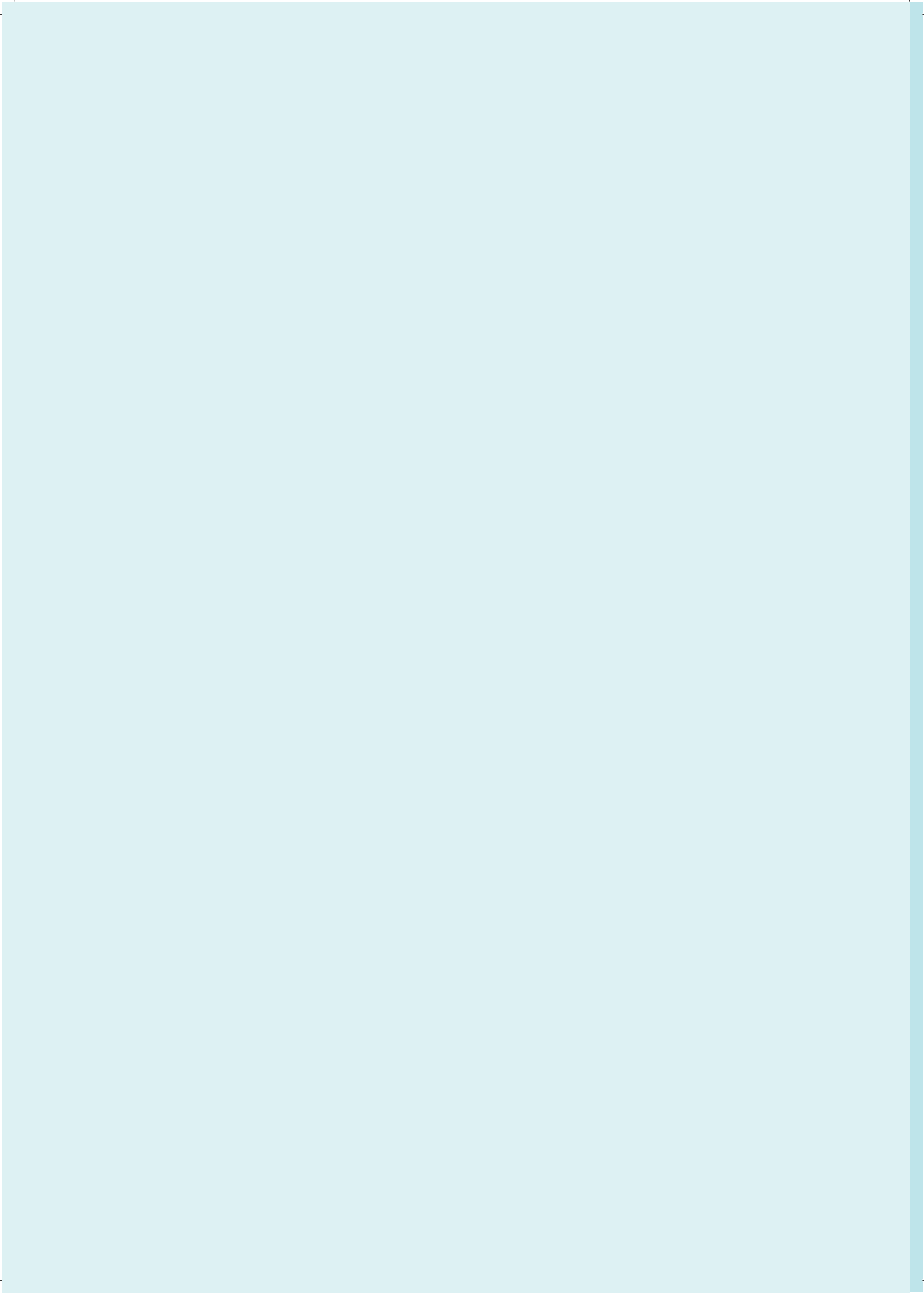
• 세계인권선언	377
• 아동권리협약	383
• 라바트행동계획	402



PART 01



프로그램 개관



1부 프로그램 개관에서는 본 교육프로그램의 목적, 성격, 취지, 활용 방안 등을 소개합니다. 본 프로그램의 목적은 학교 공동체의 인권감수성·인권문해력을 향상을 목적으로 개발되었습니다. 이는 새로운 인권 패러다임을 이해하여 학교구성원으로서 역할과 전문성이 무엇일지에 대해 고민하고 인권친화적인 학교문화를 함께 만들어가는 것입니다.

활용 가이드

본 교육프로그램은 학교구성원이 인권에 대해 탐구하고 실천하고자 할 때 알아야 할 핵심내용을 중심으로 개발되었습니다. 강의 형식을 빌려 만들었지만, 인권에 대한 지식이나 정보를 전달하는 데 초점을 두기보다는 전반적인 인권을 둘러싼 최근 이슈와 쟁점을 반영하려고 하였습니다. 이를 통해 학교장으로서 일상에서 접하게 되는 인권 문제에 대응력을 가지고 현실에서 제기되고 있는 인권 문제의 맥락과 의미를 비판적으로 이해할 수 있길 바랍니다. 또한 학교장으로서 인권친화적 학교문화를 형성하는 데 있어 길잡이가 되길 기대합니다.

여는 글

집필진을 대표하여

대한민국에서 ‘인권’은 이래저래 역을합니다

봉건왕조국가에서 식민지로, 해방 후엔 분단과 전쟁, 군사독재로 계속된 격변의 와중에 ‘인간의 존엄성’이니, ‘인권’이니, 하는 것들은 언제 한번 우리 곁에서 제대로 숨 쉴 겨를조차 없었습니다. 간혹 어느 누가 그 비슷한 얘기라도 할라치면, “배가 부른 모양”이라고 비아냥대기 십상이었습니다. “먹고살기도 어려운 형편에 무슨 놈의 인권이냐”는 것이었지요. 형편이 이렇다 보니 명색이 ‘인류가 합의한 보편적 가치’라는 인권이, 국가(권력)작용에서는 물론, 사회운용의 준거가 되기는커녕, 모함과 질시, 왜곡에 시도 때도 없이 시달려왔습니다. 급기야 인권 때문에 가정과 사회의 질서와 위계가 무너지고, 인권 때문에 이기적인 권리주장이 난무해서 사회가 혼란해진다고 개탄합니다. 인권 때문에 공무집행이 안 된다고 불멘소리가 나오고, 인권 때문에 교육현장이 혼탁해지고 교권이 무너진다고 장탄식을 합니다.

모든 인간은 존엄하다?

그나마 2001년 인권 전담 국가기구인 국가인권위원회가 설립되면서 ‘인권’이라는 용어만큼은 그 지독한 이념과 진영의 감옥에서 탈출하는 데 성공한 듯 보였습니다. 그동안 민주화, 좌파, 운동권 등의 용어와 비슷한 유통경로를 가졌던 인권이 비로소 보통명사로 통용되기에 이른 것입니다. 누구든 사람을 대놓고 무시하고 모멸감을 주었다가는 관계기관에 진정 당하는 수모를 치러야 하는, 바야흐로 너도나도 인권을 얘기하는 시대를 맞았습니다. 그러나 우리 사회에서 인권은 여전히 ‘보편적 지위’를 획득하지 못했습니다. 사회 한 곳에서는 성, 장애, 인종, 출신국가, 나이, 용모, 성적 지향 등을 이유로 혐오가 난무합니다. “모든 인간은 존엄하다”라는 명제는 어디까지나 교과서에서나 나오는 문구일 뿐, 현실에선 다릅니다. 모든 인간이 존엄한 게 아니라 일부의

인간만 존엄합니다. 다시 말하자면, 대체로 인간은 존엄하지만, 일부의 인간은 존엄하지 않다고 믿습니다. 인간이라는 이유만으로 존엄성이 인정되는 게 아니라, 국가와 사회가 요구하는 일정한 기준, 합당한 능력과 자격을 갖추어야만 딱 그만큼의 존엄성을 인정합니다. 마땅히 차별받아야 하는 사람이 있고, 존엄성이 사치인 인간이 있다고 여기는 것입니다.

인권교육의 부재

왜 이런 문제가 발생했을까요? 인권이 보통명사로 통용되기에 이르렀다고는 하지만, 그렇다고 내용까지 '사면'된 것은 아니었기 때문입니다. 우리들의 오래된 관습은 아직도 인권을 쉬 인준 authorize 해주지 않습니다. 게다가 초중등 교육과정에서, 심지어 대학에서조차 인권은 교과과정에 편성되지 못한 탓에 인권을 제대로 배우고 훈련할 기회가 없습니다. 용어는 남발하는데, 정작 내용에 대해서는 무지한 상태. 이는 필연적으로 인권에 대한 임의적이고 자의적인 오남용을 피할 수 없게 만듭니다. 심지어 한 때 한국사회 민주화에 크게 기여했던 사람 가운데도 적지 않은 이들이 가부장적 권위주의로부터 벗어나지 못한 채, 인권감수성에 관한 한 그 반대편에 있는 사람들과 별반 차이가 없어, 종종 성폭력사건이나 갑질에 연루되곤 하는 것도 아마도 이런 맥락일 것입니다.

오늘날 시민권은 인권의 이름으로 인권을 부정

뿐만이 아닙니다. 18세기 인류는 “왕후장상의 씨가 따로 있냐”는 당돌한 문제제기로부터 세습 신분사회를 타파하고 ‘기회의 평등’을 요체로 하는 새로운 사회를 열었습니다. 이른바 시민사회가 탄생한 것입니다. 누구나 노력하면 존엄한 삶을 누릴 수 있다는 시민적 자유는 누구나 차별 없이 누릴 수 있는 기본권으로 확립되기에 이르렀습니다. 그러나 기회의 평등은 입구의 평등만을 가리킬 뿐 결과의 평등까지 담보해준 것은 아니었습니다. 이것이 시민권의 빛과 그림자이기도 합니다. 시민권은 존엄한 삶을 누리기 위해 누구나 차별 없이 ‘노력하고 경쟁할 기회’를 제공하고 보장하지만, 그렇다고 누구나 차별 없이 존엄한 삶을 누릴 자격을 보장해주지는 않습니다. 존엄한 삶을 누리려면 누구든 그에 합당한 노력을 해야 하고, 노력은 성과를 낳아야만 하며, 성과를 내려면 경쟁을 해야 하고, 경쟁은 필연적으로 서열화를 동반하며, 이는 결국 존엄에 있어 차별이 불가피하고 나아가 정당하다는 인식을 보편화시킵니다. 오늘날 우리가 직면한 양극화나 차별, 혐오는 바로 ‘기회의 평등’만을 인권의 모든 것이라고 여겨온 귀결이기도 합니다. 신자유주의 시대에

는 경쟁에 지친 나머지 누구나 신경증적인 증세를 보입니다. 건드리기만 하면 폭발합니다. 계층 상승의 가능성이 봉쇄되고 미래에 대한 희망을 상실할수록 누적되는 하층민의 우울증과 피해의식은 엉뚱하게도 기득권층이 아니라, 사회적 약자를 향해 날을 세웁니다. 사회적 스트레스를 약자 공격으로 배설하는 것입니다. 여기에 현실에서 실현 불가능한 성공 신화를 내면화함으로써 '성공한 자', 또는 기득권층을 자기 동일화하게 되면 그 양상은 더 격렬해지고 맙니다. 양극화 사회에서 개인의 사회적 존재 양태는 '열등감' 또는 '우월감'으로 나타날 뿐입니다. 열등감은 추격적 경쟁에서 패배한 사람들의 존재 양태이고, 우월감은 승리했으나 경쟁과잉으로 인한 자기 소진의 존재 양태입니다. 강자의 갑질이든 약자의 무력감이든 소외된 삶이긴 매일반인 이유가 여기에 있습니다.

정의를 넘어 보편적 인간애로

인권의 복잡성과 교차성은 인권이 정의 담론에 기반하되, 거기에 머무르지 말고 그 정의를 넘어 설 것을 요구합니다. 정의의 여신 디케가 상징하듯, 정의는 '자유(공정fairness)의 보호'와 '평등(공평equity)의 증진'으로 실현됩니다. 근대 이후 확립된 시민권 체제는 정치공동체인 국민국가를 소환하여 (법치주의와 형사사법체계를 통해) 정의를 실현하고자 합니다. 근대 사법체계는 범죄를 저지르면 피해자의 보복과 복수에 의해서가 아니라, 피해자를 대리한 국가가 합당한 징벌을 내림으로써 사회정의를 실현합니다. 그러나 정의는 종종 패권적으로 자신의 가치를 관철하려는 속성을 가집니다. 무릇 정의 앞에는 모두 머리를 조아리고 무릎을 꿇어야 합니다. 십자군전쟁과 양차 세계대전 등 인류가 경험한 거의 모든 비극적 대립과 참화는 정의의 패권쟁투로 볼 수도 있습니다. 정의실현을 위한 불의와의 싸움은 불가피하고 정당화될 수 있습니다. 그러나 '나(우리)의 정의'와 '너(저들)의 정의'가 서로 달라 상호대립하게 되면 어떤 일이 벌어질까요. 인간의 도덕감정은 정의 앞에서 추호도 주저함 없이 비타협적 투쟁에 나설 것을 요구합니다. 타협이나 양보는 곧 불의로 간주될 뿐입니다. 심지어 정의의 이름으로 정의를 파괴하는 일이 다반사로 벌어집니다. 따라서 '악에 대한 정의의 심판과 응징'이 아니라 '결핍, 또는 박탈에 대한 충족Fulfill'으로 전환할 때 인간 존엄성 보장의 지속가능성이 확보될 수 있습니다. 자유와 평등의 결합이 정의를 구성하지만, 인권은 그 정의가 보편적 인간애로 향하지 않으면 종종 폭력으로 치닫고 만다는 사실을 경고합니다. 인권은 단순히 악함에 대한 '선명한 저항'이나, '정의正義의 심판' 또는 '악에 대한 징벌'을 꾀하는 것이 아니라, 악을 대하는 인식과 태도의 변화로부터 시작합니다. 권선징악勸善懲惡으로 상징되

는 이원론적인 선악구도에 기반한 정의론은 너무나 쉽게 폭력으로 돌변하고 만다는 것이 우리가 겪은 인류사적 경험이자 교훈이기도 합니다.

“착하게 만들 수는 없어도 착하게 보이게 할 수는 있습니다.”

이 문구는 인성교육진흥법이 입법된 직후 강남 학원가에 나타난 홍보전단 내용의 일부입니다. 인권교육에 대한 부정적 인식과 달리 인성교육은 우리 사회 곳곳에서 매우 긍정적으로 수용됩니다. 그런데 도대체 인성이란 무엇일까요. 대체로 서양의 성격(personality), 인격(character), 개성(individuality) 등을 우리는 인성으로 번역하고 있지만, 그 어느 것도 우리사회에서 실제 쓰이는 인성의 용례에 걸 맞는 개념이 아닙니다. 개성이나 성격은 그 자체로 존중할 일이지, ‘국가’가 ‘교육’을 통해 ‘진흥’하고 말고 할 일은 아니기 때문입니다. 물론 동양의 유교적 전통에선 인성이란 개념은 매우 중요하게 강조됩니다. 인仁, 의義, 예禮, 지智, 신信, 충忠, 효孝가 그것입니다. 그러나 이러한 덕목들은 군자의 도리, 즉 지도자의 필수덕목으로 제시된 것입니다. 자고로 지도자라면, 백성을 대할 때 어질고 올바른, 지혜와 믿음으로, 받들어 모셔야 한다는 것입니다. 요컨대 권력을 자의적이거나 임의적으로 행사해서는 안 된다는 맥락에서, 즉 ‘지도자의 인성’을 강조한 것입니다. 그런데 우리사회에서 인성교육은 누구를 향해, 누구에게 강조되고 있습니까. 전도도 이런 전도가 없습니다. 이런 전도로도 모자라 교육현장에선 인권보다 인성이 더 중요하고 앞서야 한다고 서슴없이 주장합니다. 인성으로 ‘반듯한 인간’부터 만들어야 한다고 강조하면서 무분별한 인권교육은 ‘짜가지’ 없는 인간을 양산할뿐이라고 폄하합니다. 이렇듯 심각하게 왜곡된 상황을 해소하기 위해 개념부터 바로 세워야 할 필요가 있습니다.

인권의 왜곡과 폄하, 생활밀착인권과 인성

또 한편에선 ‘생활밀착형 인권’이라는 용어도 나타나고 있습니다. 아마도 시민생활에 일상적으로 영향을 미치고 보다 실질적인 효과를 기대할 수 있는 소소한 인권의제를 중심으로 정책이나 제도, 규범 등을 기획하자는 취지일 것입니다. 그러나 생활밀착인권의 무분별한 남용은 인권이 본질적으로 국가공권력, 나아가 권력관계와 밀접한 인과관계를 맺고 있음을 사상시킵니다. 그래서 인권을 그저 연성화된 생활준칙, 개인의 윤리규범(“착하게 살자”, 또는 “불쌍한 사람 돕자”) 쪽으로 탈색시키고 맙니다. 인권을 ‘역지사지易地思之’로 오인誤認하는 경우가 그 대표적인 사례입니다. ‘생활밀착형 인권’이라는 표현에는, 인권을 오로지 사적 층위로만 잡아넣어 소소한 일상 속에서 개인

들 간의 이익쟁투를 인권의제로 둔갑시키고 마는 함정이 도사리고 있습니다. 이런 구도에서는 정작 권리담론으로서의 인권은 사라지고 인권이 그저 책임담론, 의무담론으로 대체, 또는 그것들의 하위담론쯤으로나 자리 잡고 맙니다. 이렇게 되면 인권실현을 위한 활동은 고작해야 개인 또는 집단 간의 이해를 둘러싼 민민갈등쯤으로 치부되기 일쑤입니다. 인권에서 권력관계가 사상되면, 인권실현의 당사자인 실질적 책무자가 장막 뒤로 숨어버리는 현상이 발생합니다. 그야말로 권리들 간의 경합만이 가열돼 만인의 만인에 대한 투쟁과 같은 '인권 인플레이(?)'를 초래하여 결국 공동체 파괴적인, 혼란의 주범으로 인권이 자리를 잡는 어처구니없는 일이 벌어지는 것입니다. 또한 인권이 존중과 배려라는 개인의 덕성이나 품성으로 대체되고 맙니다. 사실 상호존중과 배려의 강조는 권력관계에서 지배자의 언어로 유통됩니다. 예컨대 사회적 소수자나 약자가 강자를 존중하고 배려해야 할까요? 또 인권침해 피해자가 가해자를 서로 존중하고 배려한다면 인권침해가 없어지고 인권이 실현될까요? 권력관계야말로 인권의 출생지이고 인권교육의 목표는 불합리한 권력관계의 시정과 극복을 통해 모두의 존엄을 실현하고자 하는 역량증진과정입니다.

민주시민교육에 대하여

민주시민교육은 무엇이며, 우리 교육이 어떤 방향으로 나아가야 할지를 모색하기 위해서는 우선 민주주의란 무엇인가, 시민성이란 무엇인가, 교육은 무엇인가라는 질문을 먼저 해야 한다고 봅니다. 결론부터 거칠고 과격하게 말씀드리자면 민주주의는 '사회적 존재인 인간이 정치공동체를 운영하면서 자기결정권을 갖는 것'을 의미하는데, 이를 궤테의 표현을 빌리면 '인민의 자기통치'라고 합니다. 그러나 역사적으로 전개된 구체적인 양태를 보면, 그 운영의 효율성을 위해 먼저 몽테스키외의 구상대로 법치주의(국민주권주의에 근거한 권력통제)와 대의제(삼권분립)를 채택하였으나, 이는 결국 인민의 자기통치라기보다는 인민의 대의자에 의한 통치라는 한계를 가집니다.

원래 민주주의의 어원은 그리스어의 demokratia에서 비롯합니다. demo민과 kratos지배의 두 낱말이 합친 것으로서 우리말로 '민의 지배'를 의미합니다. 여기서 demos는 단순히 다중이나 군중으로 해석할 수도 있으나, 당대의 정치체제에 따라 주권자의 범주를 달리 하므로 인민, 시민, 국민 등 다양하게 해석할 수 있습니다. 예컨대 주권자를 노동자, 농민 등 기층민을 중심으로 삼은 정치체제에선 인민, 국가권력에 대한 비판적 견제와 감시를 기초로 일정한 자격을 갖춘 사람을 사회계약에 의해 주권자로 설정한 정치체제에서는 시민, 시민을 국민국가에 의한 호명으로 바꾼 국민 등이 그것이라 할 수 있습니다. 국민은 사회체제의 호명이라기보다는 국가체제의 호명이

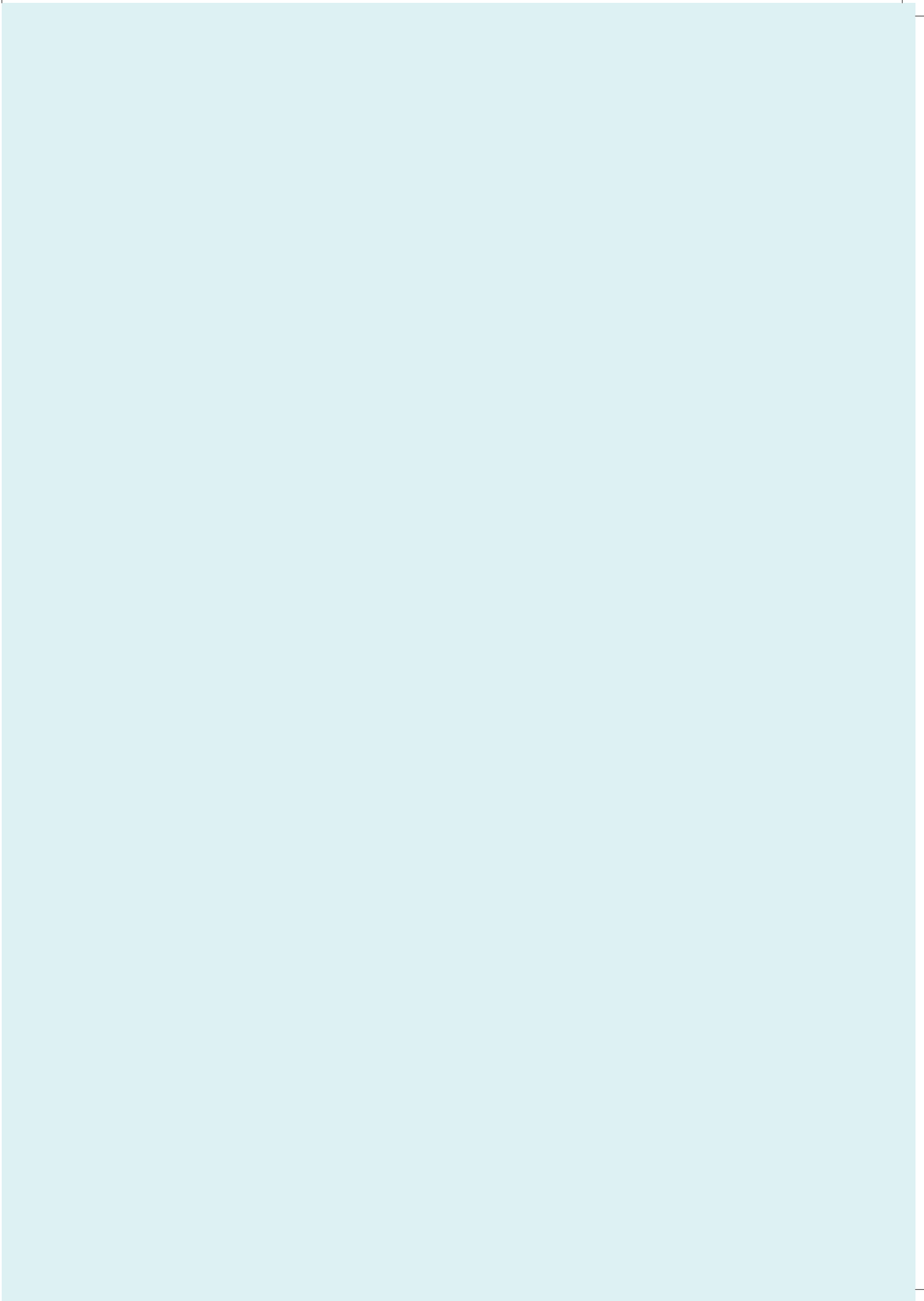
기에 국민으로 호명되는 순간, 국가에 대한 시민적 비판성, 저항성이 지워지고 맙니다. 그래서 국민교육이 아니라 시민교육이라고 하는 것입니다. 그 시민성을 담보하기 위해 직접 보통선거, 복수정당제, 대의제에 의한 위임통치, 자유주의(능력주의), 권력분립과 법치주의 등을 제도적으로 마련한 것이 국민국가의 시민민주주의 체제라고 할 수 있습니다. 근대 시민혁명에 의해 확립된 오늘날의 정치체제를 시민민주주의 체제라고 한다면, 시민은 국가 안에서, 국가에 대하여, 주권자로서의 위상과 권한을 정치적으로 확보한 민의 집합체라고 할 수 있습니다.

따라서 민주시민교육은 국가권력에 대한 견제와 감시를 위해 비판성, 저항성을 잃지 않도록 시민적 역량을 함양하는 교육입니다. 오늘날 시민민주주의 체제는 국가의 정체성을 민주공화국으로 삼고 있는데, 이는 주권재민(헌법 제1조 제2항 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다)이라는 민주주의의 핵심 정체성과 공공성(헌법 제1조 제1항 대한민국은 민주공화국이다) 우선이라는 공화주의라는 두 축을 중심으로 형성되었음을 선언하고 있습니다. 이는 대한민국이 민주주의와 공화주의의 조화롭고 균형 있는 발전을 나타냅니다. 그런데 민주주의가 공화주의를 소홀히 하면 포퓰리즘으로 치닫기에 십상이고 반대로 공화주의가 민주주의를 소홀히 하면 독재와 권위주의로 빠질 개연성이 높아집니다. 민주시민교육은 일차적으로 포퓰리즘과 같은 다중독재를 막고 동시에 독재와 같은 권위주의를 배격할 수 있는 민주공화국의 주권자로서의 시민역량을 키우는 과정이랄 수 있습니다.

그렇다면 민주공화국의 시민적 역량을 키워서 무엇을 실현하고자 하는 것일까요. 물론 민주주의와 공화주의의 항구적인 발전과 번영일 것입니다. 그래야 모든 사람이 존엄성을 인정받고 보장되는 삶을 영위할 수 있기 때문이지요. 그러나 민주주의도 공화주의도 어떤 가치를 실현하기 위한 방법과 수단일 뿐이지, 그 자체가 목적은 아닐 것입니다. 우리 헌법은 전문에 이어 기본권의 목록을 먼저 제시하고 그 뒤에 권력 구조를 정하고 있습니다. 이는 기본권이 우선이고 그것을 실현하기 위한 수단과 방법으로 권력 구조, 즉 권력의 분립과 상호 견제라는 제도를 취하고 있다는 의미입니다. 결국 민주공화국의 핵심 사명은 인권보장이고, 이를 실현하기 위한 방법과 수단으로 민주주의와 공화주의를 소환한 것임을 알 수 있습니다. 목적이 없는 수단과 방법이 있을 수 없습니다. 또 목적의 실현을 위해 수단과 방법은 얼마든지 바꿀 수 있습니다. 우리가 대통령중심제니, 내각제니, 임기를 몇 년으로 하니, 헌법기관을 무엇으로 둘지 등에 대한 모든 것, 이른바 권력 구조는 결국 인권의 실현을 위한 방법입니다. 따라서 민주시민교육이 인권의 가치에 기반하여, 동시에 인권의 가치를 지향하지 않는다면 그저 가치지향 없는 정치교육에 불과해지고 맙니

다. 민주시민교육이 반드시 인권에 기반해야 하는 이유입니다. 민주공화국의 존립 목적은 인권의 실현에 있다는 명제는 이미 5백여 년 전 계몽주의자들이 근대 국민국가를 기획하면서 설계한 사회계약론의 핵심이기도 합니다.

마침 교육기본법이나 초·중등교육법을 보아도 우리 교육의 이념을 홍익인간이라고 정하고 교육의 목적을 민주시민의 양성이라고 정하고 있습니다. 민주시민은 앞에서 언급하였으니 더 이상 부연할 필요가 없겠습니다. 그러나 홍익인간이란 무엇일까요? 아시다시피 그것은 전인교육을 통해 널리 세상에 이로운 존재로 성장하는 것을 말합니다. 전인교육이란, 지덕체를 갖추도록 하는 것인데, 여기서 지식體와 건강體은 궁극적으로 어진 인간德의 실현이라는 가치를 실현하기 위한 방법입니다. 유교의 덕이란, 곧 인이며 이는 기독교의 사랑, 성리학에서 말하는 측은지심, 불교의 자비, 마사 누스바움이나 아마르티아 센이 말하는 공감역량, 애덤 스미스가 얘기한 공감sympathy와 한치도 다름이 없습니다. 이것을 인권에서는 자유와 평등에 기반한 박애의 실현이라고 합니다. 따라서 민주시민교육은 인권실현을 위한 민주주의훈련이라고 정리할 수 있겠습니다.



프로그램의 이해와 활용

(주)에듀니티

인권교육의 목표는 모든 사람이 인권의 기본적 원칙과 기본적 자유에 대한 정보를 알고 향유할 수 있도록 하는 데 있습니다. 이는 '인권의 보편성', '상호의존성', '불가분성'이라는 인권의 특성에 따라 개별권리들이 제각각 존재하는 것이 아니라 연결되어 있다는 것을 이해하고 사유하도록 하는 것을 의미합니다. 기본적으로 이러한 개념을 통해 현실에서 인권에 대한 어려움이 발생하는 원인과 대안을 파악하고, 고민할 수 있는 '인권문해력'을 키울 수 있다고 봅니다. 이는 궁극적으로 사회 공동체의 문제를 바라보는 인권친화적 시각과 문제해결 능력을 함양하는 데 목표가 있다고 할 수 있습니다.

국내에서 진행된 선행연구에서 학교에서 인권교육 영역별 목표(지식 영역, 가치·태도 영역, 기능 영역)와 구체적인 인권교육 내용체계 구성을 위한 대범주, 중범주, 세부항목이 제시되었습니다.* 세부적으로 살펴보면, 학교 인권교육의 지식 영역 목표로는, 인간 존엄성 존중 및 인권의 의미와 필요성 이해, 인권의 역사 이해, 인권 권리들 이해, 인권 보장 체계 이해, 사회 문제를 인권적 관점에서 바라보고 인권 침해 상황 이해하기 등입니다. 학교 인권교육 가치·태도 영역의 목표로는 자신과 타인의 인권 존중과 인권 옹호 태도, 사회적 약자와 소수자의 존중, 인권에 대한 공감, 책임 등 인권적 가치의 습득 및 내면화, 폭력 및 인권 침해 상황에 대한 인권 감수성과 저항의 태도 등입니다. 또한 학교 인권교육 기능 영역의 목표로는 비판적 사고를 통한 인권 문제 인식, 인권 문제에 대한 민주적 해결 능력, 공동체의 인권 문제에 대한 공감 및 연대 능력, 인권 친화적 문화 조성을 위한 참여와 실천 등이 포함되어 있습니다.

이러한 세계 인권교육의 목표와 학교 인권교육의 세부 목표는 본 연수내용의 목적과 방향과도 같이 하지만, 연수와 연계성을 고려하여 보다 학교공동체에 적합한 교육목표와 교육내용을 인권 교육 전문가들과 협의를 통해 재정리하였습니다.

* 국가인권위원회(2020)는 「초·중등 학교 인권교육 내용 체계화 및 개정 교육과정 적용 방안 연구」에서 학교 인권교육 내용을 체계화하고 교육과정을 통해 학교 인권교육을 활성화·체계화하기 위한 방안을 제안하였다.

연수 목표

인권교육은 개인의 인권의식과 함께 학교공동체의 변화를 목표로 한다. 학교가 학생들에게 인권을 교육하는 장일 뿐 아니라 동시에 그 자체로 인권을 실현하는 공동체로 만들어가기 위해 학교공동체의 인권문화·인권감수성 향상과 더불어 인권교육을 학교현장에서 실천할 수 있는 방안을 함께 고민하고 만들어가는 것에 목표를 두고 있다.

즉, 본 연수는 인권의 개념과 구조에 대한 정확한 이해를 바탕으로 학교구성원으로서 일상에서 접하게 되는 인권 문제에 대응력을 가질 수 있어야 하고 현실에서 제기되고 있는 인권 문제의 쟁점의 맥락과 의미를 비판적으로 이해하여 학교공동체 내에서 행동 실천을 모색할 수 방향으로 학교구성원을 위한 교육 및 교육활동을 설계하고자 한 것입니다.

이를 실현하기 위해 유엔 인권교육훈련선언 제2조에 따라 인권교육은 ‘인권에 의한, 인권을 위한, 인권을 통한 교육’을 학습원칙으로 따랐습니다. 이는 교육에 대한 정확한 원칙을 기준으로 교육과정 자체가 인권적이어야 하며, 교육의 목적은 인간 존엄성을 지키기 위해 교육참여자의 역량 강화와 전 사회적으로 인권을 증진하는 것이어야 한다는 의미입니다.

프로그램 특징과 내용

인권의 의미는 개념이 생겨난 역사와 철학을 이해하는 동시에 현재적 맥락 속에서 새롭게 해석하고 적용되어야 합니다. 이번 연수에서는 기존의 인권교육에서 제공하였던 인권 개념과 권리로서의 접근에서 벗어나 현실에서 통용되고 있는 인권의 오해를 풀어내어, 인권교육의 방향을 바로 잡는 것에 집중하였습니다. 또한 인권교육과 관련된 인권활동가와 대화, 협력, 연결, 공유하는 작업을 진행하였습니다. 이는 인권을 이론적 지식 측면이 아니라 인권 문제를 자신의 삶 속에서 고민하고, 갈등해온 인권활동가의 실천적 지식을 공유하기 위함입니다. 인권의 각 분야에서 쟁점이 되는 점이 무엇인지, 구체적인 사례로 만나보실 수 있습니다. 또한 인권에 대한 원칙과 내용에 대한 이론적 지식이 어떻게 사회적 약자와 소수자를 바라보는 시선이 되고, 사회안전망을 추구하는 목소리가 되며, 지속할 수 있는 환경에 대한 발걸음이 될 수 있었는지 심도있는 인권적 논의에 동참하시길 바랍니다.

구체적으로 본 연수에 담은 내용은 맵^{Map} 기반 프로그램 기획과 경험적 학습방법론에 기반한 교수설계 방식에 따라 인권문해력 일반 4단위(‘인권의 개념과 역사’, ‘인권의 구조’, ‘인권의 특성’, ‘인권보장규범과 제도’)와 인권의 하위 주제 6단위(‘차별과 혐오’, ‘장애’, ‘성평등’, ‘이주민’, ‘노동’, ‘기후위기’)로 구성되어 있습니다. 이를 다시 전체 15개 강의로 편성하였습니다. 현장에서 연수 형태로 진행하게 되면 총 30시간 정도 시간이 필요한 내용입니다. 하지만 연수목적과 일정에 따라 주제별 강의와 활동 프로그램을 엮어 운영할 수 있습니다. 함께 개발된 교감용 프로그램과 교사용 프로그램에는 활동 프로그램 중심으로 편성되어 있으니 이를 참고하시기 바랍니다.

【학교공동체를 위한 인권교육 프로그램 학교장용】

[1부] 학교공동체를 위한 인권의 이해			
	주제	교육명	집필자
1강	인권의 개념과 역사	역사와 철학을 통한 인권의 이해	김형완
2강	인권의 구조	인권의 이해와 패러다임의 전환	김형완
3강	인권보장규범과 제도	인권보장을 위한 국제적 노력	(사)인권정책연구소
4강		인권보장체계로서의 국가와 지방정부	(사)인권정책연구소
5강	교육현장에서 살핀 인권의 특성	인권으로서 교육권	전윤경
6강		교권, 다시 읽기	정성식
7강		인권적 학교공동체를 위한 학교규칙 이해	김민태
8강		학생인권, 제대로 읽기	김민태
9강		인권, 학교에 물들다	조성범
[2부] 학교공동체를 위한 인권특강 - 6가지 이슈와 쟁점			
	단위	교육명	집필자
10강	차별과 혐오	차별과 혐오를 통해 읽는 인권	(사)인권정책연구소/ 홍성수
11강	이주민	이주민을 바라보는 우리의 시선은 어디서 왔나	양혜우
12강	성평등	여성인권과 성평등의 어제와 오늘	오경진
13강	노동	고장 난 노동을 바꾸기 위한 새로운 시선	김종진
14강	장애	장애 패러다임의 전환	이명희/최성윤
15강	기후위기	기후위기와 인권, 그 해법의 재발견	오기출

이하, 세부 교육내용을 살펴보면 다음과 같습니다.

1장 「역사와 철학을 통한 인권의 이해」는 인권의 개념과 정확한 이해를 위해 인권을 구성하는 기본개념과 인권의 역사와 인권 개념을 살펴봅니다.

2장 「인권의 이해와 패러다임의 전환」은 정의를 넘어선 인권의 패러다임, 인권의 특성으로서 보편성과 특수성의 이해, 인권실현을 위한 요구 등에 대해 논의하였습니다.

3장 「인권보장을 위한 국제적 노력」은 국제인권장전, 유엔 인권 이행 메커니즘, 한국과 유엔의 인권 메커니즘의 의의와 한계에 대한 내용을 다루고 있습니다.

4장 「인권보장체계로서의 국가와 지방정부」는 기존 국가시스템이 인권보장체계로 작동하기 위한 논의들, 국가인권기구의 의미와 역할, 지방정부와 인권도시 등을 다루고 있습니다.

5장 「인권으로서 교육권」은 보편인권으로서 교육권, 학생인권, 부모와 자녀교육권과 국가의 책임, 교사의 교육권에 대해 살펴보았습니다.

6장 「교권, 다시 읽기」는 교권의 이해, 교권과 학생인권의 관계, 교권 보호를 위해 알아야 할 법령과 제도 등을 알아보았습니다.

7장 「인권적 학교공동체를 위한 학교규칙 이해」는 학교규칙의 규범적 이해, 민주적 학교규칙 제·개정 절차, 학생을 위한 학교규칙 이해 교육, 학교규칙 기재사항과 학생인권 보장에 대해 서술 하였습니다.

8장 「학생인권, 제대로 읽기」는 학생인권조례, 학교 내 인권침해 예방을 위한 연구와 실천 방안 에 대해 살펴보았습니다.

9장 「인권, 학교에 물들다」는 인권친화적 교육과정 운영, 학교경영과 조직 구성의 핵심으로 인권의 가치를 반영하고자 노력한 학교사례를 구체적으로 살펴봄, 인권친화적 학교 문화의 실제 모습을 살펴보았습니다.

10장 「차별과 혐오를 통해 읽는 인권」은 차별의 개념과 의미, 차별의 인권침해성과 혐오, 혐오에 대한 대응과 차별금지법에 대해 알아보고, 혐오표현에 인권대응력을 높이기 위한 대항표현을 고민해 보는 활동을 연계하였습니다.

11장 「이주민을 바라보는 우리의 시선은 어디서 왔나」는 외국인혐오의 근거는 무엇인지 살펴보고, 인권적 시각에서 법과 제도를 성찰하며, 이웃 공동체와 평화로운 공존의 의미를 되새겨보았습니다.

12장 「여성인권과 성평등의 어제와 오늘」에서는 성평등을 인권 보편성의 가치와 연관 지어 해석하며, 인권의 주체와 범위를 확대하기 위한 국내 여성인권운동가의 투쟁과 노력을 역사적 시각에서 살펴보았습니다.

13장 「고장 난 노동을 바꾸기 위한 새로운 시선」은 상품화, 수단화된 노동현실을 비판적으로 살펴보았습니다. 고용 다변화와 다양한 고용 형태가 가져온 새로운 노동문제들을 깊이 있게 들여다보고, 노동인권과 사회를 바꾸기 위한 노력에 대해 논의해보았습니다.

14장 「장애 패러다임의 전환」은 장애를 바라보는 인식적 틀과 시민권과 장애인의 지위 변화, 인권보장과 연대의 확장을 위한 지역사회 과제 등을 살펴보았습니다.

15장은 「기후위기와 인권, 그 해법의 재발견」은 기후위기에 대한 이해, 기후위기와 인권의 현실, 기후위기의 인권에 기반한 접근 등을 사례를 통해 살펴보았습니다.

프로그램 활용 방안

본 연수 프로그램을 개발하기 위해 8개월간 연수 프로그램의 기획-실행-평가를 통해 내용 구성과 개선에 힘써왔습니다. 원고를 집필하신 전문가분들은 학교장, 교감, 교사, 학생에 이르는 학교 구성원에게 맞는 수준, 내용을 고르고 다듬는 과정은 쉽지 않은 과정이었습니다. 이 과정에서 인권의 각 분야의 전문가들과 함께 학교현장에서 인권을 고민하신 선생님들이 징검다리가 되어 인권과 교육을 잇는 데 많은 도움을 주셨습니다.

본 연수 프로그램의 의미는 학교 현장의 맥락에 적합한 인권교육의 내용을 구성하여 하나의 예로 제공함으로써 현실에서 분절, 파편화되어버린 인권교육을 어떻게 꾸리고, 어떻게 확장해 나갈 것인가에 대한 인권교육 프레임을 제시한 것에 있습니다. 열다섯 강의 인권교육 교육내용을 기초로 하여 다양하고 폭넓은 인권적 논의가 지속될 수 있길 기대합니다. 본 프로그램의 활용은 학습자들이 가진 문제의식에 따라 달라질 수 있습니다. 본 프로그램의 활용방안과 관련하여 학습자들이 스스로 던져볼 수 있는 질문은 다음과 같습니다.

【프로그램 활용 방안과 관련 질문】

활용 방안	질문
인권의식에 점검	나는 인권의 주체로서 인권이 무엇이라고 생각했으며, 어떻게 실천해왔는가?
인권의 내용 이해	나는 인권 개념과 구조에 대해 정확히 이해하고 있는가?
인권 문제에 대한 성찰	나는 일상에서 접하는 인권 문제를 어떻게 바라볼 것인가?
현장 변화를 위한 실천 아이디어 탐색	인권친화적 학교공동체를 만들기 위해서 누구와, 무엇을, 어떻게 시도할 수 있는가?

아울러, 본 연수 프로그램 자료집은 교육현장에서의 실천과 재생산을 돕는 형태로 제작되었습니다. 자료집만을 통해서도 연수 프로그램을 체험할 수 있기 위해 인권용어를 순화하여 실었고, 부연설명과 추가자료(QR코드) 등이 함께 수록하여 최대한 친절하게 안내하고자 하였습니다.

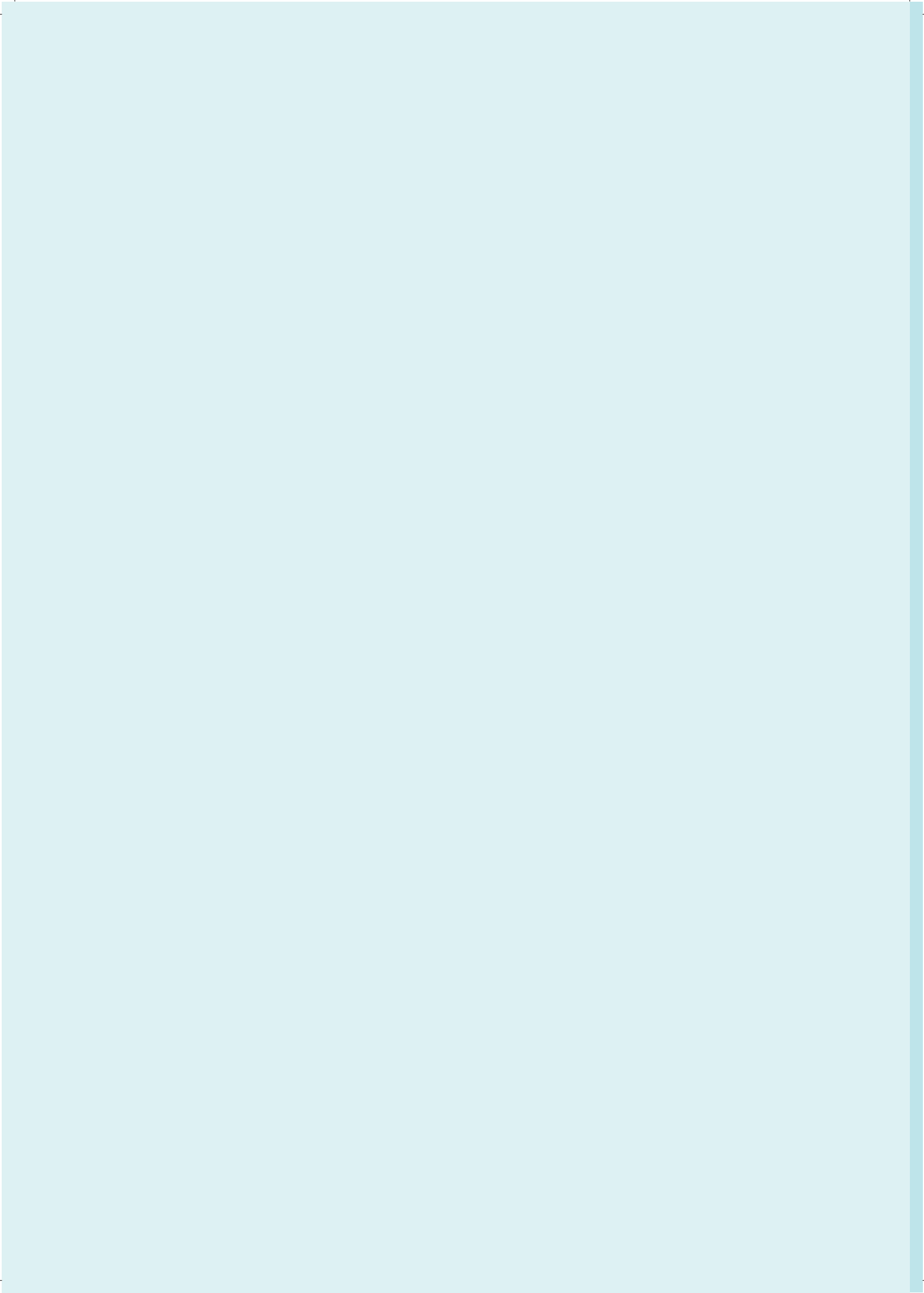
본 연수 프로그램은 개발과정에서부터 인권분야 각 전문가와 현직 교육관계자들이 함께 프로그램 기획과 집필, 자문 등을 살펴주셨고, 내용 수준과 형식도 현장의 실제적인 고민들을 바탕으로 실천적 지식을 공유하는 방식으로 구성함으로써 다양한 분야 인권적 논의의 핵심적인 부분들이 들어올 수 있었습니다. 지금까지 인권교육을 어렵고 딱딱하게 여겼던 학습자라 하더라도 다채로운 주제와 사례로 인권 문제를 살펴본다면 흥미와 관심을 가질 수 있을 것입니다. 본 연수 프로그램 자료집이 학교현장에서 다양한 방식으로 적용되어 인권친화적 학교문화를 형성해가는데 길잡이가 될 수 있길 기대합니다.



PART 02



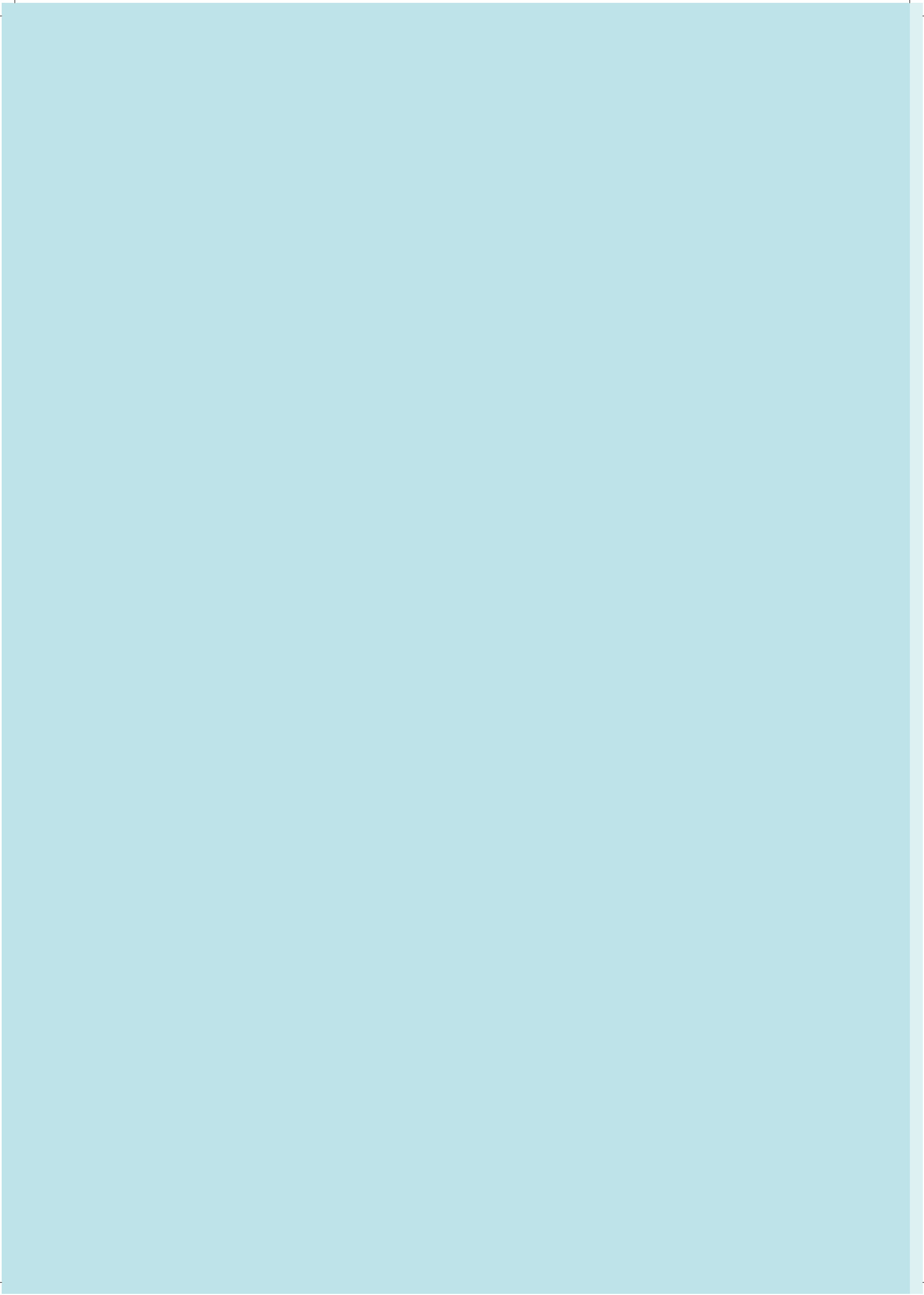
학교공동체를 위한 인권의 이해



2부 학교공동체를 위한 인권의 이해는 학교를 둘러싼 여러 인권적 담론 속에서 인권적 중심이 무엇인지에 대해 깊이 있게 살펴보고자 하였습니다. 인권의 개념과 구조 바로잡기, 인권 규범과 제도에 대한 이해, 국내외 인권보장체계, 교육권, 교권, 학생인권, 인권친화적 학교 등 인권문제에 다가설 때 주요하게 알아야 할 인권적 개념과 맥락을 함께 논의해 보는 자리가 되길 바랍니다. '무엇인가'보다는 '왜 그러한가'에 집중하여 우리 사회가 당면한 인권적 현안들에 대해 좀 더 깊이 있게 이해하고, 이에 관한 인권적 판단과 실천을 모색하는 데 시사점을 얻을 수 있을 것입니다.

활용 가이드

연수의 참여 인원 등에 따라 전체 강의와 토의 활동을 병행할 수 있습니다. 연수 프로그램을 구성할 때는 목적에 따라 도입단계, 전개단계, 마무리단계에 활동 프로그램과 함께 배치하는 것을 권장합니다.



“

세계인권선언을 줄줄 외우고 그 내용을 숙지했다고 해서 인권전문가가 될 수 없습니다. 세계인권선언이 오늘날 우리가 사는 삶 속에서 어떤 의미가 있고 어떤 한계를 갖고 있고, 그래서 앞으로 세계인권선언이 다시 써져야 한다면 어떻게 보완돼야 할지를 찾아야 합니다. 이것이 인권이해의 첫걸음입니다.

”

역사와 철학을 통한 인권의 이해

김형완 (사)인권정책연구소

오르한 파묵이라는 터키의 소설가가 있습니다. 내 이름은 빨강이라는 소설의 작가입니다. 소설 작법 중에 전통적인 작법은 1인칭 주인공 시점이라든지, 작가 전지적 시점이라든지 이런 것 아닙니까? 그런데 이 사람의 소설 작법은 하나의 사건을 둘러싸고 사건 관계자들이 전부 주인공이 됩니다. 그러니까 가해자가 나왔다가, 피해자가 나가 되기도 하고, 목격자가 나가 되기도 하고 해서, 주인공 시점이 계속 바뀌면서 사건의 실체가 어떻게 변화하는지를 적나라하게 보여줍니다. 이런 작법이 국내소설에도 나타나기 시작했지요. 황석영의 『손님』이라든지 또 신경숙의 『엄마를 부탁해』에서도 주인공인 ‘나’가 계속 바뀌지요.

왜 이 말씀을 드리느냐 하면, 각자의 자기사유와 언어로 인권에 관한 서사와 콘텐츠들을 구성해 가셔야 한다는 점을 강조하기 위해서입니다. 모든 텍스트를 의심하고 나의 관점에서 비판적으로 해체해야 합니다. 생각의 주인이 되어야 합니다. 텍스트text가 담보해주는 게 정당성이라면 컨텍스트context와 만나면서 정합성을 확보하게 됩니다.

그러니까 텍스트를 줄줄 외운다고 해서 전문가가 되는 것도 아니고, 텍스트를 도외시킨 채 자의적으로 내러티브를 구성하는 것도 적절하지 않습니다. 세계인권선언을 줄줄 외우고 그 내용을 숙지했다고 해서 인권 전문가가 될 수 없습니다. 세계인권선언이 오늘날 우리가 사는 삶 속에서 어떤 의미가 있고 어떤 한계를 갖고 있고, 그래서 앞으로 세계인권선언이 다시 써져야 한다면 어떻게 보완돼야 할지를 찾아야 합니다. 이것이 인권 이해의 첫걸음입니다.

1 인권과 인문학

인권을 둘러싼 주요 개념에 대한 인문학적 합의가 필요

우선 인권을 둘러싼 개념들에 대한 정리가 필요합니다. 우리가 어떤 법률의 법문을 구성할 때도 맨 앞부분에는 무엇무엇이라 함은 이렇게 정의규정을 둡니다. 기본개념에 대해서 합의가 되지 않고서는 어떤 담론도 생산적인 논쟁이 불가능하기 때문에 우선 개념에 대한 기본적인 합의가 있어야 합니다.

인권을 구성하는 기본개념들이 굉장히 많습니다. 권리, 인권, 천부인권론, 자연권, 시민권, 기본권, 사람, 인민, 시민, 국민, 의무와 책임, 사명, 보편과 특수, 차별과 혐오, 자유, 평등, 박애 등 이런 기본개념들에 대한 이해가 필수적으로 요구됩니다.

인권은 인문학-후마니타스-박애

그런데 이러한 기본개념들은 사전적으로만 이해해서는 안 되고 인문학적인 통찰을 요구합니다. 왜 인문학인가요? 사실 인권 자체가 인문학입니다. 인문학을 뜻하는 영어 humanities의 라틴어 어원이 humanitas인데, 이 말은 독일어로 박애라는 뜻입니다.

박애라는 뜻을 우리가 되새겨본다면 인문학은 굉장히 엄중합니다. 요컨대 박애란, 남의 비탄이나 슬픔을 나의 것으로 온전히 받아들이겠다는 이타적인 결단이란 말이죠. 이 박애의 정신이 바로 인문학의 내용이라고 볼 수 있습니다. 그러니까 내 교양이나 뽐내자고 인문학을 하는 게 아니라 **이웃의 고통과 슬픔을 외면하지 않겠다, 나의 삶으로 받아들이겠다는 결단 속에 인문학이 있다고 말할 수 있습니다.**

자크 데리다라는 프랑스의 현대 철학자는 이렇게 말합니다. **“I mourn therefore I am.”** 데카르트의 그 유명한 명제인 **“I think, therefore I am.”**을 인용해서 **“나는 애도한다, 그러므로 존재한다.”**라고 선언합니다. 그러니까 **애도하지 않는 인간은 인간이 아니라는 거지요.** 박애하는 존재로서의 인간 정체성, 말하자면 ‘사회적 존재’, 인권적으로 표현한다고 한다면 ‘박애하는 존재’라고 할 수 있는데, 이것은 여타 생명체에서 볼 수 없는 인간 정체성 자체인 셈입니다. 사실 세계적으로 위대한 사상과 종교들은 모두 여기로 집중되고 있어요. 이를테면 불교의 자비, 기독교의 사랑, 유교의 측은지심, 이 모든 게 ‘후마니타스’입니다. 그래서 인문학적인 방법을 통해야 비로소 우리가 인권을 제대로 이해할 수 있는 것입니다.

2 인권의 개념에 대한 정확한 이해

인권의 개념에 대한 정확한 이해에 기반한 언어 찾기

어떤 사람은 인권을 역지사지易地思之, 또는 존중과 배려라고 생각하시는 분들도 계시고, 또 어떤 이들은 인권과 권리를 구분 없이 마구 혼용해서 쓰십니다. 인간의 존엄성과 인권이라는 것이 무슨 차이가 있는지, 자연권, 시민권, 기본권이 뭐가 다른지, 마구잡이로 뒤섞여 있습니다. 이런 것을 그냥 방치하면 내가 생각하는 인권과 저 사람 생각하는 인권이 모두 다른, 십인십색, 만인만색 제각각이 되어버립니다.

다를 뿐만 아니라 서로 갈등하고 충돌하면서 혼란이 야기됩니다. 인류가 합의한 보편적 가치가 인권인데, 어찌 된 일인지 이 땅에선 인권이 있는 곳에 혼란과 갈등이 벌어집니다. 그러니까 인권은 골치 아프고, 복잡하고, 뭐라 얘기할 수 없고, 한마디로 정의할 수 없는 어떤 형이상학적인 개념 정도로, 또는 매우 부정적으로 이해하기 십상입니다.

인권과 권리의 혼동으로 인한 인권에 대한 왜곡된 이해와 역측

한국사회에서 인권은 과거에 민주화운동, 또는 반정부운동 등과 비슷한 맥락에서 유통되던 것이 2001년도에 대한민국 국가인권위원회가 설립되면서 비로소 제도권에서도 공식적으로 인정된 용어가 됐습니다. 인권이 곧 용공 종북 좌파라는 혐의를 최소한 형식적으로는 벗어나 이념의 감옥에서 탈출하는 데 성공한 거죠. 그러나 아직도 적지 않은 사람들은 인권을 그렇게 이념적으로 이해하고 있는 게 현실입니다. 그런 데다 한국사회가 90년대 후반 이후로 소위 신자유주의적 사회로 급속히 재편되면서 자신의 이해관계를 배타적으로 도모하는 것이, 즉 자기 권리의 이기적인 추구가 마치 인권인 것처럼 여기는 경향들이 나타나기 시작했습니다. 요컨대 나의 이익을 배타적으로 주장하는 것이, 나의 권리 주장이 곧 인권이라고 생각하는 경향이 짙어졌습니다.

상황이 이렇다 보니 인권을 둘러싸고 엄청난 혼란이 야기되고 있고, 심지어는 인권의 언어로 반인권을 정당화하는 사태까지 벌어지고 있습니다. 이를테면 학생의 인권이 보장되면 교사의 인권이 침해된다, 민주화가 진전돼서 시민의 권리의식이 높아지면 법 집행 공직자들의 인권이 침해된다고 여깁니다. 또 밥상머리 교육이 굉장히 중요한데 이게 무너지면서 아이들이 싸가지가 없어졌다, 뭐 이런 것까지 인권 탓이라고 여기는 굉장히 부정적인 현상들이 나타났습니다. 그러니까 인권 하면 겉으로는 전부 머리를 조아리고 수궁하는 듯 보이지만, 내용으로 보면 인권을 굉장히

배격하고 부정적으로 인식하는 경향들이 존재합니다.

이런 인권에 대한 오해와 왜곡은 어디에서 비롯된 것일까요?

인간의 존엄성이 천부적이라고 해서 인권의식도 저절로 생기는 것은 아니지요. 무엇이든 부단히 배우고 익혀야 비로소 깨우치게 되는 것이죠. 그런데 우리는 초중고등학교는 물론 심지어 대학에서조차도 공식적인 교과과정을 통해서 인권에 대해 체계적으로 배워본 바가 없습니다. 그러니까 십인십색, 백인백색의 인권 이해가 나타날 수밖에 없습니다.

3 인권을 구성하는 기본개념

인권은 말 그대로 인간의 권리입니다. 인간이라는 이유만으로 누구나 존엄한 대우를 받을 권리가 있다는 것입니다. 18세기 신분제 사회를 철폐하고 인류는 ‘모든 인간은 존엄하다’라는 새로운 사회계약을 성취하였습니다. 인권을 이해하기 위해서는 먼저 인간이란 어떤 존재인지, 또 권리란 무엇이고, 인간존엄성의 근거가 무엇인지를 살펴봐야 합니다.

‘권리權利’는 1864년 청나라의 만국공법萬國公法에서 처음으로 right의 번역어로 나타난 이래 이 권리權, 이익利益, 권익權益, 이해利害, 염직廉直 등 다양하게 번역되다가 1880년대 일본에서 으뜸 번역어로 자리 잡았습니다. 위 번역어에서 나타나듯이 서양의 rights는 힘이나 자격, 또는 소유의 의미를 포함했기에 권리는 소유권으로서의 개념이 강합니다.

1) 인간존엄성의 근거

인권 개념의 출발-인간존엄성에 대한 믿음

시민권은 시민법에 근거한 것이고, 기본권은 헌법에, 자연권은 자연법에 근거한 것입니다. 인간의 존엄성이 곧 인권이 아니라, 인간이 존엄해야 한다는 믿음에 근거해서 역사와 사회 속에서 인간의 구체적인 노력, 피와 땀으로 실현된 것이 인권입니다. 그러니까 ‘인간존엄성’과 ‘인권’은 좀 다른 것입니다. 그런데 인간이 존엄하다는 근거가 무엇일까요? ‘모든 인간은 존엄하다’라고 우리가 여기는 것은 일종의 ‘믿음’이에요. ‘모든 인간은 존엄해야 한다’인 셈이죠.

인간은 늘 보다 나은 미래를 꿈꾸기 때문에 지금 당장 불행하다 하더라도 행복한 내일을 꿈꾸

기 마련이에요. 설령 오늘 행복하다 하더라도 더 행복한 내일을 꿈꾸는 존재이지요. 그러니까 더 나은 미래를 향한 희구와 열망에서 모든 인간은 존엄하다는 믿음이 나타난 셈입니다.

이런 믿음이 없는 사람에게는 인간의 존엄성이란 없어요. 고대 노예제 사회에서 노예나, 봉건제 사회에서 농노들이 한동안 계속된 배경에는 이러한 희망과 꿈이 없었던 것이지요. 물론 믿음도 없었고요. 그러나 한편에서 모든 인간이 존엄하다고 믿었던 사람들이 있었던 것입니다. 예컨대 기독교인들은 종교개혁을 통해 하느님의 형상으로 빚어졌다는 신앙고백에 이르게 되었고, 불교에서는 내 안에 부처가 있다고 믿은 것이죠. 그런 믿음이 없는 자에게는 결코 인정될 수 없는 거죠. 존엄성 실현을 위한 노력은 커녕, 그러한 노력에 반대하기 십상이죠. 왜 그럴까요. 노예주가 노예의 존엄을 어떻게 인정합니까? 노예주는 노예의 존엄을 인정하는 순간 자기자신이 소멸되고 맙니다.

인간존엄성 부정에 대한 투쟁=인권의 역사

이러한 현실의 질서를 전복시키고 모든 인간의 존엄성을 인정하는 것, 존엄해야 한다고 믿는 것, 이것이 인권의 뿌리입니다. 현실의 역사 속에서 인간존엄성은 종종 부인되어 왔지만, 결국 그러서는 안 된다는 믿음, 즉 인류의 보편적인 도덕성에 근거한 각성과 투쟁이 인권이라는 열매를 맺은 것입니다.

인권 개념의 태동과 시민권

고대봉건제 사회에서 노예들에게 존엄성은 있었지만, 인권은 없었지요. 존엄성을 인정받지 못했으니깐요. 인간존엄성이 인류의 역사 속에서 처음으로 공식적으로 인정된 형식이 시민권입니다. 이 시민권은 어떻게 나타나게 됐을까요. 시민권은 시민이 혁명을 일으켜, 즉 시민혁명을 통해 국가권력을 장악하고 입법권을 쟁취하면서 시민법을 만들어 정당화된 권리입니다. 시민이라는 새로운 계급이 형성되고, 시민이 존엄성을 인정받기 위해 시민운동을 펼치고, 이것이 시민혁명으로 발전하고, 그 혁명이 성공함으로써 시민이 주권자가 되어 시민국가가 탄생하는 일련의 역사적 전개 과정을 살펴봐야 시민권에 대한 이해를 올바르게 할 수 있습니다.

2) 인간이란 어떤 존재인가

시민이 인간의 어떠한 역사적 형태라면 인간은 어떤 존재인가라는 물음으로부터 인권 이해를 위한 여정에 나서야겠습니다. 인간은 어떤 존재인가? 인간이 사회 속에서 타인과의 관계를 맺으며 살아가려면 우선 내가 무엇을 해야 하고, 무엇을 해선 안 되는지를 분별할 수 있는 능력이 필요합니다. “인간은 사회적 존재”라는 진술은 그래서 ‘인간은 규범적 존재’라는 뜻이기도 합니다. 인간은 다른 짐승과 달리 고도의 유기적 사회생활을 하는 존재로서 필요한 규범성을 갖게 되는데, 이를 ‘도덕감정’이라고 합니다. “인간은 도덕감정을 가진 존재”라는 진술은 한편으론 신앙과 같은 선형적 믿음에서 뒷받침되고, 다른 한편으로는 진화론적인 생물과학으로 규명되어왔습니다. 기독교 경전인 성서의 창세기에 기록된 대로 인간이 “하느님의 형상으로 빚어진 존재”라는 믿음은 인간이 신성을 가진 존재, 즉 존엄한 존재라는 믿음의 진술이기도 합니다.

한편, 데카르트의 진술에 의하면 “인간은 사유하는 존재(I think therefore I am).”입니다. (기독교적으로) 인간이 신의 형상을 닮은 존재라는 점에서 사유 능력은 곧 ‘신성’일 수 있고, 동시에 (철학적으로는) 인간이 선형적 도덕성을 가진, 즉 존엄한 존재임을 가리킵니다. 신경 다발 고도화가 ‘양에서 질로의 전환’에 따라 ‘사유 능력’으로 진화한 것이라는 진화론적 주장도 맥락상 같습니다. 인간의 사유는 궁극적으로 형이상학적 가치를 지향하고, 또 닮고자 하기에 궁극의 형이상학적 존재를 찾아 섬김으로써 자기 존엄성을 확인하고 실현하고자 합니다. 다른 한편으로 인간은 누구나 죽음을 피할 수 없고, 한 치 앞의 삶을 내다볼 수 없는 존재이기도 합니다. 미래가 예측 가능하지 않다는 사실은 필연적으로 공포와 불안을 초래합니다. 공포와 불안은 인간의 실존적 정체성이기도 하지요. 인간은 경험에 근거한 판단을 중요하게 생각하지만, 어떤 초자연적인 가상의 존재를 설정하고 믿고 좇음으로 실존적 허약성을 극복하고자 합니다. 요컨대 경험에 기반해서 지식 자산을 축적하고 사회 규범과 제도를 창설, 운영하는 한편, 믿음에 근거해서 종교 생활을 영위하는 것으로 유한성과 불완전성을 극복하고자 하는 것입니다. 전자가 묻고 따지는 경험적 대응이라면, 후자는 묻지도 따지지도 않는 초월적 대응이랄 수 있습니다.

이 같은 신앙관이 서양에서 르네상스와 종교개혁을 거쳐 프랑스대혁명에 이르는 동안 천부인권론이라는 자연권적 인권론을 형성하였다면, 동양에선 주자학의 천지인(天地人)사상과 조선 성리학의 이기일원론, 동학의 인내천사상을 통해 집성되었습니다. 동서양을 막론하고 인간존엄성에 대한 선형적 각성은 공통적이었던 셈입니다.

요컨대 인간의 도덕감정은, 오늘보다 나은 내일을 희구하는 인간의 염원이 ‘존엄성’이라는 어떤

선협적인 믿음으로 수렴되면서 마침내 천부인권론이라는 자연권 담론으로 체계화되었고, 근대 철학과 과학의 발전으로 존엄성의 주체가 신에게서 인간으로 급속히 이동하는 과정을 겪으면서 마침내 역사와 사회 속에서 인권이 구현되는 서사를 형성하게 한 것입니다. 자연권 담론이 사회 계약에 의한 시민권으로 발전하고, 이 시민권에 기반하여 국민국가 내에 인간존엄성 보장체제를 갖춘 것을 헌법적 기본권이라고 합니다. 인권의 발전과정은 곧 인간존엄성의 확대를 위한 투쟁의 과정이었습니다.

3) 권리와 인권: 규범적 정당성과 지향성

우리가 인권을 이해하고자 할 때, ‘권리’에 방점이 찍힌 방식으로 이해를 하게 되면 인권에 대해 오해를 하기 쉽습니다. 왜냐하면, 이 권리 안에는 기득권, 특권, 이런 것들이 다 포함돼 있기 때문입니다. 권리는 사전적 의미로 ‘무엇을 요구하거나 주장할 수 있는 자격이나 힘’이라고 합니다. 어느 곳에도 ‘정당한, 올바른’과 같은 형용구가 없어요. 그러니까 기득권이나 특권도 권리의 일종인 셈입니다. 심지어 요즘은 동물권 얘기까지 나오고 있죠. 권리의 주체는 사람만이 아니고, 또 그 권리는 규범적 정당성을 가진 것만도 아니라는 말씀입니다.

따라서 권리에 방점이 찍힌 방식으로 우리가 인권을 이해하게 되면 극단적으로 표현해서 우리가 다른 짐승과 다를 바가 없게 돼버리고 맙니다. 권리는 한자로 쓰면 權利라고 쓰지요. 한자어는 글자 하나하나의 의미(訓)의 조합이기 때문에 이 음절의 순서를 좀 뒤바꾼다고 하더라도 단어의 뜻이 크게 바뀌지 않습니다. 그러면 권리는 다른 말로 이권利權입니다. 하나를 가지면 둘을 갖고 싶고, 둘을 가지면 넷을 갖고 싶어 하는 것이 이권의 속성입니다. 이것을 권리의 확장성이라고 합니다. 권리는 그 자체만으로 정당하나, 정당하지 않나, 판단할 수 없습니다.

사회계약설과 리바이어던 국가

토마스 홉스^{Thomas Hobbes(1588~1679)}가 “자연상태의 인간은 만인에 대한 만인의 투쟁상태에 놓여 있다”라고 한 이유는 다음과 같습니다. 천부인권론(일종의 믿음이지요)에 따라서 모든 사람 각인은 예외 없이 보물단지와 같은 양도 불가능하고 다른 누구에게 빼앗길 수도 없는 자기만의 존엄성을 하느님으로부터 선물(하느님의 형상대로 빚어졌기 때문에)로 받아 태어났어요. 나의 권리는 나를 나 되게 하는 밑천이나 다름없어요. 그런데 이 밑천이라는 권리는 속성상 동심원처럼 자꾸 퍼져나가려는 확장성을 갖습니다. 나만 그런 게 아니라 모든 사람이 다 그렇죠. 그러니까 서로 이

해관계 충돌이 빚어질 수밖에 없지요. 이게 자연상태에서 인간의 상태라고 본 것이죠. 그래서 토마스 홉스는 이 아수라에 빠진 자연상태의 인간을 넘어서기 위한 해결책으로 각자 가지고 있는 그 존엄성을 한 곳에 저당을 맡기자고 제안하지요. 만인의 권리를 한데 모았으니 어마어마한 권력이 되지 않겠어요. 이게 바로 리바이어던 국가입니다. 리바이어던은 구약성서에 나오는 무소불위의 괴물의 이름이에요. 따라서 나만의 고유한 권리를 리바이어던 국가에 맡기되, 이 아수라를 면하게 하는 의무를 부과하는 조건을 걸어요. 이 어마어마한 권력을 사용하는 용처를 담보로 딱 정한 셈입니다. 아수라를 면하도록 하는 데에 권력을 쓰라고 한 겁니다. 어마어마한 권력을 이용해서 각인의 생명과 재산을 보장하라고 한 거죠. 만약에 권력 위임만 받고 사람의 생명과 재산을 보장하지 못한다고 한다면, 단두대에 목을 쳐서 날려야 된다고 봤습니다. 이런 인식의 변화가 토마스 홉스를 비롯한 일련의 계몽주의자들이 주권자인 국민과 주권의 위임자인 국가권력 간의 계약, 즉 사회계약을 주장하기에 이른 배경입니다.

오늘날 우리 헌법 1조2항에 “주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정한 것, 그리고 헌법 제10조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 갖는다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 천명한 것도 바로 토마스 홉스가 얘기한 그 사회계약론을 그대로 따온 것입니다. 국가가 이 의무를 수행하지 못한다고 한다면 계약위반이고, 국가로서의 정당성을 상실하는 것입니다. 토마스 홉스가 책임을 다하지 못하는 권력자를 단두대에 세워야 한다고 주장했다면, 오늘날 민주공화제에서는 무책임한 최고권력자를 탄핵하기도 합니다.

국가주의의 반인권성, 폭력성

한편 우리가 여기서 알 수 있는 것은 먼저 개인이 있고 개인들의 집합체인 공동체, 즉 사회의 필요에 의해서 정치공동체라는 국가가 호출된 것임을 알 수 있습니다. 그러니 국가 안에 사회가 있는 게 아니라 사회 안에 국가가 있는 것입니다. 국가안보라는 말을 함부로 써서는 안 되는 이유가 여기에 있습니다. 자칫 국가주의적인 사고를 갖게 만들기 때문입니다. 우리 헌법 37조에 “국가안보와 질서유지 공공복리를 위해 법률로서 기본권을 유보할 수 있다.”라고 돼 있죠. 국가안보라는 말은 사실 ‘사회의 안전’이라는 뜻입니다. 국가는 주권자를 향해서 자신의 안전을 주장할 권리와 자격이 없습니다. 왜냐하면 그 안전의 원천이 주권자로부터 나오는 것이기 때문이지요. 따라서 국가는 사회와 개인의 안전을 도모하기 위한 도구와 수단에 불과한 것이지, 개인과 사회가 국가의 안전을 담보하기 위한 수단과 도구일 수는 없는 것입니다.

어쨌든 권리는 이런 속성을 갖습니다. 그저 제 이익만을 추구하는 것이 인권이라고 한다면 사람이 짐승과 다를 바 무엇이며, 인권이 얼마나 보잘것없는 존재가 되겠습니까. 그래서 인권에 대한 이해는 ‘권리’에 방점이 찍힌 방식이 아니라 ‘인간’에 방점이 찍힌 방식으로 이해를 하는 것이 타당합니다. 그래서 ‘인권이란 무엇인가?’라는 질문은, 다시 ‘인간이란 어떤 존재인가?’라는 질문으로 환원되어야 합니다.

규범적 정당성, 지향성을 가진 권리가 인권

동서고금을 막론하고 모든 사상, 담론, 철학, 종교에서 보면 공통으로 인간은 선과 악, 신성神性과 속성俗性이라는 양면성을 갖는데, 다른 짐승과 구별되는 유일한 점은 바로 이같이 선하고 신과 같은 면모를 지닌, 즉 도덕적 존재라는 것입니다. 인간이 짐승과 구별되는 굉장히 중요한 정체성 중의 하나가 규범성을 가졌다는 것입니다. 그래서 인권이라는 것은 권리라는 이해관계에 기반하긴 하되, 규범적 정당성, 지향성을 가진 권리가 인권이라고 할 수 있는 거죠. 조효제 선생은 “권리라고 다 인권이 아니라, 권리 중에 규범적 정당성과 결합된 권리만이 인권의 문턱에 들어설 자격을 획득한다”라고 말합니다.

영어의 human이라는 단어의 어원을 따져보면 흙, 또는 부식토를 뜻하는 humus라는 고대 인도유럽어 언어가 라틴어를 거쳐 오늘의 human에 이르게 되는데, 이는 ‘(흙에) 매장된 자’라는 뜻을 가지고 있어요. 세상의 모든 생물은 죽고 난 다음에 땅 위에 널브러져 있거나 기껏해야 다른 짐승의 배 속으로 들어갑니다. 그러나 인간은 아주 예외적인 경우를 제외하고는 대체로 죽으면 매장됩니다. 물론 세상에 장례 풍습이라는 것이 다양하게 있죠. 풍장도 있고 화장도 있고. 그러나 동서고금을 막론하고 사람이 죽으면 매장을 합니다. 왜 고대인은 사람이 죽으면 매장할 생각을 했을까요? 인류학자들은 고대인들의 회고와 믿음, 인간은 자연에서 나와서 자연으로 들어간다는 그 믿음, 이를테면 인간의 영원불멸성에 대한 믿음의 소치가 아닐까하고 추정합니다.

게다가 인간은 사회적 존재입니다. 신경세포 뉴런neuron이야말로 이런 인간의 사회성을 극단적으로 보여줍니다. 인간은 서로 연결됨으로써 비로소 존재하는 관계적 존재입니다. 무인도에 갇힌 로빈슨 크루소는 자신이 인간임을 입증할 아무런 근거가 없지요. ‘나’를 이루고 있는 이름도, 나이도, 성도, 직업도, 모두 사회관계에서 나를 식별하기 위해 호출된 상징 기호입니다. 사회성은 인간의 고유한 정체성입니다.

개인 없는 공동체가 존재할 수 없듯이 공동체 없이는 개인도 존재할 수 없는 것이지요. 인문학자 신영복은 “우리 몸 가운데 가장 소중한 곳은 아픈 곳”이라고 말했습니다. 내 몸 어딘가가 성치 않는데 내가 온전할 수 없듯이, 인간의 사회 역시 하나의 유기체로서 이웃의 고통이 있는데 내가 행복할 수 없다는 말이겠습니다.

4 인권의 역사와 인권 개념

자연권과 시민권

애당초 인권은 자연권이라는 이름으로 등장합니다. 왜 인권이라는 말로 데뷔하지 못하고 자연권이라는 말을 빌렸을까? 당시 지배적 세계관이 신 중심적이었기 때문에 세상의 중심은 신이었지 인간이 아니었습니다. 세상의 주인이 인간이라고 주장을 하는 순간, 그 자체로 신성모독이 될 수 있었던 것이죠. 당시 계몽주의자들의 세계관의 한계일 수도 있지만, 전략적 측면에서도 ‘인권’이라는 말 대신 ‘자연권’이라는 말을 쓰는 것이 훨씬 설득력이 있었습니다.

소포클레스의 『안티고네의 비극』에 나오는 “왕의 법이 자연의 법에 앞설 수는 없다”라는 유명한 안티고네의 이 외침은 계몽주의자들이 자연법사상을 전파하는 데 아주 유용했습니다. 즉 자연법 앞에 누구도 자유로울 수 없고, 왕이라고 해서 법의 지배로부터 예외일 수는 없다는 주장이 바로 자연권 사상의 핵심이랄 수 있습니다. 지금이야 법의 지배라는 말이 상식처럼 통용되지만, 절대왕정시기에 왕도 법의 지배를 받아야 한다는, 몽테스키외의 주장은 매우 불온하기 짝이 없는 것이었습니다. 절대왕정을 정당화하기 위해 왕권신수설을 불러냈다면, 자연권 사상을 정당화하기 위해 천부인권론이 등장합니다.

천부인권론은 자연법사상에 기반하여 왕권신수설의 대항 담론으로 유포되기 시작했습니다. 인간의 존엄성은 곧 자연의 법칙이라고 선형적으로 믿는 세계관이 천부인권론이라고 할 수 있습니다. 따라서 천부인권론이 근대 인권 담론의 기초를 이루긴 했지만, 인권이 가지는 구체성, 즉 역사성이나 사회성을 반영하는 데는 한계가 있습니다. 천부인권이라는 것 자체가 인간존엄성의 원천을 하늘, 또는 신으로 설정하고 있기 때문에 인간과 사회의 내생적 동인으로 구성되는 인권을 설명하기엔 역부족이지요. 예컨대 천부인권론의 논리대로라면 ‘주시는 것도 하느님이시니, 거두어 가시는 것도 하느님 뜻’이라는 논리가 얼마든지 가능하지 않겠습니까. 인간존엄성의 원천이

신에 있기 때문에 신의 뜻에 따라서 내가 존엄할 수도 있고 존엄하지 않을 수도 있는 거죠. 신의 선물은 신의 뜻에 따라 줄 수도 있지만, 거두어갈 수도 있는 것 아니겠어요. 내 존엄성이 침해됐다고 예배당에 가서 기도해 해결될 일은 아니라는 것입니다.

인권은 신의 선물로서가 아니라 구체적인 인간의 투쟁과 노력에 의해서 실현되는 과정을 겪습니다. 시민혁명이라는 게 뭘니까. revolution을 은유적으로 풀어쓰면 revers+solution이에요. 완전히 뒤집어엎는 겁니다. 하느님의 나라를 표현하는 성서적 표현을 좀 빌리자면 ‘처음 된 자가 나중 되고, 나중 된 자가 처음 되는’ 겁니다. 독사의 굴에서 어린이들이 뛰놀고 사자와 어린 양이 함께 노는 세상이란 말이에요. 기존의 선악 개념이라든지, 귀함과 비천함 따위의 이런 개념이 완전히 전도되는 것이 혁명입니다. 이런 과정에서 얼마나 많은 희생과 얼마나 많은 진통, 서사가 있었겠어요.

이런 엄중한 현실이 인권 안에 스며 있는데 자칫 천부인권론으로만 인권을 이해하면 이런 구체성이 휘발돼버리고 마는 거죠.

앞서 말씀드린 대로 몽테스키외가 ‘법의 정신’이라는 저서를 통해서 법치주의라는 말을 처음 쓰는데 이 책의 핵심적인 키워드는 둘입니다. 하나는 여러분 다 알고 계시는 ‘삼권분립’이고, 다른 하나는 ‘법의 지배’입니다. 법의 지배라는 말은 크게 두 가지로 해석을 해요. 하나는 rule by law이고, 또 하나는 rule of law입니다. rule by law라고 하는 것은 ‘준법질서’ 또는 ‘준법주의’라고 말합니다. 권력이 법을 수단으로 삼아 민에 대한 통치를 정당화하는 것이죠. 그런데 몽테스키외가 이를 완전히 뒤집어놓습니다. 거꾸로 민이 법을 통해서 권력을 지배하도록 만드는 것입니다. 이것이 법치주의 rule of law입니다. 권력은 그 속성상 반드시 위세를 떨고 싶어 하는 속성을 가지고 있기 때문에, 수시로 인권침해가 발생하니까 이를 막으려면 평소에 권력으로 하여금 법적 통제 아래 두도록 해야 하지요. 따라서 권력자가 법을 만드는 게 아니라, 민의 대표가 입법부를 구성해서 법을 만들고, 이 법을 통해 권력을 지배하도록 한 것이 이른바 삼권분립과 법의 지배의 핵심 내용입니다.

시민의 탄생

시민(citizen)이라는 말이 어디에서 나온 말이나 하면, 고대 아테네와 같은 도시국가 civitas에 사는 civis를 가리키는데요. 옛날에 아테네와 같은 하나의 행정상의 정치공동체를 civitas라고 얘기했고, 거기에 사는 사람은 civis라고 얘기했어요. 그런데 이 civis는 어떤 사람들이냐 하면, 주로 자기 집에 노예를 거느리고 있었던 사람들이에요. 우리는 고대 노예제 사회다 그러면 생산 대중의

노예고, 자유민들은 그 노예의 생산활동에 기반해서 아크로폴리스에 모여서 철학과 민주주의를 논했던 사람들을 civis라고 하는 것이죠. 오늘날 여러분께 ‘여러분, 시민이신가요?’라고 물으면 아마 99.9% 시민이라고 대답하실 겁니다. 시민은 어원적으로 보면 옛날에 고대의 노예들을 배제한 인간의 집단, 즉 인간 가운데 일군의 집단을 배제하고 그래도 자유를 구가할 수 있는 능력과 자격을 획득한 사람에 한해서 비로소 시민이라고 했다는 점을 알 수 있습니다. 인간이면 누구나가 아니라 어느 인간은 배제한 일부의 사람만을 지칭한 것입니다.

유럽의 도시 이름 중에 ~berg로 끝나는 도시들이 많지요. 하이델베르크, 뉘른베르크 등등. 베르크는 독일어로 산^산이라는 뜻입니다. 이 베르크로 끝나는 도시는 대체로 산을 끼고 도시가 형성되어 있어요. 그래서 알프스 부근에 베르크들이 많습니다. 하이델베르크를 가 보신 분은 아시겠지만, 산을 끼고 도시가 형성되어 있지요. 목동, 양치기 이런 사람을 산에 사는 사람들라고 해서 berger라고 부릅니다. 한편, ~burg로 끝나는 도시들도 있죠? 함부르크 룩셈부르크. 이 부르크라는 말은 성^성이라는 뜻이에요. 그래서 산이 있든 없든 상관없이 성곽을 중심으로 도시가 형성된 것을 부르크라고 하죠. 예컨대 한양도성과 같이 동대문 남대문 서대문 북대문, 이렇게 서울 성곽을 중심으로 도시가 형성된 된 거예요. 한양부르크인 셈이죠. 성안에 사는 사람을 burger라고 하는데 성안에 혼자 살지 않고 여러 사람이 사니까, 단수를 복수로 고쳐야 되지 않겠어요? 독일어에 단수를 복수를 고치기 위해 u에 우물라우트(˘)를 붙여서 bürger가 되는데, 이 단어는 불어로 부르주아^{bourgeois}라고 합니다. 자본가, 유산계급으로 알고 있는 이 무시무시한 단어도 어원적으로 보면 ‘성안에 사는 사람들’이라는 아주 비이념적인 개념이에요.

인간의 정주^{정주} 공간에 따라서 성 안에 사는 사람과 성문 밖에 사는 사람으로 나뉘어 살았겠죠? 어디에 더 많이 살았겠어요. 성문 안쪽의 제한된 공간 안에는 한정된 사람들이 살고, 성문 밖은 훨씬 더 넓으니까 여기에 사람이 더 많이 살았겠죠. 도시 인프라는 대개 성문 안에 갖춰진 반면 성문 밖은 열악했겠죠. 그러니까 행세 꽤나 하는 사람들은 죄다 성문 안에서 살았는데, 당시 기준으로 성직자와 귀족이 전체 인구의 약 2~3%, 그리고 시민이 8% 남짓으로 전체 인구의 약 10% 내외가 성문 안에 살고, 나머지 90%의 사람들이 성문 밖에 살았죠.

이것이 시민과 비시민을 가르는 기준이기도 했습니다. 비시민은 누구냐. 정확하게는 시민권을 획득하지 못하는 사람들이에요. 시민의 자격을 인정받지 못한 사람들을 가리키지요. 이들에 대한 차별과 배제는 시민권 체제를 유지, 강화하는 데 효과적인 수단으로 이용됩니다. 공동체 안에 발을 들여놓게 했다가는 우리 공동체가 오염되고 파괴될지도 모른다는 가상의 공포를 만들어내

는 거죠. 공포는 힘으로 직결됩니다.

이런 공동체적 결속이 한편으로 배타적인 시민권 체제를 가속화시킵니다. 장원 중심의 봉건체제에서 도시를 중심으로 한 국민국가로 확대되며 이제 시민은 자연스레 국민의 성원이 되고 시민권은 국민국가에서 일국 시민권으로 자리를 잡습니다. 배타적 일국 시민권의 확장은 국경과 식민지 쟁탈을 위한 전쟁을 유발하고 이는 결국 양차 세계대전으로까지 비화되고 말았습니다.

물론 인간존엄성의 확대를 위한 투쟁에 의해서 이 시민이라는 범주가, 이 경계가 계속 넓어져 온 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 그러나 아직도 이 장벽이 없어진 건 아닙니다. 오늘날 국경과 국적을 경계로 수많은 비시민들이 존재하고 있고, 설혹 그 경계 안으로 진입이 허용되었다 하더라도 형식적인 수준에 불과할 뿐 사회심리적으로 비시민으로 간주되는 사람들이 여전히 존재하고 있습니다.

따라서 오늘의 시민권 체제는 역사적으로 인간존엄성의 인정을 확대하여 성취한 것은 사실이지만, 동시에 모든 사람은 존엄하다는 인권의 기본명제에는 미치지 못하고 있다고 볼 수 있습니다. 처음에 말씀드린 대로 박애야말로 사회적 존재로서의 인간의 고유한 정체성이라고 할 때 일국 시민권의 배타성을 넘어 세계시민권으로 나아가야 할 과제가 우리 앞에 놓여 있다고 볼 수 있습니다.

사회적 약자와 사회적 소수자

엄밀히 따지자면 사회적 약자와 사회적 소수자의 개념도 분간할 필요가 있어요. '사회적 소수자'는 공동체의 주류로부터 배제된 사람들이거든요. 성문 밖의 사람들이에요. 이 소수자 가운데 일부는 인류의 인권 실현을 위한 끊임없는 투쟁에 의해 성문 안에 진입하는 데 성공했어요. 그래서 시민권 공민권을 얻는 데까지는 성공했는데, 이 안의 기울어진 운동장, 즉 권력관계의 비대칭성 때문에 상대적으로 약자의 지위를 면치 못하는 사람을 '사회적 약자'라고 일컫습니다. 사회적 약자는 그나마 이 영역 안에 진입하는 데 성공한 사람이나 집단이에요. 예컨대 여성들은, 프랑스의 경우 1945년도에야 투표권을 획득하였고, 스위스는 1970년대에 이르러서야 투표권을 받았습니다. 1969년 보스턴 마라톤 대회에 여성은 참가 자격 자체가 없었어요. 이 장벽을 깨기 위해서 캐서린 스위츠라는 여성이 c.스위츠라는 이니셜로 자기 성을 위장한 채 등록합니다. 대회집행부는 당연히 남성인 줄 알고 참가번호를 준 거죠. 결국 중간에 드러나면서 난리통이 벌어집니다.

소수자와 약자의 개념은 겹치기도 하지만, 용어의 쓰임상 정리해보면 공동체의 성원으로 인정되지 못하는 사람이나 집단을 '사회적 소수자'라고 하고, 성원으로 인정은 되지만 공동체 안의 권력관계에서 비우월적 지위에 처한 사람이나 집단을 '사회적 약자'라고 합니다.

1789년에 시민혁명 이후 프랑스에서 거의 백여 년의 전쟁과 내란을 겪은 끝에 결국 제3공화정이 들어선 게 20세기 초예요. 이것으로 일국 시민권 체제가 확보된 셈입니다. 일국 시민권은 본질적으로 성 안에 있는 사람만이, 우리 공동체만이 존엄하다는 선민의식의 국가적 확장 버전이나 다름없습니다. 내 나라 국민만 존엄하다는 것이지요. 제국주의는 일국 시민권의 아주 극단적인 팽창 형태라고 볼 수 있어요. 남의 나라 사람들을 노예처럼 부리고 타국의 자원을 마구 갈취하는 제국주의의 이기적인 시민권 체제가 양차 세계대전이라는 이루 말할 수 없는 인류의 비극을 초래했던 것입니다. 이것은 시민권 체제를 이해하는 데 매우 유의해야 할 대목이기도 합니다. 오늘날 우리가 아무렇지도 않게 무비판적으로 받아들이고 있는, 이 시민권 체제가 사실은 제국주의 전쟁이라는, 인류 역사상 가장 끔찍한 참극을 불러왔다는 사실을 기억해야 합니다. 1945년, UN이라고 하는 국제 체제에 의해서 비록 제한적이기는 하지만, 나름 세계시민권 체제를 갖추으로써 배타적 일국 시민권 간의 충돌은 봉합된 셈입니다만 그런 이기적이고 배타적인 시민권 체제가 오늘날까지 계속되면서 신자유주의 체제로 진화한 배경에 이러한 제국주의적 속성이 여전히 도사리고 있다는 사실에 긴장감을 가져야 합니다.

인간과 시민의 권리

성직자 중심의 제1신분과 귀족 중심의 제2신분만 존엄성이 보장됐던 체제가 르네상스를 계기로 세계관의 중심이 신에서 인간으로 이동함에 따라 시민의 존엄성 보장체제로 확대되기 시작했습니다.

인권의 역사 속에서 자유의 가치를 처음으로 주창한 계몽주의자 존 로크도 제3신분 출신이예요. 시민계급 출신이었습니다. 소위 성골이나 진골 출신은 아니었지만 어마어마한 부자였어요. 존 로크는 부를 어떻게 축적했을까요? 결정적으로는 아프리카 노예무역으로 부자가 됐다고 할 수 있습니다. 노예무역을 해서 돈을 번 자가 “모든 인간은 자유롭게 태어났다”라고 주창했으니 이게 앞뒤가 맞나요? 지금의 관점에서 보자면 엄청난 위선이에요. 그러나 ‘비동시성의 동시성’이라고 할까요. 위선적이고 기만적이라고만 할 수는 없는 대목들이 있습니다.

존 로크의 자유 개념은 무엇을 소유함으로써 비로소 자유롭게 된다고 본 것입니다. 소유적 주체만이 자유의 주체가 될 수 있다는 것이지요. 신분을 소유할 수도 있고, 자기처럼 돈을 소유할 수도 있고, 결정적으로는 이성과 합리성을 가져야만 인간이라고 본 거예요. 지금도 ‘사람이라고 다 사람이냐, 사람다워야 사람’이라고 여기는 분이 적지 않은 것처럼 존 로크도 인간이라는 껍데

기를 썼다고 해서 다 인간은 아니라고 본 거지요. 노예가 무엇을 가졌습니까. 소유적 주체는 아무나 될 수 없어요. 그런데 합리성과 이성만 타고날까요?

존 로크에 의하자면 사실 인간은 당대에 유럽에 살고 있는, 자산을 가진 백인 남성에게 한하는 것이었습니다. 존 로크의 시민은 '모든 인간'이라는 이름을 빌었지만, 사실상 '일부의 인간'에 한하는 것이었습니다. 여성도 시민이 될 수 없었죠. 그런데 오늘날 이런 부조리한 구분과 경계가 다 허물어졌냐 하면, 아닙니다. 이 역시 '비동시성의 동시성'이라고 볼 수 있습니다. 이렇게 시민권의 또 다른 그림자, 그 한계와 불완전함이 오늘날까지 온전되고 있다는 것을 우리는 유의해야 하는 것입니다. 그래야 시민권이 더 깊어지고, 중국에는 시민권을 넘어 그야말로 세계시민권으로 나아갈 수 있는 지평이 열리는 것입니다.

인류 역사상 평등의 개념을 아주 가장 강력하게 주장했다고 하는 장 자크 루소. 그래서 소위 프랑스 혁명을 이념적으로 견인하고, 인류 역사상 가장 급진적인 정치세력이라고 평가받는 자코뱅당 산악파의 이데올로그였던 이 장자크 루소마저도 인권관에 있어서는 일정한 한계를 보입니다. 루소의 교육서 『에밀』을 보면 여성들은 절대로 교육시켜서는 안 된다고 주장합니다. 평등과 박애를 외쳤던 루소가 왜? 그도 나름대로의 근거가 있어요. 그에 의하면 교육은 사회의 공공성을 실현할 인재를 양성하는 것이 기본목표입니다. 그래서 교육을 공공재라고 얘기를 합니다. 그런데 공공부문이라는 것은 철저히 이성과 합리성의 지배를 받아야지 감성의 지배를 받아서는 안 된다고 본 거죠. 루소는 남성은 본디 합리성과 이성을 가지고 태어났기에 공공의 담지자로 적합한 반면, 여성은 감성에 치우치기 쉬운 존재이므로 여성을 교육시켜 공공부문에 진출시켰다가는 이 공적 공간이 엉망진창이 된다는 거예요. 루소의 주장입니다. 얼마나 어이가 없습니까. 결국 루소의 '시민'도 여성을 배제한 남성 인간만을 가리킬 뿐이었지요.

시민권의 한계와 인권개념의 균열

일단 당대의 기준으로 제3신분인 시민까지가 전체 인구의 10% 정도 됐다고 치면, 나머지 90%에 달하는 사람을 제4신분이라고 일컬었습니다. 인구의 거의 대부분을 차지하지만, 세상에서 존재성이 인정되지 않는 사람들이 존재했던 것이지요. 이 사람들을 프랑스어로 sans culottes라고 불렀어요. 쿨로트라는 말은 7부 바지를 뜻합니다. 중세의 복식服飾을 보면 귀족들은 7부바지에 스타킹을 올려 신었죠. 쿨로트는 일종의 신분을 나타내는 옷차림이었습니다. 그런데 불어의 sans은 영어에 none이라는 말이기 때문에 상쿨로트란 7부 바지를 입지 못한 사람들이라는 뜻입니다.

긴 바지를 입은 사람들이란 것이지요. 이게 7부바지를 뜻하지만, 관용적으로는 속옷을 애기했어요. 그러니까 너무 가난해서 속옷까지 챙겨 입을 형편이 안 됐던, 그냥 겉옷 바지 하나 입고 다니던 사람이라는 것이죠. 이 90%의 사람들, 인권의 발전에 따라 그 영역이 줄긴 했지만, 여전히 오늘날에도 쌍 쿨로트들은 존재합니다.

우리는 과연 어디에 속하겠습니까. 시민입니까. 상쿨로트입니까. 우리는 흔히 시민운동, 시민사회, 시민단체라고 할 때, 그 시민이 어떤 시민을 가리키는지 크게 개의치 않았습시다. 그러나 시민에 속하지 못한 공동체의 일원이 엄연히 존재하고 있는데 시민권이 마치 인권의 모든 것이라고 여기지는 않는지 돌아볼 필요가 있다는 것입니다. 인권이 곧 시민권으로 등치되면 그 시민권 바깥에서 유보되고 배제되고 있는 사람들의 존엄성은 모두 사라지고 맙니다.

원래 시민이란, 역사 속에서 그야말로 목숨을 걸고 파도를 헤쳐가면서 자수성가한 사람들을 뜻했습니다. 세습신분 사회에서 신분을 가지지 못한 사람들이 생존하려면 돈을 벌어야 했지요. 그러니까 목숨 걸고 파도를 헤쳐가면서 무역업이나 금융업을 통해 부를 축적합니다. 그런데 말이 무역이지, 사실은 노예무역이고, 금융업도 사실은 고리대금업이었죠. 당시의 도덕률에 의하자면 지탄받아 마땅한 직업들이었습니다. 그런데 이 사람들을 중심으로 담론이 형성되기 시작했습니다. 성직자와 귀족들이 놀고먹는데, 이게 과연 윤리적인 삶이냐 라는 문제의식이 생겨난 거지요. 또 세상의 모든 것은 본디 하느님의 것인데, 내가 노동을 해서 수확 또는 획득하면 신의 소유가 나의 소유로 전환된다고 하는 새로운 이데올로기가 만들어졌습니다. 이것이 바로 '노동의 신성함'의 기원입니다. 인간이 신과 동등해지는, 신과 닮아지는 매개가, 그 모멘텀이 노동이라고 하는 담론이 등장한 것입니다. 이에 따라 "일하지 않는 자 먹지도 말라"라고 하는 새로운 가치관이 만들어집니다. 그래서 이제 인간이 존엄해지려면 노동을 해야 하고, 근면과 성실, 책임과 같은 근대의 규범들이 나타나기 시작합니다. 절제하고, 아끼고, 일해야 하며 게으름이야말로 악덕 중에 가장 악덕으로 치부됩니다.

이러한 가치관은 자유주의체제의 핵심 이데올로기로 자리 잡게 됩니다. 그래서 자유란, 내 마음대로 할 수 있는 것을 의미하는 것이 아니라 선택의 자유, 또는 기회의 평등을 의미하는 것이고, 이는 결국 기여한 만큼 보상받는 것이 가장 공정하고 정의롭다는 가치관으로 연결됩니다. 다시 말하자면 능력급부 존엄성 보장체제의 이념적 배경이 되는 것이지요. 예컨대 내가 2시간 일했으면 2시간 임금을, 8시간 일했으면 8시간에 해당하는 임금을 받는 게 너무나 당연한 거예요. 2시간 일했는데 8시간 일한 만큼의 임금을 바란다는지, 거꾸로 8시간 일했는데 2시간 임금밖에

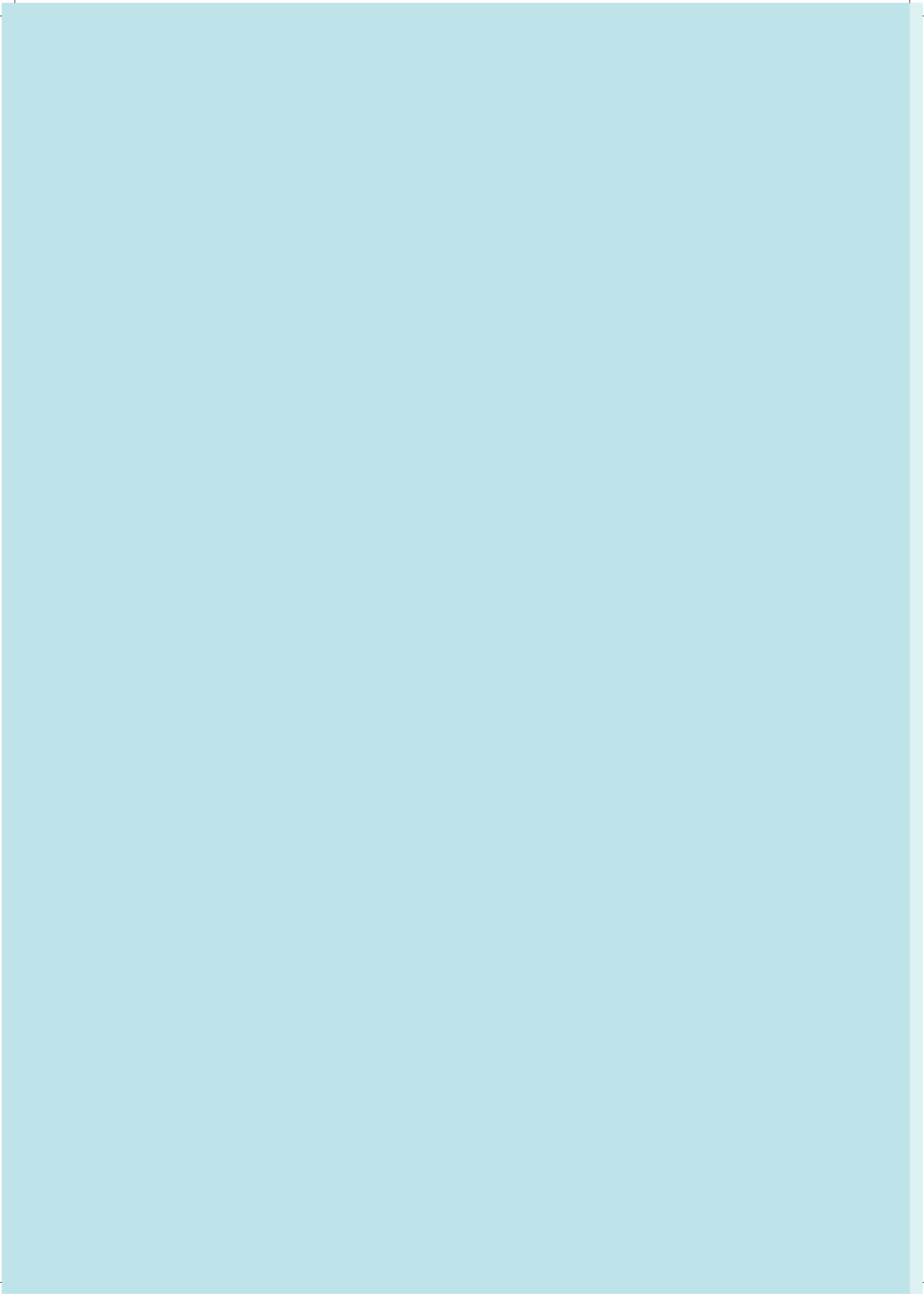
못 받는다는지, 이걸 자유에 반하는 아주 불공정한 것이요. 시민적 덕성에 어긋납니다. 노동착취도 문제지만, 놓고먹는 것도 용납할 수 없는 거죠. 그러니까 기여한 만큼 보상을 받는 것이 가장 공정한 것이고, 내가 가진 능력만큼 내가 존엄을 누리는 것이 가장 공정한 것이요. 그 현대적 버전이 정규직과 비정규직, 정교사와 기간제교사 간의 신분차별 사례입니다. 즉 시민들은 뺏속까지 노동을 통해서 존엄성, 신성을 가질 수 있고 존엄성이 확보된다는 확고한 믿음에 기초해서 능력주의meritocracy를 공정성의 기준으로 삼기에 이릅니다. 이것은 당대의 소위 부패하고 무능한 세습 신분제 사회를 타파하고 기회의 평등이라고 하는 새 시대를 여는 데 크게 기여했지만, 동시에 이러한 시민적 덕성의 극단적 형태가 신자유주의로 진화했다는 점에 있어서 여전히 긴장감을 갖게 만듭니다.

1789년 프랑스 혁명에서 인권의 가치가 자유 평등 박애로 주창되긴 했지만, 실제로 **자유와 한 몸통을 이뤄야 할 평등과 박애의 가치는 뒷전으로 밀리고 말았습니다.** 자유의 실현을 위한 보조적인 가치에 불과했던 거예요. 특히 박애는 일국주의 관점으로 보면 완전히 추상적이고 형이상학적 차원의 선언적 개념에 불과한 것이고, 평등도 자유의 가치를 실현하는 그 범위 안에서, 예컨대 오늘날 적극적 우대조치affirmative action처럼 아주 극단적 차별상황에 대한 임시방편적인 수단으로서만 인정하는 것에 불과합니다. 적극적 우대조치는 자유의 향상을 위한 보조적 수단으로서 평등개념을 도입하는 것이지, 평등의 가치를 그 자체로 구현한 개념이라고 볼 수는 없습니다.

따라서 본질적으로 오늘날 시민적 덕성은 한마디로 얘기하면 자유의 중시라고 볼 수 있습니다. 그러면 자유는 무엇인가? 자유는 한마디로 얘기하면 공정fairness입니다. 정의의 여신 디케를 상기해보시면, 한 손에 칼을 들고 있고 한 손에 천칭을 들고 있습니다. 공정fairness과 공평equity을 상징하는 것이죠. 자유와 평등을 통해서 정의justice가 실현된다는 상징을 정의의 여신 디케는 하나의 형상으로 보여주고 있습니다. 어느 하나만 잘려져 나가거나 부서져도 정의가 제대로 세워질 수가 없다는 것을 의미합니다. 공정은 공평으로 비로소 실현되고, 공평 역시 공정해야 비로소 실현되는 것입니다. 이를 상호불가분성, 상호의존성, 상호연관성, 보편성이라는 인권의 4대 특성이라고도 합니다. 자유·평등·박애는 분리될 수 없다는 거예요.

자유가 자유다우려면 평등해야 되는 것이고, 평등이 평등다우려면 자유를 부정해서는 안 되는 거죠. 카렐 바작karel vasak(1929-2015)이라는 법철학자가 소위 인권의 세대론이라고 해서 자유권이 1세대, 사회권이 2세대, 3세대 인권이 연대권이라고 주장한 바가 있지만, 이는 현실에서 인권

이 파행적으로 전개된 것을 정당화하는 오류를 담고 있습니다. **인권은 기본적으로 서로 불가분하고 서로 의존되어 있고, 서로 연관되어 있고, 보편적인 가치이기 때문에 평등 없이 자유 없고, 자유 없이 평등 없는 것입니다.** 오늘날 사회주의가 망한 것도 극단적으로 자유를 부정했기 때문이지요. 동시에 오늘날 신자유주의 양극화가 심화된 것은 자유만 중시하고 평등을 부정했기 때문이기도 합니다.



“

인권적 접근은 이 정의의 한계를 넘어서는 패러다임을 찾는 것입니다. 이게 무서운 겁니다. 인간은 도덕적 존재이기 때문에 나름의 양심과 신조, 사상과 가치로 무장하면 주저 없이 자기 목숨까지도 스스로 버리기도 합니다. 문제는 정의가 실현되면 우리 공동체에 인간의 존엄성이 보장되는 사회가 지속 가능해지겠는가 하는 점입니다. 인권은 이 물음에 답해야 합니다.

”

인권의 이해와 패러다임의 전환

김형완 (사)인권정책연구소

1 정의를 넘어 인권의 패러다임으로

정의와 인권

“기회는 평등할 것이고, 과정은 공정할 것이며 결과는 정의로울 것”이라는 문재인 대통령의 얘기는 디케Dike(그리스 신화 속 정의의 여신)의 얘기입니다. 이 말의 의미는 정의가 오늘날 국민국가의 제1의 사명이라는 점을 강조하는 것이기도 합니다. 그래서 오늘날 국민국가에 부여된 가장 핵심적인 의무가 바로 정의의 실현입니다. 정의의 실현은 곧 자유의 보호와 평등의 증진으로 가능해 집니다. 자유를 다른 말로 하면 공정성의 보장이고, 평등을 달리 말하면 공평성의 보장이요, 공정하고 공평한 나라, 이것이 국민국가 제일의 사명이라는 것이지요. 이 가운데 무엇 하나 제대로 작동이 안 될 때 토마스 홉스의 기준에 따르면 국가로서의 정당성을 상실하게 되는 것이죠.

정의는 기본적으로 심판, 징벌의 속성을 가지고 있어요. 정의 앞에 승복하지 않고 저항하는 것은 누구일까요? 그건 불의입니다. 정의 앞에 고개를 바짝 쳐들고 대드는 것은 불의나 할 것이고 정의 앞에는 무조건 머리를 조아리고 무릎을 꿇어야 합니다. 정의의 세상은 이원론적 세계관 밖에 없어요. O 또는 X, 선과 악, 옳음과 그름, 이것밖에 없습니다. 세상에 빵을 훔쳤으면 감옥을 가야지 무슨 사정을 살핀단 말입니까. 이게 형사사법적 정의예요. 여기에 무슨 인간적 사정을 감안하네 하는 순간, 정의는 다 무너져내립니다. 인류 역사를 돌이켜보면 십자군 전쟁은 물론, 온갖 말할 수 없는 비극을 초래한 대규모 전쟁과 갈등이 모두 정의의 전쟁이었어요. 내가 신봉하는 정의와 저 사람이 신봉하는 정의가 같으면 참 다행인데, 이게 만약에 다르면, 그 신념과 사상과 가치가 다르다면 아주 끝장을 봐야 합니다. 인간은 도덕적 동물이기 때문에 정의 앞에 물러선다는 것은 있을 수 없는 일이에요. 그건 불의와의 타협이고 양보고 굴복이고 야합인 겁니다. 정의는 그래서 심판적이고 패권적이며 때로는 폭력적이기도 합니다.

인권적 접근은 이 정의의 한계를 넘어서는 패러다임을 찾는 것입니다. 이게 무서운 겁니다. 인간은 도덕적 존재이기 때문에 나름의 양심과 신조, 사상과 가치로 무장하면 주저 없이 자기 목숨까지 버리기도 합니다. 문제는 정의만 실현되면 우리 공동체에 인간의 존엄성이 보장되는 사회가 지속 가능해지겠는가 하는 점입니다. 인권은 이 물음에 답해야 합니다. 답을 못하면 인권은 정의 안에 머물고 말겠죠. 더 나아갈 필요가 없습니다.

인권적 권리구제가 형사사법적 권리구제와 변별되는 지점이 바로 이 정의 패러다임의 극복에 있습니다. 빅터 위고(Victor Hugo, 1802-1885)의 위대한 소설 『레미제라블』을 예로 들어 봅시다. 장발장이 빵을 훔쳤어요. 그래서 악인입니까? 악행입니까? 사법 정의에 비춰보면 악행이죠. 마땅한 책임을 져야 하고, 심판을 받아야 해요. 그런데 인권적 관점에서 보면 악인이라고 단정할 수가 없습니다. 자기도 굶어 죽기 직전이지만, 어린 조카 두 명이 거의 아사 직전에 놓였고, 이 아이들을 살리자고 훔쳤는데, 이걸 어떻게 악행이라고 낙인 찍을 수 있겠습니까. 게다가 자베르 경감은 도대체 왜 세느강에 몸을 던져 자살하고 말까요? 장발장과 조우했으면 법집행 공직자로서 자기 임무를 수행하면 될 텐데, 내면의 양심이 뭐라 하든 그냥 감옥에 잡아 넣으면 되는 것이었어요. 그런데 자베르 경감은 그만 갈 길을 잃고 말았어요. 내 직업적 소명에 따르자니, 나의 양심이 허락하질 않습니다. 실정법과 자연법이 정면으로 충돌합니다. 못 본 척하자니 내 직업적 소명이, 나의 정체성이 해체되고 마는 지경으로 치닫습니다. 나는 법집행 공직자인데, 범죄자에게 법을 집행하지 않는다? 이는 스스로 파산하고 마는 것이지요. 이러지도 저러지도 못한 채 결국 세느강에 몸을 던져서 자살해버리고 말지요.

정의의 파산선고인 셈입니다. 다시 말하지만, 정의는 자유와 평등의 결합으로 매우 중요한 규범입니다. 그러나 정의는 이러한 패권성과 심판자적 속성으로 인해 인간존엄성 실현의 지속 가능성을 담보하는 데에 역부족입니다.

정의를 넘어 인권의 패러다임으로

『레미제라블』의 미리엘 주교에 주목해봅시다. 미리엘 주교가 성당에 돌아오는 길에 오갈 데 없는 장발장을 만납니다. 장발장은 상점에 가서 돈을 내도 물건을 살 수가 없습니다. 너 같은 범죄자에겐 안 팔아, 제발 우리 마을 떠나라는 소리나 듣습니다. 여관에 가서 돈을 내도 너 같은 놈은 채울 수 없다. 조금 뿌리고 내쫓아요. 욕하고, 비는 주룩주룩 내리고 밤은 깊어 가는데 굶주린 채로 성당 앞에 쭈그리고 앉아 졸고 있는데, 미리엘 주교와 만난 겁니다. 미리엘 주교는 장발장을

보고 ‘너 누구냐, 어디서 왔냐? 이름이 뭐냐? 뭐 하는 놈이냐?’ 일절 묻지도 않고, 그저 행색 자체만 보고 ”아이고, 이 사람아! 무슨 일인지 모르겠지만, 여기서 이러고 있으면 어떡하냐. 옷은 다 젖고” 데리고 들어가서 있는 음식을 다 내줍니다. 그야말로 ‘묻지 마 환대’입니다. 가뜩이나 청빈한 주교여서 사정이 아주 안 좋은데, 저런 거렁뱅이를 데리고 들어와 음식을 있는 대로 다 먹이다니, 집사가 아주 못마땅해합니다. 우리 먹을 것도 없는데. 그뿐만 아니라 심지어 자기가 자는 침대까지 내주고 침대보까지 새것으로 싹 갈아서 재웁니다. 자기는 저 구석에 간이침대 같은 데에 쪼그리고 자는 겁니다. 그런데 배은망덕하게도 장발장은 자다가 일어나 각목으로 미리엘 주교의 머리통을 박살내고 은촛대를 훔쳐갈 생각을 합니다. 그때 미리엘 주교가 깨어났으면 죽는 거였어요. 은촛대 훔치는 데 성공한 장발장은 얼마 못 가 그만 경관에게 걸리고 맙니다. 그 당시에 은촛대 가진 집이 어디 있겠어요. 성당의 성물이라는 게 너무나 뻔하니까 경찰이 성당으로 데리고 오죠. ”미리엘 주교님, 도둑놈을 잡았습니다.” 이때 만일 미리엘 주교가 정의의 관점에 충실했다면 “이런 배은망덕한 놈이 있나! 너는 선을 악으로 갚느냐, 너는 평생 감옥에서 썩어야 마땅하다”라고 했을 겁니다. 그런데 미리엘 주교는 “아니, 이 사람아! 은쟁반은 왜 안 가지고 갔어. 챙겨주는 것도 놓고 가다니, 이렇게 마음이 착해서야 이 험한 세상을 어찌 살려고 하느냐”라고 오히려 장발장에게 은쟁반을 안겨줍니다. 이것이 『레미제라블』이 보여주는 경이로운 인간의 서사입니다. 미리엘 주교의 이러한 모습이 없었다면 『레미제라블』의 위대한 서사도 없었겠죠.

인간은 변하지 않습니다. 인간은 절대 외압에 의해서 변하지 않아요. 만일 인간이 변화할 수 있다면 유일하게 자기 내적 동기에 의할 때 뿐입니다. 우리가 할 일은 스스로 회심할 수 있는 정도까지만 개입하는 거예요. 그러니 매를 치겠습니까? 법으로 때리겠습니까? 정의의 심판을 받게 한다고, 정의가 악을 누르고 승리한다고 인간이 새롭게 다시 태어날까요?

인권의 패러다임은 정의를 넘어 선악의 이분법적 세계관을 극복하고 보다 근본적인 방안을 찾아가는 것입니다. 악의 뿌리를 찾아가면 뭐가 있을까? 거기에서 우리는 인간존엄성 실현에 필수적인 어떤 요소가 결핍되거나 박탈되었다는 점을 발견하게 됩니다.

2 능력주의의 함정을 넘어 인권의 패러다임

능력주의는 자유를 파괴한다

신약성서의 마태복음 20장에 보면 포도농장 주인의 비유가 나오는데, 예수와 제자들이 예수에게 하느님 나라란 도대체 어떤 것이냐고 묻습니다. 예수가 비유를 들어서 설명합니다. 옛날에 포도농장 주인이 있었는데 수확철이 되어서 일손이 필요했다. 그래서 이른 새벽에 한 사람 데리고 오고, 아침 먹고 한 사람, 점심에 한 사람, 오후에 한 사람, 해가 지기 직전에 한 사람 데리고 와서 모두 다섯 사람에게 일을 시켰다. 일몰이 되자 하루 일을 작파하고 일당을 나눠주는데 다섯 사람에게 똑같이 1데나리온씩 나눠줬다. 새벽부터 땀 흘려 하루 종일 일한 사람이나 오자마자 일 끝난 사람이나 똑같이 일당을 나눠준 것이다. 예수는 이 비유를 들고도 미진했던지, 아예 썰기를 박습니다. 처음 된 자가 나중 되고, 나중 된 자가 처음 된 자가 되는 게 하느님 나라다, 이렇게 마무리를 합니다. 우리가 일하지 않는 자 먹지도 말고, 기여한 만큼 보상받는 게 공정한 것이고, 능력과 성과만큼 존엄을 누릴 자격이 있다고 철석같이 믿는데 이 무슨 날벼락 같은 얘기입니까. 우리의 공정성 기준으로 보면 황당하기 짝이 없습니다. 이렇게 불공정한 게 하느님 나라라니!

그런데 이제 여러분들이 포도농장 주인이라고 생각해 보세요. 남들이 다 자는데 왜 새벽바람에 일용 노동시장을 향하겠습니까. 틀림없이 아주 힘센 노동자를 남들이 채가기 전에 먼저 확보하기 위해서죠. 나만 그럴까요? 일용 노동시장에 나온 세상의 모든 포도농장 주인은 다 그럴 겁니다. 그러면 일용노동시장 기준으로 보면 새벽에 1그룹이 빠져나가고, 아침 먹고 2그룹 빠져나가고, 점심에 3그룹 빠져나가고 오후에 남겨진 사람들이 어떤 사람들일까요? 심지어 폐장 직전까지 남겨진 사람들은 어떤 사람들일까 상상해보십시오. 보나 마나 환자거나 임산부거나 어린아이와 노인이거나 장애인이거나 이런 사람들이겠지요. 어느 포도농장 주인이 그런 사람들을 데리고 가겠습니까. 그런데 이 농장주인은 그래도 데리고 간 거예요. 게다가 일당도 똑같이 나눠준 거예요.

우리의 도덕률에 의하면 약한 사람에게 하나라도 더 챙겨줄 것을 요구합니다. 일주일을 굶겨도 끄떡없을 건장한 사람보다 환자나 어린이, 임산부에게 먼저, 더 많이 줄 것을 명령합니다. 일용노동 시장 폐장 직전까지 팔려나가지 못한 사람 중에는 한 끼만 더 굶어도 목숨이 오락가락하는 사람이 있을 수 있지요. 우리는 왜 인간 그 자체를 보지 않고, 인간이 내는 성과와 능력에 따라 인간의 존엄성의 우열을 매기고 서열을 정하는 걸까요? 이 물음을 통해 엄중한 메시지를 예수는 던지고 있는 것입니다. 능력과 자격 이전에 사람을 보라, 이런 거죠. 사람이 내는 성과, 사

람이 가진 스펙, 이런 것보다 인간존엄성이 먼저라는 겁니다. 경쟁을 최선의 것으로 여기고 사람이 가지고 있는 성과나 능력 이외의 것, 이를테면 인격이나 됨됨이와 같은 것은 전부 다 부차적이고 부수적이고, 별로 중요하지 않은 것으로 여기기 시작하면 사회적 약자나 소수자의 존엄성은 영원히 유예되고 맙니다.

3 인권의 보편성과 특수성

근대 인권담론은 서양의 역사적 전개에서 비롯되었습니다. 서구의 문화적 산물인 인권의 가치를, 소위 인권의 보편성을 내세워서 문화적 전통과 역사가 서구와 다른 동양에까지 기계적으로 적용하는 것은 일종의 문화제국주의이다, 이런 문제 제기도 있습니다. 그 대표적인 사례가 싱가포르의 리관유李光耀(1923-2015) 수상과 김대중 전 대통령이 『foreign affairs』라는 외교잡지를 통해 벌인 논쟁입니다. 이듬하여 ‘아시아적 가치 논쟁’입니다. 리관유 수상은, 지금 말씀드린 대로, 서구에 비해서 동양은 공동체 문화가 발달했고 그러한 동양적 문화의 특수성이 역사적으로 나름 형성되어 있는데 서구의 어떤 특정 문화를 보편성이라는 이름으로 무조건 신봉하는 것은 맞지 않다. 문화 제국주의는 각 사회가 가지는 문화적 특수성이라는 구체성을 말살하는 것이라고 문제를 제기했어요. 이에 대해 김대중 대통령이 반론을 펼칩니다. 아시아라고 해서 인권의 역사가 없었던 것이 아니다. 주자학의 천지인 사상이나 유교의 측은지심, 조선시대 성리학의 이기이원론, 동학의 인내천사상 등은 모두 인권담론이며 비록 서구와 역사적 맥락은 달랐지만, 인간존엄성의 역사는 동양이라고 해서 특별히 다른 것이 아니라는 요지의 주장을 합니다. 인권의 보편적 가치를 주장한 것이지요. 비록 한정된 지면이기도 했고 굉장히 추상적 수준에서 논쟁이 전개됐지만, 이 논쟁으로 김대중 대통령의 주장이 국제사회에서 압도적인 지지를 받는 것으로 정리되었습니다.

수단에서 발생하는 여성 할례 문제부터 시작해서 파키스탄이나 일부 이슬람국가의 여성의 복식 브루카, 니갑 같은 문제들이 논쟁을 유발합니다. 언젠가 프랑스에서 여고생이 부르카를 착용하고 등교하다가 벌금을 납부하게 됐다는 뉴스를 접한 적이 있습니다. 당시엔 911테러 이후 심화된 유럽의 이슬람 문화 혐오 혹은 종교이 차별 아니냐 하는 논란을 불러일으켰지요. 그런 측면을 부인할 수 없는데 문제는 그리 단순치가 않습니다. 우리가 프랑스 혁명의 3대 가치를 자유 평등

박애라고 알고 있지만, 사실은 또 하나가 있어요. 혁명 시기에 4대 가치가 제시되었는데, 나머지 하나가 바로 라이시테^{laicite}입니다. 마땅한 번역이 없지만, 굳이 의미를 따지자면 톨레랑스의 반대말 정도로 해석할 수 있습니다. '종교적 불관용'을 의미합니다. 혁명 이전에 성직자들의 폐해가 워낙 극심했기 때문에 혁명의 과정에서 분노한 민중들이 성직자들을 마구 학살하는 참극이 벌어집니다. 그 이후로 프랑스가 민주공화국으로 자리를 잡으면서 종교적 불관용을 일종의 사회적 합의로 여기게 된 것이죠. 그래서 공공영역에서 특정 종교의 복식을 착용하거나, 선교 또는 포교 활동을 하는 것은 일절 금지예요. 프랑스의 특별한 역사적 전통에서 비롯된 것이지요. 그래서 이 사건의 경우 단순히 부르카라는 이슬람 복식을 취했기 때문에 벌금을 부과한 게 아니라는 거죠. 학교라는 공공의 장소에 특정 종교의 복식을 허용할 수 없다는 프랑스 나름대로의 규범이 있었다는 것입니다. 지금은 거의 사문화된 규범처럼 돼 있지만, 그 당시에 그 부르카 논쟁을 통해 프랑스 혁명에서 제기된 laicite가 되살아나는 일도 있었던 것입니다.

문화다양성 차원에서는 무엇이 우월하고 무엇이 열등하다고 단정할 수 없죠. 특수성과 보편성의 관계라는 것도 서로 밀접한 연관을 갖습니다. 요컨대 특수성은 보편성을 지향할 때 비로소 특수성으로서 인정되는 것이고, 보편성은 특수성을 인정할 때 보편성이 인정되는 것입니다. 따로 따로 존재하는 게 아니죠.

프랑스의 '부르카 금지법'을 둘러싼 인권 논란

지난 2011년 프랑스 의회는 이른바 '부르카 금지법'을 제정하였습니다. 이 법에 의해 프랑스에선 공공장소에서 '부르카'나 '니캅'처럼 몸 전체를 가리는 이슬람 전통 복장 착용이 전면 금지되었습니다. 이를 위반하면 최대 150유로의 벌금을 물게 되었습니다. 이슬람의 여성 전통의상은 그 가림의 정도에 따라 몇 가지로 나뉘는데, 두건처럼 머리와 목을 감는 '히잡^{hijab}', 히잡보다 좀 더 큰 것으로 어깨까지 가리는 '샤일라^{shayla}', 샤일라와 비슷하지만, 길이가 더 긴 '두파타^{dupatta}', 얼굴을 제외하고 몸 전체를 가리는 '차도르^{chador}', 눈만 제외하고 얼굴과 몸 전체를 가리는 '니캅^{niqab}' 등이 있습니다. 그 가운데 '부르카^{burka}'는 가림의 정도가 가장 큰 것으로, 눈은 망사로 가린 채 얼굴은 물론 손을 포함해 몸 전체를 가리는 것을 말합니다.

당초 프랑스에서 한 이슬람 여학생이 부르카를 입고 등교한 것에 대해 당국이 벌금처분을 내리면서 논란이 촉발되었습니다. 다른 나라도 아니고 '인권의 모국'이라 자부해온 프랑스에서 웬 종교차별이냐는 의구심이 일었고, 911테러 이후 서방국가의 중동국가에 대한 무력개입이 격렬해

지면서 이슬람 종교까지 백안, 적대시하는 것은 또 다른 패권주의 아니냐는 비판도 제기되었습니다. 그러나 다른 한편에선 부르카로 상징되는 이슬람 근본주의의 여성 인권침해는 지탄받아 마땅하다는 반론과 ‘이슬람=테러’라고 해도 지나치지 않을 마당에 부르카나 니캅 속에 ‘자살폭탄’을 숨길 가능성도 배제할 수 없으므로 시민의 안전을 위해 규제가 필요하다는 ‘안보론’까지 가세하였습니다.

급기야 파키스탄 출신의 한 프랑스 여성이 유럽인권재판소에 ‘부르카 금지법’이 종교의 자유를 침해하는 차별적 제도라며 제소하기에 이르렀고, 이에 대해 2014년 7월 유럽인권재판소는 유럽인권보호조약에 위반되지 않으며 ‘적법’하다고 최종 판시하였습니다. 이 법이 특정 종교를 차별하는 게 아니라, 다양한 사람들이 어울려 사는 사회에서 ‘얼굴’은 사회적 상호작용에 중요한 역할을 하기 때문에 공공장소에서의 얼굴 가림을 규제하는 것은 과잉 규제로 볼 수 없다는 것이었습니다. 유럽인권재판소의 최종판결에 따라 그동안 인권침해 소지 때문에 입법을 미뤘던 노르웨이와 덴마크도 곧 프랑스의 ‘부르카 금지법’과 유사한 법을 제정할 준비를 서두르고 있습니다.

이 유럽인권재판소의 판결은 다시금 논란을 불러일으켰습니다. 우선 이슬람이라는 특정 종교에 대한 차별적 판단이라는 주장과 함께, 개인의 양심, 신념의 자유는 누구도 침해할 수 없다는 비판이 인권단체로부터 제기되었습니다. 한편, 유럽의 많은 여성단체는 이슬람의 종교적 독단이 그동안 여성인권을 침해해왔을 뿐만 아니라, 아예 여성의 존재 자체를 부정해온 점을 감안하면 너무나 당연한 판결이라고 옹호했습니다. 인권단체와 여성단체가 맞붙는 형국이 벌어진 셈입니다. 엇갈리는 두 입장 중 어느 쪽을 지지할지는 결국 독자들께서 선택하실 몫이겠으나 그 판단에 있어 다음의 몇 가지만큼은 참고하실 필요가 있습니다.

먼저 ‘명예살인’의 문제입니다. 명예살인(名譽殺人, honour killing)이란, 가족, 부족, 공동체의 명예를 더럽혔다는 이유로 자행되는 살인행위를 말합니다. 유엔인구기금(UNFPA)은 전 세계적으로 연간 많게는 5,000명 내외가 명예살인 당하는 것으로 추정합니다. 주로 여성에 대해 가해지고 있는데 혼외, 또는 혼전 성관계를 했다는 이유로, 남편이 사망했다는 이유로 멸절한 여성을 살해합니다. 심지어 여성이 이슬람 전통의상을 버리고 노출을 했다는 이유만으로도 명예살인이 자행되기도 합니다. 가령 프랑스에 사는 이슬람 근본주의 집안의 한 여학생이 부르카 금지법을 의식해서, 또는 편의성과 미적인 선택에 의해 부르카나 니캅 대신, 티셔츠에 청바지를 입고 등교를 한다면 그 집안의 아버지나 삼촌 같은 이들에 의해 살해당할 수도 있다는 것입니다. 물론 이슬람교는 이러한 악습을 허용하고 있지 않으며, 오히려 엄격하게 금하고 있습니다. 이런 폭력적 악습은 이슬람

교 자체의 문제라기보다는, 이슬람 원리주의자들의 경전에 대한 자의적 해석에다 지독한 가부장적 관습이 뒤섞여지면서 만들어진 것으로 보는 게 더 정확합니다. 그러나 어쨌든 주로 여성을 표적으로 하는 대개의 명예살인 행위가 이슬람 문화권에서 발생하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 따라서 이슬람문화권 내 여성이 개인의 자유로운 선택에 의해 의복을 착용할 처지 자체가 안 된다는 현실적인 상황을 감안할 필요가 있습니다. 자칫 친인척에 의해 죽임을 당할 수도 있는데 어찌 개인이 자유로이 의복을 선택할 수 있겠습니까. 악습을 폐지하는 데는 이론의 여지가 없지만, 아무리 '인권'을 명분으로 내세운다 해도 현실을 무시한 선부른 법적 강제는 되려 여성인권 침해라는 부작용을 초래할 수도 있는 것입니다.

둘째로는 '라이씨테(Laïcité)'의 문제입니다. 라이씨테는 우리에게 잘 알려지지 않은 낯선 용어인데, '톨레랑스(tolerance)'의 반대쪽 개념으로 '종교적 불관용' 정도로 이해하면 되겠습니다. 주지하다시피 프랑스혁명은 자유, 평등, 박애라는 보편적 인권의 가치를 내세우며 발발하였습니다. 이 과정에서 불가피하게 구체제의 지배계층에 대한 단죄와 제재가 수반되었습니다. 그런데 그 구체제의 핵심에는 성직자들도 있었습니다. 대혁명 이후 프랑스에서는 특정 종교가 정치적인 영향력을 행사하는 것도, 공공영역에서 특정 종교를 강요하거나 상징하는 일체의 표시, 행위도 금지한다는 사회적 합의가 형성되었습니다. 예컨대 공공장소 또는 공공 행사에서 가톨릭 신부복이나 수녀복 착용도 금기가 되었는데 이것을 '라이씨테'라고 합니다. '부르카 금지법'도 이슬람 종교에 대한 차별적 규제라기보다는, 이 같은 프랑스만의 독특한 역사적 경험이 가져온 사회적 합의로서의 '라이씨테', 즉 '종교적 불관용'의 일환으로 해석될 여지도 있는 것입니다. 혹자는 자유, 평등, 박애에 '라이씨테'를 더해 프랑스혁명의 4대 정신이라고도 부릅니다.

셋째는 인권의 보편성과 특수성입니다. 앞서 언급하였지만, 싱가포르의 리완유 수상과 한국의 김대중 전 대통령과의 논쟁이 좋은 사례입니다. 이광요 수상은 이른바 '아시아적 가치'를 강조하면서 어느 시대, 어느 사회를 막론하고 무차별하게 적용되어야 할 가치는 없으며, 각각의 관습과 문화에 따라 존중되어야 할 가치가 서로 달라질 수 있다고 주장하였습니다. 이에 반해 김대중 전 대통령은 인권과 같은 범인류적 보편가치는 조건과 상황에 따라 달리 적용되는 것이 아니라고 반박하였습니다. 국제인권사회는 리완유식 주장이 자칫 정치적 독재와 사회적 불평등을 합리화하고 인권의 보편적 가치를 저해할 위험성이 있다는 이유로 김대중 전 대통령의 손을 들어주었습니다. 지난날 서구의 제국주의적 팽창을 합리화하는 지배 도구로써, 서구의 가치가 마치 인류의 보편가치인 양 강요당한 경험이 있는 식민지에서는 리완유식 주장이 꽤 설득력을 가질 수도

있었습니다. 그러나 세계최악의 독재국가로 꼽히는 북한이 유엔에서 입만 열면 ‘우리 식대로의 인권과 민주주의’를 강조하는 대목을 상기한다면 인권의 보편성은 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 부르카 금지법을 둘러싸고도 보편·특수 논쟁이 벌어질 수 있습니다. 이슬람식 전통 여성의 상이만큼 그 문화적 특수성을 인정해야 한다는 ‘특수성’에 기반한 주장과 아무리 그렇다 해도 부르카나 니캅 등으로 상징되는 이슬람문화권의 여성차별적인 관습은 인간존엄성에 대한 보편적 가치에 정면으로 위배되는 것이라는 주장이 서로 충돌하는 것입니다.

명예살인도, 라이씨테도 결국은 실현해야 할 당위로서의 인권의 보편적 가치(보편성)가 이를 제약하는 요인으로 작용하는 현실의 여러 구체적 여건(특수성)과 과연 어떻게 조화를 이룰지의 문제로 귀결됩니다. 보편과 특수는 대립적 관계가 아닌, 상호 의존적 관계를 맺을 때 비로소 균형과 조화를 이룹니다. 인권에서 특수성은 보편성으로의 지향을 가질 때, 보편성 또한 특수성에 대한 사려 깊은 고려가 있을 때 비로소 보편·특수 간의 조화를 이룰 수 있다는 점만큼은 유념해야겠습니다.

4 뉴노멀은 인권의 패러다임 : ‘이제 다시 인권입니다’

인권 실현을 위한 국가의 의무(obligation)

근대 사회계약에서 국민국가는 주권자인 국민의 인권을 실현해야 할 의무를 집니다. 오늘날 유엔의 9대 인권 조약에서도 한결같이 obligate라는 동사를 사용하여 ‘당사국’의 인권 실현 의무를 명확히 하고 있습니다. 이 조약문의 주어는 당연히 당사국이지 개인이 아닙니다.

시민권 체제는 국민을 주권자로 설정하고, 국가 및 지방정부는 주권자의 인권 실현을 자기 의무로 삼습니다. 개인과 개인 사이에 발생하는 권리의 충돌도 그 자체로서 바로 인권 문제가 되는 게 아니라, 인권 실현의 의무를 진 국가 또는 지방정부가 이 문제를 시민의 생명과 안전의 ‘존중’, 자유의 ‘보호’와 평등의 ‘증진’과 ‘실현’ 문제로 포섭할 때 비로소 인권 문제로 전환되는 것입니다.

국제 인권 조약에서 동사 obligate와 duty를 분리해서 쓴 이유를 주목해야 합니다. 이를 분별하지 않고 모조리 ‘의무’로 번역하는 순간, 인권 실현의 의무가 (국가가 아닌) 모든 개인들에게 있다는, 그래서 너도나도 서로 역지사지하며 존중과 배려로 인권 실현을 하자는 (인권 담론이 아닌) 인성 담론으로 빠지고 맙니다.

인권 실현을 위한 개인의 사명(duty)

한편 국민 또는 시민은 자기 스스로 또는 자기가 속한 공동체의 인권의 실현과 발전에 기여해야 하는 사명^{duty}을 갖습니다. 사명이란, 주권자 스스로 인권의 역량을 갖추으로써 인권 실현을 위한 책임 있고 자율적인 주체가 된다는 의미이기도 합니다. 세계 인권 선언 제29조의 “모든 사람은 그 안에서만 자신의 인격을 자유롭고 완전하게 발전시킬 수 있는 공동체에 대하여 ‘의무’를 부담한다.”고 밝힌 내용도, 원문을 확인하면 의무^{obligation}가 아니라 사명^{duty}임을 알 수 있습니다.

이것을 국내 번역서에는 모조리 의무로 번역하였는데, 오류입니다. 앞서 언급하였듯이 시민권 체제에서 인권 실현의 의무는 원칙적으로 국가 및 지방정부가 지는 것이지, 시민(개인)이 지는 것이 아닙니다. 이것은 근대 인권 혁명이 이론 사회계약의 핵심이기도 합니다.

자칫 사명과 의무를 변별하지 못한 채 혼용하게 되면, 인권의 이러한 역사성이 무화될 뿐만 아니라, 인권에서 매우 중요하게 다뤄야 할 권력관계가 사상^{抽象}되면서 인권이 고작 ‘품성론’으로 전락하고 맙니다.

인권 실현을 위한 기업의 책임(responsibility)

시민혁명에 의한 제1차 인권 혁명은 국가라는 정치 공동체에 대한 시민사회의 지배를 ‘법치주의 국가’로 실현하였습니다. 그러나 중이 제 머리 못 깎듯, 시장이라는 경제 공동체에 대한 시민사회의 지배는 미처 제도화하지 못하였습니다. 오늘날 국가권력 못지않게 시장권력은 개인과 공동체에 막강한 영향력을 행사하는 행위 주체가 되었고, 이는 정치적 자유주의와 경제적 자본주의를 뒷배로 삼아 국가권력을 능가하는 잠재적 인권침해자로 부상하기에 이르렀습니다. 특히 세계화된 경제체제에서 다국적기업의 인권침해 사례는 유엔 등 국제 인권 사회로 하여금 어떤 식으로든 규제의 당위성을 찾게 하였습니다. 이른바 ‘자율 조정 시장’이니 ‘보이지 않는 손’이니 하며 온갖 미신을 내세워 절대화된 시장의 폐해가 너무 커진 것입니다.

1990년대 코피 아난^{Kofi Annan(1938~2018)} 유엔 사무총장의 제안에 따라 글로벌 콤팩트^{Global Compact}가 주창된 데 이어 2000년대 들어서 유엔은 존 러기^{John Ruggie}가 제창한 ‘기업과 인권 프레임워크’에 따라 마침내 기업에 인권 실현의 ‘책임’을 부과하기 시작했습니다.

이에 따르면 국가는 인권침해가 일어나지 않도록 보호 ‘의무’를 지고, 기업은 인권을 실현해야 할 ‘책임’을 지도록 한 것입니다. 이때 ‘책임^{responsibility}’이란, ‘의무^{obligation}’보다는 약하지만, ‘사명^{duty}’보다는 강한 수준의 규범적 규제를 받는다는 것을 의미합니다. 이를테면 기업은 인권 실현을

위해 ‘자율적’으로 노력해야 하지만, 무분별한 이윤 추구를 목적으로 노동·환경·부패·인권의 문제를 일으킬 경우에는 마땅히 법적 규제를 받아야만 하는 것입니다.

새로운 사회계약

이 시대 인권 담론의 비전은 1차 인권 혁명이 미처 이루지 못한 미완의 과제, 요컨대 ‘시장에 대한 새로운 사회계약의 쟁취’에 맞춰져야 한다고 봅니다. 제1차 사회계약이 국가권력(정치 공동체)에 대한 사회(시민)의 통제를 확보한 것이었다면, 제2의 사회계약은 시장(경제 공동체)에 대한 탈시민적 사회 통제를 확보하는 것입니다.

돌이켜보면 지난 삼백여 년 동안의 인간과 자연에 대한 무분별한 수탈이 오늘의 팬데믹 위기는 물론 환경 위기, 기후 위기, 불평등의 위기까지 초래했습니다. 자유주의적 공정성은 fairness가 아니라 equity에 가까운데, 이는 철저하게 비례적 정의(comparative justice) 개념입니다. 내가 기여한 만큼 보상이 돼야 하는데, 이때의 보상 수준은 나의 준거집단의 수혜 수준과 같아야 한다는 원칙을 공정성의 핵심으로 삼는 것입니다.

문제는 불평등이 고착된 사회, 이른바 기울어진 운동장에서 이런 비례적 정의는 도덕감정의 왜곡과 전도를 다반사로 정당화한다는 데 있습니다. 이를테면 노력과 보상의 인과관계가 단절되면서 그저 노력만 강요당하는 사람과, 노력 없이도 풍부한 보상을 누리는 사람들이 각각 따로 존재하게 됩니다. 이때 공정성은 사실상 정의에 반하는 불공정으로 전락하지만, 기존의 공정 담론으로 그 기만성과 허위성을 은폐합니다. 자유 시장 체제는 인간 본성에 내재한 사회성 내지는 공동체성을 완전히 해체하고 파괴합니다. 사회를 해체함으로써 고립되고 파편화되어 무력해진 개인을 양산합니다. 이러한 위기를 타개하는 데 인권이 어떻게 기여할 수 있을까요.

‘노동의 신성함’으로부터 출발한 시민권의 자유주의적 구성은, ‘기회의 평등’이라는 이름 아래 ‘능력 급부 존엄성 체제’라는 ‘능력주의(meritocracy)’를 신성불가침의 도덕률로 세웠습니다. 능력주의는 공적 관리자를 표방한 국가를 포박했을 뿐 아니라, 사회마저 해체시켜 결국 ‘사회적 존재로서의 인간’을 ‘경쟁주의적 파편화된 개인’으로 전락시켰습니다.

우리가 오늘 ‘인권 경영’, 다시 말해 ‘기업과 인권’을 호출해야 하는 역사적 당위성이 바로 여기에 있습니다. ‘시장의 인권적 재구성’이란 무엇일까요. 그것은 ‘사회적 존재로서의 인간’을 회복하는 일이자, ‘시장에 대한 사회의 지배’를 복원하는 일이고, 이는 정치 공동체에 대한 사회의 지배와 통제를 혁명으로 쟁취했던 제1의 사회계약에 이어, 그동안 유예되어 온 제2의 사회계약을 쟁

취하는 일이기도 합니다. 말하자면 경제 공동체로서의 시장을, 자율 조정 시장이니 자유 시장이니 하는 맹랑한 허위의 장막을 걷어 내고, 이제 사회적 통제와 지배 아래 두고자 하는 것입니다.

자유 시장으로 왜곡된 경제를 본연의 것으로 돌려야 합니다. 그래야 인간존엄성이 실현되기 때문입니다. 정치적 자유와 경제적 자유가 불가분의 한 몸체를 이루기에 이는 인간존엄성 실현을 위한 필수적 요소이기도 합니다. ‘기업과 인권’에서 이 부분이 소거되는 순간, 그것은 제2의 사회계약은커녕 자본의 기만적 ‘위장 척후대’ 이상도 이하도 아닌 것이 되고 말 것입니다. 누군가는 말할지 모르겠습니다. 이젠 자본과 공존·공생하는 시대라고. 그러나 ‘인권 경영’이 무슨 노동-자본 간의 비타협적 ‘구태’를 극복하는 새 시대 상생의 비법이라도 된단 말입니까.

‘인권 경영’이 자유 시장 질서를 옹호하고 그들의 양심을 포장해주는 역할로 전락해서는 안 됩니다. 그런 점에서 이제 존 러기를 과감히 넘어서야 합니다. 특히 기존의 글로벌 콤팩트는 물론, CSR, 또는 ISO26000, 준법 경영, 투명 경영, 윤리 경영, 지속 가능 경영 등과 변별점을 확보하지 못한 채 그저 ‘시장의 지속 가능성’을 위한 또 하나의 수단으로 인권이 동원되는 것으로서 인권 경영이 호명된다면 이는 크게 잘못된 것입니다. 지금 우리는 ‘기업과 인권’을 왜, 무엇을 위해, 누가, 어떻게 호명하고 있습니까.

‘노동의 신성함’과 ‘능력주의’ 이데올로기로 무장한 지난 수세기 동안의 자유 시장 경제의 패권적 미망을 과감히 해체하고 ‘시민’을 넘어 ‘모든 사람’의 존엄을 실현하는, 명실공히 3차 인권 혁명으로 나아가는 첫 관문에 바로 경제민주화와 ‘기업과 인권(Business and Human Rights)’이 있습니다.



국가인권위원회,
“기업과 인권 이행지침-엔 ‘보호, 존중, 구제’ 정책프레임워크의 실행”
첨부파일 참고

그래서 뉴노멀은 다시 인권입니다.

“우리는 필경 이제까지보다 훨씬 더 가난하고 훨씬 더 불편한 미래를 맞을 겁니다.
그러니까 경제를 재건해서 옛날처럼 똑같이 잘 먹고 잘살게 해 주겠다, 이렇게 말하면 십중팔구 사기꾼의 얘기밖에 안 됩니다.
가난과 불편을 각오하자, 그런 시대를 우리가 받아들이면서 살아가야 되는데...
더 가난하고 불편한 시대를 우리가 받아들이려면 그 고통의 총량이 있을 거 아니에요, 인간이 받아들여야 할.
그 고통의 총량을 이제 어떻게 배분할 것인가, 이런 문제를 얘기해야 돼요.”

소설가 김훈 선생의 말씀입니다. 코로나19로 야기된 오늘의 위기상황은 단독적으로 나타나고 존재하는 것이 아니라 기후위기, 환경위기, 양극화라는 불평등의 위기와 서로 밀접하게 연관된 가운데 나타난 중층적 재난의 성격을 갖습니다. 무분별한 자연파괴와 인권의 말살이 결국 오늘날 재앙의 중첩화를 불러왔고, 팬데믹은 이미 인류가 스스로 파멸의 경로에 접어들었음을 경고하고 있습니다.

우리는 이제 예전으로 돌아갈 수도 없거니와, 또 이제까지와 같은 방식으로는 더이상 미래도 없습니다. 그래서 뉴노멀은 다시 인권입니다.

새로운 사회계약을 준비하자

20여 년 전 독일에서 생활을 시작하는 내게 처음 낯설게 각인된 풍경은 저녁 6시경이면 벌써 거리에 나다니는 사람이 거의 없고 동네 가게까지 죄다 문을 닫는 것이었다. 거리가 고요하다 못해 적막했다. 간혹 일부 맥줏집이 문을 열었지만 이마저도 9시, 늦어도 10시경이면 문을 닫았다. 대체 이 사람들은 퇴근 후 어딜 가고, 뭘 하나 궁금했다. 선배 유학생으로부터 듣기론, 집에서 정원을 가꾸는 사람들이 많다는 것이다. 한국식 '밤 문화'에 익숙했던 나는 이렇게 맛있는 생활에 적응하느라 한동안 애를 먹기도 했다.

그러나 그 적막하고 무료할 정도로 맛있었던 일상이야말로 노동시간의 규제, 저녁이 있는 삶, 일과 삶의 균형을 가능하게 하는 '보이지 않는 환경'이었음을 뒤늦게 깨달았다. 그네들이라고 밤늦도록 영업하면 한 푼이라도 더 벌 수 있다는 점을 몰랐겠는가. 젓 먹던 힘까지 기를 써가며 토해내야, 그래서 하루 24시간 쉬지 않고 달려야, 심지어 노래방에서의 놀이조차 목청이 터져라 목이 쉬어라 진력을 다해야 일상이 유지되는 우리와는 달라도 너무 달랐다. 최선을 다하는 삶이 꼭 바람직한 것만은 아니다. '번아웃'은 창의력과 자기 주도력을 잃게 한다. 이제껏 '추격'에 몸이 달아 어쩔 수 없었다면, 이제부터라도 '선도'의 담대함을 갖추어야 한다.

방역 조치의 일환으로 시행 중인 영업시간 규제에 대해 원성이 자자하다. 동네 맥줏집, 치킨집 등 자영업 하시는 분들의 생활상의 타격이 너무 심각하기 때문이다. 아이엠에프 이후 구조 조정과 정리 해고로 인해 폭발적으로 증가한 자영업은 이미 우리 경제구조를 왜곡시킬 정도로 그 비중이 과다해졌다. 과포화 상태는 필연적으로 제 살 깎아 먹기식 출혈경쟁을 초래한다. 사람값이 갯값보다 못하게 된 건 물론이거니와 이래도 저래도 망할 판인 것이다. 팬데믹 이전부터 이미 하루에도 문 닫는 가게가 헤아릴 수 없을 지경이긴 했지만, 이제 팬데믹은 국가도, 시장도, 시민사회도 감히 엄두조차 내지 못했던 이 자영업 과잉 구조를 아주 폭력적인 방식으로 재편하고 있다. 그러나 위기는 다른 한편으로 기회라고 했다. 이제까지와 다른 방식, 발상의 전환이 절실한 상황이다. 나는 기본소득으로 가게를 보전토록 하는 한편, 과감한 직업 전환과 대안적인 경제 운용 설계로 새 시대를 예비해야 한다고 생각한다.

사람과 사람이 뉴런처럼 촘촘히 연결된 초연결의 사회에서 '이기심'으로 혼자 잘살아보겠다는 태도는 공멸의 지름길이다. 또한 장사도 잘되고 방역도 효과를 보는 '일타 쌍피'의 방법은 존재할 수 없다는 것을 아프지만 인정해야 한다. 이걸 살리자니 저게 죽고, 저걸 살리자니 이게 죽는 형국 아닌가. 백신 개발에 성공한들 그때마다 바이러스 변형은 계속될 테고. 언제까지 시소게임 하듯 틀어막는 게 가능하겠나. 감당할 수 없는 고통이 수반되더라도 모두의 생활양식을 바꿔야 하지 않을까. 그래야 비로소 미래가 보이지 않겠나. 이제부터 고민 좀 하자.

일회성 재난지원금보다 자영업에 대해서는 직업 전환 시스템을, 임대료와 부동산 대책은 공유부 자산 개념 도입을, 노동-임금 체제는 일-소득 체제로, 지하 자금과 현금 등 자산 쏠림을 막기 위해 화폐개혁을, 0세에서 20세까지 그리고 65세 이후 사망 시까지 완전 보장형 보편복지 체제로, 선별은 보편으로, 지속 가능 성장은 담대한 전환으로, 4차 산업혁명 시대의 사회계약을 다시 쓰자.

직권의 존재 이유

해마다 봄이면 서울 여의도 국회 의사당 뒤편 윤중로에선 한바탕 벚꽃의 향연이 벌어진다. 벚꽃의 아름다운 자태가 야간 조명 아래 더욱 환상적으로 돋보여서 늦은 밤까지 사람들로 북적인다. 지금이야 시민들이 자유롭게 이용하게 됐지만, 윤중로는 1980년대 말만 하더라도 국가 주요 시설 방호를 이유로 연중 통제하던 곳이었다. 신분증을 패용한 국회의원이나 직원이라면 모를까, 윤중로를 일반 시민들이 자유롭게 드나드는 건 꿈도 못 꿀 일이었다.

그 시절 국회에 근무하던 나는 맘만 먹으면 그야말로 개미 새끼 한 마리 없는 윤중로에서 벚꽃의 향연을 온전히 호젓하게 즐길 수 있었다. 마치 거대한 규모의 개인 정원을 가진 착각이 들 정도였다. 바리케이드로 시민들의 자유로운 통행을 막은 덕이었다. 나중에 민주화의 진전에 따라 윤중로가 일반 시민들에게 개방되었을 때 결국 나의 이런 호사는 끝났다. 특혜를 더 이상 누릴 수 없게 된 것이다. 아쉽고 떨떠름했다. 특권적 혜택이 얼마나 달콤한지는 누려본 자만이 안다.

민주화가 진전되어 시민들의 자유와 권리가 확장되면 모두가 행복해할까? 유감스럽게도 꼭 그렇지 않은 것 같다. 왜 그럴까? 어느 누구에게는 민주화로 인해 그동안 누렸던 특혜가 시민의 품으로 달아나 버려 특권적 일상을 더는 구가할 수 없게 되기 때문이다. 시민 통제의 반대급부로 특혜를 누려오던 이들은 “그 망할 놈의 민주화 때문에” 이제까지 누려 온 자신의 권리가 ‘박탈’되거나, 심지어 ‘위협’받고, ‘침해’당하는 것으로 착각한다. 이들은 자신의 특권이 다른 누군가의 권리 행사를 유예시키고, 기회를 박탈한 대가라는 사실을 인정하려 하지 않는다.

문지도 따지지도 않는 위계 중심의 사회, 절대복종의 권위주의 체제일수록 일반인들의 권리는 다반사로 유예되고 통제되는 반면, 특수한 신분을 가진 사람들의 특권은 마치 당연한 것처럼 보장된다. 그러니 기득권 세력이 민주화에 저항하고 결사반대하는 것은 어쩌면 당연한 것이다. 변호사로부터 법인 카드와 벤츠 승용차를 건네받아 제 것처럼 써서 사달이 난 어느 검사는 지금 아주 억울해하고 있을지도 모르겠다. 이 바닥에서 관행적으로 이뤄졌던 일인데 재수 없이 걸렸다고 생각할 수도 있겠다. 그러나 어쨌든 준 변호사나 받은 검사나 공히 그 비용이 결국 고달픈 ‘의뢰인’의 호주머니에서 나온 것이라는 사실에는 무감할 것이다.

시민의 권리 보호라는 공적인 가치를 실현하기 위해 국가와 사회가 위임한 직무상의 권한 또는 지위를 도리어 자신들만의 특별한 이익을 위해 쓰는 경우가 적지 않았다. 최근 검찰 개혁 문제도 정작 국민의 인권 보호 측면은 뒷전으로 밀리고, 기관 간 권력 다툼으로 전개되고 있는 양상이다. 문제의 핵심은 검찰권의 독립이 아니라, 무소불위의 독점 권력에 대한 민주적 통제장치를 갖추는 것이다.

검찰이나 경찰, 교도관 등 법 집행 공직자들은 민주화가 진전될수록, 자신들의 직무상의 권한이 축소될 수밖에 없고, 또 그것이 시대 변화의 당연한 귀결이라는 사실을 받아들여야 한다. 경찰이 “그놈의 인권 때문에” 공무집행이 안 된다고 불멘소릴 하고, 학교 현장에선 학생인권조례 한번 읽어보지도 않은 채 “그 망할 놈의 학생 인권 때문에 교권이 다 무너진다”고 장탄식하는 한, 시민권은 하찮아지고 만다. 직권은 어디까지나 시민권을 보장하라고 주권자가 위임한 직무상의 권한에 불과하다는 사실, 그래서 설혹 직권과 기본권이 충돌한다면 당연히 기본권이 우선한다는 원칙을 그들은 알면서도 애써 모르는 척하는 걸까.

“

인권조약은 기본적으로 국제법의 성격을 가진다. 국가가 조약을 서명하고 비준하면 그 조약은 국내법과 동일한 효력을 가진다. 우리나라 헌법 제 6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라고 밝히고 있다.

”

인권보장을 위한 국제적 노력

(사)인권정책연구소

1 국제인권장전의 이해

1) 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)

- 유엔 설립국들은 세계 인민의 권리헌장으로서 ‘국제인권장전’ 기획
- 1948년 12월 10일 유엔 총회에서 채택 → ‘세계인권의 날’
- 전문(preamble)과 30개조로 구성
 - 제1조~제2조 : 인간의 존엄과 자유, 평등과 형제애
 - 제3조~제11조 : 인간으로서 개인의 권리(신체의 자유, 노예금지)
 - 제12조~제17조 : 개인의 시민적, 정치적 권리
 - 제18조~제21조 : 영적, 공적, 시민적 자유
 - 제22조~제27조 : 경제적, 사회적, 문화적 권리
 - 제27조~제30조 : 권리 향유를 위한 보호 장치
- 법적 구속력이 있는 조약이나 국제관습법은 아님
- 그러나 인권 논의의 시발점, 도덕적·철학적 기초를 제공
- 엘리너 루즈벨트
- UPR(국가별 인권상황 검토)의 검토 기준



엘리너 루즈벨트

국제사회는 2차 대전 이후 인류의 평화와 인권을 보장하기 위해 유엔을 설립, 유엔은 미국의 루즈벨트 여사 Anna Eleanor Roosevelt(1884~1962)를 의장으로 하는 초안 위원회(drafting committee)를 구성하여 인류의 보편적 권리장전인 세계인권선언을 마련하였다.

세계인권선언 초안을 만드는 기간 동안 유네스코는 전 세계의 문화적, 종교적 전통에서 발견할 수 있는 인류의 보편적 가치, 인권을 확인하는 연구를 수행하였고, 그 결과 규범적 차원에서는 매우 공통적인 요소들이 있는 것을 확인하였다. 세계인권선언은 이러한 연구를 참조하여 작성되었다. 법적 구속력이 없는 세계인권선언의 경우 비교적 일찍 채택되어(1948년), 8개 국가만이 기권하고 나머지 국가는 모두 찬성하여 반대 없이 채택되었다.

2) 국제인권조약

- 전통적으로 국가 간의 관계를 다루는 국제사회, 또는 국제법에서 개인과 국가 간의 관계, 그리고 국제사회를 규율하기 시작한 것
- 일반적 인권기준에서 특별 대상, 절차에 관한 기준 설정으로 발전

국제인권조약

1.	대량 학살 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약. 파리, 1948년 12월 9일
2.	모든 형태의 인종 차별 제거에 관한 국제 협약. 뉴욕, 1966년 3월 7일
2.a.	모든 형태의 인종 차별 제거에 관한 국제 협약 제 8 항의 개정. 뉴욕, 1992년 1월 15일
3.	경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제 규약. 뉴욕, 1966년 12월 16일
3.a.	경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 대한 선택적 의정서. 뉴욕, 2008년 12월 10일
4.	시민권과 정치적 권리에 관한 국제규약. 뉴욕, 1966년 12월 16일
5.	시민 및 정치적 권리에 관한 국제 규약에 대한 선택적 의정서. 뉴욕, 1966년 12월 16일
6.	전쟁 범죄와 인류에 대한 범죄에 대한 법적 제한의 비적용 가능성에 관한 협약. 뉴욕, 1968년 11월 26일
7.	아파트헤이트 범죄의 억압과 처벌에 관한 국제협약. 뉴욕, 1973년 11월 30일
8.	여성에 대한 모든 형태의 차별 제거에 관한 협약. 뉴욕, 1979년 12월 18일
8.a.	제 20, 여성에 대한 차별의 모든 형태의 제거에 관한 협약의 제 1 항의 개정. 뉴욕, 1995년 12월 22일
8.b.	여성에 대한 모든 형태의 차별 제거에 관한 협약에 대한 선택적 의정서. 뉴욕, 1999년 10월 6일
9.	고문 및 기타 잔인하고 비인간적이거나 품위를 떨어뜨리는 대우 또는 처벌에 대한 협약. 뉴욕, 1984년 12월 10일
9.a.	고문 및 기타 잔인하고 비인간적이거나 비인간적이거나 품위를 떨어뜨리는 대우 또는 처벌에 관한 협약의 제 17 (7) 및 18 (5) 조항의 개정. 뉴욕, 1992년 9월 8일
9.b.	고문 및 기타 잔인한, 비인간적 또는 비인간적 또는 품위를 떨어뜨리는 치료 또는 처벌에 대한 협약에 대한 선택적 프로토콜. 뉴욕, 2002년 12월 18일

10.	스포츠에서 아파르트헤이트에 대한 국제 협약. 뉴욕, 1985년 12월 10일
11.	아동의 권리에 관한 협약. 뉴욕, 1989년 11월 20일
11.a.	아동권리협약 제43조(2) 개정 뉴욕, 1995년 12월 12일
11.b.	무력 충돌에 아이들의 참여에 대한 아동의 권리에 관한 협약에 대한 선택적 의정서. 뉴욕, 2000년 5월 25일
11.c.	아동, 아동 매춘 및 아동 포르노 판매에 관한 아동 권리 협약에 대한 선택적 의정서. 뉴욕, 2000년 5월 25일
11.d.	통신 절차에 대한 아동의 권리에 관한 협약에 대한 선택적 프로토콜. 뉴욕, 2011년 12월 19일
12.	사형 폐지를 목표로 하는 국제 인권 및 정치적 권리에 관한 두 번째 선택적 의정서. 뉴욕, 1989년 12월 15일
13.	모든 이주 노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제 협약. 뉴욕, 1990년 12월 18일
14.	라틴 아메리카와 카리브해 원주민의 개발을 위한 기금을 설립하는 협정. 마드리드, 1992년 7월 24일
15.	장애인 권리 협약. 뉴욕, 2006년 12월 13일
15.a.	장애인 권리 협약에 대한 선택적 프로토콜. 뉴욕, 2006년 12월 13일
16.	강제 실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약. 뉴욕, 2006년 12월 20일

출처: 외교부(<http://www.mofa.go.kr>), 2021

인권조약은 기본적으로 국제법의 성격을 가진다. 이러한 국제인권조약은 국가 간의 계약에 따라 각 국가가 자국의 관할권 내의 모든 개인에게 권리를 부여하고 그러한 권리 보장을 요구할 수 있도록 한 것이며, 국제법적으로는 특수하게 개인과 국가 간의 관계를 규율한 법이다.

국가가 조약을 서명하고 비준하면 그 조약은 국내법과 동일한 효력을 가진다. 우리나라 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 밝히고 있다.

주요 국제인권협약문 (한국 국제 인권협약 가입 현황)

협약명	가입서/비준서 기탁일	대한민국 발효일
시민적·정치적 권리규약(B규약)	1990년 4월 10일	1990년 7월 10일
- 제1선택의정서[개인진정]	1990년 4월 10일	1990년 7월 10일
- 제2선택의정서[사형제 폐지]	미가입	

경제적 · 사회적 · 문화적 권리규약(A규약)	1990년 4월 10일	1990년 7월 10일
- 선택의정서	미가입	
인종차별철폐협약	1978년 12월 5일	1979년 1월 4일
여성차별철폐협약	1984년 12월 27일	1985년 1월 26일
- 선택의정서	2006년 10월 18일	2007년 1월 18일
고문방지협약	1995년 1월 9일	1995년 2월 8일
- 선택의정서	미가입	
아동권리협약	1991년 11월 20일	1991년 12월 20일
- 제1선택의정서[아동의 무력충돌 참여]	2004년 9월 24일	2004년 10월 24일
- 제2선택의정서[아동매매 · 성매매 · 음란물]	2004년 9월 24일	2004년 10월 24일
- 제3선택의정서[개인진정]	미가입	
장애인권리협약	2008년 12월 11일	2009년 1월 10일
- 선택의정서	미가입	
이주노동자권리협약	미가입	
강제실종협약	미가입	

출처: 외교부(<http://www.mofa.go.kr>), 2021

위에 언급한 몇몇 조약들은 추가적으로 **선택의정서**를 가지고 있다.

선택의정서들은 해당 조약에서 명시하고 있는 권리들에 대해 더 구체적으로 다루고 있거나 혹은 그 조약을 효과적으로 활용하기 위한 절차에 대한 내용을 담고 있다. 국가들은 본 조약을 비준했다고 해도 선택의정서를 비준하지 않을 수 있다.

정부가 조약을 비준했다고 해도 몇몇 조항을 유보할 수 있다

조약의 유보란, 조약의 전체적인 기조와 취지에는 동감해서 가입하지만 특정한 몇몇 조항에는 동의하지 못한다는 의사를 표시하는 것이다. 단, 조약의 대상과 목적을 담고 있는 조항은 유보하지 못한다. 비록 해당 조약을 비준했다고 해도 유보한 조항에 대해서는 법적 구속을 받지 않는다. 그러나 가입 당시 몇몇 조항들이 국내법과 일치하지 않아 유보했다고 해도 조약을 비준한 이후에는 해당 국내법을 비준한 국제법과 합치할 수 있도록 개정하려는 노력이 필요하다.

시민적·정치적 권리규약과 사회적·경제적·문화적 권리규약의 분리

조약에 관한 논의가 진행되는 동안 동서진영의 이데올로기적, 정치적 갈등이 심화되었으며 또한 권리의 성격에 대한 법리논쟁까지 더하여 자유권과 사회권규약이 나뉘지게 되었다. 서방 자유주의 국가들은 사회권은 엄밀한 의미에서 권리가 될 수 없고, 즉 의무이행을 하여야 할 국가에 대해 개인이 청구할 수 있는 것이 아니므로 단지 프로그램적인 성격을 갖고 있고, 국가가 지향할 정책적 목표는 될 수 있으나 개인의 권리로서 인정할 수 없다고 주장했다. 이에 따라 자유권규약과 사회권규약의 문안을 보면 자유권규약은 “모든 개인은…” 이라는 문구로 시작하는 반면, 사회권규약은 “states shall”로 규정하는 방식으로 성안되었다. 그러나 이후 1993년도에 비엔나에서 열린 세계인권회의에서는 인권의 보편성과 불가분성을 확인하면서 이 두 종류의 권리가 양분될 수 없고 서로 밀접한 관련이 있음을 재확인 하였다.

2 유엔 인권 이행 메커니즘의 이해

1) 유엔 헌장기구^{charter-based body}와 조약기구^{treaty-based body}

유엔의 인권이행 메커니즘은 크게 두 가지로 나뉠 수 있다. 하나는 유엔헌장에 근거하여 설립된 유엔 헌장기구의 하나인 **유엔 인권이사회**, 또 다른 하나는 별개의 인권조약들에 근거하여 설립된 조약기구인 **10개의 조약위원회**이다.



출처: 외교부(<http://www.mofa.go.kr>), 2021

유엔헌장기구 Charter-based bodies

- 유엔인권이사회
 - 유엔인권이사회 자문위원회
 - 유엔인권최고대표
- 유엔총회 및 3위원회
- 경제사회이사회 기능위원회
 - 여성지위위원회CSW
 - 마약위원회CND
 - 사회개발위원회CSocD
 - 범죄예방 및 형사사법위원회CCPCJ
- 한국 관련 문서(유엔)
- 북한 관련 문서(유엔)

인권협약기구 Treaty-based bodies

7대 국제인권협약은 협약 이행 보장 장치로서 이행감시기구를 설립, 협약당사국이 정기적으로 제출하는 협약 이행에 관한 국가보고서를 심의합니다.

- 시민적·정치적 권리위원회CCPR
- 경제적·사회적·문화적 권리위원회CESCR
- 인종차별철폐위원회CERD
- 여성차별철폐위원회CEDAW
- 아동권리위원회CRC
- 고문방지위원회CAT
- 장애인권리위원회CRPD
- 협약이행 관련 우리나라 국가보고서(유엔)

주요 인권 NGO

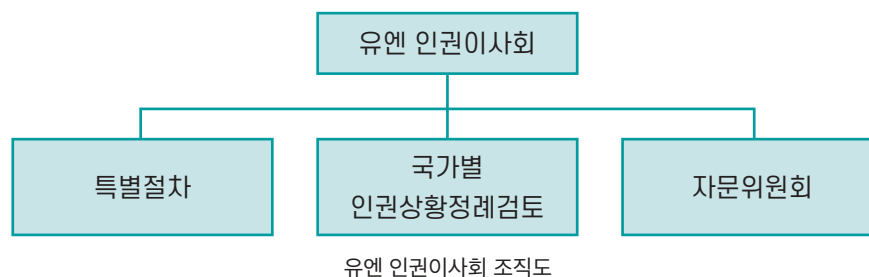
- 국제사면위원회Amnesty International
- 프리덤 하우스Freedom House

- 인권감시 Human Rights Watch
- ECOSOC 협의지위 다운로드

2) 유엔 현장기구 charter-based body에 의한 메커니즘*

유엔 인권이사회 UN Human Rights Council

현장기구인 유엔인권이사회 Human Rights Council에 의한 메커니즘은 회원국에게 모두 해당되는 내용으로 그 산하에 특별보고관, 독립전문가, 특별대표 등을 통칭하는 특별절차 Special Procedures와 유엔 193개 회원국 모두를 대상으로 세계인권선언의 기준을 어떻게 이행하고 있는지 점검하는 국가별 인권상황 정례검토제도(UPR)가 있다.



- 2006년도에 유엔인권위원회 UN Commission on Human Rights를 대체하는 기구로 출범
- 이사국: 47개국 (아프리카: 13개국, 아시아: 13개국, 라틴 아메리카와 캐리비안: 8개국, 서유럽 및 기타: 7개국, 동유럽: 6개국). 한번에 3년씩 2번 연임 가능
- 한국 정부는 2006년~2008년, 2009년~2011년, 2013년~2015년, 2016년~2018년까지 인권이사회 이사국으로 활동. 최대 2번까지만 연임이 가능.
- 공식세션: 1년에 3번(3월, 6월, 9월)
- 특별세션: 필요시 이사국의 3분의 1의 동의를 얻으면 개최 가능
- NGO 접근성: 유엔 경제사회이사회 협의지위 ECOSOC consultative status가 있는 NGO들만이 공식 세션 및 특별 세션에 참석 가능

* 웹사이트: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>

- 인권이사회 내의 주요 인권 메커니즘: 특별절차 제도, 국가별 인권상황정기검토, 인권이사회 자문위원회(총 18명의 독립전문가로 구성)

특별절차Special Procedures

- 유엔인권이사회 산하의 특별보고관, 실무그룹, 독립전문가 등 통칭
- 특정 주제에 대한 조사 연구, 방문 조사 및 인권침해 진정 접수 및 구제, 연례보고서 발표
- 2020년 9월 기준으로 현재 주제별 44개, 국가별 11개의 특별보고관 등 임명

주 제 별		
시민·정치적 권리	자의적 구금, 고문 강제 실종, 약식 처형 집회와 시위의 자유	표현의 자유, 종교와 신념의 자유, 판사와 변호사의 독립성, 노예제
경제·사회·문화적 권리	주거권, 문화적 권리, 교육, 빈곤, 식량	건강, 독성 폐기물, 경제개혁과 외채와 사회권 초국가기업, 깨끗한 환경
특정 그룹	아프리카 후손, 원주민 국내 난민, 이주민	소수자, 여성 폭력, 인권옹호자, 여성차별
기타 주제	아동매매, 성매매, 인종주의, 테러리즘, 여성과 아동 인신매매	용병, 국제연대, 평등한 국제질서, 진실과 정의, 배상

국가별 인권상황 정례검토Universal Periodic Review*

- 4.5년마다 각국의 인권상황을 종합적으로 심의
- 193개 유엔 회원국 모두가 대상
- 유엔 인권이사회 신설과 함께 2008년 도입
- 해당 국가의 보고서, 이제까지 UN에서 해당국에게 내린 권고사항 요약 보고서, 국가인권위원회 및 NGO들이 제출한 보고서 요약본을 토대로 인권상황 심의
- 우리나라는 2008년 5월 제1차 심의, 2012년 10월 제2차 심의, 2017년 11월 제3차 심의를 받음

* 웹사이트: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

UPR은 193개 모든 유엔 회원국들의 전반적인 인권 의무 이행 과정에 대해 4~5년에 한 번씩 해당 국가의 인권상황을 심의하고 최종의견을 채택하는 과정이다. 이때 인권 조약을 비준하지 않은 국가의 인권상황에 대해서도 검토한다.

2011년까지 UPR 1회차 검토가 종료되었고, 그 결과를 반영하여 2회차부터는 매 국가가 4~5년마다 1회씩, 지난 UPR에서 받은 권고가 어떻게 이행되었는지를 중심으로 다시 UPR심의를 받도록 되어 있다. UPR심의를 각국 대표들이 질의와 응답을 한다. 그러나 아직 NGO가 질의할 수 있도록 되어 있지는 않다.

3) 조약기구^{Treaty-based body}에 의한 메커니즘

10개의 조약위원회^{Treaty Body} 구성*

조약기구

- 시민적·정치적 권리규약 위원회
- 경제적·사회적·문화적 권리규약위원회
- 인종차별철폐협약 위원회
- 여성차별철폐협약 위원회
- 고문방지협약 위원회
- 아동권리협약 위원회
- 이주노동자권리협약 위원회
- 장애인권리협약 위원회
- 강제실종협약 위원회
- 고문방지 소위원회[†]

유엔인권 조약기구로는 현재 **10개의 조약위원회**가 있다. 위원회는 분야별 독립적인 전문가들로 구성된다.

주요 인권조약이라 함은, 원래 인권에 관한 국제조약은 많이 있지만 그 이행을 위한 메커니즘 또한 갖추고 있는 조약을 우리는 ‘주요 인권조약’이라 한다.

*) 웹사이트: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>

†) 9개 위원회 이외에도 고문방지협약 선택의정서에 따라 설립된 고문방지 소위원회도 조약기구에 해당한다. 고문방지 소위원회는 선택의정서를 비준한 국가들의 구금시설을 방문할 수 있다. 또한 고문방지를 위해 유엔 산하 기관들이나 기구들, 국가인권위원회 및 지역 기구들과 협력해 활동할 수 있으며 고문방지협약 위원회에 연례 보고서를 제출한다.

한편 고문방지협약 선택의정서는 구금시설에 대한 예방적 조사를 담당하는 국제예방기구로서 고문방지소위원회를 설립하도록 규정하고 있으므로, 총 10개의 조약이행감시위원회가 구성되었다. 이 조약기구에 의한 메커니즘은 조약을 비준한 국가들을 대상으로 한다.

조약위원회 Treaty Body의 역할

A. 국가 보고 제도 State Party Reporting

- 당사국의 조약 이행에 관한 정부보고서 제출
: 조약 비준 후 보통 1년 내 최초보고서, 이후 조약에 명시된 바에 따라 주기적으로 조약이행에 대한 보고서를 해당 조약위원회에 제출해야 한다(4~5년이 보통).

B. 국가간 통보 제도 State to State communication

- 타 당사국의 조약 불이행에 대해 다른 당사국이 위원회에 통보 활용 전무
: 국가들 간 외교적 해결 선호

C. 개인 통보 제도 Individual Communication

- 조약 당사국의 관할 내 개인이 인권침해를 당하였을 때, 유엔 조약감시위원회에 진정을 제기하는 제도
- 단 국내적 구제절차를 완료하여야 하며, 해당 국가가 개인통보제도를 규정한 선택의정서를 비준하였거나 해당조항을 유보하지 않았어야 한다.
- 모든 조약이 개인통보제도를 가지고 있지는 않다.

D. 방문 조사 제도 Inquiry

- 조약 이행 관련, 광범위하고 심각한 인권침해 발생 시 조약위원회가 조사 업무 수행

E. 일반논평 General Comment/General Recommendation

- 각 조약위원회는 그 조항만으로 충분히 내용을 이해하기 어려운 해당 조약의 몇몇 조항들에 대한 구체적인 설명을 담은 일반논평을 발표한다.

3 한국과 유엔 인권메커니즘

1) 한국의 국제인권조약 가입 현황

비준항목

※ 괄호 안은 한국에서의 해당 조약의 발효 연도

- 시민적·정치적 권리규약(1990)- 시민적·정치적 권리규약 제1선택의정서(1990)
- 경제적·사회적·문화적 권리규약(1990)
- 인종차별철폐협약(1979)
- 여성차별철폐협약(1985)- 여성차별철폐협약 선택의정서(2007)
- 고문방지협약(1995)
- 아동권리협약(1991)- 아동의 무력충돌참여 선택의정서(2004)- 아동매매·성매매·음란물선택의정서(2004)
- 장애인권리협약(2009)

미가입항목

※ 괄호 안은 미가입 사유

- 시민적·정치적 권리규약 제2선택의정서
- 경제적·사회적 권리규약 선택의정서
- 장애인권리협약 선택의정서(두 조약에 대한 개인진정제도 불수용, 사회권이나 장애인의 권리에 관한 청구권에 대한 우리 판례의 태도와 상반)
- 이주노동자권리협약(미등록이주노동자와 그 가족에 대한 보호 규정, 급여적 성격의 권리보장 규정의 현행 체계와의 충돌)
- 강제실종협약(현행법상 강제실종의 정의, 상급자의 책임범위 법규 미비)
- 고문방지협약 선택의정서(구금시설에 대한 예방적 조사기능 도입, 대상 구금시설의 범위, 예방기구 위원과 직원의 특권과 면제 관련 문제)

유보항목

- 시민적·정치적 권리규약 제22조(단결권) : 현행법상 공무원 및 교사의 단결권 제한
- 아동권리협약 제21조 제1항(입양허가제)
- 현행법상 아동의 입양시 법원의 허가 없이 법적 대리인의 합의에 따른 입양 효력 발생(법 개정에 따라 유보 철회 가능)
- 아동권리협약 제40조 제2항(상급법원의 판결심사) : 군사법원법상 비상계엄시 단심제
- 여성차별철폐협약 제16조 제4항 가호(가족성 선택의 부부평등) : 현행 민법상 성불변주의, 부성승계원칙
- 장애인권리협약 제25조 마호(생명보험차별금지) : 현행 상법상 심신상실 또는 박약인 자의 사망을 보험사고로 하는 계약은 무효

2) 2010년 표현의 자유 특별보고관 한국 방문

한국은 2008년도에 모든 유엔 인권 특별절차에 대해 상시 방문을 허용하겠다는 상시 초청 standing invitation을 제출한 바 있다. 따라서 특정 특별절차 담당관이 한국을 공식적으로 방문해 조사하고 싶다는 요청을 하면 정부는 요청을 받아들여야 한다.

2018년 한국을 방문한 적정주거 특별보고관은 적정한 주거에 대한 권리를 기준으로 한국의 주거 환경 등을 살폈다. 레일라니 파르하 특별보고관은 한국의 홈리스, 쪽방, 비닐하우스 주거 등에 대한 문제와 사회적 약자 및 소수자의 주거 취약계층에 대한 우려를 표명하였다. 더불어 주거에 있어 적정한 것이란 무엇인가를 사유하고, 모두가 적정 수준의 주거에서 살 수 있기 위해 한국 정부가 이행하여야 하는 내용을 권고하였다. 인권 권고는 강제력이 있는 것은 아니나, 모두의 인권 증진을 위하여 부족한 부분을 파악하고 목소리를 던지는 데 의의가 있다.

주제	특별 보고관 이름	방한시기
표현의 자유 특별보고관	아비드 후사인Abid Hussain	1995년 6월
이주민 인권 특별보고관	호르헤 부스타만테Jorge. Bustamante	2006년 12월
표현의 자유 특별보고관	프랭크 라 뤼Frank La Rue	2010년 5월
인권옹호자 특별보고관	마가렛 세카자Margaret Sekaggya	2013년 5월
현대적 인종차별 특별보고관	무토마 루티에르Mutuma Rutee re	2014년 9월
인권과 유해물질 특별보고관	바스쿿 툰작Baskut Tuncak	2015년 10월
평화적 집회와 결사의 자유 특별보고관	마이나 키아이Maina Kiai	2016년 1월
인권과 다국적 기업 실무 그룹	인권과 다국적기업 실무그룹	2016년 5월
적정주거 특별보고관	레일라니 파르하Leilani Farha	2018년 5월
사생활권 특별보고관	조셉 칸나타치Joseph Cannataci	2019년 7월

출처: 김수정 외, 『사회복지와 인권』, p.132

3) 유엔 사회권위원회와 아동권리협약위원회*

사회권위원회

사회권위원회는 그간 모든 아동의 보편적 출생 등록을 보장하는 것, 자살 예방 노력 강화, 소외계층 특별하게 고려하여 양질의 교육에 대한 평등한 접근권 구축, 포괄적 차별금지법 등을 제정 등의 권고를 하였다.

아동권리협약위원회

대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 “당사국 아동자살의 주요 원인인 과도한 학업부담, 이로 인한 수면부족, 높은 수준의 스트레스에 대해 여전히 우려한다. 아동의 아동기를 사실상 박탈하는 지나치게 경쟁적인 교육 환경과 다음의 사항에 대해 심각하게 우려”를 표명하였다. 이를 위해 입시를 위한 선행학습 관행을 근절하기 위해 법률을 제정해야 하며, 아동·청소년의 교육, 여가 및 문화 활동을 위한 정책 및 제도를 확대해야 함을 언급하였다.

4) 2017년 3차 UPR 심의 당시 한국에 대한 중요 권고

- 국제인권규범의 수용과 제도 변화
- 성적 지향이나 성정체성에 대한 차별 문제
- 성주류화
- 이주민에 대한 차별 문제
- 「군형법」 제92조의6 추행죄 조항 삭제
- 사형제 폐지
- 평화적 집회 보장
- 국가보안법
- 노동조건 개선
- 사회보장권 및 적절한 생활에 대한 권리
- 사회적 약자 및 소수자의 권리 향상



※ 참고. 국가인권위원회 - 국제인권규범
다음 QR코드를 통하여, 국가인권위원회의 국제인권규범 항목에서 각 규약별 위원회 논평, 평가, 심의 보고서, 인권이사회 방한보고서, UPR 정기검토 자료 등을 볼 수 있습니다.

* 김수정 외 3명 (2020), 『사회복지와 인권』, 학지사를 참고하여 재구성.

5) 한국의 개인진정 Individual Communications 사례

- 자유권규약 제1선택 의정서에 따라 우리나라 관할 내의 모든 개인은 자유권규약상의 권리 침해에 대해 유엔 자유권규약위원회에 진정할 수 있다. 심리적격성 요건으로는 국내구제 절차를 완료하고, 다른 국제적 절차에서 동일 사안을 다루고 있지 않을 때, 진정인이 자신의 주장을 충분히 입증할 때, 또한 절차를 남용하는 것이 아닐 때 진정은 일견 심리적격성을 갖추고 본안 심사의 대상이 된다(각하 요건).
- 본안은 실제 주장의 내용을 다루는 것이다. 그러나 많은 경우에 있어서는 절차적 요건과 본안 심리를 동시에 진행한다.
- 우리 정부에 대한 개인진정 사례는 최근, 양심적 병역거부 사건이 10건 병합, 100건 병합 심리되어 우리 정부의 인권침해를 인정한 사건 외에 다음과 같은 사건에서 진정인의 주장을 인용하였다.

손종규 사건

이 사건은 과거 노동쟁의과정에서 많은 문제가 있었던 (구)노동쟁의조정법의 제3자 개입금지조항과 관련된 것이다. 손종규는 대우조선에서 노동쟁의가 발생하자 이를 지지하는 성명을 내었고, 이에 대해 법원은 (구)노동쟁의조정법 제13조의 2 노동쟁의에 대한 3자 개입금지조항 위반혐의 등으로 구속, 기소, 1심에서 징역 1년 6월에 집행유예 3년을 선고하였다. 손종규는 자유권규약위원회에 자신의 사건을 진정하였고, 위원회는 자유권규약 제19조 제2항에 규정된 표현의 자유를 침해받았다는 결론을 내려 한국 정부는 손종규에게 배상 등 적절한 구제조치를 제공하고 제3자 개입금지규정을 재검토하여 장래에 이와 유사한 인권침해가 일어나지 않도록 보장하며, 자유권규약위원회의 견해를 이행하기 위하여 취한 조치를 90일 이내에 규약위원회로 통보해달라고 요청했다.

신학철 사건

신학철은 민중화가로서 1987년 <모내기>라는 그림을 완성하여 전시했는데, 이로 인하여 옛 국가보안법 제7조 제5항 위반혐의로 기소되어 재판결과 집행유예 판결 및 <모내기> 그림의 몰수형을 선고받았다. 신학철은 자유권규약위원회에 개인통보를 하면서 국가보안법에 의한 유죄판결 및 그림을 훼손한 행위가 규약 제19조 제2항의 표현의 자유 침해라고 주장하며, 특히 국내 재판 중에 규약위원회가 국가보안법 제7조의 엄격하고 제한적으로 해석할 것을 권고한 사실 및 유엔특별보고관이 국가보안법과 표현의 자유에 대하여 권고한 사실을 제시했으나 재판부가 받아들이지 않았다는 것을 주장했다. 또한 몰수형으로 국가에 귀속된 그림을 현 상태대로 통보인 본인에게 돌려줄 것을 요청했다.

우리 정부는 국내 법률에 따라 이루어진 판결로 심리적격성이 없다고 주장하였으나, 위원회는 심리적격성을 선언했다. 또한 그림은 규약 제19조 제2항 '예술의 형태로'라는 문구에 해당하는 예술작품으로서 표현의 자유의 보호대상이고, 이러한 권리를 제한하기 위해서는 규약 제19조 제3항의 요건을 충족시켜야 하며, 특히 당사국이 개별 사건에 있어서 안보에 대한 위협의 정확한 성격을 입증해야 한다고 했다. 규약위원회는 국가배상을 하고, 유죄판결을 취소하고, 법적 비용을 제공하며, 몰수한 그림을 현 상태대로 신학철에게 돌려줄 것을 결정했다.



신학철 모내기

윤여범, 최명진 사건 (양심적 병역거부)

윤여범, 최명진은 '여호와와 증인' 신도로서 규약 제18조 제1항의 침해를 주장했는데 규약위원회는 절차규칙 제94조 제2항에 따라 병합 심리했다. 윤여범과 최명진은 병역법 위반으로 유죄판결을 받았다. 최명진은 헌법재판소에 헌법소원을 제기했으나 기각되었다.

우리 정부는 규약 제18조 제3항 및 헌법 제37조 제2항 등에 따라 국가안보를 위해 양심표명의 자유는 일정한 제한이 따를 수 있으며, 양심적 병역거부를 제한할 수 있음을 주장했다. 그리고 군복무에 있어서 형평성이 문제가 되어 양심적 병역거부자에게 대체복무를 인정할 경우, 차별의 문제가 제기될 수 있음을 들었다.

그러나 이 통보의 심리적격성을 판단함에 있어서 큰 이슈가 없었으며, 본안 심사에서 첫째, 규약 제8조 제3항의 강제노동에서 군복무를 제외한다는 조항을 심사하지 않고, 제18조만으로 판단한다는 점을 적시했다. 이어 규약위원회는 대한민국 정부가 규약 제18조 제3항의 자신의 종교나 신념을 표명하는 자유는, 법률에 규정되고 공공의 안전, 질서, 공중보건, 도덕 또는 타인의 기본적 권리 및 자유를 보호하기 위하여 필요한 경우에만 제한받을 수 있다는 제한요건을 충족하지 못했으며, 규약 제18조 제1항의 모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 반한 것이라 결정했다.

4 유엔 인권메커니즘의 의의와 한계

1) 유엔 인권메커니즘의 의의

- 인류공동체가 지향하는 최소한의 규범
- 헌법의 기본권과 같이 우리의 법률, 정책 개선의 기준
- 주요 국제인권기구의 견해, 권고 등은 우리 정부 정책의 변화를 촉구하는 수단으로 활용
- 인권조약 이행을 위한 논의는 곧 사회구성원의 민주적, 정치적 합의와 공론화의 과정
- 국제인권조약 가입에 따른 국내 법률의 변화 : 여성차별철폐협약 및 국적법, 민법(호주제) 개정 등

2) 유엔 인권메커니즘의 한계

A. 법률적 효력 불비

- 인권조약을 제외하고는 당사국에 법률적 효력이 없고, 위반 시 제재가 불가능한 국제법적 한계
- 세계인권선언의 경우 일부(노예제 금지)는 국제관습법의 지위를 획득했다고 보기도 하지만 선언 자체가 국제관습법은 아님
- 대부분 정치적, 설득적 과정

B. 후속조치 미비

- 법률적 효력이 없는 이유로, 국제인권기구의 권고 등이 국내에 이행되는 후속조치 미비

C. 국제인권기구의 비전문성과 정치성

- 국제인권기구 위원이나 실무자가 각 국 체제에 대한 전문가일 수는 없으므로 간혹 국가 체계와 맞지 않는 권고
- 선진국의 국가이익이 인권의 보편성보다 우선되는 경우, 자국의 인권증진보다는 다른 국가의 인권상황에 대한 비판이 많아 인권의 규범적 보편성 확보에는 미비한 체계
- 이 간극을 채우는 국가인권위원회, 시민사회의 역할 중요

3) 유엔 인권메커니즘의 지향

A. 유엔의 한계와 발전

- 평화, 발전, 인권의 균형을 도모하고 있으나, UN의 이름으로 집단적 이행체제를 갖춘 것은 무력분쟁의 경우에 불과
- 의사결정에 있어 회원 국가들만 완전한 행위자로 역할
- 국가 중심적 기구의 한계를 극복하기 위한 노력으로 시민사회의 참여 보장: 경제사회이사회에 시민단체 등록, UN내 발언권 확대
- 인권이사회, 조약기구 또한 점차 NGO의 서면제출과 구두 발언권을 공식화, 확대하는 추세

B. 시민사회의 역할

- 점차 유엔의 국제규범 형성에도 기여
- 대인지뢰방지협약은 시민사회의 주도로 성안, 장애인권리협약 성안 과정 당시 NGO 중대한 역할 수행
- 국내의 인권보호를 위한 정부 정책의 감시, 견제, 견인 작용 중요

“

인권기구는 우리 사회 인권에 대한 논의의 장을 만들고, 사회 구성원들의
인권적 인식의 변화를 지원하는 역할을 하는 것이 그 사명이다.

”

인권보장체계로서의 국가와 지방정부

(사)인권정책연구소

헌법 제10조에 명시되어 있듯이 국가의 존재이유와 목적은 인권보장이다. 즉 국가 자체가 인권보장체계로서의 의미를 가진다. 그러나 현실적으로 본래의 목적에 반하거나 목적에 미치지 못함에 대한 보완장치로서 국가인권기구의 필요성이 대두되어 한국을 비롯한 많은 국가에서 국가인권기구를 설립, 운영하고 있다.

또한 도시권에 대한 국제적인 흐름과 인류가 맞이하고 있는 다층적 한계 상황 속에서 인권보장을 위한 지방정부에서의 인권보장체계에 대한 필요성과 요구가 높아지고 있다. 한국 사회에서도 현재 17개의 광역지자체가 모두 인권기본조례를 제정하여 운영하는 등 지방정부에서의 인권보장체계의 실현이 급물살을 타고 있다. 학생인권을 책임지는 중요한 단위인 교육청 역시 학생인권조례 제정 등 학교 내에서의 인권문제에 대한 체계를 확산하고 있기도 하다. [\(☞ 이와 관련해서는 '8장. 학생인권, 제대로 읽기/감민태' 특강을 참고하세요.\)](#)

이에 기존의 국가 시스템의 인권적 역할 재고를 위한 논의를 간단히 살핀 후, 기존의 사법적 절차와 제도 및 집행부인 행정부와 달리 국가인권기구가 가지는 의미와 역할은 무엇인지를 알아본다. 또한 지방정부 내 확산되고 있는 인권보장체계에 대한 이해를 돕는 내용을 간략하게 담아 각자의 지역에서의 인권보장체계를 이해할 뿐만 아니라, 학교 내 인권역량 증진을 위한 다양한 활동과의 연계점을 찾을 수 있기를 기대한다.

1 기존 국가시스템이 인권보장체계로 작동하기 위한 논의들

국회(입법)	보편적으로 승인된 인권은 정치적 타협의 대상이 아니라 사회 구성원 모두가 존중하고 준수해야 할 가치이자 규범인 만큼 국회에서 만드는 모든 법률에 반영되어야 한다. 인권관련 조약 동의권 행사를 통하여 인권조약들이 국내법적 효력을 갖도록 한다. 유엔의 인권기구가 권고한 내용들을 국내에서 이행하는 데 필요한 법령을 제정한다.
법원(사법)	법원은 구체적 사건의 판단에 적용할 현행법의 내용을 국제인권기준 등 인권의 관점에서 적극적으로 해석하여 판결해야 한다. 이점에서 현재 우리 법원은 대체로 소극적인 태도를 보이고 있어 인권보장의무자로서의 역할을 다하지 못하고 있다는 비판이 있다.
행정(집행)	행정부는 국회가 제정한 법률을 집행함으로써 인권보장의 실행자로서 역할을 한다. 법 기술상 구체화의 한계가 있기 때문에 대부분 행정에서 이를 해석하여 집행하여야 한다. 이때 법률의 본래의 취지에 벗어나지 않은 한도에서 최대한 인권이 보장되는 방향으로 해석하여 적용하여야 한다. 또한 인권현장에서의 행정경험을 바탕으로 필요한 법의 제정을 주도할 수도 있다(정부 발의 입법).
헌법재판소	헌법재판소는 헌법 해석과 적용을 통하여 인권침해적 법률과 집행 작용을 무효화한다. 헌법재판소에 대하여는 대한민국이 가입하거나 일반적으로 승인된 국제법규를 재판 규범으로 인정하고 적용함에 있어 좀 더 적극적이어야 한다는 지적이 있다.

출처: 김수정 외, 『사회복지와 인권』, 144쪽, 재인용*

1) 인권보장체계로서의 사법부에 대한 기대

사법적극주의

인권보장에 대한 국가의 적극적 의무는 사법 심사의 대상이 되어야 한다. 이는 사람들의 영향력과 목소리가 평등하지 않은 현대사회에서 대의민주주의 체제 안에 그들의 목소리가 들려질 수 있는 구조를 확보한다. 소수자들이 정치 과정에서 배제되거나 그들의 목소리가 조직적으로 침묵을 강요당해서는 안 된다. 법원의 민주적 역할은 이러한 문제를 해결하는 것이며, 사법의 기능은 이 같은 역할을 수행하는데 그 정당성이 인정된다†.

* 위 내용은 인권행정길라잡이(국가기관편, 가인권위원회, 2015)의 내용을 재구성하였음

† 프리드먼, 인권의 대전환, 264, 265쪽

국제인권규범의 재판규범성

이와 관련하여 법원의 판결에 국제인권기준이 적용될 필요가 있다는 문제제기가 있어왔다. 현재 법원의 국제인권기준의 판결에서의 적용 현황 분석 자료들은 대체로 이를 위한 사법지원 정책이 필요하다는 것을 지적하고 있다. 즉 의도적으로 국제인권기준을 판단기준에서 배제하고 있다기 보다는 이와 관련하여 효율적인 자료제공 시스템과 법관 훈련 프로그램의 부족이 문제라는 것이다*.

인권보장 시스템으로서의 사법부의 방향

“법원은 헌법상 기본권을 해석할 때는 물론 법률을 해석할 때도 규약에 부합하도록 노력하여야 한다. 국제인권규약에 조화되도록 법률을 해석하는 것은 보편적 인권의 관점에서 사법부가 지켜야 할 책무이다.”[†]

“자유민주주의는 다수결에 따라 운영됩니다. 그러나 소수자와 인권의 보호는 다수결로 해결하기 어려운 측면이 있습니다. 소수자의 인권에 대한 관용과 포용 역시 자유민주주의의 기본정신입니다. 다수결로부터 자유로운 사법부로서는 인권의 보루라는 사명을 언제나 무겁게 받아들여야 합니다.”[‡]

2) 인권보장체계로서의 입법부 역할



정부예산을 통한 인권실현 표지

모든 입법의 결과물은 헌법상의 기본권과 그 가치를 훼손하여서는 안될 뿐만 아니라, 인권보장의 방향으로 구성되어야 한다. 그렇지 못할 경우 헌법재판소의 위헌법률심판 절차를 거쳐 그 위헌 판단을 통해 그 효력을 상실할 수 있다.

또는 예산 역시 인권보장의 방향에 부합하게 수립되어야 할 것인데, 이와 관련해서는 최근 유엔에서 발간한 「정부예산을 통한 인권 실현」을 참조할 필요가 있다.

* 법원의 국제인권기준 적용 심포지움, 2019.

† 대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결, 100면.

‡ 김수정 외, 『사회 복지와 인권』, 144쪽 재인용.

정부예산을 통한 인권 실현

인권법은 인권을 실현하기 위해 사람들이 기대할 수 있는 것과 그러한 권리를 실현하기 위해 정부가 해야 할 것과 해서는 안 되는 것을 말한다. 전자가 개인의 권리에 대한 것이라면, 후자는 정부의 인권의무인 셈이다.

정부는 정책, 계획, 제도 및 예산을 제대로 수립하고 효과적으로 실행해야 하고, 그것이 인권을 실현하는데 기여했는지 여부를 평가함으로써 인권의무를 이행하게 된다.

예산은 정부의 가장 중요한 경제정책이다. ... (중략) ...

정부예산과 인권 간의 관계는 유엔기구, 즉 경제사회문화적권리위원회 (이하 “사회권위원회”), 아동권리위원회, 특별보고절차Special procedures of the Human Rights Council등에 의해 그 중요성이 점차 인식되어왔다.

최근 유엔인권최고대표사무소Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (이하 OHCHR)는 공공예산과 인권의무의 관계에 대한 이해를 높이고자 자체 직원 훈련을 실시하고 이를 지원을 해왔다. OHCHR의 현장사무소 역시 이러한 이해를 높이고자 해당 정부 및 시민사회와 함께 노력해왔다.

그러나 연구결과에 따르면, 종종 정부의 재정이 도움이 가장 필요한 사람들보다는 오히려 덜 필요한 사람들에게 혜택이 가는 프로그램에 쏠리고 있음을 알 수 있다.

「정부예산을 통한 인권 실현」은 OHCHR이 지난 10년간 인권과 공공예산과 관련하여 체득하게 된 것을 시민사회 구성원들뿐만 아니라 공무원들과 나누기 위해 기획되었다. 이 책의 목표 중 하나는 공무원들이 인권실현 의무에 입각하여 더 잘 재원마련방안을 고안·실행하고, 예산을 할당하고, 계획된 지출예산을 집행하고, 예산이 인권실현에 미칠 영향을 평가할 수 있도록 하는 것이다. 두 번째 목표는 시민사회구성원들에게 인권과 예산과정 및 특정 사업에 대한 예산 결정 간의 관계에 관한 정보를 제공함으로써 사람들이 정부에게 인권실현에 관한 책임을 더 잘 물을 수 있도록 하는 데 있다.

- OHCHR, 「정부예산을 통한 인권 실현」 서문 중에서

3) 인권보장체계로서의 행정부 역할

제3차 국가인권정책기본계획^{NAP}

(인권정책의 기본원칙: 인권존중의 원칙, 평등과 차별금지의 원칙, 민주적 참여의 원칙)	
모든 사람의 생명·신체 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 생명권(자살예방 체계 등) • 안전권
모든 사람이 평등	<ul style="list-style-type: none"> • 차별금지(차별금지조례)
모든 사람의 기본적 자유	<ul style="list-style-type: none"> • 거주이전·이동권
모든 사람의 정의 실현 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 권익피해 구제를 위한 권리
모든 사람이 더 나은 미래를 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 노동권
	<ul style="list-style-type: none"> • 물, 주거
	<ul style="list-style-type: none"> • 건강권 및 보건·환경에 대한 권리
	<ul style="list-style-type: none"> • 교육을 받을 권리
	<ul style="list-style-type: none"> • 문화·예술 및 과학의 진보를 향유할 권리
모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 가족생활에 관한 권리(돌봄)
	<ul style="list-style-type: none"> • 여성
	<ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년
	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인
	<ul style="list-style-type: none"> • 노인(고령화)
인권인식과 인권문화	<ul style="list-style-type: none"> • 이주민 지원과 사회 통합(북한이탈주민 포함) • 인권교육 및 인식 개선
인권친화적 기업활동	<ul style="list-style-type: none"> • 기업과 인권(인권경영-인권영향평가)

국가인권기본계획은 인권 보호와 제도적 실천을 목표로 하는 범국가적 종합계획으로서, 한국은 제1차 기본계획(2007~2011), 제2차 기본계획(2012~2016)에 이어 현재 제3차 기본계획(2018~2022)을 수립하여 시행 중이다.

법무부의 수립절차에 앞서 국가인권기구인 국가인권위원회가 NAP 권고안을 만들어 정부에 권고하고, 집행부처인 법무부가 이를 받아 수립하는 과정으로 진행됨. 또한 국가인권위원회는 권고안을 만들기에 앞서 각 분야의 실태조사를 진행하였다.

2016년 1월부터 26개 정부 부처 및 기관이 2년여의 협의를 거쳤으며, 2018. 7. 국가인권정책협의회(의장:법무부장관)에서 의결한 후 2018. 8. 7. 국무회의 심의를 거쳐 수립, 공포하였다.

2 국가인권기구의 의미와 역할

인권보장 조치의 시점에 따라 사전 예방적-사후 구제적 인권구제절차

인권의 보장은 크게 사후적 방법(→사후 구제)과 사전적 방법(→사전 예방)으로 구분할 수 있는데, 사후적 방법으로는 민·형사소송과 행정민원, 그리고 국가인권위원회 진정사건조사를 통한 권리구제활동과 같은 것들을 들 수 있다.

피해가 이미 발생하고 나면 완전한 '원상회복'이라는 것은 불가능하기 때문에 사건발생 이후 진행되는 구제는 '금전적인 보전(손해보상이나 배상)'으로 진행된다. 그러나 인권의 문제를 금전적으로 대체한다는 것 자체가 이미 여러 부작용을 예견한다. 또한 원상회복이 불가능하기 때문에 심정적으로는 가해행위에 대한 물리적 제재에 대한 감정적 욕구가 더욱 높아진다. 결국 피해를 복구하지는 못하고 응보 감정으로 인한 손상만 더한다. 또한 사후 구제절차라는 것은 피해자가 그 절차를 개시하고 지속시켜야만 가능한 것인 만큼 정신적, 물리적 시간적으로 피해자의 고통이 더해진다. 따라서 가장 바람직하고 지속 가능한 인권의 실현방법은 정책과 법제도, 관행 등이 인권의 가치와 원칙에 부합하도록 개선하는 것이다. 이것이 바로 사전 예방적 인권보장 시스템 마련이며, 국가인권기구의 인권교육과 홍보, 관계 기관에 대한 정책 권고 등의 기능이 여기에 해당한다.

출처: 김수정 외, 『사회 복지와 인권』, 145쪽 재인용

1) 국가인권기구 창설의 배경

유엔인권위원회와 총회의 논의와 결의를 통하여 국제인권법이 보장하는 실체적인 인권의 내용을 실현하는 국가인권기구의 창설 필요성이 제기되었다. 유엔은 먼저 국가인권기구에 관한 국제적 기준을 설정하고 채택된 기준을 널리 확산시키고 각 나라가 받아들이도록 하는 활동을 전개하기로 정책 목표를 설정하였다. 이 기준은 오늘날 각 나라에서 인권기구를 설립, 운영하는 과정에서 인권기구가 이 기준에 부합하는지를 감시하는 움직임으로 발전하였다.

국가인권기구라 함은, 국제적 지역적 차원에서 시행되어 왔던 인권보호체제를 국내적 차원으로 옮겨서 운영함으로써, 각 나라의 인권상황의 특수성을 반영하여 국내적 차원에서의 효과적인 인권보호 및 인권보장을 꾀하는 인권전담 국가기구를 말한다.

이 인권전담 국가기구는 국제기구나 지역기구에 비하여 개인들에게 실제로 용이한 인권보호 체도를 제공하며, 동시에 국제인권법의 효과적인 국내적 적용을 확보하는 것을 목적으로 설립*

* 홍성필, '한국형 국가인권기구 설립을 위한 연구', 법학논집 제3권 제1,2 합병호(이화여자대학교 법학연구소, 1999.6.), 161쪽.

된 것이다. 따라서 국가인권기구는 형식상으로는 국내법상의 기구이지만, 그 모체는 국제인권법이며 활동의 기본방향과 내용은 국제인권규범에서 찾는 이중적이고 특수한 기구이기도 하다.

국가인권기구의 모체로는 옴부즈만Ombudsman을 들 수 있다. 옴부즈만은 19세기 초 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가에서 출현한 권리구제기관이다. 입법, 사법, 행정이라는 삼권분립 체계에 따라 상호견제와 감시의 기능으로 운영되는 기존의 국가권력구조 밖에 설치하여 어디에도 속하지 않으면서 독립하여 국가권력의 오남용을 감시하고 시정하는 기관이 필요하다는 인식이 확산되고, 또한 삼권분립이론에 따라서는 더 이상 민주주의의 발전이 한계에 이르렀다는 문제의식에 따라 기존의 국가체제의 한계를 보완하는 대안으로 강구된 것이 바로 옴부즈만이다. 제2차 세계대전 이후 유엔이 세계인권선언을 채택하는 과정에서 보편적인 인권원칙을 확산시키는 수단으로 국가인권기구의 개념을 만들어내고 각국에 도입을 권고한 것이 옴부즈만 창설의 주요 배경이다. 옴부즈만과 별개로 1970년대에 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 국가가 국가인권기구를 설치하고 운영하기 시작했다. 1980년대 이후부터는 제3세계를 중심으로 민주화의 물결이 일기 시작하면서 이들 나라에 인권의 가치를 확산시키고 민주주의 뿌리내리게 하는 원동력의 하나로 국가인권기구를 속속 설치하기 시작하였다.

2) 국가인권기구 지위에 관한 원칙

국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침 가운데 매우 중요한 것으로 ‘국가인권기구 지위에 관한 원칙Principles Relating to the Status of National Institutions’을 들 수 있다.

국가인권기구의 지위에 관한 원칙(“파리원칙”)	
권한과 책임	<ul style="list-style-type: none"> • 정부, 의회, 그리고 기타 모든 관계기관에 인권 문제와 관계있는 모든 사안 (법률 및 행정적 규정들, 그리고 모든 인권침해 상황을 포함)에 관한 권고안^{recommendation}, 제안^{proposal}, 보고서^{report}의 제출 • 국내법과 관행들을 국제인권기준에 더욱 일치도록 할 것 • 국제인권기준의 비준과 이행을 위하여 노력할 것 • 국제인권제도의 보고절차에 기여할 것 • 인권 교육 및 연구 프로그램들의 마련과 시행을 지원하고, 정보 제공 및 교육을 통한 인권의식 제고 • 유엔, 대륙별 인권기구, 그리고 다른 나라의 국가인권기구들과의 협력

구성의 독립성 다원성	<ul style="list-style-type: none"> • 인권의 보호와 향상에 관련된(시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성 반영 • 특별히 적절한 재정을 확보를 포함한 원활한 운영에 필요한 하부구조 • 임기 보장을 통한 구성원의 안정적 역할 담보
활동방식	<ul style="list-style-type: none"> • 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리 • 필요한 모든 사람의 진술과 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 함 • 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여 의견과 권고를 널리 전파 • 실무위원회와 지역 및 지방조직을 구성 • 사법기관 및 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의 • 관련 민간단체와의 협력 발전
추가원칙 준사법적 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 조정 또는 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 비공개적 방법으로 우호적인 해결을 모색 • 당사자에게 특히 이용할 수 있는 구제수단을 알려주고 구제수단에 대한 접근을 향상 • 법률의 범위 안에서 모든 고발과 진정은 직접 조사하거나 관련 기관에 이송 • 권한 있는 기관에 법률, 행정입법이나 관행의 개정 또는 개혁을 권고

출처: 김수정 외, 『사회 복지와 인권』, 146쪽 재인용.

이 원칙은 1991년 파리에서 열린 제1차 인권증진을 위한 국가인권기구 국제워크숍^{the first International Workshop on National Institutions for the Promotion of Human Rights}에서 제정된 것으로, 1992년 유엔 인권위원회를 거쳐 1993년 12월 유엔총회에서 채택되어 1993년 6월 비엔나에서 열린 세계인권회의와 유엔총회에서 재차 확인되면서 승인되었다.

이후 이 원칙은 국제사회에서 국가인권기구 설립에 관한 보편적인 기본 준칙이 되었다. 1993년 세계인권회의^{World Conference on Human Rights}에서 오늘날 유엔인권최고대표부라고 불리는 유엔인권고등판무관^{High Commissioner for Human Rights}이 신설되었다. 이를 통해 유엔인권기구와 활동의 통합, 조정 및 국가인권기구설립과 강화를 위한 활동을 전담하는 유엔부서가 마련되었다.

3) 국가인권기구의 위상과 역할, 권한

국가인권기구는 형식상 각국의 헌법이나 법률에 근거를 두고 설립되어 인권의 보호와 향상을 위하여 특정한 전문적 역할과 기능을 수행하는 기구로 자리매김 되었다.

파리원칙에 의하면 국가인권기구는 입법적^{lawmaking}인 것도, 사법적^{judicial}인 것도 아니라는 의미에서 행정적인 성격을 가지나 정책결정권과 집행권을 갖지 않는다는 점에서 일반적인 행정기관과도 구별된다(Paris Workshop Report, 39항). 따라서 기존의 입법부, 사법부, 행정부로 이루어진

삼권분립 이론만으로는 파악할 수도 없고, 설명할 수도 없는 전혀 '새로운 개념'의 국가기구라고 할 수 있다.

국가인권기구는 인권에 관한 법제도와 정부의 정책에 관한 자문기능과 일반대중을 상대로 한 교육기능, 그리고 인권침해에 대한 조사기능을 그 주요한 역할로 삼는다(UN Handbook, 42항).

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 정부와 국민을 위한 인권관련 정보원* 기능, 인권에 대한 인식과 존중을 위한 여론형성 지원†, 정부가 의뢰한 국내 특정인권상황에 관한 조사 및 권고,‡ 정부가 의뢰한 인권관련 문제에 관한 자문§, 인권증진을 위한 입법, 사법, 행정작용에 대한 조사와 감시 및 당국에 대한 정기보고, 국제인권협약의 의무이행과 관련하여 정부에 대한 조력 등의 활동이 되겠다.

이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 우선 인권기구가, 인권관련 의사결정을 하는 절차에 가능한 한 많은 국민들이 참여할 수 있도록 구조를 개방하여야 한다. 또한 인권기구가 헌법 및 법률에 따라 조직되어야 하며, 자율적이고 공정하며 법률상의 기관으로 설립되어야 할 것이다.

아울러 사회의 각계각층을 반영하는 위원회 구성을 하여야 하며, 면책특권이나 탄핵요건을 엄격히 하는 등 인권위원의 신분상 안전을 보장하여야 하고, 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 충분한 조직을 갖추는 뿐만 아니라 국민적 접근성은 물론, 다른 공공기관에 대한 접근성도 필수적으로 확보해야 할 것이다.

인권기구가 실효적으로 활동하기 위한 대전제로 독립성을 강조하고 있기 때문에 기존 국가기구와의 마찰과 갈등이 종종 나타난다. 이와 관련하여 폴란드의 초대 인권옴부즈만이었던 에바 레토브스카Ewa Letowska는 “인권기구는 체제가 도저히 환영할 수 없는 뜻밖의 것임이 판명되었다. 인권기구의 본질로 인하여 어떤 권력에게든지 제대로 임무를 수행하는 인권기구는 불편한 존재가 될 수밖에 없다.”라고 하였으며, 뉴질랜드 인권위가 2000년도에 발간한 ‘Consistency 2000’의 표지에 “이 보고서는 정부가 원하지 않는 것”이라고 밝혔다.

* 정보수집 및 홍보를 위한 전국 또는 지역차원의 회의 후원, 인권관련 법령과 판결, 절차에 관한 정보의 수집, 정리, 홍보, 권한범위 안에서의 고발 및 제보접수, 대중매체를 통한 인권정보의 수집과 홍보, 정기보고서 제출, 인권정보센터 기능, 인권 관련 문서간행 등을 의미한다.

† 세계인권선언 등 국제인권규범 및 헌법과 국내법이 정한 인권과 권리실현수단에 대한 교육, 자문, 조력, 문맹퇴치노력, 중대한 인권침해, 특히 인종차별정책, 인종차별과 대량학살에 반대하는 여론조성, 법치주의존중과 사법부 독립과 공정성 보장, 무료법률구조지원, 교육기관 및 언론기관과의 협력, 자결권의 증진 및 홍보, 교육과정에서의 인권교육과 법집행 공직자 대상 특별인권교육, 인권피해자 지원 등을 말한다.

‡ 이 기능을 수행하기 위해서는 법률에 의해 설립된 독자적인 조사기관으로서 해당 사안을 조사, 구제할 수 있는 권한을 가져야 한다.

§ 인권향상을 위한 개선안 마련을 위해서는 정례적으로 입법 및 행정체계를 감시하여야 하고 기존 사법절차를 개선하며, 사법부독립을 저해하지 않는 범위 안에서 시법행정기관에 대한 조사와 의견제시가 필요하다.

호주는 보수당으로 정권교체가 되자 인권위원회 예산이 40% 삭감되기도 하였으며, 덴마크 정부는 덴마크 인권기구Danish Center for Human Rights의 폐지를 시도하기도 하였다. 한국의 국가인권위원회도 이명박 정부에서 독립기구를 대통령직속기구로 편입, 시도하였으며 약 30%에 달하는 인력과 조직을 감축 당하였다.

국내 정치환경의 변화에 따른 유동성이 국가인권기구의 안정성과 독립성을 훼손할 수 있다는 경험은 중앙정부 중심적인 인권적 개입의 한계를 명확하게 드러내주었다. 또한 광범위한 시민적 참여에 기반한 사회의 인권역량이 제도기구로서의 국가인권기구의 핵심적인 토대임을 일깨워주었다.

4) 국가인권기구의 다양한 형태*

오늘날 국가인권기구는 여러 나라로 확산되고 있으며 그 위상과 역할에서 많은 공통점이 존재하기는 하지만, 국가인권기구의 정확한 분류에는 여전히 많은 어려움이 따른다. 우선 인권의 증진과 보호에 직결되는 보다 구체적인 책무를 수행하는 데 있어서 인권 관련 법률과 정부 정책에 대한 조언기능에 중점을 두는지, 아니면 일반 대중을 대상으로 한 교육기능에 더 중점을 두는지, 혹은 공정한 조사에 더 중점을 두는지, 즉 기능별 중점을 어디에 두는지에 따라 서로 다르게 자리를 잡는다.

또한 종합형 권리구제 형태로 광범위한 영역에 걸쳐 전반적인 관여를 할 수도 있고, 대상별, 영역별로 세분화되어 사회적 약자나 소수자 등 특정 취약집단 보호에 중점을 주어 활동을 한정하는 경우도 있을 수 있다. 이에 반해 옴부즈만은 일반적으로 공정한 조사기능에 중점을 두는 특징을 갖는다. 전통적인 옴부즈만은 공공행정의 공정성과 합법성을 감시하는데 주력하며 인권문제에는 직접적으로 관여하지 않는다. 그러나 최근 설립된 옴부즈만은 인권기구와 기능상 특별한 변별점을 보이지 않는다. 국가의 헌법과 법률에 규정된 기본적 인권보호에 관한 책무를 부여받기 때문이다.

이런 점에서 그것이 ‘인권위원회’라고 명명되든, 옴부즈만으로 명명되든 유사한 역할을 수행한다는 점에서 별다른 차이가 없다. 따라서 명칭에 따른 분류보다는 기능적 분류가 더 적절하다. 기능적 분류에 따를 때 인권기구는 크게 인권위원회, 특별인권기구Specialized Institutions, 옴부즈만

* “National Human Rights Institutions, A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”를 참고하였다.

으로 분류된다.

먼저 인권위원회는 정부로부터 독립하여 입법부에 정기적으로 활동사항을 보고하는 책무를 수행한다. 인권위원들은 다양한 배경을 가진 전문가들로 구성되며, 위원선정에 특별한 요건 및 제한규정을 두어 전문성과 다양성을 갖춘 위원구성을 꾀한다. 인권위원회는 헌법 및 법률에 근거하여 설립되며 모든 형태의 차별로부터 개인을 보호하고 시민적 정치적 권리를 보호하는 것을 이차적인 임무로 부여받는다. 인권위원회는 기존 국가체제에서는 보호받을 수 없는 인권침해에 대하여 특별히 조사하고 구제할 수 있는 권한을 부여받는다. 이를 위해 직권조사권한을 갖는 경우도 있고, 수사나 재판 중인 사안에 대해서도 관여할 수 있다. 다만 주된 해결수단으로 조정 Conciliation과 중재 Arbitration, 화해 Settlement를 활용하며, 법적 구속력이 있는 권한을 가진 경우는 극히 드물다. 경우에 따라서는 법원에 이송 Transfer하거나 인권재판소(부)와 같이 특별법원을 설치하여 구제의 실효성을 제고하는 경우도 있다. 인권위원회는 개인들에 대한 사후적인 권리구제뿐만 아니라 인권에 관한 인식제고를 위해 홍보, 교육, 상담, 출판 등을 중요한 책무로 수행한다.

반면 특별인권기구는 민족적, 인종적, 종교적 소수집단, 원주민, 이주민, 난민, 아동, 여성, 빈민, 장애인 등 차별에 취약한 집단의 보호를 위해 설립된 기구를 말한다. 이 기구들은 대부분 인권위와 유사한 역할을 수행하지만 관할 영역이나 대상, 또는 역할수행의 집중점이 특정되어 있다는 점에서 구별된다. 대개 의회와 행정부의 자문기구로 존재한다.

마지막으로 옴부즈만은 한 사람으로 구성되는 경우가 많지만 다수로 구성되는 경우도 있다. 헌법 및 특별법에 의해 의회가 임명하며 아프리카와 영연방 국가에서는 국가수반이 임명권을 갖기도 한다. 나라에 따라 옹호자, 중재자로 표현되기도 하는데 일차적인 책무는 공공행정의 공정성과 합법성을 감시하는 것이다. 즉 행정기관의 부당한 행위로 인하여 피해를 입었다고 생각하는 개인들의 권리를 보호하는 것을 목적으로 설치된다. 따라서 의회나 사법부에 관한 진정은 삼권분립의 원칙에 따라 다루지 못하는 한계를 갖는다. 많은 나라들에서는 옴부즈만에 진정을 제기하기 전에 먼저 다른 모든 법적 행정적 구제절차를 완료해야만 한다는 점을 요구하고 있다. 옴부즈만은 여러 측면에서 인권위원회와 유사한 권한을 갖는다. 다만 인권위가 입법행위 및 사법행위, 심지어는 민간에까지도 관여할 수 있는 반면, 옴부즈만은 공공행정의 공정성과 합법성을 중심으로 권한을 발동하므로 그 대상영역과 활동범위가 다르다고 할 수 있다. 그러나 최근의 추세는 옴부즈만이 인권위와 같이 광범위한 개입을 하는 방향으로 변화하고 있으므로 큰 차이는 없는 셈이다.

5) 한국의 국가인권위원회

한국의 경우 「국가인권위원회법」에 의거하여 국가인권위원회가 설립, 운영되고 있다. 국가인권위원회는 인권침해 진정사건에 대한 조사와 권고, 인권정책 연구와 개발, 인권에 대한 교육과 홍보, 국내외 인권협력체계 운영 등의 활동을 하고 있다.

앞서 강조한 것처럼, 인권기구의 결정은 법적 구속력을 갖지는 않는다. 그럼에도 사회 전반적으로 인권 인식의 수준이 향상되면서 권고 이행율은 높은 편이다. 이와 같이 인권기구는 우리 사회 인권에 대한 논의의 장을 만들고, 사회 구성원들의 인권적 인식의 변화를 지원하는 역할을 하는 것이 그 사명이다.

다음에서는 학생인권과 관련한 주요 결정례를 소개한다.

중·고등학교 학생에 대한 과도한 두발 및 복장 등 용모 제한 학칙 개정 권고

(21진정0340400 등 32건 병합)

- 1) ○○고등학교장 등 31개 학교장에게, 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리 및 일반적 행동자유권과 같은 학생의 기본권을 과도하게 침해하지 않도록, 두발과 복장 등 용모를 과도하게 제한하는 학교규칙(이하 ‘학칙’이라 함)을 개정할 것을 권고하고, 이 중 27개 학교장에게는 이러한 학칙을 근거로 벌점을 부과하거나 지도·단속하는 행위를 중단할 것을 권고.
- 2) 두발과 복장 등 용모를 제한하는 학교가 서울지역 내에 다수 존재한다는 점을 고려하여, 서울특별시 교육감에게 관할 학교의 용모 제한 현황에 대한 실태를 점검하고, 학생의 기본권을 과도하게 제한하지 않는 방향으로 관련 규정이 개정될 수 있도록 각 학교를 감독할 것을 권고.

학생들의 게시물을 철폐하는 행위는 표현의 자유 침해(20진정0622800)

학생의 표현의 자유가 보장될 수 있도록 「○○고등학교 학생생활규칙」상 학내 게시물에 관한 사항을 개정할 것과, ‘학생 게시판 사용에 관한 협약서’ 및 이 사건의 결정문을 소속 학생들에게 공지할 것을 권고.

학생의 교내 휴대전화 사용 전면금지 중단, 관련 규정 개선 필요(21진정0348900)

○○고등학교장에게, 학교 일과시간 동안 학생의 휴대전화 사용을 전면 제한하는 행위를 중단할 것과, 학생의 일반적 행동 자유권 및 통신의 자유가 과도하게 제한되지 않는 범위에서 「학생생활 규정」을 완화하는 방향으로 개정할 것을 권고.

초중고 학생선수 인권보호 및 증진 권고, 20개 피권고기관 수용(보도자료 210831)

- 국가인권위원회(위원장 최영애)는 2019년에 실시한 ‘초·중·고 학생선수 인권상황 실태조사’를 바탕으로, △학생선수 인권보호 안전망 확대, △학생선수 인권침해 예방, △학생선수 폭력 및 성폭력 피해 대처 강화 등 학생선수 인권보호를 위한 16개 사항을 2020년 6월 23일 교육부장관 등 20개 기관장에게 권고한 바 있다.(피권고기관: 교육부, 문화체육관광부, 대한체육회, 17개 시도교육청 등 20개 기관)
- 이에 대해 각 피권고기관은 최근의 스포츠계 혁신에 대한 국민들의 눈높이에 맞는 관련 법령과 규정의 제·개정 및 계획수립 등을 통해, 학생선수의 인권보호 및 증진을 위한 정책 권고를 이행할 예정임을 통지

학생회 선거 후보자의 공약과 연설문을 교사가 사전에 검토하는 것은 인권침해 (20진정0909000)

- 학생회 선거 후보자의 공약과 연설문, 학생 스스로 판단할 수 있어야 함.
○○중학교장에게, 학생자치위원회 선거(이하 ‘학생회 선거’라 한다)를 함에 있어서 교사에 의한 학생자치위원회 후보 공약과 연설문 검토행위를 중단하고, 교사가 선거 후보자의 공약과 연설문을 사전에 제출받아 검토하고 수정을 지시하는 행위를 비롯해 학생회 선거에 개입할 수 있는 근거를 삭제하는 등 학생자치위원회 선거관리규정을 마련하여 시행할 것을 권고.

자전거 통학에 대한 학생의 선택권 보장해야(20진정0843200)

학생에 대하여 자전거 통학을 일률적으로 금지하는 것은 헌법 제10조에서 도출되는 자기선택권에 대한 과도한 침해라고 판단하고, ○○초등학교장에게 자전거 통학 허용 기준 및 안전 대책 등 자전거 통학 운영 방안을 마련하여 시행할 것을 권고.

교무실 청소, 학생들에게 시키는 것은 인권침해(20진정0420500)

교무실 등 교직원이 사용하는 공간을 학생들에게 청소하도록 하는 것은 헌법상 일반적 행동자유권을 침해하는 것으로 판단하고, ○○중학교장에게 교직원이 주로 사용하는 공간의 청소를 비자발적 방법으로 학생에게 배정하는 것을 중단하도록 권고.

초등학생 지문인식출입시스템 다른 방안 강구해야(의견표명 190726)

○○광역시 교육감에게, 초등학교에 지문인식 출입시스템을 도입하여 아동의 지문정보를 수집·관리하는 것은 법률적 근거 없이 아동의 개인정보자기결정권을 과도하게 제한할 우려가 있고, 아동의 기본권을 최소한으로 제한할 수 있는 다른 다양한 방법으로 학교 내 아동의 안전을 보장하도록 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명.

인권위, 복장규정 위반 학생에 수업시간 중 청소 지시는 학습권 침해(18진정0319700)

복장 규정을 1회 위반한 학생에게 수업시간 중 교내 봉사활동으로 청소를 시킨 것은 학습권을 침해하는 행위로 판단하고 대전광역시 소재 고등학교 교장에게 「학교생활규정」을 정비할 것과 담당 업무 교사들을 대상으로 직무교육 실시할 것을 권고.

초등학교 출석번호, 남학생만 앞번호 지정은 성차별(18진정019110)

○○초등학교 교장에게 남학생에게는 앞번호, 여학생에게는 뒷번호를 부여하는 출석번호 지정 관행을 개선, 성별에 따른 차별 방지를 권고.

기숙사 입소자 선발 시 성적 우선은 '차별'(17진정0368300)

고등학교 기숙사 입소자 선발 시 학교성적을 우선 기준으로 삼는 것은 합리적인 이유가 없는 차별행위라고 판단했다. 이에 광주광역시 교육감에게 향후 유사한 차별행위가 발생하지 않도록 대책 마련을 권고.



※ 참고. 국가인권위원회 - 보도자료

다음 QR코드를 통하면, 국가인권위원회의 보도자료로 정리한 주요 결정례를 살펴보실 수 있습니다.

앞에서 소개한 결정례는 사건번호로 검색하시기 바랍니다.

3 지방정부와 인권도시

중앙정부 못지않게 지방정부에 대한 인권적 개입을 제도화하는 것이 인권의 주류화에 매우 중요한 일이라는 점이 각성되었다. 최근 우리 사회에서는 지역 또는 도시를 기반으로 한 인권체제는 어떻게 가능할지, 또 지방자치단체의 인권제도와 정책은 어떠한 방향으로 설정되는 것이 바람직한지에 대해 활발한 논의가 전개되고 있다.

1) 지방정부와 인권도시

멈춰버린 인권의 보편성

주지하다시피 근대는 국민국가의 출현과 함께 했다. 그런데 국가의 관심은 통치와 동원에 있기 때문에 기본적으로 반(시민)사회적이다. 이것이 그대로 반영되어 시민권의 딜레마를 형성한다. 시민권은 신분사회를 타파하고 자유, 평등, 박애를 외친 점에서 분명 진보적이었지만, 여전히 ‘일정한 자격을 구비한 사람’에 한해서 존엄성을 구현할 수 있는 권리주체로 인정되었다는 점에서 반동적이다.

인권이 시민권에 머무는 한, ‘모든 사람’이라는 형용은 사실 현실에서는 찾아 볼 수 없는 가공의 것에 불과하다. 게다가 그 이중적인 시민권조차도 법치주의가 종종 위협받는 형식적 민주주의 단계에서는 위태롭다. 인권보장을 위한 국가의 책무는 종종 방기되며, 정작 시민보다 국가(권력) 스스로의 존엄성 실현에 집중한다. 자유의 이름 아래 사회는 무장해제되어 권리주체는 왜소한 개인으로 전락된다. 그래서 국가는 인권침해의 가장 강력한 장본인이자 인권보호자라는 역설적인 운명을 갖는다.

자유주의가 촉발한 방임형 개인은 신자유주의 시대를 맞아 개인으로의 해체를 극단화시켰다. 인권은 애초 국가(정치권력)에 대한 시민적 통제(협의로는 법치주의, 광의로는 주권재민주의)의 필요성이 제기되면서 창설되었으나, 최근에는 시장에 대한 통제가 주요 의제로 부상하고 있다. 그런 맥락에서 국가와 시장에 대하여 시민성을 회복하고 시민적 주체로서 제자리를 찾기 위해서는 오늘날 인권은 이중전선을 가질 수밖에 없다. 한편으론 국가에 대해, 다른 한편으론 자본에 대하여 시민권적 대치가 불가피해진 것이다.

인권의 보편성은 인권의 세 특성, 즉 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등으로 일체화가 될 때 구현됨에도 불구하고 시민권에서 자유-평등-박애는 유기적으로 일체화 되지 못했다. ‘자유’는

곧 '선택과 기회의 평등'으로, '평등'은 곧 자유로운 주체들의 다원성으로 성취되는 것인데, 자유는 평등과 유리된 채 그나마 형식적으로만 확립되었다. 이에 따라 인권의 보편성은 다시 형성적 권리쯤으로나 미뤄진 것이다. 결국 인권은 국민국가의 울타리를 넘지 못한 채 시민권 안에 갇혀 더 이상의 진보를 내딛지 못한 꼴이 되었다. 자유는 존 로크가 주장했을 당시와 마찬가지로 여전히 오늘도 일정한 '자격'을 요구한다. 자유의 주체로서의 자리는 모든 사람에게 열려진 것이 아니다. 그러므로 인권이 곧 시민권으로 치부되는 것은 인권의 진보성과 담보성을 동시에 보여준다. 인권은 보편적 가치로 포장되었으나 아직 특정한 자격집단의 권리로 향유되고 있다. 과연 지금 인권은 보편적인가.

인권도시의 개념 도시에 대한 권리

오늘날 도시는 무엇인가. 거주민들의 삶의 공간이다. 그런데 그 거주민들은 예외 없이 이주민들이다. 주요하게는 자의든 타의든 국가에 의해 동원되거나 시장의 요구에 고향과 조국을 등지고 떠난 사람들로 구성된 공간이다. 삶의 터전을 잃어버린 사람들이다. 그 자체로서 소외를 경험하고 배제의 대상으로 전락한 사람들의 집합공간이라는 뜻이다.

국가는 발전전략, 또는 성장논리를 앞세워 전통적인 사회를 후진 것으로 규정하고 시장의 이해에 적극적으로 부응해왔다. 이에 따라 지역공동체는 도시로, 시민은 국민으로, 사회는 국가로 대체됐다. 도시는 한편으로 국가와 시장의 이해를 반영한 산물인 반면, 동시에 소외와 배제의 공간이 되었다.

유럽에서의 68실험은 인권의 보편성을 되찾기 위한 우회로를 모색했다. 르페브르(Henri Lefebvre, 1901-1991)가 상상한 인권도시는 인권이 시민권의 울타리를 뚫고 나가는 급진적 상상을 한 것이다. 즉 인권이 시민권인 한, 권리주체는 국가에 의해 인증되고, 자격이 부여된 국민으로 제한된다. 자격을 소유한 사람들에게 한해 국가가 그에 대한 책무를 (형식적으로) 인정한다. 국가에 소속된 사람에 한하여 '국민'의 자격이 주어지고 '국민'에 한하여 기본권 수임주체로 인증받게 된 것이다. 국가가 중대한 인권침해의 장본인임에도 불구하고 바로 그 국가에 의해 인증되어야만 권리의 주체성이 인정되는 이 딜레마! 그러나 도시에서의 인권이란 공간을 전유한 거주민 모두에게 그 주체성을 인정하는 것이다. 생활공간을 공유하는 모든 이들에게 권리주체성을 확인하는 것이다. 사회관계, 요컨대 계급패러다임에 의해서는 오히려 인권이 제약되는 현실을 공간개념을 기준으로 출구를 모색한 것이다. 누구에게나, 어디서나, 언제나 자신의 삶의 주인으로서 존엄성을 보장받으며 삶을 영위할 수 있는 경로를 인권도시 개념으로 타진해본 것이다.

오늘날 도시는 누구의 것인가? 시민의 것인가, 아니면 국가의 것인가? 파리코문과 68의 경험(바리케이트로 상징되는 도시거점 투쟁의 경험)을 통해 이러한 도시의 현재적 특성을 그 자체로서 인권의 프레임 속으로 포섭한 것이 바로 인권도시의 개념이다. 시민권에 주저앉은 인권의 급진성을 ‘인권도시’에서 되찾고자 한 것이다.

마침 글로벌시대를 맞아 국가 중심의 경계와 구획은 점차 불분명해지고 있다. 맥락은 본질적으로 다르지 않지만 양상은 크게 두 가지로 나타나고 있다. 유럽에서와 같이 개별적 단위국가를 넘어 지역연합으로 재구성되든가, 비대화 된 중앙통제형을 분권화, 지역중심으로 재편되고 있는 것이 그것이다.

전자든 후자든 그 공통점은 국가와 국가 간의 국제관계가 도시와 도시가 직결되는 다층적 네트워크로 변화하고 있는 추세라는 것이다. 이를 우리는 글로컬리즘(globalism, globalism+localism)이라고 부른다. 글로컬리즘은 중앙집중형 국가권력을 지역분권의 주민공동체로 대체시킬 수 있는 적합한 조건을 마련해주고 있다.

2) 지역인권제도의 필요성

일상의 생활공간, 지역에서의 인권의 주류화

권력작용은 본질적으로 인권적 권리구제의 방법이 아니다. 인권의 실현은 심판이 아니라 충족이다. 이것을 우리는 ‘탄압패러다임의 웰빙패러다임으로의 전환’이라고 한다. 그러므로 지역에서 인권의 패러다임(이원론적인 진영론이나 정의론의 극복, “새는 좌우의 날개로 나는 것이 아니라 온 몸으로 난다”)에 걸맞으며, 일관되고, 안정적이며, 주민생활에 근거한 ‘밑바닥 인권체제’를 구축할 필요가 있다.

그런데 지역에서의 인권체제가 ‘주민복리’의 틀 안에서 해석될 경우 소위 ‘생활밀착형 인권’이라는 다의적 용어 사용에 주의를 요한다. 인권을 오로지 사적 층위로만 잡아넣어 소소한 일상 속에서 개인들 간의 이익쟁투를 인권의제로 둔갑시키고 있는 것은 아닌지 경계해야 한다. ‘생활 속의 인권’은 본디 공공적 성격을 가질 수밖에 없는 인권이슈가 사적 공간을 포함한 일상생활에 어떻게 영향을 미치며, 동시에 이를 어떻게 문제화할 것인가가 핵심적인 과제가 된다는 의미로 해석되어야 마땅하다. 이는 궁극적으로 지역에서 주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체 실현을 의미한다.

국민국가는 사회적 연대와는 병존할 수 없고, 전술한 바와 같이, 국가는 자신의 필요에 따라

시민을 ‘국민’이라는 집단으로 재구성하여 동원체제를 구축하고, 시장은 시민을 ‘개인’으로 해체하여 사회적 연대의 기반을 파괴하므로, 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 국민과 개인으로 왜곡된 ‘시민’을 회복하는 것이기도 하다. 동시에 이것은 곧 사회(교문)의 복원이다.

중앙차원에서 안정화되기 어려운(접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서) 인권의 공백을 메우는 지역차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로 이는 역진불가한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다.

동시에 인권침해의 장본인인 국가로부터 인권보호와 증진의 책임을 맡기는 딜레마를 극복하고 완화하는 우회로이기도 하다. 인권도시에 대한 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 지자체 업무의 전과정에 걸친)에 기반한, 지역에서의 인권거버넌스 창출을 통해 도시와 도시가 수평적으로 네트워킹되는 비전 속에서 해석되어야 한다.

지자체를 사회권 실현의 선모델로

자유권과 사회권이 분리될 수는 없으나 지자체의 주업무가 ‘주민복지 사무와 재산관리’인만큼 중앙정부와는 달리 ‘인권증진’의 주동력이 될 수 있다. 주민복리는 주택(거주), 보건, 위생, 보육, 육아 등등의 업무로 구성된다. 지자체는 지역에서 주민참여를 통한 주민자치공동체의 자력화를 도모하되, 그 핵심역할은 촉진자로서 지원과 협력의 책무를 맡는다. 과거 영세민 취로사업과 같은 방식은 인권의 방식이 아니다.

주민참여...거버넌스...지역인권공동체의 발전 경로로 진행되는 인권도시의 발전에 부합하지 않기 때문이다. 요컨대 주체와 객체의 전도를 피할 수 없기 때문이다.

주지하다시피 인권보호는 국가의 소극적 책임으로서 사후적인 권리구제에 중심하여 주로 자유권을 보장하는데 반해, 인권증진은 국가의 적극적 책무로서 예방적 권리구제의 효과가 있으며 이는 사회권 실현의 중요한 전제이다.

사회권에서의 인권침해는 아마티아 센 Amartya Kumar Sen(1933~)이나 마사 누스바움 Martha Nussbaum(1947~)의 주장처럼, 곧 인권주체로서의 역량결핍(또는 상실)을 의미한다. 자존감과 자력화가 인간존엄성을 구성하는 필수적인 요소인데, 이의 실현을 위해서는 인간자원·사회자원·물질자원의 결합이 균형 있게 이뤄져야 하고, 그 제공의 책무를 우선적으로 국가에게 묻는 것이 인권증진의 핵심내용이라는 것이다. 결핍의 해소는 주체의 역량을 강화한다.

이를 위해 1차적으로 국가(=정부, 책무성), 다음으로 사회(연대성), 마지막으로 개인(도덕성) 차원

의 책무가 각각의 층위에서 요구된다. 사회적 연대의 대표적인 사례가 협동조합이나 사회적 기업, 또는 사회복지적 실천이 되겠다. 인도적 지원이나 구호는 본질적으로 개인의 윤리적 도덕적 각성에 의존한 것으로, 인권의 구조와는 층위가 다른 것이다. 주민의 생활상의 문제에 일상적으로 관여하는 지자체의 업무 특성상 인권증진을 위한 정책들을 적극적으로 추진할 수 있는 여건을 갖고 있다. 지자체는 사회권 실현을 위한 여러 정책들은 물론, 주민참여에 기반한 거버넌스(협치)의 활성화와 자력화를 도모하는 인권에 관한 교육과 홍보사업을 용이하게 펼칠 수 있다.

현행헌법의 한계-87체제의 특성

중앙정부는 물론, 지방정부의 인권실행 책무는 적어도 시민권의 틀 안에서만 보더라도 분명한 헌법적 요구이다. 그러나 안타깝게도 87년 개헌시기에 지방화, 분권화를 모토로 한 지방자치제에 대한 시민사회의 고민과 실천이 부재하여 결국 우리 헌법은 지방자치제에 대해 선언적 규정에 머무르고 마는 한계를 갖게 되었다. 따라서 인권도시의 실현 또는 지방정부의 인권책무 수행을 위해서는 현행헌법의 개정이 요구된다. 새로운 사회계약이 필요하다는 의미이다. 물론 그 구체적인 방향은 분권화의 정신을 헌법 조문으로 확보하는 것이다. 현행 헌법은 지방자치, 주민자치에 관해 상징적이고 선언적인 수준에 머물고 있어 주권재민의 원리가 제한적으로 실현되고 있다. 입법부, 사법부, 행정부의 권력분립을 중앙과 지방의 균형적 분립으로 확대해서 점차 지방자치 강화형-광역지방정부 중심형-연방제 정부형으로 전환할 필요가 있다. 큰 방향은 그렇게 정하되, 당장 시급한 것은 법률과 조례 규범의 서열화가 대의민주주의, 주권재민의 원칙에 부합하는지에 관한 문제를 고민하는 것이다.

지방의회 역시 국회와 마찬가지로 선거를 통해 선출되는 인민주권의 발현체라고 볼 때 지방의회가 제정하는 조례가 국회가 제정하는 법률의 하부에 속하는 규범으로서 수직적 위계로 자리 잡을 이유가 전혀 없다. 인민주권의 발현에 영역은 있을지언정 위아래가 있을 수는 없다. 따라서 우선적으로는 광역의회가 제정하는 조례가 국회가 제정하는 법률과 그 층위에서 수평적인 위상을 갖도록 하는 방법이 있을 수 있다. 이렇게 되면 중앙집중형 국민국가를 분권적 주민자치공동체로 방향전환하는 데 큰 영향을 발휘할 수 있을 것이다. 현행 헌법 제8장 지방자치 117조에 “지자체는 주민복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, ‘법령’의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라고 규정(지자체의 조직/권한/운영에 관한 사항은 법률로 정한다)하고 있다. 지방화 분권화의 방향 속에서 국가는 지자체의 사무가 원만하게 처리할 수 있도록 ‘지원’하고 지방자치단체가 수행할 수 없는 사무에 대하여 ‘보충’적으로 권한을 가지도록 재조정할 필요가 있다는 것이다. 지방자치에 관하여 헌법이 정하는 기본적인 사항에 대해서는 지방자치기본법으로 정하고 국가와 광역시도는 경합적인 입법권을 가지도록 하자는 것이다.

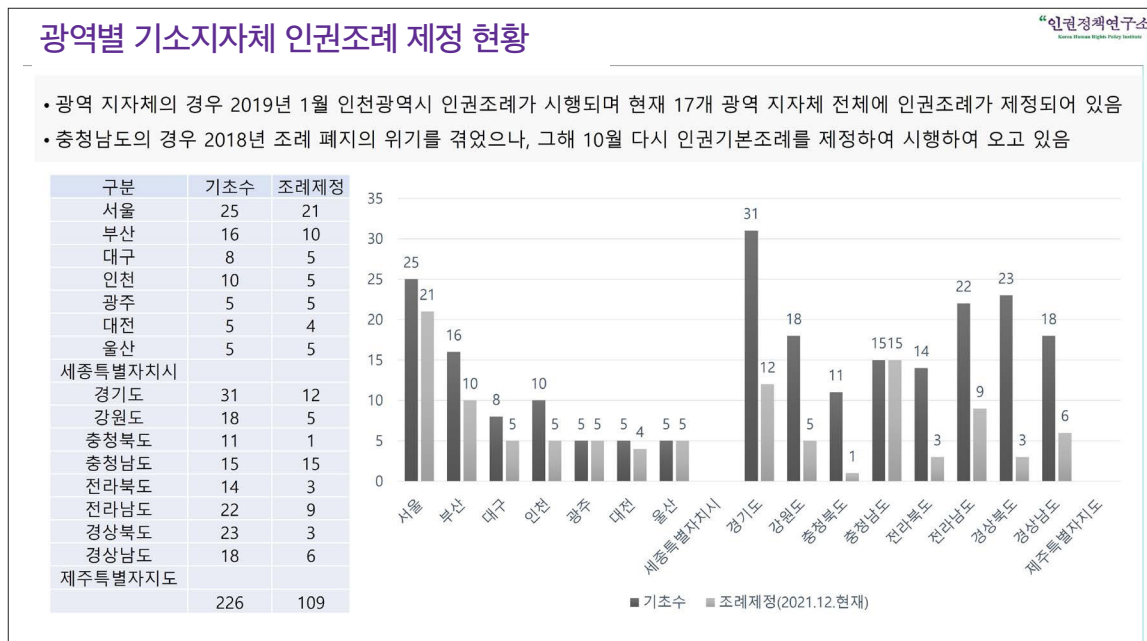
아울러 국세와 지방세의 합리적인 조정도 필요하다. 우리나라의 국세 對 지방세의 비율은 80 : 20으로써 지방세의 비중이 매우 취약하여 중앙정부 중심의 세입구조가 지속되고 있다. 이와 같이 취약한 지방세 비중으로 지방재정의 중앙재정의존도는 날로 증대하고 있다. 따라서 지방의 중앙정부에 대한 재정적 예측은 실질적 지방자치의 바탕이 되는 재정분권의 확립이 어려워져 지방자치의 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 지방자치의 성공적 정착을 통한 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 중앙정부의 균형발전 정책과 병행하여 지방의 재정자주권 및 책임성 강화와 지역간 재정력 격차의 완화를 위한 지방세가 개편되어야 할 것이다. 이는 재정자주성과 책임성과 아울러 지역경제 활성화를 통한 경제성장의 성과가 지방세수 증진으로 연결될 수 있도록 지방세제의 개편을 통해 지방세를 보다 강화하는 방향으로 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 마침 향후 복지국가로의 지향이 거스를 수 없는 추세라고 본다면 국세와 지방세를 포함한 전체 조세제도에 대한 재검토가 불가피하다.

3) 지역 인권레짐의 구조화와 현황

직접민주주의든, 참여민주주의든, 주민참여구조(학습과 참여의 선순환 구조) 창출이 반드시 필요하다는 전제 아래 지역에서의 인권레짐*을 설계하는 데는 우선 조례로서 그 규범적 근거를 확보해야 할 것이다. 이왕이면 인권기본법을 제정하여 법률에 근거하는 것이 더 좋겠다.

조례설계의 핵심은 지방정부를 독립적 지위에서 감시할 수 있는 인권기구를 창설하는 것이다. 지역에서의 인권기구는 (예방적) 권리구제의 사명을 맡는다. 인권기구는 합의제형이거나 옴부즈만형일 수 있다. 합의제일 경우 인권위원회를 지방정부-지방의회로 구성되는 지자체의 구조 밖에 독립적으로 설치하여야 바람직하다. 옴부즈만의 경우는 원칙적으로 의회 소속으로 설치하고 관련 필수인력을 옴부즈만에게 배치하도록 할 필요가 있다.

인권기구는 교육, 정책, 협력, 조사활동을 통한 심의, 의결, 권고 권한을 부여한다. 이 사명을 원활히 수행하려면 필수적인 인력이 배치되어야 할 것이다. 현재 관련 조례를 제정한 약 60여 개 지자체 가운데 거의 대부분의 지자체가 조례만 제정하였을 뿐 인권기구를 설치하지 않음으로써 선언적이고 상징적인 차원에서, 소위 생색만 내고 구색만 갖추는 식으로 '인권'을 '매명'하고 있는 셈이다.

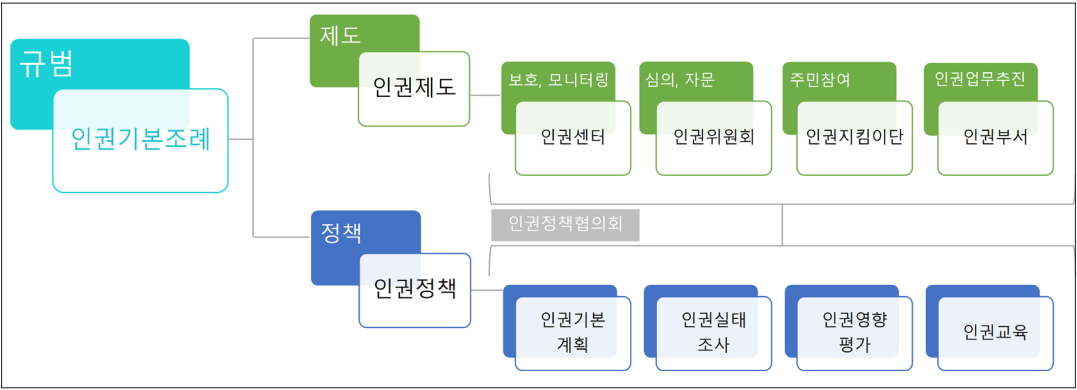


광역별 기초지자체 인권조례 제정 현황*

* 인권레짐은 인권문제 영역에서 국제사회의 각 행위자(국가, 국제기구, NGO, 개인)들의 기대가 수렴되어진 일련의 국제적 규범체계 및 실행절차를 의미함.

† 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr>)에서 '인권'을 키워드로 조례제정 현황 참고

광역시자치체의 경우 2019년 1월 인천광역시 인권조례가 시행되면서 현재 17개 광역자치체전체에 인권조례가 제정되어 있다. 충남의 경우 2018년 조례폐지의위기를 겪었으나 그해 10월 다시 인권기본조례를 제정하여 시행하여 오고 있다. 인권기본조례는 명칭이 지자체마다 각각 다르기도 하며, 기본적으로 다음과 같은 제도와 정책을 규정하고 있다.



지방정부의 인권보장체계

사례

금천구, 시민의 손으로 직접 「인권기본조례」 제정~!

“전국 최초로 주민이 직접 토의와 토론을 통해 조례안 작성”*

금천구는 2019년 7월 지역사회에서 꾸준히 인권 교육과정에 참여하고 지속적으로 인권정책에 관심을 가져온 주민들을 중심으로 ‘인권기본조례 제정 추진단’을 구성, 인권 기본 조례 제정에 착수했다.

추진단은 2019년 7월부터 8월까지 국가인권위원회의 인권기본조례 표준안과 서울시 등 전국의 인권정책 모범 지자체 6개의 인권조례 각 조항을 하나씩 분석해 우리 구 실정과 주민의 눈높이에 맞는 조례안을 작성했다. 이후 인권정책 전문가, 법률가 및 관계부처의 검토를 받아 조례안을 완성했다.

Q. 지자체장의 의지에 따라 인권업무 추진이 달라질 수 있는 것인가?

- 지방정부의 역할을 헌법 제10조에 의한 인권보장의무자이다. 따라서 지자체장은 이에 대한 최종적인 책임자인 셈이다. 그러니 지자체장이 바뀐다고 해서 인권업무이 추진이 후퇴하거나 멈출 수는 없는 노릇이다.
- 권위주의적 정치문화에서 벗어나 진정한 의미의 민주주의의 토대를 되찾아야 한다. 주민들은 행정의 대상이 아니라, 인권의 주체인 만큼 지자체장의 의지가 인권 보장의 방향으로 움직이도록 하는 시민의 힘을 실천해야 한다.

Q. 인권조례 유무에 따른 실제적 차이는 무엇일까?

- 인권조례는 위와 같이 지자체는 비롯한 행정이 인권보장의 방향으로 움직이도록 견인하는 제도적 장치를 마련하는 근거규범이다. 따라서 이러한 규범이 있는 경우에는 시민들이 민주주의 틀을 작동해 지역사회 인권 보장의 흐름을 만들어갈 수 있는 여러 가지 활동의 터전을 확보하기가 더 용이하다.

* 신문기사 참고, <https://www.asiae.co.kr/article/2020010306553043792>
<https://gcinnnews.tistory.com/5868>

참고문헌

국가인권위원회(2002), 「제1기 직원인권전문교육과정」

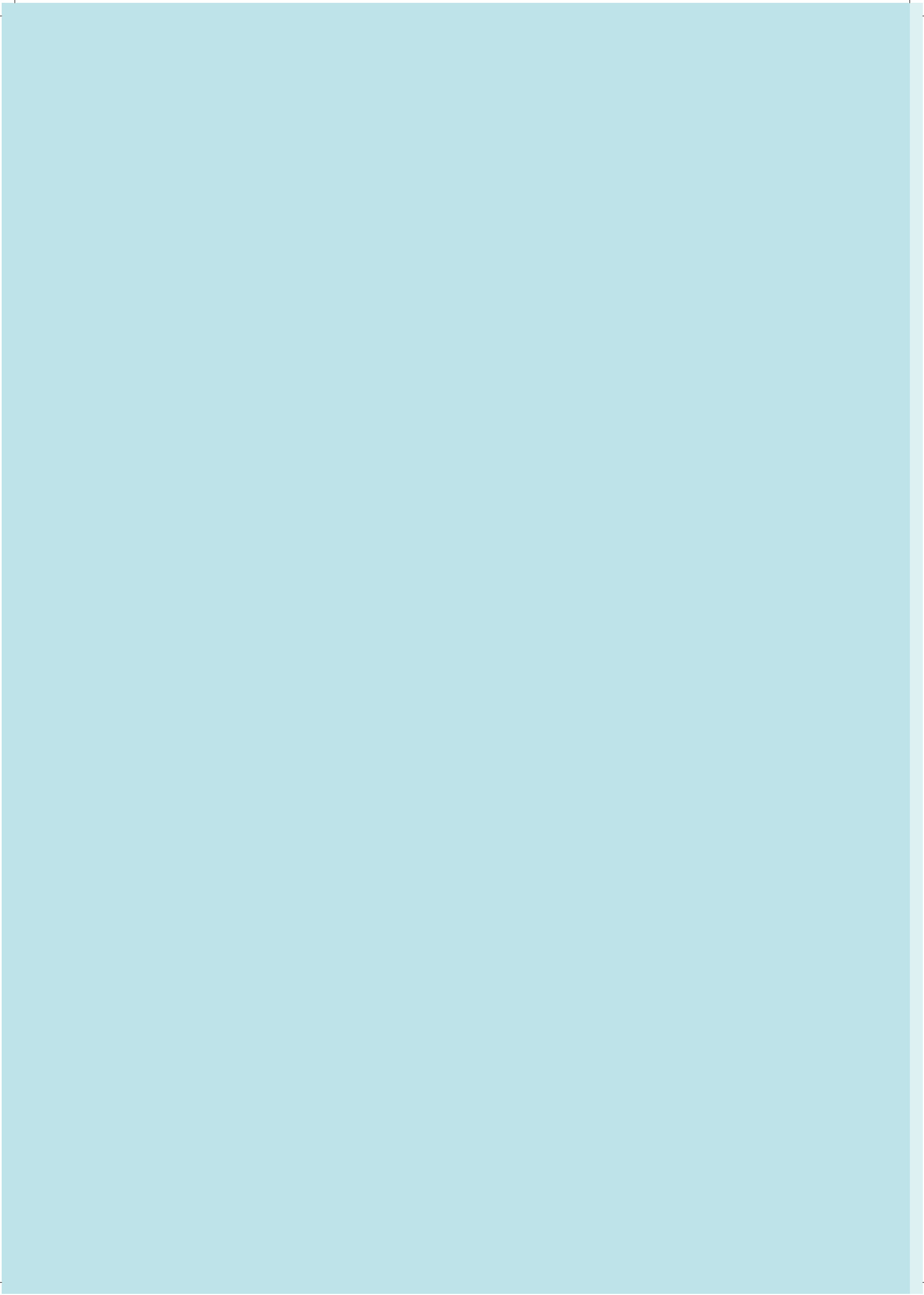
국가인권위원회(2009), 「인권의 이해-대학인권교육교재」

국가인권위원회(2004), 「국가인권기구안내서」

국가인권위원회(2005), 「세계 주요 국가인권기구 현황집」

국민고충처리위원회(2004), 「옴부즈만제도 연구자료집」

국가인권위원회(2008), 「국가인권기구의 유엔조약 감시기구내 역할」



“

우리는 흔히 권리와 의무를 동전의 양면에 비유하면서 자신의 권리 향유를 위해서는 의무의 이행을 강조한다. 사법(私法)적 측면에서는 권리에 따르는 의무이행을 강조하는 것은 합당할 수 있으나, 이를 인권 혹은 헌법적 측면에서 보면 이야기는 달라진다.

”

인권으로서 교육권

전윤경 중등교사, 한국교원대 강사

“모든 시대가 자기류의 ‘보편인권’ 개념을 상정했지만 각 시대별로 그 개념에서 소외되었던 소수집단들이 존재했고 이들의 투쟁을 통해 ‘보편인권’의 외연이 넓어지고 내용이 심화되었다. 인권의 발전은 변증법적 진화 경로를 따른다. 그러므로 어제의 ‘선진적’ 인권개념이 오늘에는 ‘상식’이 되었다가 내일이면 ‘반동적’ 개념으로 전락할 수도 있으며, 그에 따라 새로운 급진적 인권이 등장하게 된다. 그런 의미에서 ‘보편인권’에 대한 모든 비판은 더 넓은 ‘보편인권’ 개념으로 재구성되고 확장된다.”*

-미셸린이샤이, 『세계인권사상사』(조효제 역), 11쪽, 도서출판 길, 2005.

1 보편인권으로서 교육권

사회변동을 통해 인권은 확장되기도 하고 퇴보하기도 한다. 즉, 우리 사회에서 현재 보편인권으로 이해하는 것 중에는 과거에는 반동적 개념으로 이해되던 시대가 있었다. 예컨대, 민주주의의 꽃이라고 불리는 선거권에서 여성의 투표권도 과거에는 반동적 개념이었다. 1900년대 초반 팡크허스트[†]와 같은 시민운동가들은 당시 여성의 선거권을 인정받기 위해 급진적인 폭력운동을 택하였다. 그러나 현재 여성의 보통선거권에 대해 보편인권으로서의 의미를 부정하는 사회는 없을 것이다. 보편성이란 누구나 누릴 수 있는 것, 자격유무를 따지지 않는 것으로 이해하는데 현재 여성의 선거권은 누구나 보편인권으로 이해한다.

헌법 제31조에서 규정하고 있는 ‘교육을 받을 권리’, 즉 교육권은 보편인권으로 이해하고 있는

* 본 글은 인권학자인 조효제의 보편인권에 관한 글로 미셸린 이샤이의 세계인권사상사의 옮긴이 서문에서 인용한 것이다. Micheline Ishay(2004); The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era ; 조효제 역(2005), 세계인권사상사, 도서출판 길.

† 영국의 급진적 여성 참정권론자(1858.7.14. ~ 1928.6.14.)

가를 살펴볼 필요가 있다. 교육권을 이해하는 일반적인 시각은 사회권으로 이해하는 경향이 강한 것으로 보인다. 이처럼 교육권을 사회권으로 이해하는 경우 ‘국가’를 전제하기 때문에 ‘국민’을 자격요건으로 하여 인간다운 생활을 하기 위한 일정한 보장책을 국가에 요구할 수 있는 권리로 이해하는 경향이 강하다.

그러나 교육권을 사회권적 측면으로만 이해하는 경우 교육권이 지닌 다양한 층위의 권리 내용을 제대로 이해하는 데 한계를 지니게 된다. 예컨대, 우리 사회에서 논쟁이 제기된 바 있는 무상급식 사례를 보면 이는 분명해진다. 무상급식을 사회권적 측면에서만 보면 선별적 복지와 보편적 복지라는 이분법적 논쟁에 갇히게 된다. 이러한 이분법적 시각은 현상을 단순화하게 되고, 어느 하나를 선택하도록 강요함으로써 다양한 논의의 기반을 제공하지 못하는 한계가 있다. 그렇기 때문에 무상급식에 관한 논의를 보편적 인권 측면에서도 살펴볼 필요가 있다.

분명한 것은 교육권이 지니는 다양한 층위의 권리 내용 중에는 보편인권으로서의 성격도 가지고 있어 인간으로서 태어날 때부터 갖는 기본적 자유와 존엄의 가치 속성을 지니고 있다는 것이다. 이에 따라 본 장에서는 보편인권의 관점에서 교육권을 다양한 시각에서 살펴보고자 한다.

인간의 존엄과 가치를 위한 전제로서 교육권

근대 초기 교육은 개인의 사적 영역에 속하였으나 국가에 의한 공교육 제도가 등장하면서 교육권은 기본권 중의 하나로 보장받게 되었다. 즉, 교육권은 실정법상의 권리로서 모든 국민은 헌법 제31조에 따라 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 갖는다. 학령아동의 보호자도 국가에 대하여 교육기회를 제공받을 수 있는 청구권을 갖게 된다. 그리고 국가는 이러한 교육권 실현에 있어 일정한 교육내용을 결정할 수 있는 권한을 갖게 되고, 학령아동에 대하여 보호자는 헌법에서 정하고 있는 바와 같이 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

헌법재판소는 교육권에 대해 다음과 같이 보았다.

헌재 2000.4.7. 98헌가16등

헌법 제31조 제1항에 의해서 보장되는 교육을 받을 권리는 교육영역에서의 기회균등을 내용으로 한다. 즉, 능력이 있으면서도 여러 가지 사회적·경제적 이유로 교육을 받지 못하는 일이 없도록, 국가가 재정능력이 허용하는 범위 내에서 가능하면 모든 국민에게 취학의 기회가 골고루 돌아가게끔 그에 필요한 교육시설 및 제도를 마련할 의무를 지게하기 위한 것이 바로 이 교육을 받을 권리이다.

이상 헌법재판소 결정문에 의하면 헌법상 교육받을 권리는 교육의 기회균등을 강조한다. 즉, 국가는 사회적·경제적 이유로 교육기회의 차별을 받지 않도록 하는 데 집중하고 있다.

먼저, 사회권적 측면에서 보면, 능력이 있지만 경제적 이유로 교육을 받을 수 없는 사람에 대해 국가는 실질적이고 적극적으로 교육기회를 보장해야 한다. 예컨대, 교육기회를 보장받지 못하는 아동 혹은 청소년과 그 부모는 국가에 대하여 교육시설을 설치 및 운영하거나 각종 장학제도를 요구할 수 있고, 국가는 이를 위해 교육제도 및 조건을 정비할 의무를 진다.

또한, 모든 국민은 국가권력이나 제3자의 방해를 받지 않고 누구나 능력에 따라 균등하게 교육받을 수 있음을 의미한다. 이는 인간으로서 기본적으로 누려야 하는 인간의 존엄과 가치, 행복추구(헌법 제10조)에 관한 사항으로 이해할 수 있다. 구체적으로 헌법재판소는 교육권에 대해 다음과 같이 보고 있다.

헌재 1992.11.12. 89헌마88

교육을 받을 권리(수학권)를 보장하고 있는데…… 수학권의 보장은 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구하고(헌제 제10조 전문) 인간다운 생활을 영위하는데(헌법 제34조 제1항) 필수적인 조건이자 대전제이며……

결국, 교육권은 헌법재판소에서 판시한 바와 같이 인간을 인간다운 존재로 성장하는 데 있어 다른 기본권의 기초가 되는 기본권으로 이해해야 한다.

교육권의 주체는 누구인가? 외국인도 교육권의 주체일까?

파이(가명·12·남)는 얼마 전 복지단체의 지원으로 다문화가정 아이들과 함께 제주도 여행을 간다는 소식을 들었다. 처음 비행기를 타고 텔레비전에서만 봤던 제주도를 간다는 생각에 잠이 오지 않았다. 하지만 설렘과 기쁨은 오래가지 않았다. 엄마는 파이에게 “너는 제주도에 갈 수 없다”라고 말했다. 더 정확하게 말하면, 파이는 제주도에 갈 수 없는 게 아니다. 비행기를 타지 못한다. 비행기를 타려면 주민등록증이 있어야 하는데 파이는 주민등록번호 열세 자리가 없기 때문이다.

파이는 12년 전 한국에서 태어났다. 노동 비자를 받고 한국에 일하러 온 필리핀 아버지와 어머니 사이에서였다. 아버지는 노동기간이 만료된 이후에도 계속 일하다 미등록 이주노동자로 잡혀 몇 해 전 필리핀으로 추방됐다. 파이는 어머니와 함께 살고 있지만, 어머니도 현재 불법체류자 신분이다. 어머니는 불법이라는 신분이라도 있지만 파이는 공적으로 태어나지도, 존재하지도 않는 인간이다.

출생등록이 돼 있지 않으면 신분을 확인할 수 없기 때문에 정상적인 생활이 어렵다. 당연히 받아야 할 보육서비스, 학생의 권리, 건강보험 등 각종 혜택을 전혀 받지 못한다. 여기에 교통카드 발급, 휴대폰 가입, 인터넷 등록, 은행 계좌 개설 등 실제로 생활하면서 꼭 필요한 것들을 본인 명의로는 개설할 수 없다.*

이와 관련하여 교육권의 측면에서도, 이른바 미등록 이주노동자 자녀가 처한 상황은 별반 다를 바 없다. 즉, 국내 거주 외국인 중 교육권과 관련하여 가장 논쟁이 되는 부분은 미등록 이주노동자의 자녀이다. 이들은 국내에 체류할 수 있는 자격이 없기 때문에 권리보장에 매우 취약한 지위를 갖는다.

한국사회에서 1993년부터 ‘산업연수생(현재, 고용허가제)’이란 이름으로 꾸준히 증가한 미등록 이주노동자들은 정치적·사회적 권리보장에 있어 매우 취약한 지위에 놓여 있었고, 장기 거주하게 되면서 사회적 소수자 집단으로 자리 잡게 되었다. 여기에 사회적 낙인과 인종주의의 확산으로 그들의 자녀들까지 우리 사회에서 이방인으로 살아가고 있다.

이와 관련하여 유엔의 ‘아동권리협약’은 “아동은 인종, 피부색, 언어, 종교, 정치적 또는 사회적 출신 등의 신분에 의한 차별을 받지 않는다.”라고 규정하고 있으며, 한국은 ‘아동권리협약’ 가입국으로서 2001년부터 미등록 이주노동자의 자녀에게도 초·중등학교에 다닐 수 있도록 허용하고 있다.

* 다음 신문자료를 일부 수정 인용함. 주간경향, <미등록 이주아동> 태어나자마자 ‘투명인간’ 서러운 미등록 이주아동, 2014. 4. 16.

구체적으로 정부는 2003년 「초·중등교육법 시행령」 개정을 통해 ‘귀국 학생 및 다문화 학생 등의 입학 및 전학’에 관한 규정에 따라 이주노동자 자녀의 학교 입학은 학교장의 재량사항으로 규정하고 있다.*

「초·중등교육법 시행령」 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 갈음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다. (……)

4. 외국인인 아동 또는 학생

그러나 위 규정이 학교 현장에서는 제대로 지켜지지 않는다는 것이 이주민들의 주장이다. 지난 2018년 ‘국내체류 아동에 대한 실태조사’ 결과에 따르면 조사자 중 22.2%의 미등록 이주아동들이 어린이집이나 학교에서 입학 거부를 당한 것으로 나타났다.[†] 또한, 학교에서 교육을 받는데 있어서도 한국어를 모르면 교육기회를 포기하게 되는 지경에 이르게 된다.[‡]

학교와 교육 당국은 인권 중 가장 기본적이고 필수적인 권리에 해당하는 교육받을 권리를 이해하고, 보편적 교육의 실현을 위해 노력해야 한다. 일반적으로 교육권 논의에 있어 사회권적 측면만을 강조하게 되면, 현재 한국사회의 사회권에 대한 소극적 해석과 이행의 맥락으로 인해 권리의 향유자는 대한민국 국적을 가진 국민으로 한정하게 된다. 하지만 국제인권 문헌을 토대로 하면 교육권은 아동이나 청소년의 인격발현을 위해 각 개인의 국적 이전에 기본적으로 보장되어야 하는 보편인권의 성격을 지니고 있다.

구체적으로 헌법을 보면 ‘제2장 국민의 권리와 의무’라고 규정하고 있어 이 문언으로만 보면 기

* 법무부는 2010년부터 초·중학교에 재학 중인 미등록 이주아동에 대해 단속을 자제하고, 미등록 체류 사실이 적발되더라도 학생 및 학부모에 대해 중학교 졸업 시까지 강제퇴거를 유예하는 ‘불법체류 학생의 학습권 지원방안’ 지침을 운영하고 있다. 2013년에는 해당 지침의 적용 대상을 고등학교 재학생과 학부모에게까지 확대한 바 있다. 법무부의 2021년 ‘국내출생 장기 불법체류 아동 조건부 체류자격 부여’ 정책사업의 내용은 다음과 같다. “국내출생 후 15년 이상 체류한 불법체류 아동에게 성실한 학업 및 법질서 준수 등 조건부로 중·고교 재학중인 경우 학습자격(D-4), 고교졸업한 경우 임시체류자격(G-1)을 부여하고 대학진학이나 취업 등 체류자격 요건에 부합 시 자격변경을 허용하되, 그 부모는 법 위반에 대한 범칙금 부과 후 한시체류, 아동이 성년 도달 시 출국조치함.”

† 2018년 11월 한국행정학회 ‘국내체류 아동에 대한 실태조사’는 “뉴스포스트, [미등록 이주아동] ① 이름도 남기지 못하는...그림자 아이들, 2021. 1. 26.”에서 인용함.

‡ 한국행정학회의 위 조사 자료(2018년)에 있다는 따르면 한국 아이들은 82.3%가 사교육을 받고 있는 반면 합법·불법체류와 상관없이 외국인 아이들의 사교육 비율은 20%가 채 안 됐다. 방치된 아이들은 한국어를 배울 기회가 적다 보니 학교생활에 적응하지 못하는 악순환으로 이어진다. 실제로 외국인 가정 500명을 대상으로 설문조사를 한 결과 학교생활에 적응하지 못하는 이유로 ‘언어장벽(58.2%)’이 가장 많았고 이어 ‘다른 피부색·외모(28.6%)’ ‘내성적인 성향(27.6%)’ ‘학교 공부에 흥미 잃음(20.4%)’ 등의 순이었다. (서울경제, [외국인 정책 이대로 좋은가] 매년 2만명씩 늘는 외국인 자녀들, 언어장벽에 적응 어려워, 2019. 3. 10.)

본권의 주체를 대한민국 국적을 전제로 하는 ‘국민’으로 한정하는 것처럼 보인다. 그러나 헌법 제 6조를 통해 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”라고 규정하고 있어 외국인의 기본권 주체성을 인정할 필요성이 제기된다.

특히, 이미 상당한 정도로 진행된 글로벌화 된 현대국가의 상황은 이들의 기본권 인정 여부가 현실적 쟁점이 되고 있다.* 그렇다면, 대한민국이 비준 가입한 ‘아동권리협약’의 ‘아동 최우선의 이익’^{best interest of child}의 원칙에 의해 이주노동자 자녀의 기본권 주체성이 보장되어야 할 것이다.†

2 학생 인권: 학내에서 의사표현의 자유 범위는 어디까지인가?

본 장에서는 ‘인권으로서 교육권’에 관한 논의 주제의 하나로서 학생인권과 관련하여 학내에서의 의사표현의 자유에 대해 살펴본다. 좁은 의미에서 보면 의사표현의 자유에 관한 사항은 교육권의 개념 범주에 해당하지 않는다고 생각할 수 있으나 넓게 보면 학내에서의 의사표현의 자유에 관한 논의도 결국 교육에 관한 사항으로 해석이 가능하기 때문에 학생인권과 관련하여 자주 거론되고 있는 학내에서의 의사표현의 자유에 대해 다루어보고자 한다.

사례 1 텀커 사건

메리 배스 텀커는 13살, 존 F. 텀커는 15살이고, 크리스토퍼 에크하르트는 16살로 아이오와주 디모인 지역에 있는 고등학교에 재학 중이다. 이들은 베트남 전쟁을 반대한다는 의미로 등교할 때 검은 완장을 차기로 하였다. 디모인 지역 학교 교장들은 일부 학생들이 완장을 착용할 거라는 계획을 알게 되었고, 회의를 열어 완장을 차고 등교하는 학생이 있으면 먼저 완장을 벗도록 요구한 다음 거부하면 완장을 차지 않고 등교하는 날까지 정학 처분을 내린다는 방침을 결정하였다. 이들은 완장을 차고 등교하였으며, 이들 모두 정학 처분을 받았다. 이에 학생들은 연방지방법원에 소송을 제기하여 자신들에 대한 징계를 금지하도록 요구하고, 상징적인 의미로 소액의 손해배상도 청구하였다.‡

* 성낙인(2018), 헌법학, 법문사, 950면.

† 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조 1.공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.

‡ TINKER et al. v. DES MOINES INDEPENDENT COMMUNITY SCHOOL DISTRICT et al., 393 U.S. 503 (1969) ; ; 조석훈·김용(2012), 학교와 교육법, 교육과학사, 143쪽.

사례 2 프레이저 사건

프레이저(매튜 N. 프레이저, 워싱턴주 피어스 지역에 소재하는 베델고등학교 학생)는 학교에서 주관하는 자치교육 프로그램의 일환으로 방과 후 자발적 집회에서 학생선거관리위원으로 동료 학생을 지명하는 연설을 하기 위해 참석하였다. 약 600명의 학생 대다수는 14세였다. 전체 연설에서 프레이저는 정교하고 생생하며 노골적인 성적 은유로 후보자를 언급했다. 집회에 참석한 학생 중 일부는 연설 중 야유를 보냈으며 일부는 연설에서 암시된 성행위를 흉내 냈고, 다른 일부는 당황한 듯 보였다. 연설하기 전에 프레이저는 여러 교사와 토론을 했는데 연설문으로는 부적절하다는 조언을 들었다. 집회가 끝난 다음 날 아침, 교감은 프레이저를 사무실로 불러 그의 연설이 학교의 규칙을 위반한 것으로 간주한다고 통지했다. 프레이저는 연설에서 보인 고의적 성적 비방을 시인한 뒤에 3일 정학을 받았고, 학교로부터 졸업 연사 후보 명단에서 삭제를 통보받았다. 이는 교육위원회의 고충 처리 절차를 통해 징계 조치를 검토한 결과로 확정된 처분이었다. 그런데 프레이저는 정학 처분 이틀 만에 복학했다. 프레이저의 아버지가 연방지방법원에 학교의 처분이 언론의 자유에 대한 수정헌법 제1조의 권리를 침해했다고 주장했는데 법원이 아버지의 손을 들어준 것이다. 더불어 졸업 연사 명단에서 프레이저의 이름을 삭제한 것 역시 헌법 제14조의 적법 절차조항 위반으로 판결되었다.*

이상 두 사례는 학생의 학내 의사표현의 자유와 관련된 사안이다. 우리의 경우도 학생은 기본권의 주체로서 그 권리를 인정하지만, 과거를 돌아보면 인권 혹은 기본권이 학교 공간으로 들어오면 여러 이유로 제한된 것이 사실이다. 그러나 학교 민주화, 그리고 학생들의 권리의식 향상으로 학교는 과거의 권위주의적인 학교 문화에서 벗어나 있다. 우리의 학교문화도 학생 인권, 구체적으로 표현의 자유에 있어 변화의 요구에 직면해 있다.

의사표현의 자유는 헌법상 언론·출판의 자유의 기본형태로서 자신의 의사를 자유롭게 표현하고 전파할 자유를 말한다. 여기서 의사란 의견, 평가, 판단, 예견 등 사고의 과정을 거친 모든 주관적 태도 표명을 의미한다.[†] 이러한 의사표현의 자유는 인간으로서 지니는 기본적 인권으로서 학생이라는 이유만으로 헌법에서 보장하는 기본권 중 하나를 제한받을 이유는 없다.

* Bethel Sch. Dist. v. Fraser, 478 U.S. 675 (1986) <https://supreme.justia.com>

† 김하열, 앞의 책 450쪽.

학생의 정치적 의사표현

팅커 사건에 대한 법원의 판결을 보면, 연방지방법원은 학교의 조치가 학교 규율을 어지럽히는 것을 막기 위한 합리적인 처분이라고 판단하고 학생들의 주장을 받아들이지 않았다. 그러나 연방대법원은 다음과 같은 반대 논리와 결론을 도출하였다.

미연방대법원 판결문

연방헌법상 언론의 자유에 관한 조항은 교사와 학생 모두에게 적용된다. 학생이든 교사든 학교 문을 들어서면 순간 언론과 표현의 자유권을 버려야 한다고 주장할 수 없다. (……) 금지당한 행위가 학교 운영에 필요한 규율을 구체적이고 실질적으로 침해하였다는 증거가 없다면, 그 금지는 지지받을 수 없다. (……) 헌법상의 권리에 대한 신중한 보호가 학교보다 더 중요한 곳은 없다. 특히, 교실은 사상의 시장이다. 나라의 미래는 권위적인 선택이 아니라 수많은 말들로부터 진실을 발견하는 사상의 건강한 교환에 대한 폭넓은 노출을 통하여 훈련된 지도자들에 의해 좌우된다.*

이상 톱커 판결에서 연방대법원은 학내에서 헌법상의 권리가 제한된다는 관점을 부정하였다. 학교는 '사상의 시장', 즉 자유롭고 활발한 의견 교환이 가능한 공간이 되어야 사회와 국가도 발전할 수 있다고 판단한 것이다.

학생의 선정적 표현

프레이저 사건에 대해 연방대법원은 정치적 의사표현 행위와 선정적 표현은 다르다고 지적하면서 하급심 법원의 판단을 다음과 같이 뒤집었다.

미연방대법원 판결문

1. 수정헌법 제1조는 교육위원회가 집회에서 모욕적이고 외설적인 연설을 한 학생을 징계하는 것을 막지 못했다. 이는 톱커 판결과 구별된다. 수정헌법 제1조에 따르면 발언자가 정치적인 주장을 하는 성인일 경우에는 공격적인 표현의 사용이 금지되지 않을 수 있지만, 공립학교의 청소년에게도 동일한 자유가 허용되어야 한다는 것은 아니다. 공공담론에서 저속하고 공격적인 용어의 사용을 금지하는 것은 공립학교 교육의 매우 적절한 기능이다. 이러한 가치를 가르치는 것은 학교의 일이

* 김하열, 앞의 책 450쪽.

며 어떤 방식의 말투가 적절하지 않은지에 대한 결정은 교육위원회의 일이다.

2. 징계 규정상 징계 사유가 구체적이지 않았기 때문에 자신의 연설이 징계사유에 해당할 수 있음을 예상할 수 없었고, 따라서 해당 정학처분이 적법절차를 위반하였다는 학생의 주장은 이유 없다. 학교가 교육과정을 방해하는 예상치 못한 행동에 대해 징계를 부과할 수 있어야 한다는 점을 감안할 때, 학교 징계 규칙은 형사 제재를 부과하는 형법만큼 상세할 필요는 없다. 음란한 언어를 금지하는 학교 징계 규칙과 교사의 연설 전 훈계는 음란한 말을 할 경우 제재를 받을 수 있다는 충분한 경고를 주었다.*

이상 법원은 징계를 하는 학교의 권한이 공식적인 교육과정에 한정되지 않고 학교가 주관하는 행사에서 이루어지는 학생의 행동에도 영향을 미친다고 결정하였다. 그리고 학교는 학생들에게 사회적으로 합의된 가치를 교육할 책임이 있고, 그 책임에 따라 학생이 사회적으로 부적절한 말과 행동을 한 경우 이를 바로잡을 수 있도록 권한을 부여하고 있음을 확인한 것이다. 학교의 교육 기능에 역행하는 경우, 학생의 표현의 자유를 제한하는 것은 정당하다는 것이다.

이상 두 사례가 우리의 학교 현실에 제공하는 시사점을 정리할 필요가 있다. 분명한 것은 지금까지의 학교문화가 학생 인권에 대해 포괄적 규제를 한 부분에 대한 반성이 필요하다. 이에 대해 필자는 학생의 표현의 자유와 관련하여 점검이 필요한 세 부분의 제시를 통해 본 장의 소결을 대신한다.

첫째, 학생의 표현의 자유 중 기본적 가치에 해당하는 교복, 두발 등의 용의복장에 대한 과도한 규제와 교육적 가치의 충돌에 대한 점검이 필요하다. 교복과 두발 제재에 대한 무조건적 반대 혹은 찬성이 아닌 교육적 가치에 대한 성숙한 논의가 필요하다.

둘째, 공직선거법 개정에 따른 18세로의 선거연령 하향에 따라 학생의 정당 가입이 허용되고, 학내 집회의 자유가 보장되기에 이르렀다.[†] 이에 대하여 법적인 부분 외에도 학교문화가 이를 받아들일 준비가 되어 있는가에 대한 논의가 필요하다. 이는 학생의 의사표현의 자유와 직접 연관된 문제이다.

* Bethel Sch. Dist. v. Fraser, 478 U.S. 675 (1986) <https://supreme.justia.com>

† 공직선거법 개정에 따라 경기도의 경우 '학생인권조례' 개정을 통해 18세 이상 학생의 정당 가입을 허용하고, 학내 집회의 자유를 보장하는 개정안이 통과하였다. 연합뉴스, 경기교육청, 만18세 이상 학생 정당활동 보장...교내 집회도 허용, 2021. 10. 14.

셋째, 사회와 학교에 만연하고 있는 차별과 혐오표현에 대처가 가능한가에 대한 성찰이다. 프레이저 사건에서 보듯 학교는 학생에 대해 사회 공동체의 가치와 시민의식을 기를 책무를 지닌다.

현재 학교문화는 첫째 사안에서 둘째, 그리고 셋째 사안으로 논쟁의 영역이 변화하고 있다. 시대적 흐름에 따른 학교의 능동적 변화가 필요하다.

3 부모의 자녀 교육권과 국가의 책임

누구든지 과외 교습을 하여서는 안 된다

헌법 제31조제1항이 보장하는 ‘교육을 받을 권리’에서의 권리의 주체와 이에 대한 보장 의무자의 구조를 생각해볼 필요가 있다. 교육을 받을 권리에서 수락권의 주체는 개개의 국민이며, 학령아동의 경우 그 보호자는 국가 등에 대하여 그 보장 책임을 제대로 이행할 것을 청구할 수 있다. 따라서 보호자의 교육기회청구권은 학령아동의 교육권 보장을 위하여 존재하고 작동할 수 있는 것이며, 이에 대하여 국가는 공교육을 통하여 교육권을 실현할 의무를 진다. 그리고 이러한 의무 이행을 위한 범위에서 교육내용을 결정할 수 있는 권한(직권)을 갖는다.

다음 두 사례를 통해 보호자로서 부모의 자녀교육권과 국가의 교육에 대한 책임에 대해 생각해 보자.

이진수(가명)는 서울지방법원에 학원의설립·운영에관한법률 위반으로 기소되었다. 그 공소사실의 요지는 ‘피고인은 “○○교육”의 대표로서, 1995부터 1997까지 PC통신업체인 천리안, 미래텔에 개설한 “○○방”을 통하여 회원으로 가입한 2,415명으로부터 약 3억 7천여만 원을 받고 수천 회에 걸쳐 문제를 내고 질의·응답 하는 방식으로 과외 교습을 하고, 1997. 7월부터 10월까지 박재원(가명) 등 지도교사로 하여금 교습비를 내고 가입한 회원의 집을 방문지도하게 하는 방식으로 과외교습을 함으로써 위 법률 제22조 제1항 제1호, 제3조에 위반하였다’는 것이다.

위 법원은 소송계속 중 1998. 11. 10. 위 이진수에게 적용될 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항 제1호, 제3조에 헌법위반의 의심이 있다고 하여 직권으로 위헌여부의 심판을 제청하였다.*

* 현재 2000. 4. 27. 98헌가16 등 학원의설립·운영에관한법률 제22조제1항 제1호 등위헌제청(학원의설립·운영에관한법률 제3조). 이 상 판례의 일부 내용을 인용 및 재구성함.

위 현재의 위헌법률심판 사건의 당시 대상 법률 조항의 내용을 보면 “법 제3조(과외교습) 누구든지 과외교습을 하여서는 아니 된다.”, “법 제22조(벌칙) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다. 1.제3조의 규정에 위반하여 과외교습을 한 자.”라고 규정하고 있었다.

청구인 조진하(가명)는 고등학생이고, 청구인 박은정(가명)은 청구인 학생의 부모이며, 청구인 김인숙(가명) 교습학원을 운영하고 있다. 청구인들은 ‘학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률’ 제16조 제2항, ‘서울시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례’가 학원 교습시간을 05:00부터 22:00로 제한하는 것은 청구인 학생의 인격의 자유로운 발현권, 청구인 학부모의 자녀교육권, 청구인 학원운영자의 직업수행의 자유 등을 침해한다고 주장하며, 2014. 5. 13. 헌법소원심판을 청구하였다.*

이상 두 사건은 부모의 교육권 의미를 확인할 수 있는 주요 판례이다. 1948년 세계인권선언문 제26조 3항에서 “부모는 그 자녀에게 부여되어야 할 교육의 종류를 선택할 우선적 권리를 가진다.”라고 하여 부모의 교육에 관한 권리를 규정하고 있다. 또한, 1959년 국제연합 아동권리선언 제7조 제2항에서는 “아동의 교육 및 지도에 대하여 책임을 지는 자는, 아동의 최선의 이익을 그 지도원칙으로 해야 한다. 그 책임은 우선 일차적으로 아동의 부모에게 있다.”라고 규정하고 있다.

우리 헌법의 경우 부모의 교육권에 관한 사항은 직접적으로 명시하고 있지 않으나, 간접적 의무 조항으로 제31조 제2항에서 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.”라고 하여 부모의 교육 의무를 규정하고 있다.

또한, 헌법재판소는 부모가 교육권의 주체가 된다고 본다. 첫 번째 사례에서 부모의 교육권에 대하여 헌법재판소는 다음과 같이 보았다.

* 현재 2016. 5. 26. 2014헌마374 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제16조 제2항 등 위헌확인 (학원 심야교습 제한 사건). 이상 판례의 일부 내용을 인용 및 재구성함.

헌재 2000. 4. 27. 98헌가16 등

자녀의 양육과 교육은 일차적으로 부모의 천부적인 권리인 동시에 부모에게 부과된 의무이기도 하다. '부모의 자녀에 대한 교육권'은 비록 헌법에 명문으로 규정되어 있지는 아니하지만, 이는 모든 인간이 누리는 불가침의 인권으로서 혼인과 가족생활을 보장하는 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"고 규정하는 헌법 제37조 제1항에서 나오는 중요한 기본권이다. 부모는 자녀의 교육에 관하여 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리를 가지며, 부모의 교육권은 다른 교육의 주체와의 관계에서 원칙적인 우위를 가진다.

이와 함께 국가의 교육의 의무와 책임에 대해 다음과 같이 판시하고 있다.

헌재 2016. 5. 26. 2014헌마374

헌법 제31조 제1항은 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다"고 규정하여 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고 있다. '교육을 받을 권리'란, 모든 국민에게 저마다의 능력에 따른 교육이 가능하도록 그에 필요한 설비와 제도를 마련해야 할 국가의 과제와 아울러 이를 넘어 사회적·경제적 약자도 능력에 따른 실질적 평등교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무를 뜻한다. 특히 같은 조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"고 함으로써 학교교육에 관한 국가의 권한과 책임을 규정하고 있다. 위 조항은 국가에게 학교제도를 통한 교육을 시행하도록 위임하였고, 이로써 국가는 학교제도에 관한 포괄적인 규율권한과 자녀에 대한 학교교육의 책임을 부여받았다. (……) 자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 하며, 다만, 학교교육에 관한 한, 국가는 헌법 제31조에 의하여 부모의 교육권으로부터 원칙적으로 독립된 독자적인 교육권한을 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, 학교 밖의 교육영역에서는 원칙적으로 부모의 교육권이 우위를 차지한다.

이상과 같이 헌법재판소는 부모의 교육권 주체성을 분명히 밝히고 있다. 즉, 자녀의 교육은 일차적으로 부모의 천부적 권리이자 의무로 본다.

그러나 부모의 자녀교육권은 다른 기본권과는 다른 성격을 지닌다. 기본권의 주체인 부모의 자기 결정권의 의미에서 부모가 자녀에 대해 가지는 교육의 자유 측면이 강조되는 것이 아니라, 자녀의 보호와 인격 발현을 위해 부여되는 권리이자 의무로서의 의미를 지닌다. 즉, 자녀의 교육

에 관한 부모의 ‘권리와 의무’는 서로 불가분의 관계에 있고 자녀교육권의 본질을 결정하는 구성 요소이기 때문에, 부모의 자녀교육권은 ‘자녀교육에 대한 부모의 책임’으로도 표현될 수 있다. 따라서 자녀교육권은 부모가 자녀교육에 대한 책임을 어떠한 방법으로 이행할 것인가에 관하여 자유롭게 결정할 수 있는 권리로서 교육의 목표와 수단에 관한 결정권을 뜻한다.*

또한, 부모는 자녀교육에 대한 독점적인 권리를 부여받는 것은 아니다. 이와 관련하여 두 번째 사례에서 헌법재판소는 다음과 같이 판결하였다.

헌재 2014헌마374

학원조례조항은 학원 심야교습을 제한함으로써 학생들의 건강과 안전을 지키면서 자습능력을 향상시키고 학교교육을 정상화하며, 학부모의 경제적 부담을 덜어주어 사교육 기회의 차별을 최소화 등 그 입법목적은 정당하다. 학원 심야교습을 제한하면 이로 인해 발생하는 여러 폐해를 완화시킬 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다. 학원조례조항에 의한 교습시간 제한은 학원교습 자체를 금지하거나 학생들이 교습을 받는 것을 금지하는 것이 아니라, 원칙적으로 교습은 보장하면서 심야에 한하여 학원교습만 제한하고 있을 뿐이므로 학원조례조항에 의하여 청구인들이 받는 기본권 제한이 그 입법 목적 달성을 위하여 필요한 정도를 넘어 과도하다고 할 수 없다. 그리고 학원조례조항으로 인하여 제한되는 사익은 22:00부터 다음 날 05:00까지 학원 등에서 교습이 금지되는 불이익에 불과한 반면, 학원조례조항이 추구하는 공익은 학생들의 건강과 안전, 자습능력의 향상, 학교교육 충실화, 사교육비 절감 등으로 학원조례조항으로 인하여 제한되는 사익이 공익보다 중대한 것이라고 보기 어렵다. 따라서 학원조례조항이 비례의 원칙에 위배되어 청구인 학생의 인격의 자유로운 발현권, 청구인 학부모의 자녀교육권 및 청구인 학원운영자의 직업수행의 자유를 침해하였다고 할 수 없다.

이상 판결에서 헌법재판소는 학원 심야교습 제한으로 침해되는 사익보다 사교육비 절감 등으로 얻게 되는 공익이 더 크며, 학원 교습의 제한으로 학교교육이 충실화되고, 학생들의 건강과 안전을 보존하는 효과가 있었다고 본 것이다.

그러나 이 결정에 대해 학생이 자유롭게 배우고자 하는 행위를 공권력이 규제하는 것은 부당하게 학생의 자유로운 인격 발현을 막고 부모의 교육권을 침해할 가능성이 크므로, 매우 신중하게 이루어져야 한다는 반대 의견도 존재한다.†

* 노기호 집필부분(2010), 헌법주석서 2권, 법제처, 273쪽.

† 재판관 김창중, 재판관 강일원, 재판관 조용호의 반대의견

결국, 이상 내용을 정리하면 부모는 자녀에 대한 교육권 보장 의무자이고, 국가는 부모가 이러한 교육권 보장 의무를 제대로 이행할 수 있도록 교육 시스템을 제공해야 하는 책임을 진다. 그리고 이 부분에서 오해하지 말아야 할 것은 자녀의 교육이 부모의 독자적 결정권으로 행사되어서는 안 된다는 것이다. 자칫 자녀의 인권 주체성을 침해할 우려가 있는 경우, 즉 자녀를 소유물로 오해하는 것은 경계해야 할 것이다.

4 교사의 교육권: 수업권의 법적 성질은 무엇인가?*

교사의 교육권과 학생의 인권은 충돌하는가?

헌법재판소는 교사의 역할에 대해 다음과 같이 판시한 바 있다.

헌재 1997.12.24, 95헌바29, 97헌바6(병합)

교원은 미래사회를 이끌어 나갈 학생들로 하여금 자립하여 생활할 수 있는 능력을 길러주는 공교육제도의 주관자로서 주도적 지위를 담당하도록 주권자인 국민으로부터 위임받은 사람이다.

이를 위해 헌법 제31조 제4항[†]과 교육기본법 제5조[‡]는 교육의 전문성과 자주성을 보장하고 있으며, 학교교육에서의 교사의 전문성을 존중하고 있다. 그러나 교사로서 교육의 자유도 학생의 교육권과 연관 지어 교육받을 권리를 침해하는 경우에 그에 따른 제약을 받을 수밖에 없다.

* 교사의 교육권에 관한 전체적인 관점은 헌법주석서 2권(법제처, 2010)의 교육권에 관한 노기호 교수님의 관점을 인용하였다. 노기호, 앞의 책, 268-311쪽.

† 「헌법」 제31조 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

‡ 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등)

- ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

권리와 권한의 이해와 구별

교사의 교육권에 대해 헌법상의 기본권, 법률상의 권리, 직무상 권한으로 보는 견해로 나뉜다. 먼저 헌법상 기본권 측면에서는 앞서 제시한 바와 같이 부모의 자연법적 권리로서의 교육권으로부터 신탁받은 것으로 본다. 헌법재판소의 시각을 참고하면 다음과 같다.

헌재 1992.11.12. 89헌마88

학교교육에 있어서 교사의 가르치는 권리를 수업권이라고 한다면 그것은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이다.

교사의 교육권을 법률상의 권리로 보기도 한다.

헌재 2001.11.29. 2000헌마278

교사의 교육권은 이것이 헌법상 권리인지 여부는 다툼이 있으나 법적으로 보장되어야 할 권리임에는 틀림이 없으며, 오늘날 각국의 교육법제는 교사의 학교운영, 교육과정에 대한 결정에 대한 참여를 확대하는 경향이 있다.

그러나 현재 학계의 대부분의 견해는 권한(직무권한)으로 보는 견해가 크다. 교사의 교육권을 헌법상의 학문의 자유나 교육을 받을 권리의 규정에서 파생되는 것으로 해석하여 기본권에 준하는 것으로 간주하더라도 수업권을 내세워 학생의 수업권을 침해할 수는 없다. 학생의 수업권 보장을 위해 교사의 수업권은 일정 범위 내에서 제약을 받을 수밖에 없는 것이다. 헌법재판소는 다음과 같이 판결하고 있다.

헌재 2001.11.29. 2000헌마278

교사의 수업권은…… 교사의 지위에서 생겨나는 직권인데, 그것이 헌법상 보장되는 기본권 기본권이 라고 할 수 있느냐에 대하여서는 이를 부정적으로 보는 견해가 많으며, 설사 헌법상 보장되고 있는 학문의 자유 또는 교육을 받을 권리에서 파생되는 것으로 해석하여 기본권에 준하는 것으로 간주하더라도 수업권을 내세워 수학권을 침해할 수 없으며 국민의 수학권 보장을 위해 교사의 수업권은 일정 범위에서 제약을 받을 수밖에 없는 것이다.

이상과 같이 교사의 교육권의 경우 헌법상의 기본권, 법률상의 권리, 직무권한으로 이해하는 견해를 살펴보았다. 이 중 어디에 속하느냐에 따라 그 침해 시 사법적 구제 방법은 큰 차이를 보인다. 그러나 중요한 것은 교사의 교육권은 학생의 학습권 보장을 전제로 하여 성립한다는 것이다.

이 부분에 대해서는 권리와 권한의 사전적 의미를 보면 분명해진다. ‘권리(right, 權利)’란 “특별한 이익을 누릴 수 있는 법률상의 힘”을 의미한다. 이는 법의 중심 이념이며 개인의 존엄과 가치의 표현이다. 이에 반해 ‘권한(authority, 權限)’이란 “타인을 위하여 일정한 법률 효과를 발생시킬 수 있는 자격”을 말한다.*

권리와 의무는 정말 동전의 양면일까?

우리는 흔히 권리와 의무를 동전의 양면에 비유하면서 자신의 권리 향유를 위해서는 의무의 이행을 강조한다. 사법(私法)적 측면에서는 권리에 따르는 의무 이행을 강조하는 것은 합당할 수 있으나, 이를 인권 혹은 헌법적 측면에서 보면 이야기는 달라진다.

기본권 혹은 인권의 주체는 국민, 외국인, 사람을 의미한다. 이에 비해 인권(기본권) 보장 의무자는 일차적으로 국가이다. 국가는 기본권에 구속받으며 기본권을 준수해야 한다. 예컨대, 기본권의 보호 의무자는 일차적으로 국가가 져야 한다. 그리고 헌법에서 의무(예컨대, 납세의무, 국방의 의무 등)란 국민이 국가에 대하여 부담하는 헌법상의 의무이다. 권리와 의무의 동등한 향유와 부담은 공동체의 유지를 위한 두 기둥임을 명심해야 하나 국민이 인권(기본권)을 누리기 위한 조건으로 기본의무를 부담해야 하는 것은 아니다.†

교사의 교육권과 관련하여 권리와 권한, 권리와 의무에 대한 다양한 견해를 살펴본 목적은 학교 현장에서 교사의 교육권을 직무권한으로 이해하고, 그 제한적 요소를 인지하는 데 있다. 그리고 교육권에 관한 다양한 층위를 이해하고 그 다양성의 확장 가능성을 모색하는 데 목적이 있음을 밝힌다.

마지막으로 국제문헌의 교육권 관련 조항을 소개하면 글을 마친다.

* 두산백과, <http://www.doopedia.co.kr>

† 김하열, 앞의 책, 746쪽.

「세계인권선언」 제26조

1. 모든 사람은 교육받을 권리가 있다. 적어도 초등교육과 기본교육 단계에서는 무상교육을 실시해야 한다. 초등교육은 의무적으로 실시해야 한다. 보통 사람들이 큰 어려움 없이 기술교육과 직업교육을 받을 수 있어야 하며, 고등교육은 오직 학업능력으로만 판단하여 모든 사람에게 똑같이 개방되어야 한다.
2. 교육은 인격을 온전하게 발달시키고, 인권과 기본적 자유를 더욱 존중할 수 있도록 그 방향을 맞춰야 한다. 교육은 모든 국가, 모든 인종집단 또는 모든 종교집단이 서로 이해하고 서로 관용하며 친선을 도모할 수 있게 해야 하고, 평화를 유지하기 위한 유엔의 활동을 촉진해야 한다.
3. 부모는 자녀가 어떤 교육을 받을지를 우선적으로 선택할 권리가 있다.

「유엔아동인권협약」 제28조 제1항

초등교육은 모든 사람에게 의무적이고 무상으로 제공되어야 한다.

교육은 모두가 누릴 수 있는 보편인권이어야 한다.

참고문헌

김하열, 『헌법강의』, 박영사, 2018.

노기호, 『헌법주석서 2권』, 법제처, 2010.

성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2018.

김하열, 『헌법강의』, 박영사, 2018.

Micheline Ishay, 『세계인권사상사』, 조효제 역, 도서출판 길, 2005.

Bethel Sch. Dist. v. Fraser, 478 U.S. 675 (1986)

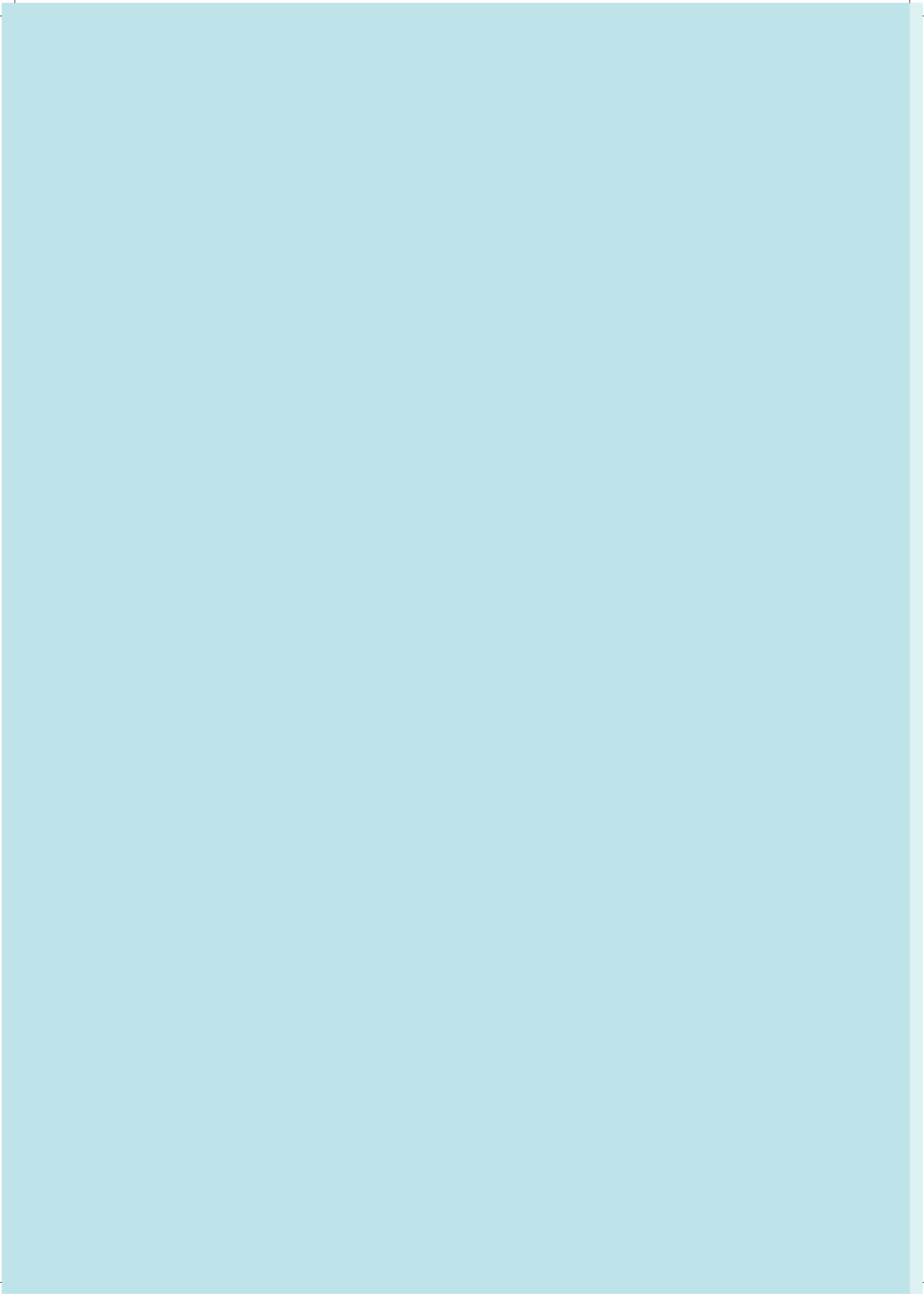
TINKER et al. v. DES MOINES INDEPENDENT COMMUNITY SCHOOL DISTRICT et al.,
393 U.S. 503 (1969)

"[미등록 이주아동] 이름도 남기지 못하는...그림자 아이들", 뉴스포스트, 2021. 1. 26.

"[외국인 정책 이대로 좋은가] 매년 2만 명씩 느는 외국인 자녀들, 언어장벽에 적응 어려워", 서울
경제, 2019. 3. 10.

"경기교육청, 만18세 이상 학생 정당활동 보장...교내 집회도 허용", 연합뉴스, 2021. 10. 14.

"[미등록 이주아동] 태어나자마자 '투명인간' 서러운 미등록 이주아동", 주간경향, 2014. 4. 16.



“

교권은 학생의 학습권을 실현하기 위한 수단적 권리이므로 학생의 인권을 침해하는 교권은 성립할 수 없다. 마찬가지로 교권을 침해하는 학생 인권도 성립할 수 없다. 그럼에도 불구하고 아직도 교권과 학생인권의 관계를 혼동하고 있다.

”

교권, 다시 읽기*

정성식 이리고현초등학교 교사 / 실천교육교사모임 초대·2대 회장

‘교권’은 무엇일까?

이 글을 주로 읽는 이들은 교원일 테니 먼저 ‘교원’을 주체로 하여 그 뒤에 ‘권위’, ‘권력’, ‘권리’, ‘권한’을 붙여보자. ‘교원의 권위’, ‘교원의 권력’, ‘교원의 권리’, ‘교원의 권한’으로 읽히는데 이렇게 교권을 정의하기에는 무언가 석연치 않다. 『교육기본법』에서 교육당사자로 밝히고 있는 ‘학습자’, ‘보호자’, ‘교원단체’, ‘학교 등의 설립자·경영자’, ‘국가 및 지방자치단체’를 주체로 하여 같은 말을 뒤에 붙여보니 또 그 뜻이 달라진다. 교육당사자 대신에 ‘교육’을 주체로 하여 같은 말을 붙여보니 교권의 의미는 엄숙해지기까지 한다. 하지만 교권이 무엇인지 명확하게 정의를 내리기는 여전히 쉽지 않다.

교권이라는 말 뒤에 ‘침해’라는 말을 붙이면 상황은 조금 구체화한다. 그렇다고 그 상황을 교권의 포괄적인 의미로 정의하기도 쉽지 않다. 이렇게 교권이라는 말이 폭넓게 쓰이고 있어서인지 교권침해를 예방하고 교육활동을 보호하려는 취지로 만든 교원지위법에도 교권에 대한 법적 정의가 없다. 교권에 대한 법적 정의가 없는데 교권침해를 예방하기 위한 조치를 강구하고 있는 실정이다. 하지만 이를 꼭 나쁘게 생각해 볼 것은 아니다. 교권을 그만큼 폭넓게 적용할 수 있기 때문이다. 이렇듯 교권은 법적 정의는 명확하지 않지만 교육 전반에 걸쳐 ‘교육권’, ‘노동권’, ‘시민권’ 등의 함축적인 의미로 쓰이고 있다. 지금까지 살펴본 교권의 의미를 관련 법 조문에 비추어 교권의 실체로 정리해 보면 다음과 같다.

* 본 원고는 정성식(2021), 『같이 읽자, 교육법』에서 일부 발췌한 것이다. 저자는 장 서문에서 송원재 선생님의 ‘다시 교권을 말하다’의 원고 내용을 참고하여 서술했다고 밝히고 있다

교권의 함축적인 의미

교권	내포된 의미	법으로 본 교권	교권의 실체
교육권	학생의 학습권을 실현하기 위한 가르칠 권리	「대한민국헌법」 제31조 제1항, 제4항 <ul style="list-style-type: none"> “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.” “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” 「초·중등교육법」 제20조 제4항 <ul style="list-style-type: none"> “교사는 법령에서 정하는 바에 따라 학생을 교육한다.” 	▷ 수업권 ▷ 평가권 ▷ 교육과정 재구성권 ▷ 수업방법 선택권 ▷ 전문직으로 존중받을 권리 ▷ 교육활동을 위한 질서유지권 ▷ 교육활동에 간섭받지 않을 권리
노동권	보편적 노동기준에 따라 노동할 권리	「교육기본법」 제14조 제1항 <ul style="list-style-type: none"> “학교교육에서 교원의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다.” 	▷ 보수에서 우대받을 권리 ▷ 안전하고 적절한 환경에서 근무할 권리 ▷ 직장 내에서 차별이나 위협을 받지 않을 권리 ▷ 신분상 부당한 지배나 통제를 받지 않을 권리 ▷ 업무와 관련하여 부당한 간섭을 받지 않을 권리
시민권	헌법이 보장한 기본권을 향유할 권리	「대한민국헌법」 제7조 제2항 <ul style="list-style-type: none"> “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” 「대한민국헌법」 제21조 제1항 <ul style="list-style-type: none"> “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.” 	▷ 부당한 정치적 압박을 받지 않을 권리 ▷ 언론과 출판의 자유 ▷ 노동조합을 만들어 활동할 권리 ▷ 제한 없이 공직에 입후보하거나 취임할 권리 ▷ 정치적 의사를 표현할 권리

교권과 학생인권의 관계

교권에 내포된 함축적인 의미와 관련 법 조문을 생각해보면 교권의 의미가 상당히 크고 깊다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 교권을 학생인권과 대립하는 것으로 해석하는 경우를 종종 보게 된다. 이는 잘못된 해석이다. 인권은 인간이라면 누구나 누려야 할 기본권이므로 학생의 인권과 교원의 인권은 동등한 가치를 지닌다. 교권과 학생인권의 대립은 과거 그릇된 경험에서 비롯된 착시 현상이다. 교권추락 원인을 최근 신장되고 있는 학생인권에서 찾는 것도 과도한 피해

의식이다.

나아가 교권에 대한 과잉 해석도 경계해야 한다. 교권은 학생의 학습권을 실현하기 위한 수단적 권리이므로 학생의 인권을 침해하는 교권은 성립할 수 없다. 마찬가지로 교권을 침해하는 학생인권도 성립할 수 없다. 그럼에도 불구하고 아직도 교권과 학생인권의 관계를 혼돈하고 있다면 대립과 대칭의 사전적인 의미를 되새겨보고 아래 물음에 답해보자.

대립[對立]: 의견이나 처지, 또는 속성 등이 서로 맞서거나 반대됨

대칭[對稱]: 사물들이 서로 동일한 모습으로 마주보며 짝을 이루고 있는 상태

Q 교권과 학생인권은 대립하는가, 대칭하는가?

교권 보호를 위해 알아야 할 법령과 제도

교권 보호를 위해서는 법령이나 제도보다 교권의 의미를 명확하게 이해하는 것이 우선이다. 그런 의도로 지금까지 교권의 의미를 다각도에서 살펴보았다. 그렇다고 법령이나 제도에 무심해서도 안 된다. 법령과 제도는 의미를 뒷받침해주는 버팀목이기 때문에 이에 대해서도 잘 알아두어야 한다. 교권침해는 ‘교육활동을 침해하는 행위’이다. 따라서 교육활동이 무엇이고, 이를 침해하는 행위가 무엇인지 구체적으로 알아두어야 한다.

1) ‘교육활동’에 대한 법적 이해

교권은 교육활동과 관련하여 보호받을 수 있는 권리이다. 따라서 법에서 교육활동을 어떻게 정의하는지 알고 있어야 한다. 교사의 선의로 이루어진 활동 중이라 하더라도 법적인 교육활동에 들어가지 않으면 보호를 받지 못하기 때문이다. 법적인 교육활동에 대해서는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제2조 제4호에서 다음과 같이 밝히고 있다.

「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」

제2조(정의)

4. “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

2) ‘교육활동 시간’에 대한 법적 이해

「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제2조제4호다목에서 “대통령령이 정하는 시간”에 주목해야 한다. 그 시간에 벌어진 활동을 법적인 교육활동으로 보기 때문이다. 따라서 이에 대한 이해도 필요하다.

「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행령」

제2조(교육활동과 관련된 시간) 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제4호 다목에서 “대통령령이 정하는 시간”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시간을 말한다.

<개정 2012. 3. 30.>

1. 통상적인 경로 및 방법에 의한 등·하교 시간
2. 휴식시간 및 교육활동 전후의 통상적인 학교체류시간
3. 학교의 장(이하 “학교장”이라 한다)의 지시에 의하여 학교에 있는 시간
4. 학교장이 인정하는 직업체험, 직장견학 및 현장실습 등의 시간
5. 기숙사에서 생활하는 시간
6. 학교 외의 장소에서 교육활동이 실시될 경우 집합 및 해산 장소와 집 또는 기숙사 간의 합리적 경로와 방법에 의한 왕복 시간

3) '교육활동 침해행위'에 대한 법적 이해

이상의 내용을 정리해보면 '적법한 교육활동 시간에 이루어지는 적법한 교육활동'이 보호의 대상이라는 것을 알 수 있다. 따라서 '적법한 교육활동 시간에 이루어지는 적법한 교육활동을 침해하는 행위'에 대해서 법적인 조치를 취할 수 있다. 교원지위법 제15조에서는 이를 다음과 같이 밝히고 있다.

「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」

제15조(교육활동 침해행위에 대한 조치) ①제3항에 따른 관할청과 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」에 따른 학교(이하 “고등학교 이하 각급학교”라 한다)의 장은 소속 학교의 학생 또는 그 보호자 등이 교육활동 중인 교원에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “교육활동 침해행위”라 한다)를 한 사실을 알게 된 경우에는 즉시 교육활동 침해행위로 피해를 입은 교원의 치유와 교권 회복에 필요한 조치(이하 “보호조치”라 한다)를 하여야 한다. <개정 2019. 4. 16.>

1. 「형법」 제2편 제25장(상해와 폭행의 죄), 제30장(협박의 죄), 제33장(명예에 관한 죄) 또는 제42장(손괴의 죄)에 해당하는 범죄 행위
2. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 따른 성폭력범죄 행위
3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7 제1항에 따른 불법정보 유통 행위
4. 그 밖에 교육부장관이 정하여 고시하는 행위로서 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위

②보호조치의 유형은 다음 각 호와 같다. <신설 2019. 4. 16.>

1. 심리상담 및 조언
2. 치료 및 치료를 위한 요양
3. 그 밖에 치유와 교권 회복에 필요한 조치

③ 제1항에 따라 보호조치를 한 고등학교 이하 각급학교의 장은 지체 없이 다음 각 호의 구분에 따른 지도·감독기관(이하 “관할청”이라 한다)에 교육활동 침해행위의 내용과 보호조치 결과를 보고하여야 하며, 교육감은 대통령령으로 정하는 중대한 사항의 경우에 이를 교육부장관에게 즉시 보고하여야 한다. <개정 2019. 4. 16., 2019. 12. 10.>

1. 국립의 고등학교 이하 각급학교: 교육부장관
2. 공립·사립의 고등학교 이하 각급학교: 교육감

④ 제3항에 따라 보고받은 관할청은 교육활동 침해행위로 피해를 입은 교원이 요청하는 경우 교육

활동 침해행위가 관계 법률의 형사처벌규정에 해당한다고 판단하면 관할 수사기관에 고발하여야 한다. <신설 2019. 4. 16.>

- ⑤ 교육활동 침해행위로 피해를 입은 교원의 보호조치에 필요한 비용은 교육활동 침해행위를 한 학생의 보호자(친권자, 후견인 및 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다. 이하 같다) 등이 부담하여야 한다. 다만, 피해교원의 신속한 치료를 위하여 교육활동 침해행위로 피해를 입은 교원 또는 고등학교 이하 각급학교의 장이 원하는 경우에는 관할청이 부담하고 이에 대한 구상권을 행사할 수 있다. <신설 2019. 4. 16.>
- ⑥ 제5항에 따른 보호조치 비용부담 및 구상권의 범위, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2019. 4. 16.>
- [본조신설 2016. 2. 3.]

여기서 같은 법 제2조 제4호에 따라 “교육부장관이 정하여 고시하는 행위로서 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위”를 「교육활동 침해 행위 고시」에서는 다음과 같이 밝히고 있다.

「교육활동 침해 행위 고시」

제2조(교원의 교육활동 침해 행위) 교원의 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위는 다음 각 호와 같다.

1. 「형법」 제8장(공무방해에 관한 죄) 또는 제34장 제314조(업무방해)에 해당하는 범죄 행위로 교원의 정당한 교육활동을 방해하는 행위
2. 교육활동 중인 교원에게 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위
3. 교원의 정당한 교육활동에 대해 반복적으로 부당하게 간섭하는 행위
4. 그 밖에 학교장이 「교육공무원법」 제43조 제1항에 위반한다고 판단하는 행위

「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령」제11조에 따라 ‘교육활동 침해 학생에 대한 조치’를 취할 수 있는데 이는 「교육활동 침해 행위 고시」 제3조에서 ‘교육활동 침해 학생 조치별 적용 기준’을 별표로 다음과 같이 밝히고 있다.

[별표] 교육활동 침해학생 조치별 적용 기준

○ 학생의 교육활동 침해행위 심의 기준

① 기본 판단 요소

구분	침해행위 심각성	침해행위 지속성	침해행위 고의성	구분	침해학생 반성 정도	학생과 교원 관계회복정도
매우높음	5	5	5	높음	0	0
높음	4	4	4	보통	1	1
보통	3	3	3	낮음	2	2
낮음	2	2	2	없음	3	3
매우낮음	1	1	1			
없음	0	0	0			

② 추가 판단 요소

구분	추가 판단 기준	조치 내용
감경	교육활동 침해학생이 장애가 있는 경우	1단계 감경
가중	피해교원이 임신하거나 장애가 있는 경우	1단계 가중
특별교육 또는 심리치료	학생 선도·교육에 필요하다고 인정되는 경우	단독 조치 또는 1호·2호·4호·5호·6호와 병과 가능

※ 1단계 감경(→) 또는 가중(←) 처분 : 7호 ⇄ 6호 ⇄ 5호 ⇄ 4호 ⇄ 2호 ⇄ 1호

※ 교내봉사에서 감경될 경우 '조치없음' 결정

○ 교육활동 침해학생에 대한 조치결정 기준

구분		점수	조치 내용
조치없음		0~4	-
교내선도	1호	5~7	학교에서의 봉사
외부기관 연계선도	2호	8~10	사회 봉사
	3호	-	교내외 전문가에 의한 특별교육 또는 심리치료
교육 환경 변화	교내	4호	출석 정지
		5호	학급 교체
	교외	6호	전학
		7호	퇴학

【 전학 · 퇴학 조치 결정 시 준수사항 】

1. 최초 발생한 교육활동 침해행위에 대하여 전학 또는 퇴학 조치를 결정할 수 없음
2. 전학 또는 퇴학 조치는 동일교 재학기간 중 교육활동 침해행위로 출석정지 또는 학급교체 처분을 받았던 학생이 다시 교원의 교육활동을 침해한 경우에 한하여 결정할 수 있음
3. 위의 1항, 2항에도 불구하고 「형법」 제2편제25장(상해와 폭행의 죄) 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 해당하는 행위는 최초 발생한 사안이라도 전학 또는 퇴학 조치 가능

지금까지 교권과 관련하여 중요한 내용들을 살펴보았는데 법령 전체를 보려면 법령을 검색해서 보거나 다음에 안내된 페이지를 통해서 확인하기 바란다.



「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 읽어보기
<https://www.law.go.kr/법령/교원의지위향상및교육활동보호를위한특별법>



「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령」 읽어보기
<https://www.law.go.kr/법령/교원의지위향상및교육활동보호를위한특별법시행령>



「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 읽어보기
<https://www.law.go.kr/법령/학교안전사고예방및보상에관한법률>



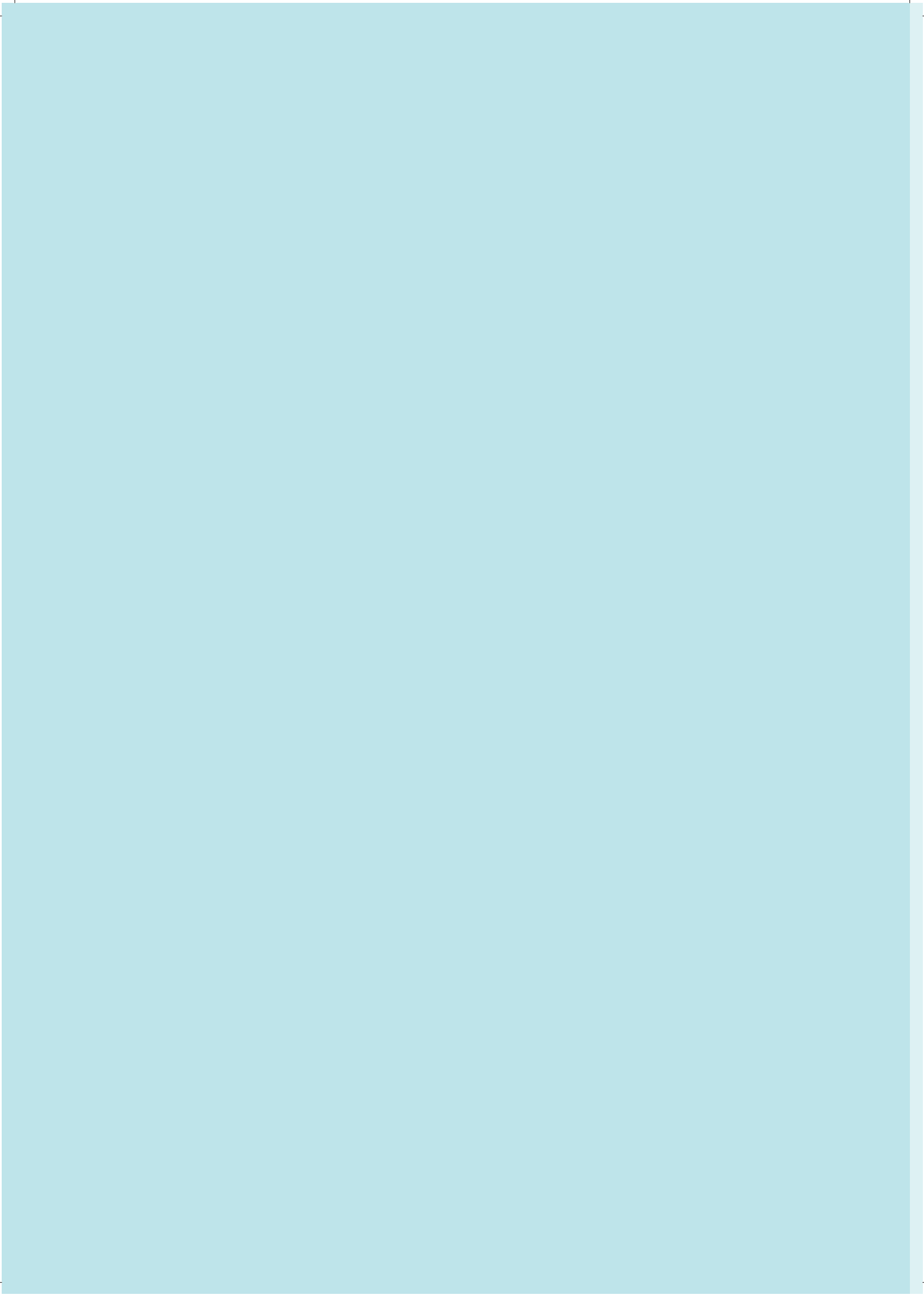
「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행령」 읽어보기
<https://www.law.go.kr/법령/학교안전사고예방및보상에관한법률시행령>



「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 읽어보기
<https://www.law.go.kr/법령/학교안전사고예방및보상에관한법률시행규칙>



「교육활동 침해 행위 고시」 읽어보기
[https://www.law.go.kr/행정규칙/교육활동침해행위고시/\(2019-203,20191105\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/교육활동침해행위고시/(2019-203,20191105))



“

인권은 사람이라면 그의 존엄성 보장을 위해 당연히 보장되어야 할 권리이고 그것이 온전히 보장되었을 때 ‘공동체에 대한 사명^{duty}’ 또한 가능하다. 때문에 너의 인권을 보장받고 싶으면 너의 책임부터 다하라는 식의 문법은 인권적으로 비문이 된다.

”

인권적 학교공동체를 위한 학교규칙 이해

김민태 (전)경기도교육청 학생인권옹호관

인권 담론에서 ‘책임’이라는 단어의 개념을 제대로 이해하지 않으면 인권 자체의 개념과 구조가 왜곡된다. 학교 내 인권보장의 문제와 관련해서도 마찬가지이다. 학생의 인권은 교사와 학교장, 교육청과 교육부 등의 국가시스템이 그 보장 의무obligation를 진다. 한편 교육권을 비롯한 학생의 인권을 책임지는 교사의 인권은 다시 학교장, 교육청과 교육부 등의 국가시스템이 그 보장 의무obligation를 진다.

그렇다면 학생에게 부여되는 책임은 없는 것일까? 그렇지 않다. 그러나 이는 위의 인권보장 의무obligation와 다르다. 이는 도덕적 책임의 층위이며, 바로 세계인권선언 제29조에 말하는 ‘공동체에 대한 사명duty’의 의미이다. 그러나 이는 위의 국가시스템의 책임인 의무obligation와는 다른 차원의 강제력이 없는 도덕규범이다.

인권은 사람이라면 그의 존엄성 보장을 위해 당연히 보장되어야 할 권리이고 그것이 온전히 보장되었을 때 ‘공동체에 대한 사명duty’ 또한 가능하다. 때문에 너의 인권을 보장받고 싶으면 너의 책임부터 다하라는 식의 문법은 인권적으로 비문이 된다.

1 학교규칙의 규범적 이해

‘학교규칙’하면 일반적으로 먼저 떠오르는 생각은 학생이 학교에서 지켜야 할 규범이라는 것이다. 보다 직설적으로는 학교라는 공동체에서 학생을 효율적으로 통제하기 위한 규칙으로 이해되고 운영되고 있는 것이 사실이다. 그래서인지 학교규칙이라고 하면 ‘두발 길이 제한’, ‘염색이나 펌 등 머리모양 제한’, ‘교복 등 복장제한’, ‘흡연금지’, ‘소지품 검사’, ‘휴대전화 사용제한’ 등등 학생의 학교 생활에 대한 통제와 이러한 규칙을 위반했을 때 ‘징계’의 내용이 가장 먼저 떠오르기 마련이다.

그러나 학교규칙은 대한민국 헌법과 교육기본법 등 교육관련 법령이 규정한 학교 교육의 이념을 실현하기 위한 가장 기초적 규범으로 작동되고 있음을 우리는 인식해야 한다. 즉 본래 헌법상 국민의 교육받을 권리를 실현하기 위한 교육제도로써의 학교에서 모든 학생들이 인권을 보장받고 구성원으로서의 책임을 다 할 수 있도록 교육하기 위한 가장 기본적 수단으로 이해하고 운영해야 함이 원칙이다.

이러한 이유로 학교규칙의 의미와 운영 실재를 논하기 전에 학교라는 교육제도의 목적과 그 목적을 실현하기 위한 학교규칙의 역할 등에 대해 먼저 살펴보아야 할 것이다.

1) 헌법과 교육제도의 이해

헌법과 학교

대한민국의 존재 목적은 헌법 제10조에서 밝히고 있듯이 ‘국민의 기본적 인권을 보장’하기 위함이다. 그리고 헌법은 국민의 인권을 가장 잘 보호하기 위한 이념적 수단으로 ‘민주주의’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.

헌법 제1조

- ① 대한민국은 민주공화국이다.
- ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

하지만 국민의 인권보장이라는 국가 목적과 이러한 목적을 실현하기 위한 수단으로써의 민주주의를 우리 헌법의 시작에서부터 규정하고 선언해놓았다는 것만으로 모든 국민이 저절로 인권의 가치를 이해하고, 민주주의를 실천하는 시민으로 변화되거나 양성되는 것은 아니다. 이러한 헌법적 이념과 가치를 실현할 제도가 필요한 것이다. 그래서 우리 헌법은 제31조 국민의 교육받을 권리와 의무를 규정하여 교육을 통해 우리 국민들이 인권과 민주주의를 이해하는 시민으로 자리매김할 수 있도록 하고 있다. 즉, ‘학교’라는 제도를 두고 국민들이 교육을 통해 시민으로 거

답날 수 있도록 설계한 것이다.

헌법 제31조

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
- ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

따라서 헌법 제31조에서 규정한 교육제도로서의 학교는 단순히 지식을 전달하는 공간을 넘어서 국가 구성원인 국민 모두가 자신의 권리와 의무를 이해할 수 있는 민주시민으로 양성하는 공간인 것이다.

즉, 우리 헌법은 ‘학교’라는 교육제도를 통해 국민 개개인이 자신의 권리 주체성과 공동체 구성원으로서의 책임을 이해하는 민주시민으로 양성되고, 이를 통해 인권 중심의 국가적 이념을 영속적으로 도모하고자 하는 것이다. 따라서 학교에서 인권교육과 민주시민교육 문제는 다른 어느 영역에서보다도 중요한 목적이자 가치인 것이다.

교육기본법과 학교

민주주의를 토대로 한 국민의 인권보호라는 대한민국 헌법의 요구에 따라 ‘교육기본법’은 우리 교육의 틀을 정하고 있다. 그리고 교육기본법 제2조는 헌법에 따라 교육의 이념이 ‘민주시민 양성’에 있음을 분명히 밝혀두고 있다. 더 나아가 제12조 제1항 내지 제2항에서 교육의 궁극적 목표가 ‘학생을 포함한 학습자의 인권 보장’에 있음을 거듭 선언하고 있으며, 제9조에서 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.

교육기본법 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.

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

우리 헌법에 의할 때 법률은 국민의 인권을 실현하기 위한 구체적 내용을 담는 규범으로 이해된다. 즉, 법률은 민주주의와 국민주권주의의 틀 내에서 헌법 제10조 내지 제37조까지 규정된 국민의 기본적 인권을 구체화하는 규범인 것이다. 하지만 헌법 제37조 제2항을 통해 국가 공동체의 안전을 위해 법률로써 국민의 기본적 권리가 제한될 수 있음을 규정하고 있다.

이러한 원리는 교육기본법을 통해 학교에도 그대로 적용되고 있다. 학교 교육의 목적이 민주주의에 기반한 인권 중심의 가치를 교육하는 데 있으며, 이러한 가치는 학교규칙을 통해 실현되어야 한다는 것임을 선언하고 있으며, 학생이 학교 공동체의 구성원으로서의 역할과 책임을 다해야 함을 규정하면서 학교규칙으로 이러한 내용을 정하도록 하고 있는 것이다.

결론적으로 학교는 민주주의와 인권의 가치를 교육하는 공간이고, 학교규칙은 이러한 교육을 위한 수단적 규범이라고 할 수 있다. 따라서 학교규칙은 학생이 인권을 존중받으며 민주시민으로 성장해나갈 수 있도록 그 권리를 명시하는 내용을 담고 있어야 함은 물론, 학교구성원으로서의 책임을 다하지 못한 경우에 그 행위에 책임을 물을 수 있는 내용도 담고 있어야 하는 학교 내 법률인 것이다.

2) 학교규칙의 의의

학교규칙의 개념

교육부는 학교규칙 운영매뉴얼을 통해 학교규칙을 ‘학교라는 조직 내에서 그 구성원들이 지켜야 할 규범들의 집합’이라고 밝히고 있다.* 대부분의 지방교육청도 이러한 매뉴얼에 근거해서 학교 규칙에 관한 사항을 각급학교에 안내하고 있는 상황이다.

그러나 앞서 언급한 교육기본법 제12조에 의할 때 학교규칙은 단순히 학생 통제와 징계를 위한 규범이 아니라, 학생 모두가 인권 주체성을 인정받고 구성원으로서의 책임을 다하는 민주시민으로 성장하도록 교육하는 기본적 수단으로 보아야 한다. 따라서 **학교규칙은 ‘학교라는 교육공동체 내에서 보장받아야 기본적 인권에 관한 사항과 책임을 규정한 규범의 집합’**이라고 이해하는 것이 타당하다.

이러한 정의는 학교에서의 학생의 인권보장을 다시 한 번 강조하고 있는 초·중등교육법 제18조 의4에서 거듭 확인된다고 할 수 있다. 즉, 학교규칙은 학생이 학교라는 공간에서 시민으로서 보장받아야 할 인권의 내용을 구체적으로 담는 것이 우선이며, 나아가 학교라는 공동체 구성원으로서의 역할에 대한 내용도 포함하게 된다(세계인권선언 제29조 제2항의 공동체에 대한 사명).

초·중등교육법 제18조의4(학생의 인권보장)

학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.

앞서 언급한 바와 같이 학교는 헌법과 교육기본법에 의해 국민의 교육받을 권리와 의무를 구체화는 공간이다. 그리고 교육기본법은 제2조에서 학교의 역할이 학생의 민주시민 교육에 있음을 강조하면서, 제12조에서는 학생의 권리와 책임을, 제13조에서는 보호자의 자녀교육에 대한 권

* 교육부(2016), 「학교규칙 운영 매뉴얼」, 9쪽.

리와 의무를, 제14조에서는 교원의 권한과 책임*을 규정하고 있다. 이러한 교육 당사자 규정은 거듭 강조하지만 보호자나 교원을 위한 것이 아니라 궁극적으로 학생의 인권보장과 민주시민 교육을 위한 설계인 것이다.

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.

교육기본법 제14조(교원)

- ① 학교교육에서 교원(敎員)의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다.
- ② 교원은 교육자로서 갖추어야 할 품성과 자질을 향상시키기 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 교원은 교육자로서 지녀야 할 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다.

2 민주적 학교규칙 제·개정 절차

교육기본법 제12조는 학생인권의 보장과 학교공동체의 질서 유지 및 교육활동 보장을 위한 학교 규칙의 역할을 명시하고 있다. 그리고 다시 초·중등교육법은 제8조에서 학교장에게 학교규칙의 제·개정권을 부여하고 있다.

* 헌법 제31조에 의할 때 학교는 학생의 교육받을 권리를 실현하는 물적 수단이고, 교원은 인적 수단이라고 할 수 있다. 따라서 교사의 학생에 대한 교육권(수업권, 평가권, 지도권 등)은 권리의 영역이 아닌 권한의 영역에 속한다. 즉, 국가를 대신하여 국민의 교육받을 권리를 실현하기 위해 국가로부터 그 책임과 권한을 수권 받은 것이라고 보아야 한다. 헌법재판소(89헌마88)나 대법원(대판 2005다25298) 역시 교사의 수업권 등을 권리의 문제가 아닌 직권(교육적 권한)의 영역으로 보고 있다.

- 헌법재판소 89헌마88 결정: 학교교육에 있어서 교사의 수업권은 교원의 지위에서 생기는 학생에 대한 일차적인 교육상의 직무권한이며, 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것이므로, 학생의 학습권은 교원의 수업권에 대하여 우월한 지위에 있다.

- 대법원 2005다25298 판례: 교원의 '수업권'은 학생의 학습권 실현을 위해 인정되는 것이므로, '학습권'은 수업권에 대해 우월한 지위에 있다.

초·중등교육법 제8조(학교 규칙)

- ① 학교의 장(학교를 설립하는 경우에는 그 학교를 설립하려는 자를 말한다)은 법령의 범위에서 학교 규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다.
- ② 학칙의 기재 사항과 제정·개정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 초·중등교육법이 학교규칙 제·개정권을 학교장에게 독단적으로 위임하고 있는 것은 아니다. 학교라는 공간이 민주시민교육을 제도적 장치임을 고려할 때, 학교장에게 규칙 제·개정권을 부여한 것은 행정청장으로서의 최종적 결재 권한을 의미한 것이지, 학교규칙의 내용까지 학교장이 독단적으로 결정할 수 있도록 한 것은 아니다. 이러한 내용은 학교규칙의 제·개정 시 학생, 학부모, 교사의 의견을 반영하도록 요구하는 초·중등교육법 시행령 제9조 제4항을 통해서 확인할 수 있다.

초·중등교육법 시행령

- ④ 학교의 장은 제1항제7호부터 제9호까지의 사항에 관하여 학칙을 제정하거나 개정할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 미리 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 한다.

1) 학생생활규정으로서의 학교규칙

초·중등교육법 제8조 및 동법 시행령 제9조에 의할 때 학교규칙의 기재사항은 아래와 같다. 그리고 이러한 기재사항은 크게 학교운영에 관한 사항과 학생생활교육에 관한 사항으로 나눌 수 있다. 여기서 중점을 두고 검토하는 사항은 아래 사항 중 ‘학생생활교육에 관한 사항’, 즉 시행령 제9조 제1항 제7호 내지 제9호에 관한 것이다.

구분	기재사항(시행령 제9조 제1항)
학교운영에 관한 사항	1. 수업연한·학년·학기 및 휴업일 2. 학급편제 및 학생정원 3. 교과·수업일수 및 고사와 과정수료의 인정 4. 입학·재입학·편입학·휴학·퇴학·수료 및 졸업 5. 조기진급 및 조기졸업 6. 수업료·입학금 기타의 비용 징수 10. 기타 법령에서 정하는 사항
학생생활 교육에 관한 사항	7. 학생 포상, 징계, 교육목적상 필요한 지도 방법 및 학교 내 교육·연구활동 보호에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항 8. 학생자치활동의 조직 및 운영 9. 학칙개정절차

‘학생생활교육에 관한 사항’을 정하는 학교규칙을 각 지방교육청 단위에서 사용하는 명칭은 다양하지만 대부분 ‘학교생활규정’이라고 부르고 있으며*, 일반적으로 제7호 내지 제9호의 사항을 학교생활규정에 함께 담아내고 있다. 다만, 많은 학교에서 학생자치활동의 조직과 운영에 관한 사항을 별도의 규정으로 두고 있기도 하다.

아래에서는 제7호 내지 제9호에 관한 사항을 담은 규정을 ‘학교규칙’이라고 부르기로 한다.

2) 학교규칙 제·개정의 원칙과 절차

학교규칙 제·개정의 원칙

- ① 학교규칙은 교육기본법, 초·중등교육법 및 동법 시행령, 유엔아동권리협약[†] 등 관련 법령의 범위에서 동 법령의 취지와 동 법령이 정하는 절차에 따라 제·개정되어야 한다.
- ② 초·중등교육법 시행령 제9조제1항의 7호부터 9호까지 사항을 제·개정할 때에는 동 시행령 제9조제4항에 따라 미리 학생·학부모·교원 등의 의견을 수렴하여야 한다.
- ③ 이러한 제·개정은 학생이 민주시민으로 성장할 수 있도록 지원하는 방향으로 추진되어야 하며, 일방적 통제와 징계 위주의 책임을 지우는 방법보다는 제·개정 및 운영 과정에 학생들이

* 2010년 우리나라에서 가장 먼저 학생인권조례를 제정하여 시행한 경기도교육청의 경우는 학생인권 보장의 의미를 강조하기 위해 ‘학교규칙’이라고 명칭하고 있다.

† 초·중등교육법 제18조의4에서는 학생의 인권 보장 규범으로 헌법과 국제인권조약을 들고 있는바, 우리나라가 가입비준한 ‘유엔아동권리협약’은 대표적인 학생인권 보장을 위한 국제인권조약이다.

자발적으로 참여하고 실천할 수 있는 ‘자율과 책임 중심의 자치규칙’으로 전환하도록 지원하여야 한다.

학교규칙 제·개정 절차

학교규칙의 제·개정 절차는 초·중등교육법시행령 제9조제1항제9호에 따라 학칙으로 정하도록 하고 있다. 구체적인 제·개정 절차는 명시하지 않고 있으나, 성립요건으로써 초·중등교육법 제32조에 의해 학교운영위원회의 심의를 거쳐 학교장의 최종결재를 통해 확정된다. 그리고 절차적으로 시행령 제9조 제4항에 의해 미리 학생, 학부모, 교원 등의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 하는 것을 알 수 있다. 그 외의 절차는 학교별 여건 및 추진상황에 따라 민주적 의사절차의 범위 내에서 탄력적으로 적용할 수 있을 것이다.

초·중등교육법 제32조(기능)

① 국립·공립학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 학교헌장과 학칙의 제정 또는 개정

다만, 공립학교의 경우, 학교규칙은 학교 구성원에게 효력을 미치는 행정명령의 성격을 가지므로, 행정절차법에 규정된 절차도 준수할 의무가 있다. 더 나아가 학생인권조례 등 지방자치단체(지방의회)의 조례를 통해 특별히 요구하는 절차도 준수해야 할 것이다.

초·중등교육법 제59조의4(의견수렴 등)

① 국·공립학교에 두는 운영위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 심의하려는 경우 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 미리 학부모의 의견을 수렴하여야 한다.

그 밖에 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 미리 학부모의 의견을 수렴하도록 정한 사항

③ 국·공립학교에 두는 운영위원회는 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 학생 대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안하게 할 수 있다.

결론적으로 학교규칙의 제·개정 절차를 도표화하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

절차	세부내용
제·개정안의 발의	<ul style="list-style-type: none"> • 학생, 보호자, 교원, 학교기구에 의한 제·개정안 발의
발의안 추진 등 절차 진행 기구의 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 발의안의 적정성 검토, 자구심사 등 조문화 작업, 민주적 의견수렴 절차 진행 등을 담당할 기구의 구성 • 학생, 보호자, 교원, 외부전문가 등으로 구성 • 조례에 따른 기구 구성이 요구되는 경우에는 그 절차에 의한 구성과 추진 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 서울, 충남 : 학교규칙소위원회 ▷ 경기도, 전북, 광주 : 규정개정심의위원회 등 학생인권조례에 의해 규제가 있는 경우는 대한 자구심의
민주적 의견수렴 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 발의안에 대한 일정기간의 공지 • 제·개정 추진기구 주관의 학교 구성원 의견수렴 절차 진행
발의안의 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 학교규칙의 형식을 갖춘 발의안 확정
학교운영위원회의 심의	<ul style="list-style-type: none"> • 학교운영위원회의 심의 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 학생대표의 참석과 발언권 보장
제·개정안 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 학교장 결재
공포 및 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 게시판, 홈페이지 등을 통한 공포, 가정통신문 안내 등 진행 후 시행 • 학생, 보호자, 교원에 대한 제개정 내용 교육

❶ 학교규칙 제·개정안의 발의

학교규칙의 제·개정 발의는 학교 구성원 누구나 할 수 있도록 해야 한다. 다만, 학생자치기구, 학부모회의, 교직원회의 등 학교 내 기구를 통하게 하든지, 일정 수 이상의 참여를 발의를 요건으로 하는 것은 가능하다.

하지만 많은 학교의 경우, 학생회, 학부모회, 교직원회 등의 기구만을 제·개정 발의의 주체로 제한하고 있는바, 일정 수 이상의 구성원에게도 발의권을 부여하는 것이 적정할 것이다.

❷ 제·개정 절차의 추진 기구의 구성과 운영

학교규칙에 대한 제·개정이 발의되면 이러한 발의안을 규칙의 형식에 맞추어 가다듬고, 민주적 의견수렴을 통해 발의안으로 확정하는 절차를 진행할 기구를 구성하는 것이 적정하다.

교육부의 학교규칙 운영매뉴얼에서는 학칙 제·개정 제반 사항을 계획하고 추진하기 위하여 「학

교규칙 제·개정위원회」를 설치하고, 위원은 학생, 학부모, 교원 중에 위촉하여 구성하도록 안내하고 있다. 또한, 학생인권조례를 제정 시행하고 있는 지방교육청의 경우에는 이러한 기구를 조례에 명시하고 있기도 하다. 즉, 서울과 충남의 경우 ‘학교규칙소위원회’를, 경기도·전북·광주의 경우는 ‘규정개정심의위원회’를 구성하여 이러한 절차를 진행하도록 명시하고 있다.

이러한 위원회 등 기구에서는 제·개정안의 적법성과 타당성, 형식적 요건과 개정시기의 적정성 등을 검토하여야 한다. 구체적으로는 발의안의 내용이 법령에 위배되지 않는지, 교육목적에 부합하는지, 학생에 대한 일방적 통제만을 담고 있지는 않은지의 여부 등을 검토하고, 학생의 학습권을 고려하여 개정안 발의시기를 조정하여야 한다.

③ 민주적 의견수렴 절차

학교규칙에 대한 제·개정 발의안을 검토하거나 발의안이 확정되면, 이에 대한 학교 구성원의 의견수렴을 진행하여야 한다. 이러한 의견수렴은 앞서 논의한 규정 제·개정위원회 등의 기구를 통해 진행하는 것이 적절하다. 학생 의견수렴은 학급·학년회의, 대의원회, 설문, 면접 등으로, 보호자의 경우 학부모회, 가정통신문을 통한 설문조사를 활용할 수 있을 것이다. 교원의 경우 부서별, 학년별 회의, 전체 교직원 회의 등을 통하여 의견을 수렴할 수 있다.

다만, 이러한 의견수렴 절차가 형식적으로 진행되는 경우가 많다는 점에서 학생의 참여를 실질적으로 제고하는 방법을 고민해야 할 것이다. 학생들은 여러 이유로 학교규칙 제·개정 등에 무관심하고, 학교는 이러한 무관심을 극복하기보다 형식적 절차로 마무리하는 경우가 빈번한 것이 사실이다.

학교규칙 제·개정 시 학생의견 수렴 여부에 대한 실태 연구 사례

학교규칙 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 묻는지에 대해 그렇지 않다라고 응답한 중학생은 29.4%, 고등학생은 39.1%로 나타났다. 중학교 유형별로 살펴보면 공립중학교는 28.7%, 사립중학교는 30.4%로 나타났다.

출처: 국가인권위원회(2017), 「학교생활에서 학생의 인권보장 실태조사」, 50쪽.

④ 제·개정 발의안의 확정

민주적 의견수렴 절차를 통해 얻어진 의견을 반영하고, 학교규칙의 형식요건에 부합하도록 최종 발의안을 마련하고 확정하여야 한다. 이렇게 마련된 발의안을 학교장에게 보고하고 결재를 얻어 학교운영위원회에 상정한다. 학교의 장은 발의안의 내용이 법령에 위반되는 등의 특별한 사유가 없는 한, 발의안 그대로 학교운영위원회에 상정하는 것이 타당하다.

⑤ 학교운영위원회의 심의

발의안은 현행 학교규칙과 쉽게 비교하여 이해할 수 있도록 신규 조문 대조표의 형식으로 작성하여 상정하되, 학교규칙 제·개정위원회 등 기구의 대표가 학교운영위원회에 직접 참석하여 수립 경과, 주요내용 등을 설명하는 것이 적절하다. 또한, 학교규칙의 제·개정은 학생의 학교생활에 밀접한 관련이 있는 사항이므로, 특별한 사유가 없는 한 학생 대표 등이 학교운영위원회에 참석하여 의견을 개진할 수 있도록 해야 한다.

⑥ 학교규칙 제·개정안의 학교장 결재

학교운영위원회에서 심의 의결되면 그 결과를 학교장에게 즉시 보고한다. 학교장은 법령 위배 등의 특별한 사유가 없는 한 제·개정안에 대해 승인하여 확정하는 것이 타당하다.

⑦ 학교규칙의 공포와 시행

학교장은 학교운영위원회 심의 결과를 확정하여 공포한다. 공포의 방법은 학교구성원이 제·개정된 규칙을 쉽게 알 수 있도록 학교 게시판, 홈페이지, 가정통신문 등을 통해 공고한다. 공고 시 반드시 제·개정 학교규칙의 시행 시기를 명시하여야 한다.

또한, 학교규칙의 제·개정 사항은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 제3조 및 [별표1]에 따른 정보공시의 내용이므로 반드시 이 절차에 따라 공시하여야 한다.

학교장은 새로 제·개정된 학교규칙을 학교 구성원 모두가 인지하고 준수할 수 있도록 교육 연수를 실시하되 규칙 제·개정위원회 등의 기구를 통해 운영하는 것이 민주적, 자주적 학교 운영의 방법으로 적절하다.

끝으로 학교장은 교육부의 학교규칙 운영매뉴얼에서 예시하고 있는 바와 같이 학교규칙 제개정위원회 등 기구를 통해 제개정 절차에서의 문제점을 점검하고, 차기 개정에 이러한 사항들이 개선될 수 있도록 준비해야 한다.

학교규칙의 운영 안내

시기	내 용	양 식
학년초	▶ 규정개정심의위원회 구성 • 학생·학부모·교원·전문가 대표로 구성	
	▶ 학교규칙의 타당성 검토 및 전년도 평가 결과 반영 여부 검토 • 검토 결과 타당하면, 연간 운영 활동 진행 • 검토 결과 수정사항 발생 시, 제·개정 절차에 따라 진행	
	▶ 학급·학생자치회 조직 • 학급자치회를 통한 학급규칙 제정 • 학급자치회를 기반으로 한 학생자치회 조직	
	▶ 학교규칙 안내·연수·홍보 • 학교 홈페이지 탑재 • 학교규칙 담은 소책자, 리플릿 제작, 배부 • 가정통신문, 학부모 문자 메시지 발송, 설명회 개최	
	▶ 학교규칙 준수 협약식 • 협약서 작성 (준법서약서 형식 사용금지) • 가정통신문 확인	[예시1] 협약서 [예시2] 가정통신문 확인
	▶ 프로젝트수업	[예시3] 프로젝트수업 계획
	▶ 캠페인 활동	
연중	▶ 학교규칙 운영 • ‘단계별 인권 친화적 생활교육’, 선도규정 등과 연계 운영	
	▶ 학교규칙 운영 과정 상시 확인 • 학생 인권동아리 활동 • 학부모 모니터단 • 학교신문고, 학교우체통	[예시4] 학생 인권동아리 활동 [예시5] 학부모 모니터단 활동
학년말	▶ 학교규칙 운영 결과 평가·환류 • 의견수렴(학생·학부모·교원 운영 평가 설문조사) • 필요한 경우 차년도 개정안에 반영	[예시6] 운영 평가 체크리스트 (학생, 학부모, 교원용)

출처: 경기도교육청(2018), 「학교규칙의 운영안내」 재구성.

[예시] 학교규칙 운영평가 체크리스트

- 학칙 제·개정 업무 추진을 위한 학교규칙 제·개정위원회를 구성하여 운영하였는가?
- 학칙 제·개정 절차 규정이 갖추어져 있는가?
- 학칙 제·개정시 적합한 법적 근거에 의해 이뤄졌는가?

학칙 제·개정 법적근거

교육기본법 제12조(학습자), 초·중등교육법 제17조(학생자치활동), 제18조(학생의 징계), 제18조의 4(학생의 인권보장), 초·중등교육법시행령 제9조(학교규칙의 기재사항), 제30조(학생자치활동 보장), 제31조(학생의 징계 등), UN아동권리협약 등

- 학칙에 인권 존중 태도 함양 및 인권에 대한 가치가 내면화되어 있는가?
- 학칙에 인권침해의 소지가 있는 부분이 있었는가?
- 학칙 제·개정 절차가 합법적이고 민주적인 과정으로 진행되었는가?
- 학생회장단 및 학급 임원 선출 규정에 성적 또는 출결 관련 사소한 징계에 대한 지나친 규제 조항은 없었는가?
- 교육공동체 구성원이 학교규칙을 준수하기 위한 노력을 충분히 하였는가?
- 학칙 제·개정시 교육공동체 합의 및 학생들의 실질적인 의사가 반영되었는가?
- 학칙을 학생 및 학부모, 교직원에게 충분히 알리고 안내하였는가?

출처: 교육부(2016), 「학교규칙 운영매뉴얼」

3 학생을 위한 학교규칙 이해 교육

1) 학생의 책무와 시민교육의 중요성

교육기본법 제12조 제3항에 의할 때, 학생은 학교공동체에 대한 민주시민으로서의 책임을 다하기 위해 학교규칙을 준수하고, 교사의 연구와 교육활동을 방해해서는 아니 된다고 규정하고 있다. 그러나 학생이 학교규칙을 위반하여 교육목적을 해하는 경우에는 초·중등교육법 제18조제1항에 따라 학교장은 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 서울, 경기도 등 지방교육청의 학생인권조례 역시 학생에게 교사 등 타인의 인권을 존중할 책무를 부여하고, 이를 위반한 경우에는 학교규칙에 정하는 바에 따라 징계를 받을 수 있다고 규정하고 있다.

학교장은 학생들이 학교규칙을 위반하여 징계를 받는 일이 없도록 학교규칙을 정확히 인지하고 준수할 수 있도록 교육해야 할 것이다. 이러한 교육과 실천 활동이 민주시민교육의 시작이다.

초·중등교육법 제18조(학생의 징계)

- ① 학교의 장은 교육을 위하여 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 다만, 의무교육을 받고 있는 학생은 퇴학시킬 수 없다.

경기도 학생인권 조례 제4조(책무)

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

서울특별시 학생인권 조례 제4조(책무)

- ⑤ 학생은 인권을 학습하고 자신의 인권을 스스로 보호하며, 교사 및 다른 학생 등 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다.
- ⑥ 학생은 학교의 교육에 협력하고 학생의 참여 하에 정해진 학교 규범을 존중하여야 한다.

2) 학교규칙 준수 교육의 실제

학교규칙이 제개정되면 앞서 언급한 바와 같이 모든 학생들이 쉽게 알 수 있도록 공지하고, 준수 사항을 교육하는 것은 규칙의 민주적 정당성을 확보하고, 규칙을 위반한 학생에 대한 징계나 지도의 정당성을 확보하는 기본적 절차이기도 하다.

이러한 이유로 교육부의 학교규칙 운영 매뉴얼은 입학식이나 개학식 등 신학년이 새학기가 시작될 때 학생·학부모에게 학칙의 전체 내용 개정 사항은 물론 학교규칙 전체를 다시 알리도록 안내하고 있다. 그리고 이러한 절차를 통해 학교의 교사들도 학칙의 내용을 숙지하고, 공감대를 형성하는 절차가 필요하다고 본다.

앞에 제시한 매뉴얼은 학교규칙 준수와 학교공동체 구성원으로서의 책임을 환기하는 방법으로 ‘학교규칙 준수 서약식’을 제시하고 있다.

하지만 유의사항에서 명시하고 있는 바와 같이 서약식이 학교규칙의 준수를 강요하는 형식으로 진행되어서는 아니 된다. 하지만 아직도 많은 학교에서 학교규칙 준수 교육이 학생의 양심의 자유를 침해하는 서약서의 제출을 강제하는 방식으로 운영되고 있다는 점은 우려할 사항이다.

사례로 이해하기

S고등학교는 학교규칙 개정 후 “위와 같이 안내된 학교규칙의 내용을 인지하였으며, 향후 학교규칙을 위반할 경우 어떠한 처벌도 감수하고 이의를 제기하지 않을 것임을 학교규칙 준수 안내문을 발송하고 서명하여 제출할 것을 요구하였다. 이러한 서약서 제출은 가능한가?

(국가인권위원회 유사결정례) 학생에게 통상의 반성문을 넘어서 ‘향후 교칙을 다시 위반할 경우 어떠한 처벌도 감수하고 스스로 자퇴할 것을 서약합니다.’라는 내용의 서약서를 제출하도록 하는 것은 헌법제19조에 따라 보장된 양심의 자유를 침해한다는 결정(2009.10.12. 결정).

(경기도교육청 학생인권옹호관 결정례) 학생에게 학교규칙을 안내하고, 위반시 엄중하게 처벌될 수 있음을 확인하는 정도를 넘어서 ‘위반 시 어떠한 처벌도 감수하고 이의를 제기하지 않겠다’는 내용의 서약서를 제출하도록 하는 것은 학생인권조례 제15조제2항을 위반한 인권침해라는 결정(2012년 경기도교육청 학생인권상담사례집 제57쪽).

이러한 이유로 교육부 매뉴얼은 ‘학교규칙 준수 서약서’의 형식이 아닌 ‘학교규칙 인식 확인서’의 양식으로 작성된 미국 어느 고등학교의 사례를 예시하고 있는데, 우리의 학교에서도 활용할 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다.

【참고 : 학교규칙 제·개정 관련 Q&A】

Q1. 학교규칙과 관련하여 개정하지 않을 예정이라도 학년말에 규정에 대한 의견 수렴을 해야 하나요?

A1. 학교규칙과 관련하여 개정하지 않을 예정이라도 학년 말에 학교규칙의 운영에 대한 의견 수렴을 해서 차년도 개정이나 학교생활교육 계획 수립에 반영될 수 있도록 해야 합니다.

Q2. 학교규칙과 관련하여 규정을 개정하지 않았어도 학생·학부모·교원에게 의무적으로 기존 학교규칙을 안내하고 홍보하여야 하나요?

A2. 네, 해야 합니다. 매 학년초(3월) 및 수시로 합니다. 규정에 대한 안내와 홍보는 의무사항으로 학부모 교육과 가정통신문, 교사 연수, 학생 대상 홍보 교육을 실시합니다. 예) 학교규칙 안내식, 협약식, 선포식 등. 단, 학교규칙 준수를 강요하는 형식의 서약식은 지양 필요.

Q3. 학교규칙과 관련하여 상위 법령 개정(교육청 지침 포함) 내용을 반영하거나 단순한 표현·자구를 변경할 때에도 규정 개정 절차를 밟아야 하나요?

A3. 행정절차법 제41조제1항에 의거하여 상위 법령의 개정 내용을 반영하거나 단순한 표현·자구를 변경하는 등의 경우에는 규정 개정 절차 없이 변경할 수 있습니다. 또한, 이에 대한 구성원의 의견 수렴 절차를 생략할 수 있으나, 수정·변경 내용에 대하여 학교장 결재를 받은 후 홈페이지에 탑재하여 학생·학부모·교원 등에게 안내·홍보해야 하며, 관련 내용을 학교운영위원회에 보고해야 합니다.

Q4. 학교규칙 제·개정위원회는 어떻게 구성하나요?

A4. 학생·학부모·교원·전문가 대표가 포함되도록 하며, 학생의 수는 학생의 대표성이 확보될 수 있도록 구성하여야 합니다. 경기도교육청의 경우, 학생이 반드시 위원회의 1/3 이상이 되도록 구성하되, 교원의 수는 학생의 수와 동일하게 구성하도록 하고 있습니다.

Q5. 개정된 학교규칙은 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 하나요?

A5. 반드시 학교운영위원회에서 심의해야 합니다. 규정개정심의위원회의 위원장은 학교운영위원회에 참석하여 개정안의 수립 경과, 주요 내용 등에 대하여 설명하고 심의 결과는 즉시 학교장에게 통보합니다.

Q6. 학교규칙 제·개정을 위한 학생·학부모의 의견 수렴 방법은 어떻게 되나요?

A6. 학생은 학생자치활동(학급·학년회의, 학생대의원회 등), 설문조사, 스티커 붙이기, 학교우체통, 학교신문고, 학생 인권동아리 활동, 토론회 등을 통해 수시로 불편·불만사항을 발의할 수 있습니다. 학부모는 학부모회, 가정통신문(설문 조사, 인터넷 조사), 모니터단 활동 등을 통하여 불합리한 사항에 대한 개선을 건의할 수 있습니다.

4 학교규칙 기재사항과 학생인권 보장

앞에서 살펴본 바와 같이 초·중등교육법 시행령 제9조 제1항 제7호 내지 제9호의 규정이 여기서 다루고 있는 학생의 생활교육에 관한 사항이다.

이 중 제7호의 내용이 실질적으로 학교에서의 일반적 학생생활교육에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 조항은 2020. 2. 25. 상당부분 개정되었는데, ‘두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용’에 관한 부분이 삭제되었다.

종전 규정	개정 규정(2020.2.25.)
7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항	7. 학생 포상, 징계, 교육목적상 필요한 지도 방법 및 학교 내 교육·연구활동 보호에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항
8. 학생자치활동의 조직 및 운영	8. 학생자치활동의 조직 및 운영
9. 학칙개정절차	9. 학칙개정절차

당해 시행령의 개정안 제출 당시의 개정이유에는 관련 부분의 삭제이유를 구체적으로 명시하고 있지 않다. 다만, 서울, 경기도 등 학생인권조례를 제정한 지방자치단체 관할의 학교에서는 조례에 따라 높은 수준의 두발과 복장의 자유를 인정하고 휴대전화나 소지품 검사 등에 있어서도 최대한 보장하고 있음과 달리, 학생인권조례가 제정되지 않은 지방자치단체 관할의 학교에서는 학교장의 학교규칙 제정권을 규정한 초·중등교육법 제8조 제1항과 개정 전 시행령 제9조 제1항 제7호의 내용을 토대로 학생의 두발이나 복장 규제, 소지품 검사나 휴대전화 제한 등의 범위가 학교장이 정하는 학교규칙으로 넓게 인정된다고 해석하여 적용하는 경향이 강했다. 심지어 학생인권조례를 제정한 지방자치단체 관할의 학교마저도 법률과 시행령이 조례의 내용에 우선한다고 주장하면서 학생인권 보장을 위한 조례를 무력화하려는 시도도 있었다.

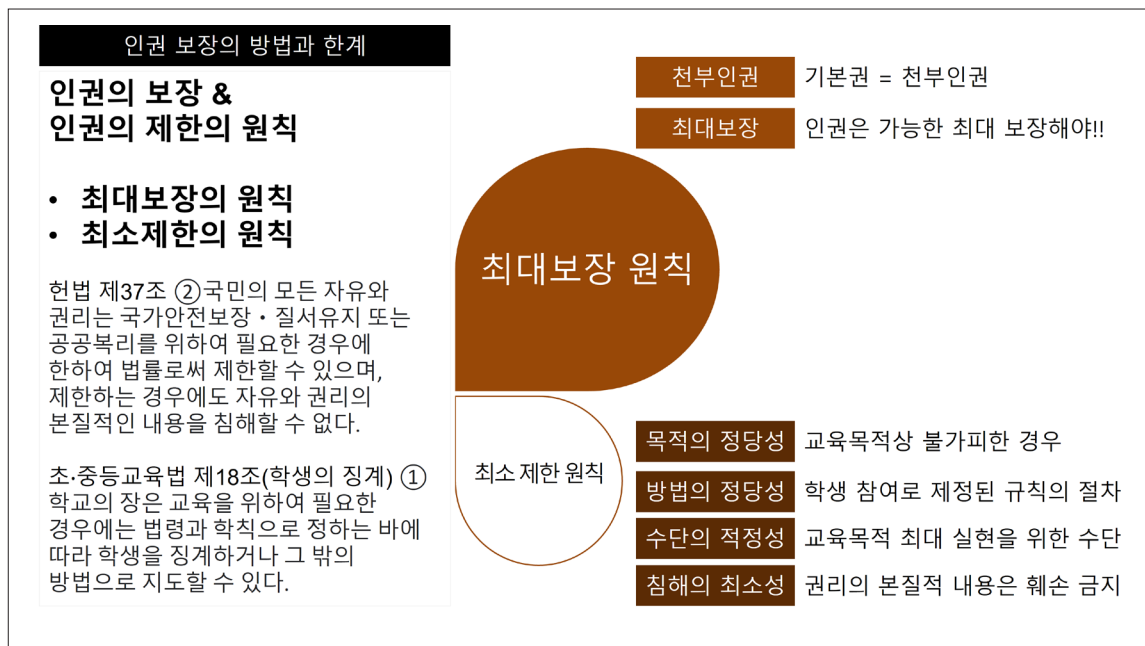
이에 전국시도교육감협의회는 2017년부터 시행령 제9조 제1항 제7호의 내용을 개정할 것을 요구하여왔고, 이러한 요구에 따라 학생인권의 제한의 근거로 오해될 수 있는 제7호의 내용 중 ‘두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용’에 관한 내용이

삭제된 것으로 보인다.

교육기본법 제2조 및 제12조가 인권 보호와 민주시민 교육 가치를 최우선 목적으로 삼고 있
 듯 학교규칙의 기재사항 또한 적극적 권리 보장의 내용을 우선 반영해야 한다.* 즉, 종전 시행령
 제9조 제1항 제7호에 예시된 학생의 학교생활에 관한 기재사항은 학생의 권리를 제한하는 통제
 규범으로 예시된 것이 아니라, 학생의 생활영역을 어떻게 최대한 보장할 것인가라는 보장규범으
 로 우선 작동되도록 예시한 것이다.

생활인권규정 제정의 기본목적은 학교 내 학생의 기본적 권리 보장을 확인하며, 이를 위반 시 관련학생
 의 선도과 교육, 학교공동체의 이익을 위해 권리의 일부를 제한할 수 있음을 확인하는 목적을 동시에 지
 니고 있는바, 생활인권규정 앞부분에 제정 목적 조항을 두어 학생인권 보장의 기본원칙 선언 필요.

(국가인권위원회 2017. 12. 21. 권고)



인권 보장의 방법과 한계

그리고 조례는 법령의 범위에 포함되지 않는다는 주장은 당연히 부당한 주장이며, 각급학교는

* 따라서 학생인권조례가 제정되지 않은 지역의 학교를 중심으로 한 초·중등교육법 제8조제1항과 동법 시행령 제9조제1항제7호에 따
 라 학생의 권리를 넓게 제한할 수 있다고 보는 견해이든, 조례는 법률과 시행령에 우선할 수 없으므로 학생인권조례 제정에도 불구
 하고 여전히 학생 권리를 학교규칙에 따라 넓게 제한할 수 있다고 보는 견해이든, 학교규칙의 권리보장 우선 규범으로써의 역할에
 대한 오해나 왜곡에서 비롯된 잘못된 주장에 불과하다. 다시 한 번 강조하건대 초·중등교육법 제18조의4에서 학생의 인권 보장 내
 용과 근거를 헌법과 국제인권조약으로 명시하고 있는 점을 고려한다면 이러한 견해의 오류는 더욱 명백해 진다.

마땅히 학생인권조례 정한 범위 내에서 학교규칙을 제·개정해야 한다.

사례로 이해하기

지방의회에서 제정된 학생인권조례에 반하는 내용으로 학교규칙을 제·개정할 수 있는가?

주장 “학교의 장은 법령의 범위에서 학교 규칙을 제정 또는 개정할 수 있다.”고 초·중등교육법 제8조제1항이 규정하고 있는바, 지방자치단체의 규범인 조례는 이러한 법령의 범위에 포함되지 않는다고 할 것이므로, 학교장은 법령에 구체적으로 명시하고 있지 않는 학생 생활교육에 사항에 대해 학생인권조례에 내용에 반하는 내용으로도 학교규칙을 제·개정할 수 있다는 주장

법제처 답변 학교장은 학교에 의무를 부과하는 학생인권조례의 규정에 반하는 내용으로 학교규칙을 제·개정할 수 없다.

「초·중등교육법」 제8조 제1항에서 학교의 장에게 학교 규칙의 제·개정 권한을 부여한 것은 초·중등학교 운영의 자율과 책임을 강조하는 지방교육자치를 강화하기 위한 것으로, 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 위해 학교의 장이 해당 학교의 특성이나 지역 실정 등을 반영하여 학교에서 지켜야 할 규범을 정하도록 하는 한편, 그 학교 규칙에 대한 최소한의 한계로서 기본적으로 국가나 지방자치단체에서 지켜져야 할 것이 강제되는 규범체계를 벗어나지 않을 것을 요구하는 의미로서 ‘법령을 위반하지 않는 범위’를 규정하였다고 보아야 하는바, 같은 항의 “법령”에는 지방자치단체의 자치법규인 조례가 포함된다고 보는 것이 위와 같은 취지에 부합합니다.(중략)

더욱이 학생의 학습권이나 자신의 개성을 실현할 권리 등은 「대한민국헌법」에 보장된 기본권에서 당연히 도출된다고 볼 수 있고, 「교육기본법」 제12조 제1항에서 학생의 기본적 인권은 교육과정에서 존중되고 보호된다고 규정하고 있으며, 나아가 「초·중등교육법」 제18조의 4에서는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하도록 규정하고 있는바, 이 사안의 학생인권조례에 의무를 부과하는 내용이 포함되었다고 하더라도 이는 「대한민국헌법」과 법률의 테두리 안에서 인정되는 학생의 권리를 확인하고 학교생활과 학교 교육과정에서 학생의 인권 보호가 실현될 수 있도록 그 내용을 구체화하고 있는 것이라는 점(대법원 2015. 5. 14. 선고 2013추98 판결례 참조)에 비추어 볼 때, 학생인권조례의 규정에 반하는 내용으로 학교 규칙을 제정·개정하는 것은 해당 학교 규칙이 학생인권조례의 근거가 되는 관련 법령을 위반하는 결과를 초래할 수도 있습니다.

그리고 2020. 2. 25. 시행령 개정에서 ‘두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용’에 관한 내용이 삭제되었다고 하여, 학교규칙에 이러한 사항을 규정할 수 없다는 의미는 아니다. 이러한 내용은 학교 내 교육 보호 등 학생 생활교육에 관한 사항에 당연히 포함되는 것이므로, 기재사항 예시 내용에서 삭제되었다고 하여도, 이러한 내용에 대해서 여전히 적극적 권리 인정 규범으로 규정하거나 교육 목적 상 최소한의 범위 내에서 제한하는 내용을 학교규칙에 담을 수 있는 것이다. (☞ [학생인권조례와 학교규칙 제정과 관련해서는 「8강. 학생인권, 제대로 읽기/김민태」](#) 특강을 참고하세요.)

참고문헌

국가인인권위원회(2009), 「결정례집」

국가인권위원회(2012), 「인권친화적 학교문화 조성을 위한 권고」

국가인권위원회(2017), 「학교생활에서 학생의 인권보장 실태조사」

경기도교육청(2011), 「학생인권상담사례집」

경기도교육청(2012), 「학생인권상담사례집」

경기도교육청(2018), 「학교생활인권규정 운영 안내」

교육부(2016), 「학교규칙 운영 매뉴얼」

“

학교는 헌법과 교육기본법에 따라 학생이 인권을 이해하는 시민으로 성장할 수 있도록 교육하는 물적 토대로 작동되어야 하며, 교사는 이를 실현해가는 인적 토대임이 분명하다. 또한 민주시민 교육의 핵심은 민주주의 가치를 자유롭게 표현하도록 보장하는 데 있음을 부정할 수 없다.

”

학생인권, 제대로 읽기

김민태 (전)경기도교육청 학생인권옹호관

1 학생인권 조례의 이해

학생인권 조례

학생인권 조례는 학생이 학교 공동체의 당사자임에도 학생이라는 위치가 기존 권력관계에서 교육대상자로 취급되는 현실적인 문제로 인해 학생인권에 관련된 조례가 특별히 만들어진 것이다. 학생인권은 이미 「헌법」, 「기본교육기본법」, 「초·중등교육법」 등의 국내법과 같은 효력을 가진 「유엔아동권리협약」에 의해 보장되는 기본권이지만, 잘 지켜지지 않아 학생의 기본권을 위해 굳이 한 번 더 짚어 규범으로 만든 것이다.*

17개 광역지방자치단체(이하 광역지자체) 중 학생인권 조례가 제정된 곳은 서울특별시, 인천광역시, 광주광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 제주특별자치도로 총 7곳이고, 이외 10개 광역지자체(부산광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도)는 제정되지 않았다.

학생인권 조례는 경기도에서 2010년 제정되기 시작하여 2021년에는 제주특별자치도와 인천광역시에서도 만들어지는 등 꾸준히 확산되고 있다. 인천광역시는 다른 광역지자체와 달리 학생과 더불어 학교구성원 모두를 포함하는 인권증진 조례를 제정하였다. 각 광역지자체마다 각양각색으로 본문이 구성되어 있으니 비교하여 읽어보기 바란다.

* 박종훈, 정혜민, 『교권, 법에서 답을 찾다』, 푸른출판, 2019, 219쪽.

광역지자체 학생(학교구성원)인권 조례 제정 현황

시·도 지자체	조례명	제정 날짜	조례 내용
경기도	「경기도 학생인권 조례」	2010. 10. 5. 제정	
광주광역시	「광주광역시 학생인권 조례」	2011. 10. 28. 제정	
서울특별시	「서울특별시 학생인권 조례」	2012. 1. 26. 제정	
전라북도	「전라북도 학생인권 조례」	2013. 7. 12. 제정	
충청남도	「충청남도 학생인권조례」	2020. 7. 10. 제정	
제주특별자치도	「제주특별자치도교육청 학생인권 조례」	2021. 1. 8. 제정	
인천광역시	「인천광역시교육청 학교구성원 인권증진 조례」	2021. 4. 12. 제정	

앞에서 이야기했듯, 인권의 눈으로 보았을 때 학생인권의 권리의 주체자는 학생이고, 의무의 주체는 국가, 즉, 학교이다. 조례를 제정하거나 해석할 때 이 점을 유의해야 한다. 간혹 조례 중 학생의 의무를 명시하는 조항이 있는데, 의무obligation, 책무responsibility, 사명duty의 틀에서 이해했을 때 공동체를 위한 개인의 자율성에 따른 사명으로 보아야 하지, 개인 간의 의무로 읽어서는 안 된다. 다시 한번 말하지만, 권리의 보장은 개인 간에서 상호존중과 배려로 이루어지는 것이 아니다. 권리를 지키기 위한 담지자는 국가이며, 권리의 주체는 시민이다! 이를 잘못 이해할

경우 학생이 서로의 권리를 지켜야 하며 책임을 다하지 않으면 권리는 없다는 것으로 오해된다. 하지만, 권리는 보장받아야 하는 것이지 상황과 그 사람의 지위에 따라 함부로 변동되는 것이 아니다.

학생인권기구

학생인권 조례가 만들어진 광역지자체를 중심으로 학생인권과 관련된 제도들을 살펴보자면, 서울시교육청은 민주시민생활교육과 내에 학생인권교육센터를 설립하여 학생인권옹호관을 중심으로 학생인권과 관련한 업무를 수행하고 있다. 주요 업무는 학생인권교육, 학생인권실태조사, 노동인권교육, 학생인권 상담과 권리구제 등이다. 경기도교육청 역시 학생생활인권과 내에 학생인권 담당 업무를 맡고 있다. 다른 5개의 교육청도 마찬가지로 교육청 행정 내에 속하여 학생인권 업무를 수행하고 있다. 이는 인권기구가 본래 독립기구여야 한다는 점에 부합하지는 않는다. 학생인권 증진을 위해서는 행정 내의 타 부서와 소통이 중요하다는 현장의 의견도 있어 무엇이 나은 방향인지 고민과 논의가 필요하다.

2 학생인권조례 주요 내용 이해와 적용

1) 차별받지 않을 권리

헌법 제11조는 모든 국민의 법 앞의 평등을 규정하고 있으며, 교육기본법 제4조는 교육에서의 차별금지를 규정하고 있다. 나아가 국가인권위원회법 제2조에서는 헌법과 교육기본법상에 예시된 사유를 보다 구체화하여 교육 영역에서 정당한 이유 없는 차별을 금지하도록 규정하고 있다. 각 교육청의 학생인권조례 역시 관련 내용을 다시 한번 확인하여 규정하고 있다.

「교육기본법」 제4조(교육의 기회균등)

- ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

「국가인권위원회법」 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과前科, 성적性的 지향, 학력, 병력病歷 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

「경기도 학생인권 조례」 제5조(차별받지 않을 권리)

- ① 학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 정당한 사유 없이 차별받지 않을 권리를 가진다.
- ② 경영자, 교장 등은 제1항에 예시한 사유로 어려움을 겪는 학생의 인권을 보장하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. <개정 2019.8.6.>

「충청남도 학생인권 조례」 제28조(소수자 학생의 권리)

- ① 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원 등 빈곤가정 학생, 장애가정 학생, 한부모가정 학생, 다문화가정 학생, 외국인 학생, 운동선수 학생, 성소수자 학생, 일하는 학생, 임신·출산 학생 등 소수자 학생(이하 “소수자 학생”이라 한다)이 그 특성에 따라 요청되는 권리를 적절하게 보장받을 수 있도록 해야 한다.
- ② 교육감은 소수자 학생에 대하여 그 특성에 따라 요청되는 권리의 보장을 위해 전문상담 등 적절한 지원을 해야 한다.

한편 아직 일부 학교규칙은 부당한 사유에 의한 차별 규정을 두고 있기도 하다. 학생들이 민주시민으로 스스로 인권의 주체로 생활할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 차별이 가지는 반인권성에 대한 인식을 가질 수 있어야 함은 당연하다. 따라서 관련 법령을 살피고, 그 규정에 부합하는 차별금지 규정을 학교규칙에도 명시하는 것이 필요하다.

관련 학교규칙 개선 방향	
현황	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 성별, 종교, 사상 또는 징계, 성적 등을 이유로 한 차별적 조항이 포함되어 있는 사례 <p>【주요 차별 규정 예시】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 여학생으로서의 단정한 몸가짐과 태도 - 임원자격 및 포상 등에서 성적 등을 이유로 제한하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생들이 학교생활에서 합리적 이유 없이 성별, 성적 등의 사유로 차별받지 않으며, 성적지향, 다문화가정 등의 소수학생들이 부당한 차별을 받지 않는다는 ‘차별받지 않을 권리’ 조항을 명시하여야 함(국가인권위원회 2017. 12. 21. 권고)

2) 개성실현과 사생활의 자유 등 보호

두발과 용모에 관한 사항은 헌법상 자기결정권으로 보장되는 학생의 개성실현권의 중요 내용이다. 소지품 검사 역시 사생활의 자유와 비밀 보장의 중요 내용이므로, 학생의 행위가 교원의 연구 및 교육활동을 방해하는 데에 이르지 않거나 다른 학생의 기본적 권리를 침해하지 않는 범위 내에서는 최대한 보장되어야 한다.

학교라는 공간은 학생들의 성장을 지원하는 국가와 사회의 공적 책무가 실현되는 장이다. 그럼에도 인권의 주체인 학생들을 관리와 통제의 대상으로 인식하는 우를 범해왔다. 학생인권과 관련한 여러 쟁점들은 학습과 소통, 성장의 장으로서 학교의 진정한 모습을 회복하는 과정에서 ‘이제야 깨닫는’ 문제들이라 할 수 있다.

두발과 학생인권

학생 머리 모양에 대한 제한은 해당 학교가 학생의 권리 보호를 지향하는가, 아니면 통제 위주의 교육을 지향하는가를 규정짓는 잣대 역할을 해온 쟁점이다.

국가인권위원회는 ‘학생 두발 자유 관련 정책권고(2005. 7. 4. 결정)’를 통해 학생 두발의 자유는 개성의 자유로운 발현권이나 자기결정권, 사생활의 자유에서 보장하는 권리이므로, 최대한 보장할 것을 권고한 바 있다.

국가인권위원회는 학생 두발 제한 문제와 관련한 진정에 대해 1) 두발 자유는 학생의 기본적 권리로, 두발에 대한 제한과 단속이 교육의 목적상 필요최소한의 범위 내에서 이루어져야 하고, 2) 두발제한과 관련하여 학칙 또는 학교생활규정을 제·개정 시한 침해가 있다고 판단될 경우 시정을 요구할 수 있어야 함, 3) 강제로 머리를 이발하는 사례가 재발하지 않을 것, 4) 두발에 관한 학교생활규정 개정 시 학생의 의견을 실질적으로 반영할 수 있는 절차를 마련할 것을 권고하였다(2005. 7. 4. 결정).

이에 경기도, 서울 등 학생인권조례를 제정, 시행하고 있는 교육청의 경우에는 학생 두발의 자유를 최대한 보장하도록 학교에 요구하고 있다. 특히 서울시 학생인권조례의 경우 학생의 의사에 반한 제한을 금지하고 있다.

「서울특별시 학생인권 조례 제12조」(개성을 실현할 권리)

- ① 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 갖는다.
- ② 학교의 장 및 교직원들은 학생의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다.

복장 등 용모와 학생인권

교복 착용에 대한 엄격한 통제와 지도 역시 두발 제한과 함께 해당 학교의 인권적 지료를 평가하는 기준으로 여겨져왔다. 그러나 교육부는 「편안한 교복착용 관련 학교규칙 매뉴얼 개정 안내(2018.11.27)」를 통해 학교에서 학생들의 신체적 활동이 편안한 복장을 착용할 수 있도록 관련 규정을 개선하도록 안내한 바 있고, 2019년 이후 서울교육청 등에서는 편안한 교복 관련 공론화 작업을 통해 학생의 복장에 대한 통제보다는 자율에 맡기는 정책을 추진해가고 있다.

편안한 교복착용 관련 학교규칙 매뉴얼 개정 안내

연번	유형	현행	개정
1	계절별 교복착용시기	<ul style="list-style-type: none"> 하복착용은 5월 중순~9월 하순, 동복착용은 9월 하순에서 익년 5월 중순, 하복 및 동복 입기 전 춘추복착용을 가능하게 한다. 세부 일정은 기후에 의해 탄력적으로 조정한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 교복(춘추복·하복·동복 등)의 착용시기는 학생 개인이 계절별 특성에 맞추어 자율적으로 조정할 수 있도록 한다.
2	교복외 의류착용	<ul style="list-style-type: none"> 동절기 교복위에 방한용 덧옷을 착용할수 있지만 수업시간에는 착용하지 않는다. 여학생 동복 조끼는 남학생용으로 착용이 가능하다.(단, 색상은 동일해야 함) 	<ul style="list-style-type: none"> 교복 외에는 방한용 덧옷, 조끼 등의 착용 여부 및 색상·형태 등에 대해서 학생 개인이 자율적으로 선택할 수 있다.
3	교복유형	<ul style="list-style-type: none"> 여학생 교복 하의는 치마 착용을 원칙으로 하되, 바지도 착용할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 남녀 교복유형에 다양한 형태(생활복·후드티·티셔츠·원피스·반바지등)를 규정할 수 있으며, 여학생의 경우 치마와 바지의 착용여부를 개인이 선택할 수 있도록 한다.

출처: 교육부(2018). 「편안한 교복착용 관련 학교규칙 매뉴얼 개정 안내」, 47쪽.

소지품 검사와 학생인권

소지품 검사 역시 두발이나 복장에 관한 사항과 마찬가지로 학교규칙 기재사항에서 삭제되었으나, 이 문제 역시 학교 내 학생인권의 주요 쟁점으로 여전히 문제되고 있는 상황이다.

두발이나 복장 문제처럼 프라이버시권의 중요한 요소이기도 하면서, 한편으로는 두발이나 복장과 달리 공동체의 안전에 관련된 영역이기도 하다. 따라서 원칙적으로는 금지되나 꼭 필요한 경우에 엄격한 요건 아래서만 허용되어야 할 것이다. 학생인권 조례에도 대부분 이러한 취지를 반영한 규정이 들어 있다.

학생의 소지품 검사는 학생의 안전을 위협하는 등 응급하다고 볼만한 합리적 사유로 인해 교육 목적상 불가피한 경우에 한하여 실시하되, 학생 개개인의 동의를 거치는 등 기본권이 침해되지 않는 필요 최소한의 범위 내에서 실시하도록 하는 방안을 학교 규칙에 마련하는 등의 재발방지대책을 수립할 것. 전면적인 소지품 검사는 침해의 최소성 원칙을 위배하여 헌법 제17조 및 유엔 아동권리협약 제16조에서 보장하는 진정한 사생활의 비밀과 자유를 침해한 행위에 해당한다고 판단됨(국가인권위원회 2021. 7. 13. 결정).

「서울특별시 학생인권 조례」 제13조(사생활의 자유)

- ① 학생은 소지품과 사적 기록물, 사적 공간, 사적 관계 등 사생활의 자유와 비밀이 침해되거나 감시 받지 않을 권리를 가진다.
- ② 교직원은 학생과 교직원의 안전을 위하여 긴급한 필요가 있는 경우가 아니면 학생의 동의 없이 소지품을 검사하거나 압수하여서는 아니 된다. 불가피하게 학생의 소지품 검사를 하는 경우에는 최소한의 범위로 한정되어야 하며, 불특정 다수의 학생을 대상으로 하는 일괄 검사 또는 검사의 목적물을 소지하고 있을 것이라는 합리적인 의심이 없는 학생을 대상으로 하는 검사를 하여서는 아니 된다.

관련 학교규칙 개선 방향	
현황	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 소지품 검사에 관한 방법과 절차 규정이 없거나 미흡한 사례 • 부적절한 소지품 검사 절차 진행 사례 <p>【00고 규정 예】 제00조(소지품 검사) 학교장은 교육목적 상 부득이한 경우 학생의 소지품을 검사할 수 있다.</p> <p>【00중 규정 예】 제00조(소지품 검사) 지도교사는 교육목적상 부득이하게 소지품 검사를 실시할 경우 대상학생에게 검사 목적을 설명한 후 동성의 교사 또는 학급반장 입회하에 검사하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 전체학생 대상 일괄적 소지품 검사는 금지되고, 개별적으로 검사를 실시하는 경우에도 검사 대상 학생의 동의를 얻어 진행하여야 함. • 교육목적상 실시되는 소지품 검사도 최소화하되, 방법과 절차를 엄격하게 명시 필요. • 소지품검사 사유에 해당함에도 불구하고 이를 거부한 학생에 대한 별도의 추가적 생활교육방법 명시 필요. • 소지품 검사를 포함하여 학생생활교육에 학생(학급반장 입회하)이 참여하는 내용 삭제 필요. <p>【00여중 규정 예】 제00조(소지품 검사)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 소지품 검사는 학생과 교직원의 안전을 위협하거나 시설안전에 위해 필요하다고 볼 합리적 사유가 있는 경우에 한하여 실시할 수 있다.(단, 일괄적 소지품 검사는 금지한다.) ② 소지품 검사를 할 때는 그 사유를 설명하고 학생의 동의를 얻어 동성의 지도교사가 진행한다. ③ 학생이 소지품 검사에 응하지 않는 경우 학생에게 소지품 검사 실시 목적을 거듭 설명하고 거부 사유를 확인한 후, 추후 선도위원회에 회부, 심의하여 별도의 교육 조치를 취한다. ④ 학생의 소지품 검사는 담임교사, 학년부장 교사, 생활인권부 교사 등이 진행하여야 하며, 그 목적과 결과를 학교장에게 보고하여야 한다.

휴대전화 소지 제한과 학생인권

국가인권위원회는 2015년 학교에서의 학생 휴대전화 사용 제한의 방법으로 등교 후 조회 시간에 수거하고, 종례 후 돌려주는 방식을 대안적 방안으로 실시한 바 있으나, 2017년 이러한 종전 결정을 깨고, “학교 일과 시간 동안 휴대전화 소지·사용을 금지하고 있는 학교규칙은 통신의 자유를 과도하게 제한하는 것이므로, 이를 개정할 것”을 경기도교육감에게 권고하였다(국가인권위원회 17진정0193700 결정).

국가인권위원회 결정 이후 경기도교육감은 학교에서의 일괄적 휴대전화 수거 방식보다는 학생의 자율관리를 우선하는 방식으로 학교규칙을 개정할 것을 권고하고 있다. 학생인권 조례에는

대체로 아직 학교규칙으로 소지와 사용을 규제할 수 있다는 내용이 있기도 하다.

한편 현재 학교 현장에서는 학생들의 자율관리의 문화가 자리 잡아가고 있는 것을 볼 수 있다. 이를 통해서도 깨닫게 되는 것이지만, 우리는 설명과 대화를 통한 자기 생각과 판단력의 증진이라는 진정한 교육의 모습보다는 입시와 성적이라는 명분을 내세워 학생들을 불신하고, 그 인권주체성을 말살하는 것에 눈 감아왔던 것은 아닌지의 반성이 들기도 한다.

「경기도 학생인권조례」 제12조(사생활의 자유)

- ④ 교장 등은 학생의 휴대전화 소지 자체를 금지하여서는 아니 된다. 다만, 교육활동과 학생의 학습권을 보장하기 위해서 수업시간 등 정당한 사유와 제18조에 따라 휴대전화 소지 및 사용을 규제할 수 있다.

「서울특별시 학생인권조례」 제13조(사생활의 자유)

- ④ 학교의 장 및 교직원 등은 학생의 휴대폰을 비롯한 전자기기의 소지 및 사용 자체를 금지하여서는 아니 된다. 다만, 교육활동과 학생들의 수업권을 보장하기 위해 제19조에 따라 학생이 그 제정 및 개정에 참여한 학교규칙으로 학생의 전자기기의 사용 및 소지의 시간과 장소를 규제할 수 있다.

「광주광역시 학생인권 조례」 제12조(사생활과 개인 정보를 보호 받을 권리)

- ⑥ 학교는 학생의 휴대폰을 비롯한 전자기기의 소지 자체를 금지해서는 아니 된다. 다만, 교육활동과 학생의 수업에 관한 권리를 보장하기 위하여 제15조제4항의 절차에 따라 정한 학교의 규정으로 전자기기 사용을 규제할 수 있다. <개정 2020.4.1.>

3) 표현의 자유 보장

학교는 헌법과 교육기본법에 따라 학생이 인권을 이해하는 시민으로 성장할 수 있도록 교육하는 물적 토대로 작동되어야 하며, 교사는 이를 실현해 가는 인적 토대임이 분명하다. 또한 민주시민 교육의 핵심은 민주주의 가치를 자유롭게 표현하도록 보장하는 데 있음을 부정할 수 없다.

유엔아동권리위원회는 1996년 권고 이후에 지속적으로 학생들이 학교 안팎 모두에서 의사결정과정과 정치적 활동에서의 능동적 참여를 보장하고 학교 위원회의 운영에 의미 있는 참여를 학생들에게 허용하는 것을 포함하여, 결사와 표현의 자유에 대한 권리를 보장하도록 법률과 교육부의 지침과 학교 교칙을 수정할 것을 우리나라에 촉구해오고 있다.*

이러한 권고에 따라 초·중등교육법은 학생대표의 학교운영위원회 참여와 발언권을 보장하도록 하고 있으며, 학생자치에 자치활동의 보장을 명문화하고 있다. 이를 토대로 학생대표가 학교의 의사결정에 참여할 수 있는 기회를 적극 보장하려는 것이다. 하지만 학교장 중심의 학교 운영이 현실인 경우, 여전히 학생들의 학교 의사결정에 참여 보장은 미약한 수준인바, 유엔아동권리위원회의 권고에 이르는 수준의 참여 보장을 위해서는 학생인권 조례에서 규정하는 정도의 적극적인 조치가 학교규칙에 명시되어야 할 것이다.

「초·중등교육법」 제17조(학생자치활동)

학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.

「서울특별시 학생인권 조례」 제19조(학칙 등 학교규정의 제·개정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 학생 또는 학생자치조직은 학칙 등 학교 규정의 제·개정안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.
- ④ 학교규칙소위원회는 설문조사, 토론회, 공청회 등의 방법으로 전체 학생을 비롯한 학교 구성원의 의견을 수렴하는 절차를 진행하여 그 결과를 반영해야 한다. 다만 학생자치조직의 요구가 있거나 학교규정의 제·개정안에 제12조, 제13조 및 제17조에서 보장하는 학생의 권리를 제한하는 내용이 포함되어 있을 때에는 반드시 전체 학생의 의견을 수렴할 수 있는 학내 공청회를 거쳐 그 결과를 반영하여야 한다.
- ⑤ 학교의 장 및 학교운영위원회는 학교 규정 제·개정에 대한 심의절차에 학생자치조직의 의견 제출권을 보장해야 하며 학생의 인권을 존중·보호·실현하는 방향으로 학칙 등 학교 규정을 제·개정하여야 한다.

* 유엔아동권리위원회(2011.10.6.), 대한민국 3,4차 정부보고서에 대한 아동의 권리에 관한 협약 최종 견해: 대한민국(CRC/C/KOR/CO/3-4): 표현과 결사, 평화적 집회의 자유

「서울특별시 학생인권 조례」 제20조(정책결정에 참여할 권리)

- ① 학생은 학교의 운영 및 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)의 교육정책결정과정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 학생회 등 학생자치조직 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련된 사항에 대하여 의견을 밝힐 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 학교의 장과 교직원은 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 학생의 의견을 청취하도록 노력하여야 한다.
- ④ 학생대표는 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있다.
- ⑤ 교육감, 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 경우 학생의 참여가 효과적으로 이루어질 수 있도록 보장하여야 한다.

관련 학교규칙 개선 방향	
현황	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> • 학생의 의사표현의 자유를 학교장의 허가사항으로 전면적으로 제한하거나 학교 밖 활동까지 과도하게 금지하는 사례가 있음. <p>【OO고 제한 예】 제00조(기타 교내생활) 학교장의 허가를 받지 않은 표현물의 배포행위 등은 금지한다.</p> <p>제00조(금지활동) 본 회의 회원은 정당이나 정치적 목적의 사회단체에 가입하여 정치활동을 할 수 없다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔아동권리협약, 국가인권위원회 결정 등에 따라 표현의 자유를 학교장의 허가사항으로 제한하는 규정 삭제 필요. • 의사표현을 위한 배포행위 자체를 금지해서는 안되며, 또한 배포행위로 인해 징계하는 것은 적절하지 않음(배포 자료의 내용이 타인의 명예훼손을 하는 경우, 징계 가능). • 학생의 사적인 사회활동까지 과도하게 제한하는 규정(정당, 사회단체 가입 자체 금지)은 삭제 필요. <p>【OO고 규정 예】 제00조(기타 교내생활) 학교 내 표현의 자유는 보장된다. 단, 게시물의 부착은 학생게시판 등 지정된 장소를 이용하여야 하며, 다른 학생이나 교직원의 명예를 훼손하거나 학교 공동체 질서를 훼손하는 내용, 사적 영리 목적이거나 특정 정당이나 사회단체를 지지하는 등의 내용을 배포·게시하여서는 아니 된다.</p>

4) 학생 징계와 지도의 인권적 접근

학생의 학교생활에 관한 사항 중 학생의 징계에 관한 내용은 국·공립학교의 경우 학생의 권리와 의무에 변동을 가져오는 학교장의 처분(행정행위)에 해당하며, 사립학교의 경우도 민사소송의 대상이 되는 중요한 사항이어서, 초·중등교육법과 동법 시행령에서는 학생의 징계와 지도에 관해 상세하게 규정하고 있다.

따라서 학생을 교육하고 징계를 포함한 학생 지도권을 행사하는 교원은 이러한 관련 규정을 정확하게 숙지하고, 규정에 따른 정당한 교육 목적 범위 내에서 정한 절차를 반드시 준수해야만 한다. 그리고 이러한 학생징계와 지도에 관한 상세한 절차는 다시 학교규칙에 규정하고 그 내용에 따른 정당한 징계와 지도가 이루어지도록 해야 한다.

「초·중등교육법」 제18조(학생의 징계)

- ① 학교의 장은 교육상 필요한 경우에는 법령과 학칙으로 정하는 바에 따라 학생을 징계하거나 그 밖의 방법으로 지도할 수 있다. 다만, 의무교육을 받고 있는 학생은 퇴학시킬 수 없다.
- ② 학교의 장은 학생을 징계하려면 그 학생이나 보호자에게 의견을 진술할 기회를 주는 등 적정한 절차를 거쳐야 한다.

「초·중등교육법」 제18조의2(재심청구)

- ① 제18조 제1항에 따른 징계처분 중 퇴학 조치에 대하여 이의가 있는 학생 또는 그 보호자는 퇴학 조치를 받은 날부터 15일 이내 또는 그 조치가 있음을 알게 된 날부터 10일 이내에 제18조의3에 따른 시·도학생징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있다.
- ② 제18조의3에 따른 시·도학생징계조정위원회는 제1항에 따른 재심청구를 받으면 30일 이내에 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항의 심사결정에 이의가 있는 청구인은 통보를 받은 날부터 60일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 재심청구, 제2항에 따른 심사 절차와 결정 통보 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「초·중등교육법시행령」 제31조(학생의 징계 등)

- ① 법 제18조 제1항 본문의 규정에 의하여 학교의 장은 교육상 필요하다고 인정할 때에는 학생에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 징계를 할 수 있다.
- 1. 학교 내의 봉사
 - 2. 사회봉사
 - 3. 특별교육 이수
 - 4. 1회 10일 이내, 연간 30일 이내의 출석정지
 - 5. 퇴학처분
- ② 학교의 장은 제1항의 규정에 의한 징계를 할 때에는 학생의 인격이 존중되는 교육적인 방법으로 하여야 하며, 그 사유의 경중에 따라 징계의 종류를 단계별로 적용하여 학생에게 개전의 기회를 주어야 한다.
- ⑤ 제1항 제5호의 퇴학처분은 의무교육과정에 있는 학생외의 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 한하여 행하여야 한다.
- 1. 품행이 불량하여 개전의 가망이 없다고 인정된 자
 - 2. 정당한 이유 없이 결석이 잦은 자
 - 3. 기타 학칙에 위반한 자
- ⑥ 학교의 장은 퇴학처분을 하기 전에 일정 기간 동안 가정학습을 하게 할 수 있다.
- ⑧ 학교의 장은 법 제18조제1항 본문에 따라 지도를 할 때에는 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육·훈계 등의 방법으로 하되, 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다.

징계사유의 구체적 명시와 인격적 절차

초·중등교육법 제18조제1항에 의해 징계와 지도의 대상이 되는 행위를 학교규칙에 명백하게 규정하여야 한다. 학교규칙은 학생의 권리 보장을 적극적으로 보장하는 방식으로 규정하여야 하며, 이러한 적극적 권리보장에도 불구하고 교사의 연구와 교육활동을 방해하고 다른 학생의 교육받을 권리를 침해하는 등 교육공동체의 본질적 목적을 해하는 행위에 대해서는 최후적으로 징계의 대상이 될 수 있음을 구체적으로 명시하여야 한다.

징계의 내용 또한 학생의 인격이 존중되는 교육적 방법을 사용하여야 한다.

구분	현황	개선방안
불명확 조항의 삭제 (또는 구체화)	<ul style="list-style-type: none"> • 학교규칙이 자의적 판단이 가능하도록 모호하게 규정돼 있음. <p>【주요 불명확 개념의 예】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학생의 신분에 어긋나는 행위 - 학생으로서 품행이 방정하지 못한 행위 - 불건전한 이성교제, 풍기문란 행위 - 불미스러운 행동 - ‘지나치게 화려한 옷’, ‘검소한 옷’ 등 	<p>【구체화의 예】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 학교규칙 내 불명확 개념을 삭제하거나 상세규정 내용을 구체화하여 학생들의 규범 준수 가능성 제고 필요. - 학교 내에서 이성 간 지나친 스킨십이나 성적 문란행위를 한 경우

징계 및 지도 절차의 명시와 준수

학생징계와 지도과정에서의 적법절차 준수는 앞서 강조한 바와 같이 징계와 지도를 통해 얻어진 교육적 결과만큼이나 중요하다. 징계 및 지도의 교육적 효과가 아무리 우수하였다고 하여도, 적법절차를 준수하지 않았다면, 결과적으로는 인권침해로 인정되는 사례가 대부분이다. 이러한 이유로 많은 학교가 학생의 징계와 지도에 관한 규정을 별도로 상세히 마련하기도 한다.

【참고 : 학생징계 단계별 규칙 내용과 필요양식(예시)】

단계	규칙 내용	필요 양식
1	사안 발생	
2	사건의 내용과 경위 파악 - 조사과정, 조사 시 유의사항 등 상세 규정	[서식 1] 학생 자기변론서(진술서) [서식 2] 목격자 확인서 [서식 3] 사실 확인서(교사용)
3	선도위원회 준비 및 개최 - 사전고지 및 통지 절차, 심의절차, 심의결과처리 등 상세규정	[서식 4] 학생 사안 조사 보고서 [서식 5] 학생선도위원회 출석 요청서/의견서 [서식 6] 선도위원회 회의록
4	학교장 결재	[서식 7] 학생 선도 대장
5	징계내용 통보 - 결과의 서면통지, 재심절차 등 상세 규정	[서식 8] 조치 결과 통보서 [서식 9] 학교 내 재심의 청구서 [서식 10] 재심 청구서 (도교육청 징계조정위원회)
6	집중 관리 · 지도 -징계처분의 집행관련 상세규정	[서식 11] 사회봉사 의뢰서 [서식 12] 개인정보동의서 [서식 13] 사전 방문 확인서 [서식 14] MOU 협약서 [서식 15] 특별교육 의뢰서 [서식 16] Wee 센터 이용 보호자 동의서
7	결과 처리	[서식 17] 사회봉사 결과 보고서 [서식 18] 봉사활동 확인서 [서식 19] 특별교육 결과 보고서
8	추수 지도	[서식 20] 상담 일지 [서식 21] 추수 지도 상담 카드 [서식 22] 심층 상담 카드

초·중등교육법 시행령 제31조 제1항은 징계의 종류를 ‘학교 내 봉사, 사회봉사, 특별교육 이수, 출석정지, 퇴학’ 등 5개 종류로 명시하고 있다. 따라서 학교규칙에도 징계의 종류는 이러한 5개의 형태로만 규정할 수 있다.

일부 학교에서 ‘성찰교실 이수’를 징계 내용으로 규정하고 있거나, 강제전학이나 위탁교육 등 다른 법률이나 다른 교육 방법으로 규정된 내용을 징계의 종류로 규정하고 있는데 이는 징계와 지도, 다른 법률의 교육조치 등을 제대로 구분하지 못해 생긴 오류라고 할 수 있다.

영역	현황	개선방안
징계의 종류	<ul style="list-style-type: none"> 초·중등교육법 시행령 제31조 제1항 각 호 외의 징계종류를 잘못 규정하고 있음. <p>【OO고 규정 예】 제00조(종류)징계종류는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 훈육·훈계 및 성찰교실 2. 강제전학 3. 위탁교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생징계는 초·중등교육법 시행령 제31조 제1항 각호에 따라 ‘학교 내 봉사, 사회봉사, 특별교육, 출석정지, 퇴학(고등학교)’만 가능함. • 훈육·훈계, 성찰교실 등 법령에 따른 징계가 아닌 교육 방법은 ‘징계 외 생활교육방법’으로 규정하여야 함 • 징계 외 지도방법 등에 관하여는 「평화로운 학급공동체 워크북」 참고 (* 경기도교육청 홈페이지 →통합자료실→학생생활인권과→“평화로운 학급공동체 워크북 활용” 또는 경기학생인권의광장→그외자료→“평화로운 학급공동체 워크북 활용”)
과도한 징계등 조치	<p>【OO초 규정 예】 제00조(학생징계)</p> <p>④ (가정학습) 사회봉사 및 특별교육이수를 거부하거나 그 이상의 선도를 받은 학생은 교육상 필요한 경우에 일정 기간 동안 가정학습을 명할 수 있다. 가정학습기간에 선도 대상학생은 다른 학생과 격리(성실하게 수행할 의무, 시간엄수, 장소제한, 접촉금지, 반성문작성 등)조치될 수 있음을 안내하고 이를 위반하거나 가정학습과제를 해결하지 못할 경우 추가 선도 조치될 수 있음을 사전에 고지한다. 가정학습기간에는 무단결석으로 처리한다.</p> <p>【OO중 규정 예】 제14조(종류와 기간) 선도의 종류와 기간은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학교 내 봉사: 등교하여 수업을 받고 방과 후에 담임교사, 학년부의 지도를 받아 3~7일(6~14시간) 동안 학교 내에서 봉사활동을 실시한다. (방과 후 활동에는 환경미화, 교재교구 정비, 특별 과제물 등을 부과하고 매 수업 시간 종료 후에 반성일지를 작성하여 담임교사에게 제출하고, 가정에서 반성문을 작성한 다음 학부모, 담임교사, 학년부장의 지도를 받아 담임에게 제출하고 지도를 받는다.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생 징계의 내용을 법령과 달리 규정하거나 가중하여 규정하는 것은 불가하므로, 법령의 범위 내에서 관련 규정을 삭제하거나 개선 하는 것이 타당함. • 환경미화 등 활동 이외에 매 수업시간 종료 후 및 가정에서 반성문을 작성하여 제출하도록 하는 것은 과도한 조치이므로 개선 필요.

학생징계와 지도 방법으로서의 ‘체벌’ 허용 여부

민주주의와 인권보호 실현을 위한 교육 : 헌법재판소의 결정례(2005헌마1189)

- 징계방법으로 체벌은 원칙상 허용되지 않고, 기타 지도방법으로도 훈육·훈계가 원칙이다.
- 교사가 이를 무시하고 직무상의 재량이라는 이유로 멋대로 체벌을 가하는 행위는 특별한 사정이 없는 한 사회통념상 용인되기 어렵다. 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 직무인 것이다.

학교 현장에서는 학생지도의 어려움을 호소하고, 체벌의 효과를 인정하면서 교육상 불가피한 경우 정당 행위로 체벌이 허용될 수 있다고 주장하는 견해가 있다. 그러나 유엔아동권리위원회는 우리나라에 대해 1996년 권고 이후 학교에서의 체벌은 비민주적 인권침해 행위이므로, 법률과 교칙에 체벌 금지를 명시할 것을 지속적으로 권고하고 있다.*

이에 따라 우리나라 헌법재판소도 앞선 시간에 언급한 바와 같이 체벌로써 징계하는 것은 원칙적으로 금지되어야 함을 설시하고, 교사가 먼저 민주적 절차와 인권을 중시하는 모범을 보여야 한다고 결정한 바 있다.

이러한 권고와 결정 등에 따라 2007년 「초·중등교육법」 시행령에는 “도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다.”라고 체벌금지를 명시하였다. 따라서 체벌은 어떠한 이유에서도 위법한 교육 방법이므로 사용되어서는 아니 되는 것이다. 교사의

* 유엔아동권리위원회(2011.10.6.), 대한민국 3,4차 정부보고서에 대한 아동의 권리에 관한 협약 최종 견해: 대한민국(CRC/C/KOR/CO/3-4) : 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 개정하라는 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.

체벌행위는 「학교폭력 예방법 및 대책에 관한 법률」상 학교폭력에 해당하며, 「아동학대범죄처벌법」에 따라 아동학대 범죄로 처리되고 있기도 하다.

이러한 이유로 학교규칙에 체벌금지 규정을 명시하여 교원들의 인권의식을 제고하고, 혹시나 있을 수 있는 체벌 사고를 미연에 방지하는 것이 바람직하다.

3 학교 내 인권침해 예방을 위한 연구와 실천 방안

1) 학생 생활교육을 통한 학생인권 보장

학생 생활교육을 진행하다 보면 의도하지 않은 인권침해나 차별문제에 이르는 경우가 자주 발생한다. 오히려 학생 생활교육에 열정이 높을수록 잠재적 인권침해의 위험성도 높아지게 되어, 결국 학교에서는 학생 생활교육을 담당할 교사를 구하기 어려운 상황이 비일비재하다. 또한 학급담임교사 역시 생활교육의 어려움 등을 이유로 기피하는 현상이 높아지고 있는 게 학교의 현실이다.

이러한 현상이 깊어지고 있는 것은 학생과 보호자의 인권의식이 날로 높아지고 있음에도, 학교 현장의 교원들은 민주시민 교육, 인권보호 중심의 교육이념보다도 입시 위주의 성과주의적 결과 내기에 내몰려 있기 때문일 수도 있다.

최근 우리 사회는 아동의 인권을 엄격하게 보호하기 시작했으며, 그 보호체계의 중심에 학교를 두고 있다. 과거에는 좋은 상급학교에 진학을 많이 시킨 학교가 좋은 평가를 받았다. 하지만 지금의 학교는 학업 향상은 물론 사회적 돌봄, 학교폭력으로부터 보호 등 신체 및 심리적 안전 교육까지 책임지는 아동인권 보호의 종합교육 공간으로서 역할을 해야 하며*, 바른 인생과 민주 시민의 자질을 기르는 종합적 책무를 효과적으로 수행해야 좋은 학교라는 평가를 받는다.

따라서 교직원은 이제 교육기본법, 초·중등교육법 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.

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

2) 민주적 학교규칙 운영을 위한 실천 방안

(1) 학생 중심의 활동

가) 프로젝트 수업 계획

① 운영 목적과 방향

- 행복한 학교생활, 평화로운 교실을 학생들이 스스로 만들어갈 수 있는 토대를 마련한다.
- 학생들이 수업시간 중 과제의 하나로 학교생활인권규정과 관련된 다양한 프로젝트를 수행함으로써 학교생활인권규정에 대한 이해와 참여를 높인다.
- ‘범교과 프로젝트 수업’을 추진함으로써 수업혁신의 영역을 확대하고, 학생들이 다양한 방식으로 학교생활인권규정을 검토하고, 이해할 수 있는 기회를 제공한다.
- 수업시간 중 학교생활인권규정에 관한 프로젝트 활동을 함께 할 연구팀을 구성한다.
(공모, 학년별 팀 구성 권장)
- 프로젝트 수업의 시기, 내용, 방법 등은 ‘학교생활인권규정 프로젝트 수업 연구팀’에서 결정하고, 각각 역할 분담에 따른 프로젝트 활동을 수업 중에 실시한다.
- 3월 말까지 세부계획을 수립하고, 준비하여 4월초에 ‘학교생활인권규정 프로젝트 수업 주간’을 설정하여 집중 실시한다.
- 프로젝트 수업 결과물은 전시도 하고, 학교생활인권규정 공청회를 통해 종합·발표한다. (종합보고서 책자 등은 방학 중 작성, 인쇄함)

② 세부계획

주요 영역(선택)	관련 교과	수업중 주요 활동 내용(선택)
학교생활인권규정 관련 예술적 표현	음악, 미술, 체육 등	• 패러디, 홍보물, 포스터, 모자이크, 만화 등 다양한 음악적 표현, 조형물 제작 등
학교생활인권규정 관련 글쓰기 수업	국어 등	• 에세이, 시, 체험수기, 노래가사 바꾸기, 콩트
학교생활인권규정 관련 주제 토론 수업	사회, 도덕 등	• 학교생활인권규정의 의미, 방향 등 미니 토론회, • 인터뷰 보고서, PPT 만들기, 설문지 만들기, 퀴즈 만들기 등
동영상, UCC 제작 실습	기술, 과학 등	• 관련 사진, 비디오 등을 모아 동영상 제작하기, 소품 만들기
영어로 표현하기	영어 등	• 학급, 학교생활인권규정을 영어로 쓰고 말하기, 영어 노래 표현, 회화 대본 만들기
기타	동아리 등	• 연극(무언극, 가면극 등), 역할극 등

나) 학생 인권동아리 활동

- 학교생활에서 일어나는 인권침해 사례를 수집하고, 인권 개선 방안을 만들기 위해 구성한다.
- ① 인권동아리 회원들은 학교 내에서 인권 관련 현안에 대해 지속적으로 모니터링하고 인권 개선을 위한 방안을 마련한다.
- ② 인권동아리는 학생자치회와 함께 학교 내 인권 사안과 관련하여 정기적인 모임을 갖고 개선 방안을 학교에 제안한다.
- ③ 인권동아리는 학교생활인권규정의 개정이 필요한 사항들은 학생자치회를 통해 규정개정심의위원회에서 논의될 수 있도록 한다.
- ④ 학교공동체 구성원이 서로 존중하는 문화가 정착될 수 있도록 다양한 프로그램을 운영한다.

(2) 보호자 활동 : 학부모 인권모니터링단 활동

- ① 학부모회 등은 학교공동체의 주체로서 학교 교육활동을 지원하고, 참여할 수 있는 방안을 모색한다.
- ② 학부모회 등은 운영 규정에 따라 월별, 분기별 모임을 가지며, 오프라인 활동과 함께 인터넷 카페 등을 통한 온라인 모임을 병행할 수 있다.
- ③ 학교차원에서 행해지는 교육활동 중 불합리한 사항에 대한 개선을 건의할 수 있으며, 필요한 경우 학교생활인권규정 제·개정안을 채택하여 규정개정심의위원회에 제출하도록 한다.

(3) 교사 활동 : 전문적 학습공동체 운영

학교 내 학생생활교육이 학생에게 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 많은 교원의 경험과 가치, 전문성 등이 바탕이 되어야 하며, 학교별·학년별·학생 유형별 특성에 따른 다양한 방법이 모색되어야 한다. 또한 학생생활 교육의 공정성이 확보되어야 하고, 생활교육 방법과 내용에 대한 교무실의 연대와 공유가 필요하기도 하다.

따라서 '교원들이 동료성을 바탕으로, 함께 교육과정을 연구하고, 함께 수업개발을 실천하며, 대화하고 협의하는 과정에서 함께 성장하며, 현장 문제를 해결하여 학교 교육력을 제고함을 목적'으로 하는 교원의 전문적 학습공동체 운영 주제로 '학생생활교육', '상담지도', '민주시민교육' 등의 논의되는 것은 매우 적합한 것이다.

더 나아가 생활교육의 공정성은 '학교 안 학습공동체' 운영을 통해, 다양성과 전문성은 '학교 밖 학습공동체' 운영을 통해 확보할 수 있을 것이다.

【참고 : 학생생활교육 관련 Q&A】

Q1. 흡연 의심학생에 대하여 담배 소지 등을 확인하기 위해 소지품 검사를 실시할 수 있나요?

A. 학생의 동의를 얻어 소지품 검사를 실시할 수 있습니다.

교육목적상 정당한 사유가 있다면 학교생활인권규정에 정한 절차에 따라 최소한의 범위 내에서 소지품 검사를 실시할 수 있습니다.

다만, 소지품 검사를 거부하는 학생에 대해 검사를 강행하기보다는 해당 학생에 대한 즉시 분리나 보호자 통지 등의 교육조치를 진행하고, 거부행위에 대해 별도의 선도조치가 필요한 경우에는 규정에 정한 절차에 따라 지도하는 것이 바람직할 것입니다(학교생활인권규정 예시안 중 소지품 검사 관련 예시안 참조).

Q2. 바른생활부(또는 생활지도부, 학생선도부 등) 소속 학생이 학생지도를 직접 수행하거나 교사의 지도행위를 보조할 수 있나요?

A. 학생 상담과 지도 등 학생 생활교육은 교원이 아닌 학생은 할 수 없는 일입니다.

교권의 내용인 수업권, 평가권, 지도권(징계권 포함) 등은 교사의 고유한 권한입니다. 수업이나 평가를 학생에게 위임할 수 없는 것처럼, 학생지도 역시 학생에게 위임할 수 없습니다.

즉, 학생 생활지도는 교사의 고유 권한이므로 교사가 직접 생활교육을 진행해야 하며, 이를 학생에게 위임하거나 보조하게 해서는 안됩니다.

이러한 이유로 경기도교육청은 2015년 이후 학생자치기구의 조직이 학생을 지도하거나 교사의 학생 지도를 보조하는 모든 행위를 금지한 바 있습니다.

Q3. 선생님들의 공간인 교무실을 학생들에게 강제로 배정해서 청소하도록 하는 것은 인권침해 아닌가요?

A. 국가인권위원회는 2019년 결정에서 “교직원이 주로 사용하는 공간에 대하여 학생에게 비자발적 방법으로 청소를 배정하는 것은 헌법 제10조에서 보장하고 있는 소극적으로 행동하지 않을 자유를 포함하는 진정한 일반적 행동자유권을 침해하였다고 판단된다.”라고 하였습니다.

교육의 목적이 단순히 지식을 습득하기 위한 학습에만 있는 것이 아니며 청소는 일상생활에서 이루어져야 할 생활습관이라는 교육적 의미에서 학교가 학생들에게 청소를 지도하는 것은 그 필요성이 인정됩니다. 그러나 이러한 측면에서 교육활동의 일환으로 실시하는 청소는 학생들이 사용하는 교실의 청소나 과학실, 음악실, 미술실 등의 사용 후 뒷정리를 하도록 교육하는 것으로도 충분할 것으로 보입니다. 따라서 교실 등 학생들이 사용하는 공간 외의 다른 공간의 청소를 배정할 경우에는 학생들의 자발적인 신청에 의해 하도록 하고, 이를 교내 봉사활동 시간으로 인정하는 방법 등으로 하는 것이 보다 교육적 측면에서 더욱 적절할 것입니다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2012), 「인권친화적 학교문화 조성을 위한 권고」
- 교육부(2016), 「학교규칙 운영 매뉴얼」
- 경기도교육청(2011), 「학생인권상답사례집」
- 경기도교육청(2012), 「학생인권상답사례집」
- 경기도교육청(2018), 「학교생활인권규정 운영 안내」
- 경기도교육청(2020), 「학교 안 전문적 학습공동체 운영 이해자료」

“

‘인권’이 추상적 관념과 머릿속의 지식에 머물지 않고, 실제의 우리 삶에서 작동하려면 끊임없는 성찰과 실천이 뒤따라야 합니다. 불가피하게 누군가의 권리를 제한할 때는 특별한 관심이 필요합니다. 일상에서 권리와 권리가 충돌하는 상황에서는 어느 특정인의 정당 제시에 기대지 않고, 공동체가 함께 고민하며 해법을 찾아가는 노력이 필요합니다.

”

인권, 학교에 물들다

조성범 경기 공내중학교

인권친화적 학교를 향한 여정

교사와 학생들에게 “언제 가장 행복하냐”라고 물으면 공통적인 대답은 “존중받고 있다고 느낄 때”입니다. 자기 자신이 누군가에게 존중받고 있다는 사실을 가슴으로 느낄 때 비로소 자신이 존엄한 존재라는 것을 인식하게 되기 때문입니다. 인간으로서의 존엄과 가치를 확인하는 것에서 인권은 시작합니다.

인권친화학교란 교육과정 운영, 학교경영과 조직 구성의 핵심으로 인권의 가치를 반영하는 학교를 말합니다. 학교 구성원이 함께 인권감수성을 높이고 실천함으로써 공동체의 정의를 세우는 것을 목표로 합니다. 지위나 역할에 얽매이지 않고 서로 존중하고 참여함으로써 수평적인 소통 문화가 정착하고, 어느 누구도 차별과 배제가 없는 학교를 지향합니다. 인권의 가치와 원칙이 교육과정 운영의 핵심이며, 학교생활의 모든 영역을 인권의 가치와 개념으로 규정하는 학교가 바로 인권친화학교라 할 수 있습니다. 학생들이 교실 안팎에서 인권을 풍부하게 학습하고 경험하고 실천할 수 있는 학교를 추구합니다.

지난 2년간 기존의 경직된 학교문화를 걷어내고 학교 구성원들이 인권을 학습하면서 존중, 평등, 참여, 자치를 핵심가치를 내면화하고, 이를 토대로 ‘인권친화학교 만들기’를 추진해왔습니다. 학교 구성원이 함께 인권의 보편성을 확인하고 학교 구성원 누구도 소외와 배제 없이 교내 의사결정 구조에 참여함으로써 공동체의 정의를 회복하고 협력적인 활동과 교육과정 운영이 가능해졌습니다.

인권이 학교에 물들기까지의 과정은 ‘구성원 간 소통의 통로 구축’ → ‘학교 비전과 가치 공유’ → ‘학생 인권교육(교육과정 연계)과 교사 인권연수를 통한 인권감수성 향상’ → ‘작은 것에서부터 내 권리 찾기’ → ‘관행 깨기와 민주적 학교문화 확산(교직원회의 실질적 의결기구화)’ → ‘각 위원회 교육주체의 활발한 참여 보장’ → ‘인권친화학교로 거듭나기’ 등의 절차로 진행하였습니다.

구성원 모두가 함께 했던 2년의 과정을 가감 없이 담담하게 서술하고자 합니다. 인권친화학교를 꿈꾸는 분들께 참고가 되길 바랍니다.

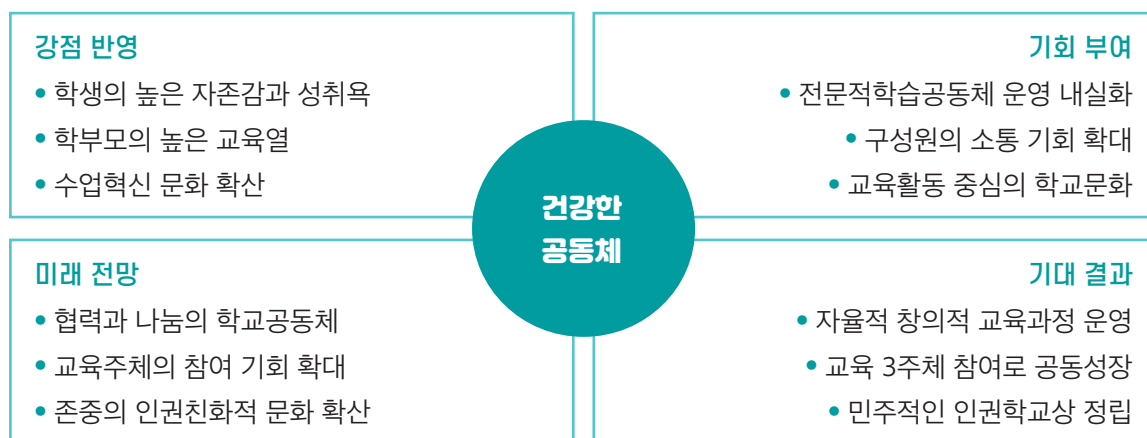
1 소통으로 인권의 문을 두드리다

2010년 공포된 경기도학생인권조례에 의하면 매 3년 주기로 학생인권실천계획을 수립하고 이행해야 합니다. 저는 제1차 경기도학생인권실천계획(2011~2013년) 수립에 직접 참여한 사람으로서 이 계획이 학교에서 제대로 실천되고 있는지 관심이 많을 수밖에 없었습니다. 2019년 전직하면서 마주한 학교는 자치와 인권의 수준이 학교별 편차가 컸습니다. 제가 근무하는 학교부터 인권친화학교를 만들어보자고 구성원들과 마음을 모았습니다.

궁내중학교는 경기도에 위치한 인구 27만의 중소도시 군포시 수리산 자락에 위치한 28학급 규모입니다. 수리산의 자연환경을 배경으로 쾌적하고 안정적인 교육환경의 장점이 있고, 학생과 학부모의 선호도가 높은 학교이기도 합니다.

2019년 혁신공감학교로 지정되어 혁신학교 준비과정을 거치고 2020년부터 혁신학교로 지정받아 교육과정을 운영하고 있습니다. 혁신공감학교를 시작으로 새로운 학교문화와 수업혁신으로 학교에 활기를 불어넣으려는 노력을 시작하였고, 첫 번째 작업은 학교의 교육여건을 분석하는 일이었습니다. 객관적인 분석을 통해 해법의 실마리를 함께 찾아보려는 취지에서 출발하였습니다.

<궁내중학교의 여건(SWOT분석)>



궁내중학교에 대한 지역 세간의 평은 ‘학생과 학부모가 선호하는 학교, 반면에 교사는 기피하는 학교, 학부모의 민원성 요구가 많은 학교’라는 것이었습니다. 구성원들은 먼저 학교의 여건을 객관적으로 알기 위해 SWOT 분석을 시작했습니다.

학부모들의 학교교육에 대한 관심도가 높은 만큼, 학부모의 학교참여를 긍정적으로 변화시킬 필요성을 느꼈습니다. 학부모의 이기적 요구가 아닌 공교육의 질을 높이고 학생과 학부모의 만족도를 높이기 위한 방안을 찾고자 노력하였습니다.

SWOT분석 결과 우선 해결해야 할 문제는 소통의 부재였음을 확인했습니다. 교사 간 협력문화도 부족했고, 특히 학교와 학부모 간 소통의 통로는 마치 동맥경화처럼 막혀 있었습니다. 그러다 보니 학교를 불신한 학부모들의 민원제기가 많았고, 교사들은 학부모 민원에 민감하게 반응하며, 민원 대응을 위해 행정업무 절차와 매뉴얼에 집중하는 모습이었습니다. 학교의 교육활동이 경직될 수밖에 없는 조건이었습니다. 이를 해소하는 것이 가장 중요한 과제였습니다.

2 공통의 가치관 세우기

교육주체별 소통에서 대토론회로

학부모와의 소통은 학부모회 임원진과 정례모임을 추진하였습니다. 학부모회는 임원진 16명(전체 학부모회 임원진 4명, 각 학년별 4명)이 참석하고 학교에서는 교장, 교감, 행정실장, 학년부장 등이 참석합니다. 학부모회 임원진들께는 각 학년 학부모들의 궁금증과 요구사항을 사전에 수렴해달라는 요청을 드렸습니다.

학생과의 소통은 학생자치회 운영위원을 중심으로 정담회를 추진하고 학생들의 요구사항을 수렴해 반영하도록 노력했습니다. 생활규정 개정, 교복 변경 등 학생들의 학교생활 불편함을 해소하는데 주력했으며, 각종 위원회에 학생 참여를 보장하고 학생들의 주장이 위축되지 않고 제대로 반영될 수 있는 위원회 구조에도 변화를 쫓았습니다.

교사와의 소통은 학년별, 교과별 협의를 확대하고 교육활동과 무관하고 관행적으로 이어오는 불필요한 행정업무를 덜어내는 노력을 했습니다. 소통의 기회를 확대하자 오해가 풀리고 서로의 입장을 이해하고 학부모의 민원성 요구가 현저히 줄어드는 효과도 있었습니다.

각 주체별 소통의 기회를 확대하면서 3주체가 소통하고 협력하는 관계 정립이 최종 지향점이

었습니다. 2019년 대토론회는 3주체 모두가 동의하는 공통의 학교비전을 세우는 목표를 설정했습니다. 철학과 비전을 함께 만들어 공유한다는 것은 결국 모두가 같은 방향을 바라본다는 의미입니다. 민주적이고 인권친화적인 학교를 만들기 위해서는 다양한 구성원들과 협의가 가장 중요한 일이라고 믿고 있습니다.

학교비전을 세우기 위한 첫 단계로 학생을 대상으로 슬로건 공모전을 실시했고, ‘홀로 당당하고 함께 조화롭게’가 선정되었습니다. 이를 토대로 교육주체 대토론회를 거쳐 최종 확정된 학교비전은 ‘스스로 당당하고 조화로운 교육공동체’였고, 학교교육의 목표를 ‘학생의 인권 및 미래역량 신장과 행복교육 실현’으로 설정하였습니다.

이러한 비전과 목표실현을 위해 다섯 가지의 추진내용을 확정하고, 이를 다시 학년별 목표에 따른 세부 실행전략을 수립하였습니다.

- 학생 참여 중심의 수업 혁신
- 수업나눔과 성찰을 통한 수업 성장
- 교육과정 - 수업 - 평가 일체화를 통한 역량 강화
- 실천적 민주시민교육 운영
- 진로, 진학교육 강화

매년 1회 실시하는 대토론회는 공론의 장이자 참여민주주의를 직접 체험하는 학습의 장이기도 합니다. 2019학년도 대토론회를 통해 확정된 학교비전, 교육목표, 학년목표는 다음과 같습니다.

학교비전	스스로 담당하고 조화로운 교육공동체		
교육목표	학생의 인권 및 미래역량 신장과 행복교육 실현		
구분	핵심가치	학년별 목표	목표달성을 위한 실행전략
1학년	적응(관계) 진로	관계를 통해 중학교 생활에 적응하며 진로탐색에 힘쓰는 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 중학교생활에 대한 OT • 회복적생활교육을 통한 존중과 배려의 학급문화 • 진로목표 설정 및 다양한 분야의 직업탐구 기회 제공 • 수련활동(심성훈련 및 사회성 훈련) • 평화공동체를 위한 학급규칙 만들기 • 교육과정 재구성을 통한 인권교육 강화
2학년	존중 공감	서로를 존중하며 존엄성을 지키는 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 올바른 언어 사용하기(차별과 혐오의 언어 배제하기) • 사소한 타인의 권리부터 존중하기 • 평화공동체를 위한 학급규칙 만들기 • 교육과정 재구성을 통한 인권교육 강화
3학년	민주시민 의식	인격권과 민주시민의식을 갖춘 학생	<ul style="list-style-type: none"> • 마음일기를 통한 자아존중감 높이기 • 생활속 민주주의 실현을 위한 실천방안 • 직업탐색과 진학 로드맵 • 평화공동체를 위한 학급규칙 만들기 • 교육과정 재구성을 통한 인권교육 강화

2020학년도와 2021학년도는 Covid19상황을 고려하여 비대면으로 개최하였습니다. 대토론회 과정을 소개합니다.

대토론회 준비 사전 협의회	각 주체별 사전협의회	대토론회 홍보 및 참가 신청 안내	대토론회 실시	결과 공유 및 안내
대주제 및 실시방법 논의	세부주제 및 토론을 위한 질문 선정	가정통신문 (설문조사) 발송을 통한 홍보 및 참가신청 안내	비대면(Zoom)으로 대토론회 실시	대토론회 결과 분석 및 사후 평가회 실시, 학교구성원 안내

학교의 비전과 철학은 매년 점검해야 합니다. 사회는 끊임없이 변하고, 학교구성원도 매년 변하기 때문입니다. 학교구성원 모두가 동의하는 과정이 필요하다는 생각으로 매년 대토론회를 개

최하고 있습니다. 토론회 진행 과정에서 혹시 학생들의 의견표현이 위축되지 않도록 세심한 배려가 필요합니다.

3 학생을 보는 패러다임의 변화

인권친화학교로 가는 길의 첫 화두는 ‘학생인권’입니다. 학생인권 담론의 주요쟁점은 학생을 대하는 관점의 차이입니다. 즉 그들을 권리의 주체로 볼 것인가 아니면 보호의 대상으로 볼 것인가입니다. 교직원과 학부모가 먼저 학생을 바라보는 인식의 전환을 시도하였습니다.

기존의 우리 관념은 학생(아동)을 보호의 대상으로 보는 것이었습니다. 나이가 어려서 정신적으로 미성숙하다는 전제가 암묵적으로 통용되었던 까닭입니다. 학생은 어른에게 종속된 존재로 인식했습니다. 이처럼 미성숙하고 완전하지 못한 존재로 인식되는 순간 그들의 권리는 성인이 되는 순간까지 저당잡히게 됩니다.

학생에 대한 일방적인 규제와 요구는 ‘지도’ 또는 ‘교육’이라는 이름으로 자연스럽게 이루어집니다. 이는 학생은 미성숙하다는 고정관념을 강화하면서 이른바 ‘미성숙의 악순환’을 가져옵니다. 즉 미성숙하다는 관념은 학생을 보호하고 통제하는 수단의 근거로 작동합니다. 보호와 통제는 학생의 참여와 실수할 기회마저 차단합니다. 실수와 성찰을 통해 성장해야 하는 학생은 성숙할 기회도 책임질 기회도 잃게 됩니다. 이는 결국 학생의 미성숙화와 무책임화를 기정사실화하고 공고히 하는 결과로 이어질 수 있습니다.

그러나 학생은 단지 아이에서 어른으로 성장하는 과정에 있을 뿐입니다. 단지 나이가 어리다는 이유로 권리를 제약하는 것은 헌법정신에 어긋나고 UN 아동권리협약이나 세계인권선언과도 배치되는 일입니다. 학생도 엄연한 권리의 주체이며 차별없이 행복과 복지를 누릴 수 있다는 것을 받아들여야 합니다.

학생을 안전하게 보호하는 것은 우리사회의 당연한 책무입니다. 그들은 보호의 대상입니다. 그 보호가 어른들의 자애심에 비롯된 자선적 행위가 아닌, 권리의 주체로서 평등성을 지켜주기 위한 권리적 요구이어야 합니다.

4 교육주체들의 권리 찾기

인권은 권리담론에서 출발합니다. 우리가 인권을 학습하는 이유는 자신의 권리를 스스로 보호하며, 타인의 권리를 존중하기 위함입니다. ‘인권’은 매우 추상적 개념입니다. 인권을 단지 관념적으로 이해하는 것을 넘어 자신의 권리를 행사함으로써 얻는 자존감이 타인의 권리를 존중할 수 있는 역량으로 발현되고, 더 나아가 불의와 부조리를 외면하지 않는 용기를 지닐 수 있도록 해야 합니다.

매년 실시하는 학교민주주의 지수 결과를 통해 인권 관련 내용에서 교사와 학생간 인식의 간극이 있음을 확인하였습니다. 이는 모든 학교에 공통적으로 나타나는 현상이기도 합니다. 학교의 일상생활에서 학생의 인권이 존중되고 있느냐는 질문에 그렇다고 답한 비율은 교사가 학생보다 훨씬 높은 비율로 나타납니다. 교사들은 제도와 시스템을 근거로 판단하지만, 학생들은 실제 본인들이 생활에서 겪은 경험이 판단의 근거가 되기 때문입니다.

관행에 멈춘 교사 권리, 작은 것부터 돌아보기

교사에게는 교사 개인으로서 누려야 하는 권리(인권)와 교사의 직무를 수행하는데 필요한 권한(교권)이 보장되어야 합니다.

교사 개인의 사생활도 보장되어야 하고, 휴식할 권리도 누려야 합니다. 따라서 복무상 연가, 조퇴 등은 교사가 누릴 수 있는 당연한 권리입니다. 물론 교사라는 직무수행에 지장을 주지 않아야 한다는 전제가 필요합니다. 수업과 교육활동에 지장을 주지 않는다면 누구나 연가, 병가, 조퇴 등의 권리를 자유롭게 사용할 수 있어야 합니다. 그러나 그간의 관행은 사전에 대면보고를 하고 결재권자의 허락을 받은 후 NEIS에 상신하는 절차였습니다. 대면보고를 생략해 절차를 간소화하고 전결규정을 개정해 전결사항을 확대하였습니다. 이러한 일련의 과정을 통해 교사들이 자신의 권리에 쉽게 접근하도록 하였습니다.

또한 교사의 교권을 보장하기 위해 자유롭게 연구할 수 있는 여건과 환경조성을 위해 교사 스스로 개선해야 할 요소를 발굴해서 바뀌나갔습니다. 그리고 교육활동에 필요한 기자재, 학습자료 등의 구입 절차도 간소화하고 권한을 교사들에게 위임하였습니다.

교사 스스로 자신의 권리를 누리면서 권리영역이 확장하면 자연스럽게 학생의 권리를 돌보게 됩니다. 교직원연수를 통해 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권

리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라는 헌법 제10조의 가치를 공유했습니다. 이 헌법 정신은 교사에게 학생의 인권을 보장할 의무가 있음을 보여주고 있다는 취지를 이해하는 과정으로 삼았습니다.

5 교문앞에서 멈춘 학생 권리 찾기

학생인권은 교문 앞에서 멈춘다는 말을 자주 듣습니다. 학생인권 조례 제정 이후 기존의 교문 지도가 사라졌습니다. 그러나 일부 학교에서는 여전히 학생맞이(교문맞이)의 형식을 빌어 변형된 형태의 교문 지도를 하는 경우도 있습니다.

등교 시간에는 학교 앞 횡단보도 교통안전 지도를 제외한 어떤 것도 하지 않기로 합의했습니다. 다만 학생자치회가 계획하고 추진하는 캠페인 활동만 하기로 했습니다. 이러한 행사도 온전히 학생자치회 자율에 맡겼습니다. 현재는 학교장이 학생맞이를 하고 있으며, 인사나눔 외에 생활지도로 이유로 학생에게 주의나 훈계를 하는 방식은 일체 금하고 있습니다.

학생의 휴대전화 소지 문제는 어느 학교나 가장 민감한 문제입니다. 이 역시 토론의 과정을 거쳐 국가인권위원회의 ‘학생의 휴대전화 일괄 수거 금지 권고’를 수용하기로 결정하였습니다. ‘수업 시간 사용금지’를 원칙으로, ‘자율적 반납’으로 합의하였습니다. 이에 학교에서는 각 교실에 충전과 자외선 살균 기능이 있는 휴대전화 보관함을 설치하여 학생들에게 편의를 제공하였습니다.

권리담론을 넘어 인권교육으로

권리담론을 중심으로 자신의 권리찾기를 통해 자아존중감을 높였다면, 그 다음은 타인의 권리 존중을 위해 인권교육이 필요합니다. 인권친화학교로 가는 첫걸음이 인권교육입니다. 인권교육은 인간의 존엄과 권리에 대한 감수성을 키우는 데 목적이 있다고 합니다. 따라서 인권교육은 개인과 공동체의 역량을 강화하고, 타인의 권리를 존중하고 옹호하며, 또한 자신의 권리를 행사하고 누리는데 필요한 지식과 태도, 가치관과 역량을 갖추게 하기 위한 참여적 활동이어야 합니다.

인권교육은 교육과정과 연계하여 실시합니다. 2월말 새학기 준비 워크숍은 교육과정재구성에 가장 많은 시간을 할애합니다. 교육과정 재구성을 통해 10차시(노동인권 포함) 내외의 시간을 확보하였습니다.

인권교육을 위해 구성원이 인권교육의 원칙과 방향을 합의하고 공유하는 과정을 먼저 진행하였습니다. 연수와 워크숍을 통해 인권교육의 원칙을 세우고 공유하였습니다. 여기서 세운 원칙은 세 가지입니다. 그것은 인권에 대한 교육, 인권을 통한 교육, 인권을 위한 교육입니다. 원칙을 합의한 후에 인권교육에 반영할 가치를 존중, 소통, 용기, 자치와 참여, 연대와 실천, 환경 등 6가지로 확정하였습니다.

인권에 대한 교육은 인권규범, 원칙, 규정과 이들의 근간이 되는 인권의 가치에 대한 지식과 정보를 제공하여 이해를 높이는 교육을 의미합니다. 인권교육을 통해 참여자들이 인권에 대해 기본적인 지식을 습득하고 인권에 매력을 느낄 수 있어야 합니다. 인권의 가치를 통해 세상을 바라보는 힘을 길러주어야 합니다. 인권에 대한 지식과 경험의 습득은 인권이 결코 추상적인 관념이 아닌 우리 삶의 문제, 나의 현실의 문제임을 자각하게 됩니다.

인권을 통한 교육은 교육자와 학습자(교사와 학생) 모두의 인권을 존중하는 통합적이고 참여적이며 민주적인 방법을 통한 교육을 의미합니다. 교육 방법부터 인권적이어야 합니다. 솔직하게 자신의 이야기를 풀어낼 수 있는 분위기 조성이 매우 중요하죠. 망설임과 주저함을 극복하고 자기 느낌이나 생각, 경험 등을 솔직하게 풀어놓을 수 있는 분위기 조성이 중요함을 교사들이 공유합니다. 교육환경도 인권적이어야 합니다. 인권교육은 교사의 일방적인 강의를 듣고 끝나는 게 아니라 학생들의 다양하고 역동적인 참여와 활동으로 이루어지도록 설계합니다.

인권을 위한 교육은 시민 모두가 자신의 일상 속에서 인권을 실천하고, 자신의 권리를 누리고 행사하며 타인의 인권을 존중하고 옹호하도록 실천역량을 강화하는 교육을 말합니다. 학생들에게 인권을 위해 실천할 수 있는 힘을 주어야 합니다. 바람직한 인권교육은 학생들에게 새로운 고민거리를 제공합니다.

6 자치와 참여로 인권의 밑돌을 놓다

교직원의 인권연수와 학생 인권교육을 통해 각 개인의 인권감수성이 향상하면 나와 타인의 권리가 소중함을 알고 그것을 지키고 존중하려는 태도를 지니게 됩니다. 그런 면에서 인권교육은 인권친화학교를 짓는 과정 중 토대를 쌓는 일입니다. 토대가 마련되었다면 그 위에 한 층씩 벽돌을 쌓아 올려야 합니다. 즉 인권친화학교가 정착하려면 이를 뒷받침할 수 있는 학교문화와 시스템

이 필요합니다.

우리가 주목한 것은 바로 ‘학교민주주의’였습니다. 자율과 소통의 수평적 관계, 존중과 배려의 협력적 관계, 자치와 참여를 통한 연대와 실천의 학교문화로 나아가는 여정에 구성원이 동행하게 되었습니다.

존 듀이(John Dewey)(1859-1952)는 “평등은 자유 혹은 권력의 분배를 요구하는 것이다. 권력의 균등한 분배를 통해 사회 속 개인은 자신의 완전한 발전을 꾀할 수 있다.”라고 말했습니다. 권력분배의 궁극적 지향점은 개인은 물론 구성원 전체가 함께 성장하는 것이었습니다.

학교민주주의는 학교의 모든 구성원이 주인으로서 자율과 자치를 통해 현안을 함께 논의하여 실천방안을 구체화하고, 실행한 결과를 공동으로 책임지며 함께 성장하는 것입니다. 학교자치는 학교 일을 학교 구성원인 학생, 학부모, 교직원이 스스로 책임지고 처리하는 것을 말합니다. 그러므로 학교민주주의와 학교자치는 서로 떨어질 수 없는 관계입니다.

학교민주주의를 정착시켜 학생, 학부모, 교직원에게 권한을 분산하고 구성원 누구나 자신의 이야기를 할 수 있는 환경을 만드는 데 힘을 모았습니다. 학교자치를 통해 구성원이 스스로 학교 일에 참여하고 책임지는 구조와 문화를 만들어가는 과정이었습니다. 그것은 살아 있는 우리의 이야기를 만드는 과정이었습니다.

교직원자치회, 실질적 의결기구로 작동하다

교직원자치회는 교직원이 학교운영에 참여하여 민주적인 학교공동체를 구현하고 건강한 배움과 성장의 학교문화 조성을 목적으로 구성하는 학교자치기구입니다. 교직원자치회가 실질적 기능을 발휘하려면 자치회의 위상을 어떻게 설정하느냐가 중요합니다. 단순한 자문기구 역할에 머물고 의사결정 과정에 학교장의 영향력이 크다면 교직원자치회는 그 생명력을 잃게 됩니다.

먼저 경기도학교자치조례에 따른 자치기구(교사회, 직원회, 학부모회, 학생회)에 대해 사전에 충분히 숙지합니다. 기존의 교무회의와 어떤 차이가 있는지 충분히 협의하고 토론합니다. 이 토론 과정에서 교사회와 직원회를 통합운영하자는 만장일치 합의가 이루어졌습니다.

곧바로 교직원회 규정 만들기에 들어갔습니다. 규정의 핵심내용은 임원과 의장 선출 문제였습니다. 회장과 의장을 분리하기로 합의하고 선출 절차에 들어가 교감을 회장, 교무부장을 의장으로 선출하였습니다. 교직원 회의에서 다룰 안건은 포괄적으로 제시하여 어떤 안건이든 자유롭게 논의할 수 있는 근거를 마련했습니다.

1. 학교운영위원회에 상정할 교무안건에 관한 사항
2. 학교 운영과 관련된 교직원의 제안 사항
3. 교육과 관련된 학교 내 각종 위원회 구성에 관한 사항
4. 각종 자치기구 및 위원회에서 협의한 사항 중 전체 교직원의 의견 수렴이 필요한 사항
5. 그 밖에 필요하다고 인정되는 사항

회의는 매월 1회 정기회의와 임시회의로 구분하여 시행하고 있습니다. 회의는 ‘개회선언 → 학교장 업무보고 → 안건 상정 → 안건협의 → 폐회’ 순으로 진행합니다. 여기서 주목할 것은 학교장 업무보고입니다. 학교장은 지난 1개월간 학교장이 수행한 업무를 전 교직원에게 보고합니다. 이 과정을 통해 학교장의 업무 수행결과를 공유함으로써 소통과 이해에 많은 도움을 주고 있습니다.

교직원회의에 교장, 교감도 회원의 1인으로 참여하기 때문에 교직원회의에서 결정한 내용은 원안대로 추진합니다. 이를 학교장이 재의결을 요구하는 일은 불가능한 구조이기 때문에 실질적인 의결기구로 기능하고 있습니다. 따라서 구성원들의 교직원회의에 대한 만족도가 높고 참여율도 높습니다.

‘학생회 자치’를 넘어 ‘학생자치회’로

학생자치회장과 부회장 선출은 민주적인 과정으로 이루어져야 합니다. 입후보 자격에 제한을 두지 않습니다. 후보지원서에 교사추천도 하지 않습니다. 선거의 모든 과정은 학생자치회 선거관리위원회가 주관하고 교사들은 행정적 재정적 지원만 합니다.

선출이 끝나면 집행부의 역할을 수행하는 운영위원회를 구성합니다. 이 과정 역시 회장과 부회장이 협의하여 구성합니다. 기존의 학교장 임명장을 폐지하고 선관위가 주는 당선증으로 대신합니다. 이는 학생자치회를 명실상부한 자치기구로 인정하기 위한 조치입니다(이는 경기도교육청 지침이기도 합니다). 각 학급의 자치회장은 대의원을 겸직한다는 규정이 있어 대의원구성까지 마무립니다. 다음은 운영위원회의 역할을 확정합니다. 각 부서가 어떤 역할을 담당하고 무엇을 할 것인지 협의하고 조정합니다.

이렇게 하면 학생회 자치의 조건은 마련된 셈입니다. 문제는 학생회 임원만 참여하는 ‘학생회 자치’가 아닌 학생 대다수가 참여하는 명실상부한 ‘학생자치’를 실현하는 일입니다. 대부분의 학교에서 학생자치는 소수의 학생회를 중심으로 운영되는 것처럼 보이는 경우가 많습니다. 대다수

의 학생이 주체로 참여하고 누구에게나 영향을 주어야 합니다.

중학교임에도 학업스트레스가 많은 학교의 특성을 고려하여 추진하고 있는 학생자치는 학교 축제와 학급대항 스포츠행사인 K리그입니다. 기획부터 추진까지 학급대표가 참여하고 실행단계에서는 배제와 소외 없이 많은 학생이 참여가 요구되는 방식으로 운영합니다. 학생자치회가 활발하게 작동하려면 교직원과 학부모의 적극적인 지원이 필요합니다. 간섭은 하지 않고 지원만 하는 방향으로 가고 있습니다.

학부모자치회

10여 년 전 관심을 모았던 학부모 관련 공익광고가 떠오릅니다.

“부모는 멀리 보라 하고, 학부모는 앞만 보라 합니다.

부모는 함께 가라 하고, 학부모는 앞서가라 합니다.

부모는 꿈을 꾸라 하고, 학부모는 꿈꿀 시간을 주지 않습니다

당신은 부모입니까? 학부모입니까?

부모의 모습으로 돌아가는 길, 참된 교육의 시작입니다”

〈부모와 학부모〉, 알프스프로덕션 제작, 2010.

학부모 자치를 위해서는 학부모를 보는 시각의 전환이 필요합니다. 그동안 학부모는 ‘동원의 대상’이나 ‘교육소비자’라는 인식이 지배적이었습니다. 그러다 보니 학교 주요행사가 있을 때만 잠시 학교에 나타날 뿐이었지요. 이처럼 학부모는 교육주체로 인정받지 못하고 학부모회는 학부모 끼리 모여 입시정보 공유나 공동의 취미활동을 하는 것에 그치는 경우가 많았습니다.

이젠 학부모에 대한 부정적 인식을 배제하고 학부모를 교육주체로 인식해야 합니다. 교육주체 대토론회에 학부모회가 처음부터 참여하면서 학교교육의 철학과 방향을 이해하고 공유하는 과정을 거침으로써 학부모의 학교참여가 활발해졌습니다. 별도의 학부모회 예산을 세우고, 학부모회가 계획하고 집행하도록 권한을 위임했습니다. 학부모교육의 프로그램도 학부모가 주체적으로 기획하고 추진했습니다. 관련 부서는 행정적 지원을 아끼지 않았습니다.

7 마침내 자율, 평등, 협력의 문화가 정착하다

학교교육의 3주체가 자율과 책임의 주체로 자리 잡으면서 참여와 협력의 학교문화가 정착했습니다. 각종 위원회에 학생들의 의견이 반영될 수 있는 구성과 운영을 위한 노력을 하였습니다. 다수결 결정을 배제하고 충분한 토론과정을 통해 합의제로 운영하고 있습니다. 실제 학생이 참여하고 있는 위원회가 어떻게 활동하고 있는지를 소개합니다.

규정개정위원회

학생들이 가장 예민하게 반응하는 것은 학교의 생활규정입니다. 학생들의 일상을 규정하는 것이 생활규정(생활협약)인 만큼, 이것을 인권친화적으로 바뀌어나가는 과정에 학생의 의견이 실질적으로 반영되는 구조가 중요합니다. 그러나 이 과정은 순탄치만은 않았습니다. 구성원 간 이견이 가장 뚜렷하게 표출되는 분야이기도 합니다.

늘 쟁점이 되는 것은 학생의 자기결정권을 어디까지 인정하느냐였습니다. 특히 신체(용모)와 관련해서 염색, 파머 등 머리변형, 반지, 귀걸이, 목걸이, 팔찌 등의 악세사리, 화장의 허용 여부는 ‘학생다움’의 범주에 묶어두려는 기성세대와 개성의 표현과 자기결정권을 주장하는 학생들 사이에 합의점을 찾는 과정이 가장 길고 어려웠습니다.

우리나라 헌법은 제37조 제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.”라고 하며 자유권은 그 내용이 헌법에 명시되어 있지 않은 자유권이라할지라도 보장되는 포괄적인 권리임을 확인해주고 있습니다. 학생의 자유권을 제한할 경우라도 부득이한 경우의 최소한의 제한이어야 한다는 과잉금지의 원칙을 공유하는 과정이 필요했습니다. 인권학습을 통해 과잉금지의 원칙은 ‘목적의 정당성’, ‘방법의 적정성’, ‘침해의 최소성’, ‘법익의 균형성’이라는 네 가지 세부 원칙을 공유하는 과정이 쉽지 않았지만 꼭 필요했습니다.

논의를 통해 합의한 원칙은 ‘규제의 최소화’입니다. 규제를 최소화한다는 것은 학생의 자기결정권을 존중한다는 의미이고, 이는 학생 스스로 자신의 결정에 책임을 진다는 의미까지 포함하고 있음을 서로 이해함으로써 합의점을 찾아갔습니다. 실제 생활규정이 개정된 이후에 변형된 머리유형을 하는 학생도, 악세사리를 하고 다니는 학생도 그리 많지 않았습니다. 학부모와 교사들의 염려는 기우였다는 것을 학생들이 보여준 것입니다.

물품선정위원회

그간 모든 학교가 교재, 교구 구매를 위한 물품선정위원회에 학생은 완전히 배제해왔습니다. 기성 세대의 눈높이로 물품을 구입했을 때 학생들의 만족도가 높을 리 없습니다. 감각이 다르기 때문입니다.

물품선정위원회에 학생대표가 최초로 참여한 것은 교실 사물함 교체 건이었습니다. 기존의 사물함이 너무 작고 좁아서 불편함을 호소하는 학생들이 많아 내구연한이 경과한 교실부터 교체하기로 하였습니다. 행정실에서는 학생들에게 상품정보를 제공하고 학생대표는 학생들의 선호도를 조사한 후 위원회에 참석하여 그 결과를 제시하였습니다. 색상, 디자인, 편리성을 중심으로 학생들이 선호하는 상품을 최종 선택하여 구매한 후 실제 학생들의 만족도가 매우 높았습니다. 이후 칠판교체, Wee-Class와 보건실 리모델링 과정에도 학생의 의견이 충분히 반영되도록 참여를 보장하고 의견을 존중해주었습니다.

교복선정위원회

아침 등교시간, 교복 착용여부를 둘러싼 교사와 학생, 학부모와 학생 간 갈등이 여러학교에서 일어나고 있습니다. 평소 사복이나 체육복을 입고 등교하는 학생이 가끔 있어서 이 문제를 어떻게 해결할 것인가를 공론화했습니다. 논의해본 결과 학생들이 교복착용을 꺼리는 이유가 불편한 착용감이라는 사실을 확인하면서 해결방법도 찾은 것입니다. 편안한 교복을 입는 것은 학생의 당연한 권리이기도 합니다.

교복선정위원회는 과반수를 학생참여자로 구성하였습니다. 실제 교복을 입는 당사자가 의사결정 과정에 가장 큰 영향을 줄 수 있어야 한다는 인식을 공유했기 때문이었습니다. 이렇게 구성된 위원회는 1년이 넘는 의견수렴과정을 거쳐 샘플을 만들고, 이 샘플에 대한 선호도 조사와 보완할 내용까지 철저히 준비하여 교복 변경을 확정하였습니다. 새로운 교복이 탄생하기까지 2년의 세월이 흘렀고, 마침내 2021학년도에 학생들은 새로운 교복을 입게 되었습니다. 올해는 교복을 입지 않고 등교하는 학생을 찾아볼 수 없었습니다.

급식소위원회

학생들은 학교 선호도를 평가할 때 교복과 급식을 우선 떠올린다고 합니다. 급식소위원회에 학생이 참여하면서 학생들 의견이 메뉴선정에 충분히 반영되는 구조가 정착하고 있습니다. 단순한 끼의 식사를 넘어 급식도 교육과정의 하나라는 학교급식의 가치를 함께 규정하는 것이 먼저였습니다.

분기별 1회 열리는 소위에서는 급식의 맛과 양 등 학생 반응과 교사 반응, 학부모 만족도 등을 종합 평가하고 메뉴선정에 대한 논의가 중심을 이룹니다. 이 과정에서 공동체가 주목하는 것은 단지 학생의 선호도를 무조건 반영하지는 않는다는 점입니다. 그래서 영양의 균형은 물론 환경 문제와 식습관 교육까지 메뉴선정에 반영하도록 노력하고 있습니다. 식재료 검수 과정과 급식 이후의 모니터링까지 각 주체들이 열심히 참여하고 소통하면서 학교급식에 대한 학생들의 만족도와 자부심이 매우 높아졌습니다.

체험학습활성화위원회

체험학습은 학생들이 가장 설레는 교육과정의 하나입니다. 그러나 세월호 참사 이후 체험학습의 안전이 중요시되고, 안전확보를 위한 세세하고 복잡한 절차(매뉴얼) 때문에 체험학습이 위축된 것도 학교의 현실입니다. 그래서 학생들은 체험학습에 목말라하고 있었습니다.

경기도교육청 체험학습활성화위원회에 학생 참여를 보장하도록 체험학습지침을 통해 이미 학교에 안내한 바 있습니다. 제도화 이후에 실천이 문제입니다. 즉 학생이 참여하는 형식을 넘어 실제 의사결정 과정에서 학생들의 의견을 반영하려는 교육주체들의 적극성이 필요합니다.

우리 학교는 체험학습 장소 선정, 현지 답사 등의 과정에 학생대표를 참여를 보장하는 시스템과 제도를 갖추고 있습니다. 다만 2020학년도에는 체험학습 장소선정과 프로그램 개발에 학생들이 참여해 최종결정을 하였으나 예기치 않은 Covid19 상황으로 체험학습이 전혀 이루어지지 못했습니다.

학교운영위원회

학교운영위원회의 남은 과제는 학생대표의 참여 보장 문제입니다. 그간 논의를 거쳐 2022학년도부터는 학생대표의 학교운영위원회 참석을 보장하는 규정 개정을 논의하고 있습니다.

행복한 여정은 계속된다

인권친화학교를 만들기 위한 노력은 학교 구성원이 소통과 공감의 중요성을 인식하고 열린 마음으로 편견과 오해, 고정관념으로부터 자유로울 때 '인권'의 지평을 넓혀나갈 수 있음을 확인한 과정이 가장 큰 성과였습니다. 매년 교육과정 운영 평가 결과와 학교민주주의 지수 조사 결과를 함께 분석하고 공유함으로써 다음 해 교육과정 운영계획을 수립하는 데 매우 유용한 자료로 활용하고 있습니다.

'인권'이 추상적 관념과 머릿속의 지식에 머물지 않고, 실제의 우리 삶에서 작동하려면 끊임없는 성찰과 실천이 뒤따라야 합니다. 불가피하게 누군가의 권리를 제한할 때는 특별한 관심이 필요합니다. 일상에서 권리와 권리가 충돌하는 상황에서는 어느 특정인의 정당 제시에 기대지 않고, 공동체가 함께 고민하며 해법을 찾아가는 노력이 필요합니다.

인권친화학교를 만들기 위한 구성원의 2년간의 노력은 학교를 바꿔놓았습니다. 그중에서 '교사들의 기피학교'라는 오명을 벗은 것이 가장 큰 변화였습니다. 학생, 교직원, 학부모 각기 자신의 존엄성을 확인하고, 서로를 존중하는 민주적인 학교로 거듭나는 과정은 결코 쉬운 길은 아니었지만, 적어도 '가고 싶고 보내고 싶은 학교'로 탈바꿈한 점은 가장 큰 결실이었습니다.

'인권'을 마음속에 새기며 모두가 행복한 학교를 꿈꾸는 우리의 여정은 지금도 계속되고 있습니다.

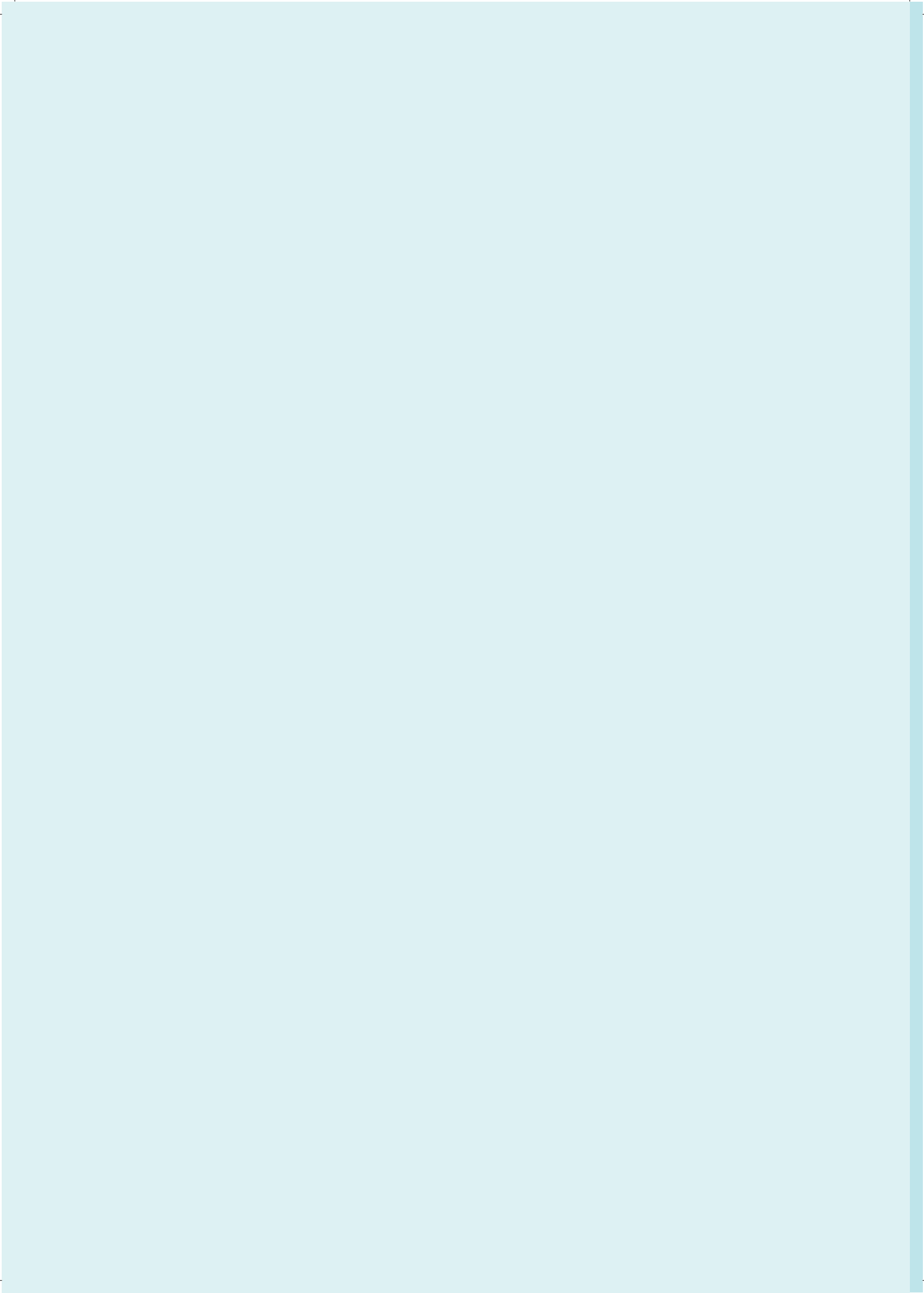


PART 03



학교공동체를 위한 인권특강

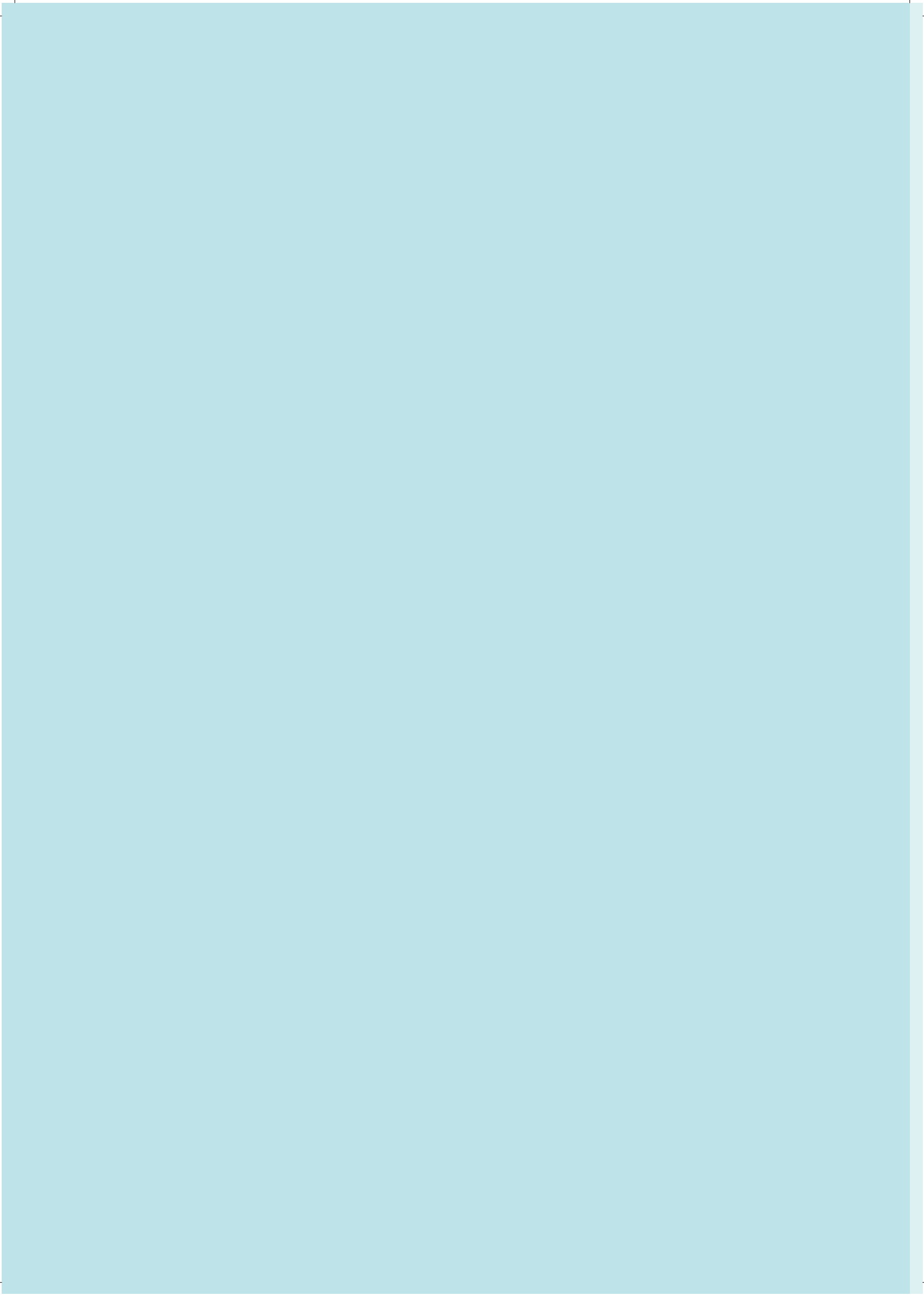
6가지 이슈와 쟁점



3부 학교공동체를 위한 인권특강은 인권과 관련한 주제나 키워드 중심으로 사례, 쟁점, 현안 등을 깊이 있게 이해하기 위해 마련되었습니다. 우리 사회가 당면한 인권적 현안들에 대해 이해하고 탐구하는 과정 속에서 인권문해력을 높이고, 인권교육의 방향성을 모색하는 데 시사점을 얻을 수 있을 것입니다. 인권의 의미를 찾아가는 길에서 어디에서 출발해야 할지 모른다면, 구체적인 인권문제들에서부터 시작해야 합니다. 인권의 문제는 서로 연결되어 있다는 점을 생각하며 현장에서 활동하는 인권활동가의 이야기를 만나보시기 바랍니다.

활용 가이드

인권특강은 강의, 토의/토론 등 다양한 형태로 변형하여 진행될 수 있습니다. 강의식은 외부전문가를 초빙하여 꾸릴 수 있는 데, 해당 주제에 관련된 연구나 실천 활동을 꾸준히 실행하고 있는 전문가를 섭외하는 일이 중요합니다. 전문가를 섭외한 후에는 연수의 목적과 참여자들의 특성과 요구를 반영하여 강의의 방향을 설정해야 합니다. 특강 마무리에서 함께 나눌만한 토의 주제를 선별해 제시하였으니 참고하여 활용하시기 바랍니다.



이슈 1

#차별과 혐오

“

차별과 혐오는 편견과 고정관념에 기초한다. 사람들은 자신의 속한 사회적 인식 속에 포함된 편견과 고정관념을 자연스럽게 학습하게 된다. 따라서 우리에게서 두 가지의 노력이 필요한데 사회 곳곳에 도사리고 있는 편견과 고정관념을 찾아낼 수 있는 인권 역량의 함양과 이러한 인권 역량으로 찾아낸 편견과 고정관념을 사회적으로 지워가는 공동의 노력이다.

”

차별과 혐오를 통해 읽는 인권

(사)인권정책연구소

1 차별의 개념과 의미

차별의 개념 : ‘차이와 차별’

차별의 사전적 의미는 둘 이상의 대상을 구별한다는 뜻으로 그 자체는 부정도 긍정도 아닌 중립적인 의미를 담고 있다. 하지만 차별 자체를 부정적인 의미로 사용하기도 한다. 평등하게 대우받아야 마땅한 한 두 대상을 자의적인 기준에 의해 불평등하게 대우하는 것을 뜻하는 것이다. 이러한 차별은 특정한 집단에 대한 불이익을 초래하게 된다. 이런 차별을 금지하는 것은 인권의 역사에서도 가장 중요한 과제 중 하나였다.

국가인권위원회(2020), 「인권교육 기본용어」, 124쪽..

모든 사람은 동등하게 존엄한 존재

모든 사람은 기본적으로 인간이라는 정체성의 측면에서 모두 같은 존재다. 이것이 세계인권선언문 제1조 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄과 권리에 있어 동등하다. All human beings are born free and equal in dignity and rights.”가 천명한 인권의 가치와 원칙이다.

따라서 인간이라는 정체성 면에서 모두 동등하게 존엄한 존재로 살아갈 수 있는 권리가 보장된다. 그런데 차별은 바로 이러한 동등한 존엄이라는 가치를 무너뜨린다.

인간은 누구나 존엄하며, 인간 그 자체가 목적이므로 어떠한 이유로도 수단이 되어서는 안 된다. 그러나 우리 현실을 들여다보면 어떤 성과를 위해서 또는 어떤 목적을 위해서 인간이 수단화되는, 그래서 인간의 존엄성이 허물어지는 경우들이 적지 않게 발생한다.

그중 하나가 바로 차별이다. 차별의 문제는 차별당하는 사람의 내면을 파괴한다는 점에 그 심각성이 있다. 차별의 경험은 다른 사회구성원뿐만 아니라 차별당하는 사람 스스로 인권침해의

구조에 동참하게 만드는 악덕이 있는 것이다.

1) 차이와 차별

70억 인구 중에 지문이 한 쌍 같은 사람이 있을 수 없는 것과 마찬가지로, 사람이라는 정체성에 서의 모두 같지만, 존재 모습은 다 다르다. 이때의 존재 모습이라는 것은 겉으로 보이는 외모상의 모습뿐만 아니라, 그 인격체를 구성하는 모든 것의 모습을 포함한다. 이것이 바로 ‘차이’이며 여기에는 어떤 가치적 위계화나 서열화가 존재할 수 없다.

‘차이를 차별하지 말자’라는 말에서 알 수 있듯이 차이는 서로 다름이라는 가치중립적인 의미이다. 즉 **사람이라는 점에서는 모든 같은 정체성이므로 존엄성이 보장되어야 하는 것이고, 존재 모습은 가치중립적 다름인 차이에 불과하므로 존엄성 보장에 있어 어떤 영향을 미칠 수 없고 미쳐서도 안 된다.**

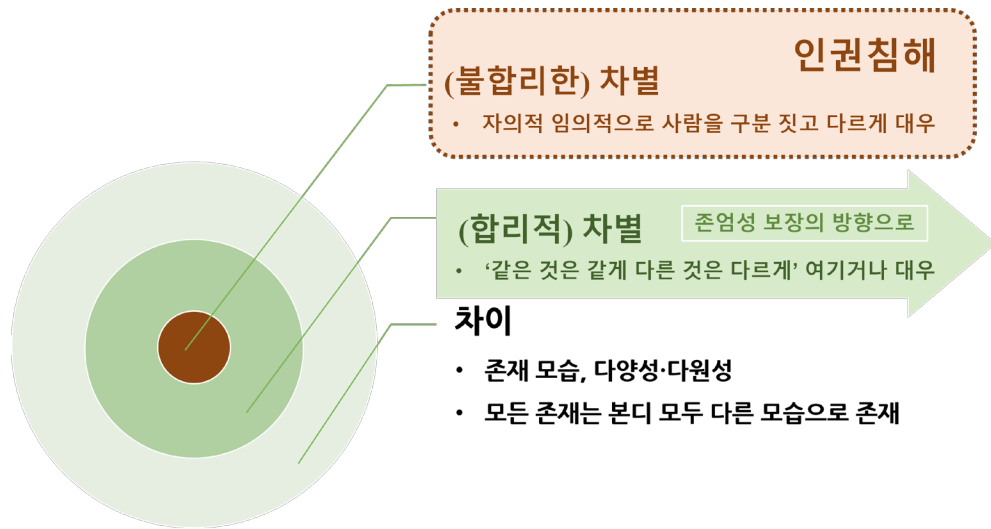
사람을 포함한 모든 사물은 다 다르다. 우리가 ‘같다 또는 다르다’라고 여기는 것은 우리가 정한 기준에 의한 것일 뿐 세상의 모든 것은 다 다르다. 이것은 존재 양태^{樣態}이자 정체성이기도 하다.

한편 차별은 위에서 설명한 것처럼 사전적으로는 ‘어떤 대상을 구별한다’라는 뜻으로, 부정적인 의미만을 가진 용어가 아니다. 그러나 현실에서는 ‘차이’와 대비되는 용어로 통용되곤 한다. 즉 차별은 합리적 이유 없이 차이를 위계화, 서열화한 부정적 의미로 쓰이고 있다. 반면 합리적인 이유로 둘 이상의 대상을 구별하는 것을 ‘합리적 차별’이라고 하며, 이는 인권침해가 아니다.

대한민국 헌법 제11조

누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적 경제적 사회적 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

우리 헌법 역시 제11조에서 평등권(또는 평등의 원칙)을 규정하고 있는데, 이때의 평등은 형식적 평등이 아닌 실질적 평등을 의미한다. 실질적 평등은 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’를 의미한다.



차별의 개념, 차이와 차별

때문에 “같은 것은 같게 다른 것은 다르게”라고 판단되는 경우는 합리적 차별로, 자의적인 구별로 판단되는 불합리한 차별과 구분된다. 우리 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서는 “평등권 침해의 차별행위란 ‘합리적인 이유 없이’ … (후략)”라고 규정하여 인권침해인 차별이 성립하려면 그러한 구별(특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위)에 ‘합리적 이유 없이’가 없을 것을 요건으로 한다. 이를 반대로 해석하면 합리적 이유가 있으면 인권침해인 차별이 성립하지 않는다는 것이다.

2) 차별 판단기준 : ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’




차별이 합리적인 것으로 인정되기 위해서는 ‘같고, 다르다’라고 구분 짓는 이유와 목적, 기준이 자의적이어서는 안 되고 합리적이어야 한다.

이때 놓쳐서는 안 될 것은 ‘같은 것인지 다른 것인지’의 구분의 목적과 기준은 절대 인간의 존엄성을 훼손하거나 사람을 수단화해서는 안 된다는 것이다. 따라서 이때 문제가 되는 것은 다르게 대우했다는 것 그 자체가 아니라 다르게 대우한 목적이 정당하고 그 기준이 합리적이라고 할 수 있는가이다. 즉, 구분의 목적 자체가 조직의 성과 달성 등 인권의 가치를 도외시한다거나, 그 기준이 자의적이지는 않은지 살펴봐야 한다. 요컨대 차별 판단기준의 합리성 여부에 따라 차별 대우의 정당성, 합리성 여부가 갈리는 것이다.

예컨대 학교에서 재학생 모두가 아닌, 일정한 학점을 취득한 학생에 대해서만 졸업 자격을 부여한다든지, 필수 과목을 이수해야만 학년 진급이 가능하도록 정했을 때 이것은 모두를 똑같이

대우하는 것이 아니라, 합리적인 목적(학교 교육을 통하여 일정 수준의 학습을 달성하게 함)과 기준(목표로 하는 일정 수준 달성)에 따라 다르게 대우하는 것이다. 이와 같이 '차별 판단기준'은 기본적으로 '다른 것은 다르게, 같은 것은 같게' 취급하거나 대우하는 것을 말한다.

한편 차별 판단기준은 인류의 역사 속에서 인류문명의 각성 정도에 비례하여 끊임없이 합리적인 방향으로 변화, 발전해왔다. 과거 신분이나 인종, 성, 종교 등을 이유로 삶의 모든 영역에서 당연시되던 불합리한 차별은 부단히 개선되어왔다. 차별 판단기준은 당대의 법과 제도에 의해, 또 지배적인 관습이나 도덕과 윤리에 의해 마련되고 정당화되지만, **인간 존엄성의 고양이라는 큰 흐름 속에서 계속 변화한다.**

	흑인 인권운동의 방아쇠를 당긴 '몽고메리 버스 보이콧' 차이나는 클래스(jtbclecture)		'차티스트 운동' 보통선거권이 가진 진짜 의미 EBS 다큐프라임		여성의 참정권 운동
---	--	---	---	---	---------------

오늘날 국제사회가 유엔헌장은 물론 「세계인권선언」과 자유권 조약을 비롯한 유엔의 9대 「인권조약」에 최소한의 차별금지 사유를 제시한 까닭도 불합리한 차별이 인간 존엄성에 심각한 해악을 끼친다는 경각심을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

「세계인권선언」 제2조

모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의 차별이 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다. 더 나아가 개인이 속한 국가 또는 영토가 독립국, 신탁통치지역, 비자치지역이거나 또는 주권에 대한 여타의 제약을 받느냐에 관계없이 그 국가 또는 영토의 정치적, 법적 또는 국제적 지위에 근거하여 차별이 있어서는 아니 된다.

「시민적및정치적권리에관한국제규약」 제2조

1. 이 규약의 각 당사국은 자국의 영토 내에 있으며 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 인종 피부색 성 언어 종교 정치적 또는 기타의 의견 민족적 또는 사회적 출신 재산 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다.

「경제적·사회적및문화적권리에관한국제규약」 제2조

2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종 피부색 성 언어 종교 정치적 또는 기타의 의견 민족적 또는 사회적 출신 재산 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

「고문및그밖의잔혹한 비인도적인또는굴욕적인대우나처벌의방지에관한협약」 제1조

1. 이 협약의 목적상 고문이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사 등의 목인 아래 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌을 하기 위한 목적으로 개인이나 제3자를 협박 강요할 목적으로 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로 개인에게 고의로 극심한 신체적 정신적 고통을 가하는 행위를 말한다.

「아동의권리에관한협약」 제1조

1. 당사국은 자국의 관할권안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종 피부색 성별 언어 종교 정치적 또는 기타의 의견 민족적 인종적 또는 사회적 출신 재산 무능력 출생 또는 기타의 신분에 관계 없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고 각 아동에게 보장하여야 한다.

「장애인의권리에관한협약」

1. 당사국은 모든 인간은 법 앞에서 그리고 법 아래 평등하며, 법이 인정한 동등한 보호 및 동등한 혜택을 차별 없이 받을 자격이 있음을 인정한다.

모든 사람의 존엄한 삶을 보장하는 방향으로 판단, 적용

인권에 있어 가장 중요한 원칙은 사람이라면 누구나, 즉 모든 사람은 인간다운 삶 그러니까 그 존엄성을 유지할 수 있는 삶을 보장받아야 한다. 그리고 제1장에서 다룬 것처럼 중앙정부와 지방정부 등 국가는 이를 보장할 목적으로 존재하는 것이므로, 이에 대한 궁극적인 인권보장 의무 obligation를 진다. (헌법 제10조 제2문 다시 떠올리기)

「대한민국 헌법」 제10조

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

길잡이 사례

대학 입학 시험장에 앉아 있는 수험생들의 존재 모습 역시 다양할 것이다. 그런데 만약 그가 가진 존재 모습으로 인해 수험에 응하는 데 있어 다른 대우를 받는 결과가 나타난다면 어떨까? 예를 들어 시각장애가 있는 수험생이 있다면?

또는 우리 동네 평생교육원 3층 강의실에서 열리는 시민강좌 프로그램의 운영에 있어 뇌병변지체장애가 있는 시민이 참여하려고 한다면?

Q. '같은 것은 같게, 다른 것은 다르게'라는 실질적 평등의 원칙이 구현되려면 어떻게 해야 하나?

그런데 같은 사람이라는 정체성을 가졌음에도 불구하고 누군가는 「세계인권선언」에서 보장하고 있고 우리 헌법상*으로도 확인되는 “모든 사람은 존엄과 권리에 있어 동등하다”에서 비껴난 삶을 살아갈 수밖에 없는 상황에 놓여 있다면 어떨까?

이것은 앞에서 재확인한 국가의 인권보장 의무가 제대로 이행되고 있지 못한 상황이며, 이것이 그 당사자가 가진 어떤 특성에 따라 달라지는 것이라면 이 역시 차별의 문제이다. 여기에서도 역시 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’의 기준이 작동한다.

존엄성이 보장되어야 할 사람이라는 점에서는 같지만, 자신이 가진 다른 정체성으로 인하여 존엄한 삶에서 배제된 채로 방치되고 있다면, 당사자는 자신의 다름이 인간다운 삶에서 배제되어도 좋은 이유가 되고 만다. 즉 이 경우는 국가가 당사자가 가진 다름이 그가 인간다운 삶에서 배제되는 사유가 되도록 방치, 허용한 것이다. 결국 특정한 사유를 기준으로 국가의 인권보장 의무가 이행되지 않고 있는 상황이므로 불합리한 차별이 발생한 것이 아닌지 살펴봐야 한다.

위에 제시된 사례를 토대로 분석을 대입해 보면, 장애의 유무로 인간다운 삶의 향유에 있어 다르게 놓여져도 무방한가? 사람이라는 측면에서 ‘같은 것은 같게’의 기준이 작동하므로 마찬가지로 인간다운 삶을 향유할 수 있어야 한다.

* 이때 앞 장에서 설명한 헌법 제10조 제1문의 “모든 국민”이라는 문구의 한계와 위험성을 다시 상기해보자.

그러나 그저 비장애인과 같이 대우한다면? 즉 시험장에 점자 시험지 등이 제공되지 않거나, 평생교육원 3층 강의실에 올라갈 수 있는 엘리베이터나 넓은 폭의 문, 활동보조 지원의 제공이 없다면? 여기서는 ‘다른 것은 다르게’ 기준에 의하여 적극적 조치 이행이 요구된다. 즉 다름(차이)이 차별이 되지 않도록 그 다름에 적합한 지원이 이행되어야 한다.

장애가 있다고 수업에서 배제하거나 방치하는 것이 아니라 그 장애로 인해 학습권 보장에 문제가 생기지 않도록 필요한 지원을 챙겨야 한다. 이것이 바로 다른 것을 다르게 대우한 합리적 이유가 인정되는 합리적 차별이다.

그러나 사실 우리는 그간 역으로 생각하고 판단해오지는 않았나 하는 성찰이 곳곳에서 제기되고 있다. 오래된 일인데 사법연수원이 존재하던 시절의 이야기다. 지도교수가 늘 성적 순으로 발표를 지정하자 한 사법연수생이 참다못해 “저희가 초등학생도 아니고(그리고 보니 이 질문자도 당시까지만 해도 초등학교에서는 이래도 된다고 생각한 모양입니다. 저자주) 이것은 좀 문제라고 생각합니다.”라고 문제제기를 했는데, 돌아온 답변은 “아, 자네들은 그렇게 생각하는가? 나는 나를 이것이 가장 공정한 기준이라고 판단해 그리 한 것인데.”였다고 한다. 이 일화 속에 담긴 주인공들처럼 우리 안에 미처 깨닫지 못한 불합리한 차별은 없는 것일까? 나는 합리적이라고 굳게 믿어온.

인권은 익숙한 상식에 질문하기, 되물기다

초등학교 4학년 한 학급에서 ‘왕따’가 발생했다. 점심도 혼자 먹기 일쑤인 성재와 짝이 되길 바라는 친구도 없다. 담임 선생님이 학급 내 친구 관계에 관한 설문 조사를 해보니, 좋아하는 친구는 제각각 다양하게 나타났는데 싫어하는 친구는 오직 한 사람, 성재로 모아졌다. 이유는 성재가 똥똥해서 “지저분하다”, “냄새난다”, “게으르다”라는 것이다. 아이들은 단정적으로 말한다. “똥똥하면 씻는 것도 귀찮아 하잖아요.”

이런 대우를 견뎌야 했던 11살짜리 어린아이의 심경은 어땠을까. 살면서 언제가 가장 슬펐냐는 선생님의 질문에 성재는 잠시 머뭇거리다 “친구들에게 버림받을 때”라고 답한다. 순간 대답하는 아이의 표정이 웃음인지 울음인지 모르게 일그러진다.

선생님은 교육전문가, 학부모와 함께 숙의한 끝에 ‘역할 바꾸기’ 실험을 한다. 키 140센티미터를 기준으로 작은 아이들은 우등반, 큰아이들은 열등반으로 나눈다. 오직 신장을 기준으로 우열을 나눈 것이다. 아이들 반응은 즉각적이었다. 한쪽에선 머리털 때문에 실제보다 키가 크게 재 졌다고 항의하는 아이가 나오고, 한 치라도 낮추고자 신발은 물론, 양말까지 벗고 다시 재겠다는 아이도 있었다. 선생님은 수업 중에 우등반 아이들에게 칭찬을 아끼지 않고, 열등반 아이들에게 노골적으로 핀잔을 주었다. 열등반 아이들은 혹시 또 지적을 받진 않을까 잔뜩 긴장하는 바람에 평소 안 하던 실수를 연발했다. 반대로 우등반 아이들은 수업 집중도가 눈에 띄게 높아지기 시작했고, 자신감이 넘쳤다. 칭찬이 자존감을 높여 능력을 배가시킨 반면, 부당한 차별 대우는 있던 자신감마저 잃게 했다. 열등반 아이들은 하나 같이 억울해하고, 화내고, 끝내 울먹었다. 수업 태도가 산만해지는 건 당연했다. 선생님이 싫어졌다는 아이, 전학 가겠다는 아이, 학교 다니기 싫다는 아이가 속출했다. 항의와 불만은 시간이 흐를수록 격렬해져갔다. 누구도 ‘합리’니 ‘차별’이니 하는 단어를 가르쳐준 적 없건만, 아이들 입에서는 자연스레 “(선생님이 우리를) 불합리하게 차별한다.”라는 말이 터져 나오기 시작했다.

며칠 후 선생님은 열등반 아이들을 따로 조용한 곳으로 불러 모았다. 그리고 그동안 느낀 심정을 말해 보라고 했다. 아이들은 말문을 열기도 전에 너나 할 것 없이 대성통곡부터 하였다. 굳이 무슨 말이 따로 필요했겠는가. 꽤 오래전 ‘교육방송’에서 방영된 이 다큐 프로그램은 볼 때마다 새롭고 가슴을 저며 온다.

왕따는 언뜻 특정 피해자에 대한 다수의 가해처럼 보이지만, 결과적으로는 모두를 피해자로 전락시킨다. 언젠든, 누구든 피해자로 전락할 수 있다는 불안감 때문에 맹목적으로 집단 결속이 강화되고, 편견을 확대 재생산하여 더 가혹한 행동을 일삼는다. 그런데 상대의 고통이 커질수록 자신의 불안감 또한 불어나기 마련이어서 결국 모두가 잠재적 피해자, 열패자가 되고 마는 것이다.

편견은 종종 상식의 자리를 꿰차고 앉아 세상의 합당한 이치를 전도시킨다. 편견과 차별은 동전의 양면처럼 한 몸통을 이뤄 차별이 편견을 낳고, 그 편견이 다시 차별을 강화시키고 마는 악순환에 빠지게 한다. 편견에 익숙해지면 차별은 눈에 띄지 않는다. 아무리 불합리한 것도 원래 그러한 것, 당연한 것으로 여겨질 뿐이다. 그래서 인권은 익숙한 상식에 질문하기, 되묻기부터 시작한다. 우리는 이제껏 자의적이거나 검증되지도 않은 기준을 잣대로 사람의 우열을 가르지는 않았던가. 성적으로, 재산으로, 성별로, 직종으로, 심지어 용모나 출신 지역으로 사람을 줄 세워 잉여, 또는 열등으로 치부하진 않았는가. 이 과정에서 양산된 억울한 사람들의 모멸과 분노에 과연 귀 기울였던가.

김형완, 『인권세미나』, 한티재, 2021, 112~115쪽.



EBS 다큐프라임
<초등 성장 보고서> 보기

「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 평등권 침해의 차별행위

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

- 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
- 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

차별금지사유

차별금지사유는 시대 변화에 따라 또는 해당 국가의 구체적인 상황을 반영하여 달리 구성될 수 있다. 차별금지사유는 예시적인 것이며 차별금지사유에 명시되어 있지 않다고 해서 차별이 아닌 것은 아니다. 그래서 여러 나라들의 차별금지 관련 법은 차별금지사유에 관해 “등”, “그 밖의 사유” 같은 문구가 포함되도록 조문화하여, 열거되지 않은 차별금지사유도 차별의 이유가 될 수 있음을 분명히 하고 있기도 하다.

국가인권위원회(2020), 「인권교육 기본용어」, 129쪽.

2 차별의 인권침해성과 혐오

1) 사회적 약자와 사회적 소수자

앞에서 언급한 바와 같이, 차별은 자의적이거나 임의적으로 설정된 특정 기준에 의해 구별, 배제하여 결국 모든 것을 불합리하게 위계화, 서열화하는 결과를 낳는다. 이 과정에서 구별, 배제되어 비우월적 지위에 처하게 된 집단이나 사람을 사회적 약자, 사회적 소수자라고 부른다.

사회적 약자와 사회적 소수자는 같으면서도 다른 개념이다. 사회적 약자가 시민권 내부에서 권력관계의 비대칭성으로부터 발생하는 개념이라면, 소수자는 시민권의 경계, 또는 그 밖에 위치하여 종종 시민권 자체가 무시·부정되는 사람들을 가리킨다. 시민권적 보장의 수준이 ‘취약한 것’과 아예 ‘부정되는 것’은 차원이 다르다. 소수자는 차별받기 때문에 소수자가 되는 것이 아니라, 역으로 소수자이기 때문에 차별받는다. 존재 자체가, 정체성 자체가 차별의 사유가 되어 인간으로서의 존엄성을 부정당하는 인권침해가 발생하는 것이다.

사회적 약자가 사회 안에서 '구성'되는 존재라면, 소수자는 사회 밖으로 '내던져지거나 지워진' 존재이다. 따라서 사회적 약자에 대한 정책적 착안점은 불평등의 해소(적극적 우대 조치affirmative action 등)에 있지만, 사회적 소수자의 경우에는 '그들이 우리 곁에 있다Inclusion'는 것을 인정하는 데서부터 출발한다.



세상 만물이 자연법적인 질서에 근거한 것이라는 믿음을 조금이라도 신봉한다면, 단지 나와 다르다는 이유로 어떤 존재 자체를 부인하거나 소거할 수 없다. 정체성의 부정은 곧 자연법적 질서의 부정이다. 사회적 약자와 소수자의 인권 보장은 단지 궁핍함에 기대서만이 아니다. 신체 일부가 다치면 몸 전체가 온전할 수 없고, 가족 가운데 일원이 불행을 당하면 가족 전체가 온전할 수 없듯이, 어느 한 집단의 불행을 안고 가는 공동체는 결코 행복할 수가 없다. 인문학자 신영복은 “우리 몸 가운데 가장 소중한 곳은 바로 아픈 곳”이라고도 하였다. 차별금지법 ‘공리주의적 필요’이기도 한 것이다.

더구나 지난 시대가 ‘성장의 시대’였다면, 다가오는 4차 혁명의 시대는 ‘진화와 융합의 시대’라고 한다. 엘리트층을 대량으로 복제하는, 즉 ‘한 명의 천재가 십만 명을 먹여 살린다’는 신조를 섬기는 게 성장의 시대였다면, 진화의 시대는 서로 다른 ‘다양성’의 융합, 네트워킹으로 지속가능성을 도모하는 시대이다. 산업사회가 성장을 위해 효율을 강조하고 대량생산 시스템 아래 각각의 정체성을 소거한 채 특징의 가치를 중심으로 모든 것을 위계화한 특징이 있다면, 미래사회는 모든 것은 각각 그 자체로 정체성을 발현하며 서로 간의 수평적 연계를 통해 질적 전환을 꾀하는 특징이 있다.

능력주의를 중심으로 수직 위계화된 기존 발전주의 모델은 더이상 미래를 담보하지 못한다. 다양성과 다원성의 존중이라는 수평적 네트워크이야말로 시대적 요구가 되었다. 이제 나와 다른 존재는 더이상 배제의 존재가 아닌, 융합의 한 주체로 초대되어야만 하는 시대로 진입하고 있는 것이다.

적극적 우대조치 Affirmative action

한편 역사적 집단적으로 배제되거나 차별받아 온 사회적 약자와 소수자 집단에 대한 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행하는 것을 적극적 우대조치라고 한다. 미국 법원의 판례와 의회의 입법화를 통해 발전한 이 개념은 취업, 대학 입학, 정부 발주공사의 입찰 등에 있어서 특히 흑인, 여성, 장애인 등 사회적·경제적 약자들에 대해 할당제(quota system) 등을 통해 우선적 처우나 적극적 특혜조치를 부여함으로써 실질적 평등을 실현하려는 것이었다(임지봉, [미국헌법판례열람] 위협받는 ‘적극적 우대조치’, 2012) 따라서 이 조치는 그 목적이 달성되면 더 이상 존치하지 않게 된다. 한국 사회에서는 이전의 일부 공직에 있어 여성고용 할당제가 운영된 사례가 있고, 현재에는 장애인고용할당제 등이 제도적으로 운영되고 있다.

적극적 평등화 조치

적극적 평등화 조치는 차별 시정을 위해 적극적 조치를 취하는 경우에는 차별로 보지 않는다는 것이다. 「장애인차별금지법」은 “장애인의 실질적 평등권을 실현하고 장애인에 대한 차별을 시정하기 위하여 이 법 또는 다른 법령 등에서 취하는 적극적 조치”(제4조 제4항)에는 차별에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있고, 「남녀고용평등법」은 “그 밖에 이 법 또는 다른 법률에 따라 적극적 고용 개선조치를 하는 경우”(제2조 제1호)를 차별에 해당하지 않는 것으로 규정한다. 이와 관련해, 차별금지법 안(장혜영의원 대표발의)은 “현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행에 해당하는 경우”(제3조 제2항 제2호)를, 평등법 안(국가인권위원회)은 “현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행”(제4조 제2호)을 규정하고 있다.

출처: 국가인권위원회(2020), 「인권교육 기본용어」, 129-130쪽.

2) 혐오 발생의 배경과 구조

“혐오는 그냥 감정적으로 싫은 것이 아니라 그 집단에 속하는 사람들의 고유한 정체성을 부정하거나 차별하고 배제하려는 태도이다”

홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 어크로스, 2018, 24쪽.



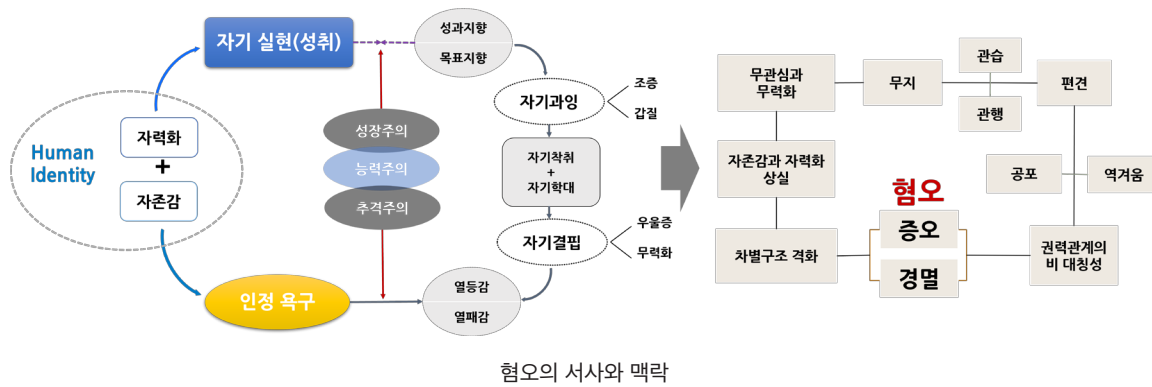
홍성수 교수, 「세상을 바꾸는 시간」
‘혐오는 어떻게 사회를 파괴하는가’
영상자료

사회의 불평등 등의 위기가 심화할수록 “만인에 대한 만인의 투쟁” 양상이 촉발되기 마련이다. 이런 상황에서는 안 그래도 인권보장에 있어 취약한 상황인 사회적 약자와 소수자는 혐오의 표적이 될 가능성마저 높아진다. 즉 사회적 약자, 소수자와 같은 인권 취약 집단은 사회문화적 배제가 정당화되는 이중적 인권침해 상황에 놓이게 된다. 우리가 흔히 발견하게 되는 외국인노동자, 노인 등에 대한 혐오가 그 전형적인 예일 것이다.

혐오의 1차 표적은 사회적 소수자이며, 2차 표적은 사회적 약자이다. 공동체 외부에 존재하는 1차 표적(소수자)에 대한 혐오를 통해 공동체의 내부 결속을 도모하는 동시에, 2차 표적(사회적 약자)에 대한 차별을 정당화한다.

그런데 혐오 발화와 같은 시민권의 해체는 자력화 역량이 상실된 개인들의 ‘자발적 동의’에 의해 가속화한다는 점에서 문제의 심각성을 더한다. 예컨대 능력주의로 차별이 고착화한 격차 사회에서 공정이란, 고작 경쟁의 결과에만 주목할 뿐 경쟁주의 자체를 문제 삼지 않는다. 경쟁주의는 필연적으로 서열화와 위계화를 초래하기에 정체성의 위기를 동반한다. 격차 사회에서 모든 사람의 사회적 존재 양태는 ‘패자의 열등감’ 또는 ‘승자의 우월감’으로 나타날 뿐이다. 열등감은 자기 결핍을, 우월감은 자기 소진을 동반한다는 점에서 이렇듯 저렇듯 ‘주체 없는 주체’, 소외된 주체이기는 매한가지이다.

주체의 소외는 자기실현이 무화無化되는 만큼 ‘배설의 비상구’를 찾기 마련이다. 양상은 두 가지로 나타난다. 하나는 주류화, 또는 계층 상승 가능성이 봉쇄되고 미래에 대한 희망을 상실할수록 누적되는 우울증과 피해의식의 분출이 또 다른 사회적 약자를 향해 폭력적으로 표출되는 것이다. 더 취약한 대상에 대한 지배욕구의 배설을 통해 자신의 존재감을 확인한다. 다른 하나는 현실에서 실현 불가능한 성공 신화를 내면화하여 ‘성공한 자’, 또는 주류 기득권층을 향한 열망을 자기 동일화함으로써 보상받고자 하는 추격주의가 만연해지는 것이다. 혐오의 일반적 서사와 맥락은 이렇게 구성된다.



게다가 경쟁이 치열해지고, 공동체가 파괴되면서 삶의 현장이 삭막해지면 필연적으로 타자에 관심을 가질 여유가 없어진다. 타자에 대한 무관심은 무지를 낳는데, 여기에 인간의 본능적인 자기방어 감정 반응이라고 할 수 있는 억거움과 공포가 얹히면 무지는 편견으로 치닫기 일쑤다. 편견은 권력 구조 속에서 종종 혐오의 배양기^{incubator}가 된다. 요컨대 '시민권의 해체 → 무관심 → 무지 → (억거움과 공포) → 편견 → (권력관계 개입) → 혐오(경멸과 증오) → 자존감과 자력화의 상실 → 시민권의 해체 가속화'라는 악순환의 서사가 만들어지는 것이다.

혐오는 대개 증오(격분)와 경멸(멸시)로 표출된다. 증오와 경멸의 경계가 명확하게 구분되지는 않지만, 특성을 정리하면 아래와 같다.

	혐오	
양태	증오	경멸
의식작용	감성	이성
취득	선험적	학습적
주체	(잠재적)피해자	(잠재적)가해자
욕구	정의욕구(모멸감)	지배욕구(우월감)
대상	지배적 지위	피지배적 지위
주동성	대상	주체
태도	적극적 공격적	소극적 방어적
지향	부정, 소멸, 제거	회피, 무시
발화점	필연적	우연적

차별의 확대 · 재생산 구조

차별은 어떻게 확대, 재생산되면서 혐오를 만들어내는 것일까? 우리는 어떠한 함정에 빠져 다른 사람을 차별하게 되고 심지어 혐오의 상황에까지 치닫게 되는 것일까? 이러한 차별과 혐오가 양산되는 토양을 분석해야, 함정에 빠져 타인의 인간으로서의 존엄성을 해치는 차별과 혐오가 짝트는 사회적 문제의 해결 방법도 찾을 수 있다.

이에 다음과 같이 차별과 혐오가 배양되는 과정을 다시 정리해볼 수 있다.

첫째, 사회적 학습의 산물(경험치)인 ‘경멸’을 선협적인 도덕 감정인 양 ‘증오’로 변환·통합시키고,** 이에 따라 사회적 약자를 괴롭힘(=경멸)에 따르는 혐오자의 도덕적 주저까지도 말끔히 세탁해준다. (** 다른 것/낯선 것/싫은 것/역겨운 것을 부정한 것/틀린 것/잘못된 것으로 전환시킨다. 이는 결국 어떤 정체성(장애, 여성, 이주민 등)에 규범적 가치를 덧씌우는 것이다. 즉 다름에 불과한 차이에 불합리한 차별을 부여하고 그것을 정당한 것인양 만든다.) 둘째, 이로 인해 권력 관계에서 우월적 지위에 있는 집단이나 사람을 피해자(집단)인 양 착란시킨다. 셋째, 혐오가 주로 경멸보다는 증오로 발현됨으로 인해 한층 더 집요하고 적대적·공격적인 양상으로 나타나게 한다. 넷째, 이 과정을 통해 정작 권력관계나 차별 구조는 은폐되고 혐오에 반대하는 인권 투쟁은 고작 사회 혼란을 야기하는 ‘민민民民 갈등’ 썸으로 간주된다. 인권 보장 요구가 고작 어느 한쪽의 주장에 불과한 것으로 전락하고 마는 것이다. 다섯째, 여기에 사회 통합을 도모한다는 명분으로 인권 보장의 책무자인 국가(권력)가 점잖은 갈등의 ‘중재자’, ‘심판자’로 개입하여 마치 공공적 사명을 다하는 양 행세한다. 국가의 인권 보장 책무는 ‘사회적 합의’의 이름 아래 늘 유보되거나 감춰진다. 그로 인해 사회적 합의 자체가 이미 우월적 위치에 있는 이들에 의한 것이라는 점도 은폐된다. 여섯째, ‘국가의 책무’ 자리에 ‘개인적 덕성과 품성’이 대신 자리 잡게 한다. 요컨대 인권을 ‘역지사지’ 또는 ‘상호 존중’, ‘존중과 배려’로 왜곡하는 것이다.

이렇게 되면 인권에서 핵심적 문제인 권력의 차이가 망각되고 만다. ‘각인의 상호 존중 의무’로 자유가 보호되고, ‘각인의 역지사지 의무’로 평등이 증진되며, ‘각인의 상호 배려 의무’로 연대가 실현된다는, 이른바 근대 이후 사회계약에 의해 확보된 국가의 인권 보장 의무가 실종되고 마는 실로 우스꽝스러운 광경이 연출되는 것이다. 즉 사회계약의 원리는 행방불명되고 만다.

이로써 인권 보장의 책무가 엉뚱하게도 개인의 품성에 전가된다. 결국 혐오의 진앙지가 숨겨지거나 왜곡될 뿐만 아니라, 자유·평등·박애를 실현해야 할 책무자는 실종되고 만다.

이에 따라 가해자는 당당하고 억울하지만, 피해자는 염치없고 죄송하며 불순하다는 식의 장

면이 반복적으로 연출된다. 피해자 귀책론으로 수렴되는 것이다. 역지사지, 상호 존중, 배려와 존중의 강조는 모든 사람은 인권의 주체이며, 인권의 궁극적인 보장의무자는 국가라는 인권의 본질적, 개념적 구조를 무너뜨린다.

- 네가 똑바로 못하니 인권침해나 당하고 바보처럼 사는 거다.
- 공부를 못하니까 학교에서 선생님에게 무시당하는 거 아니냐.
- 문단속을 제대로 못 했으니 도둑이 든 것 아니냐.
- 장사가 잘 안되니 아르바이트생도 사장님을 배려해 노동권 보장만을 주장할 일이 아니다.

이런 식의 반응들은 “국가가 나를 위해 무엇을 해주기를 바라기에 앞서, 내가 국가를 위해 무엇을 할 것인가를 생각해야 한다.”라는 말만큼이나 위험하다. 개인을 국가를 위해 존재하는 존재로 전락시키는 국가주의, 전체주의의 문 앞으로 데리고 가는 셈이기 때문이다.

다시 말하지만, 혐오는 역지사지, 상호 존중, 배려와 존중 같은 개인 품성(인성)에 흠결이 있어서 발생하고 발호하는 게 아니다. 권력관계가 조장하는 차별이 고착화할수록 폭증할 수밖에 없는 사회적·계급적 불만을 민민民 투쟁으로 전도시키는 과정에서 발생하고 발호하는 것이다.

이런 맥락에서 보자면, 혐오자 역시 동원된, 소외된, 휘둘린 사람일 수 있다. 인간 존엄성에 대한 인식과 사고의 역량 부족이 무지와 야만, 편견을 초래하기 때문이다. 차별적 권력관계가 혐오의 필요조건이라면, 무지와 편견은 혐오의 충분조건이다. 권력관계와 무지와 편견은 오늘 누가 온전시키며 확대재생산하고 있는가.

3) 편견과 고정관념을 인식하고 개선할 수 있는 인권 역량의 함양

차별과 혐오는 편견과 고정관념에 기초한다. 그리고 사람들은 자신의 속한 사회적 인식 속에 포화된 편견과 고정관념을 자연스럽게 학습하게 된다. 따라서 우리에게서 두 가지의 노력이 필요한데 사회 곳곳에 도사리고 있는 편견과 고정관념을 찾아낼 수 있는 인권 역량의 함양과 이러한 인권 역량으로 찾아낸 편견과 고정관념을 사회적으로 지워가는 공동의 노력이다.

따라서 학교 현장에서부터 이를 위한 다양한 시도들이 이루어지는 것이 매우 중요하다. 우리 「교육기본법」이 천명하고 있듯이 우리 교육의 목적은 민주시민의 양성이다. 민주주의가 인권을 보장하기에 가장 적합한 정치체제이기에 이를 수호하는 것처럼, 민주주의의 궁극적 가치인 인권에 대한 역량이 내재 될 때야 민주시민으로서의 인식, 생각, 실천이 가능하다.



‘표현의 자유’ 아닌 이유 가르치고 ‘대항표현’ 알려야
이은진, 『미디어리터러시』, 한국언론재단, 2019.

이런 점에서 교육과정에서 차별과 혐오의 상황을 인식할 수 있는 능력을 함양하는 것은 매우 중요하다. 그러나 그것이 같은 존재인 사람에 대한 경계와 구분을 전제로 한 금지명령 식의 가이드라인 공유와 같은 방식이어서는 곤란하다. 이러한 방식은 모두가 존엄성을 보장받아야 하는 동등한 인간이라는 가치를 내재화하기보다는, 문제가 생기지 않기 위해서 관계를 단절시키는 방식으로 작동하여 상대를 대상화하는 왜곡을 가져온다. 나와 전혀 상관없는 별개의 존재일 뿐이라는 식의 대상화는 결국 차별과 혐오를 심화시킬 뿐이라는 것은 이미 너무 많은 경험의 댓가로 알고 있지 않은가.

3 혐오에 대한 대응과 차별금지법

혐오에 대한 인권적 대응의 원칙

인권의 실현은 ‘악에 대한 심판’이 아니라 ‘결핍(박탈)에 대한 충족’일 때 지속 가능해진다. 혐오 문제에 대한 정의론正義論적 접근은 자칫 이런 구조를 간과한다. 정의는 속성상 종종 낙인-배제-폭력을 동반한다. 혐오에 대한 사법적 개입이 부적절하거나 한계적일 수밖에 없고, 따라서 인권의 패러다임으로 포섭해야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 혐오 주체에 대한 징벌적 규제, 즉 ‘입막음’과 처벌 일변도의 대응은 인권적 대안이 아니다.

홍성수 교수도 이러한 문제의식에서 혐오에 대한 법적 대응의 한계를 지적하고 있다.

- 무죄라는 것은 국가형벌권의 발동 조건이 성립하지 않는다는 의미에 불과함에도 사회적으로는 아무 문제가 없다는 의미로 받아들이는 경우가 많다. 그렇게 되면 사회는 그 상황의 개선을 위한 노력을 하지 않게 되기 십상이다.
- 처벌의 판결이 나는 경우, 그것으로 문제가 해결된 것처럼 받아들이고 국가는 자신의 의무를 다한 것으로 오해한다. 정작 근본적인 문제해결은 뒷전으로 밀려난다.
- 혐오의 발화자만 처벌한다는 것도 문제다. 혐오의 발화에는 복잡한 정치·경제·사회적 배경이 뒤섞여 있다. 따라서 범죄는 ‘사회’가 저지른 것인데, 발화자인 ‘사람’만 처벌하고 끝나버리는 셈이다.

홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 어크로스, 2018, 159-160쪽.

혐오에 대한 대응은 그 양태와 정도에 따라 사법적 접근으로, 또는 인권적 접근으로, 때로는 사법적 접근과 인권적 접근의 연계를 통해 적절히 분리할 필요가 있다. 사법적 접근일지라도 형사적 접근보다는 민사적 접근으로, 나아가 사법적 접근보다는 비사법적 접근으로, 비사법적 접근보다는 회복적 사법(정의)의 방식으로 나아갈 필요가 있다. 사법적 대응은 이미 발생한 사안에 대해 사후적으로 조치를 취하는 심판적·징벌적·일과적 개입이라는 점에서, 인권 보호를 위해 한편으로는 필수적이라 해도, 필요 최소한의 범위 내에서 강구되어야 한다.

유엔인권고등판무관실은 이 문제와 관련하여 2013년 2월 21일, 2년여에 걸친 전문가 워크숍을 거쳐 소위 ‘라바트 행동 계획’(Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence)이라는 권고 지침을 제시한 바 있다. 이 지침은 차별과 적대 혹은 폭력을 유발하는 민족적·종교적·정치적 증오의 옹호를 금지하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다.

라바트 행동 계획 권고 지침

표현의 자유 제한은 반드시 법에 근거해야 하고, 혐오 표현은 가능한 한 좁게(엄밀하게) 정의되어야 한다는 전제 아래, 혐오 표현에 대한 사법 처벌 여부를 판단할 때는 맥락(사회적·정치적·역사적·법적), 화자의 위치(지위·권력관계), 의도, 내용 또는 형식, 발화의 범위, 증오 유발 가능성과 급박성 등 6가지 요인을 고려해야 한다.

이 같은 고려를 통해 ‘어떤 표현이 범죄가 되는 표현’인지, 또는 ‘범죄는 아니지만, 민사 또는 행정적 제재로 규제할 표현’인지, 또는 ‘관용과 존중, 다양성과 다원성으로 포용되어야 할 표현’인지를 구분해야 한다고 제안한다. 즉 라바트 행동 계획은 차별금지를 위한 법제화를 부인하지 않지만, 법적 규제가 가지는 한계 때문에 그것은 필요 최소한의 범주에 그쳐야 하며, 결국 교육과 미디어의 역할 등을 통해 인식의 전환을 강조하는, 더 다원적이고 다층적인 접근이 필요하다고 보고 있다.

카운터스 운동, 대항 표현

일본에서의 혐한시위가 거세어지자 이에 반대하는 시민들이 “사랑해요” “차별하지 말라” 등의 플래카드를 들고 대항시위에 활약을 펼쳤다. 이로 인해 혐오표현의 피해를 줄였을 뿐만 아니라, 혐한 시위의 확산을 막고 여론을 환기시켰으며 국제 연대를 끌어냈다. 또한 일본 내 헤이트스피치 해소법이 통과될 수 있었다. 한편 국내에서도 한 국립대에서 성소수자 입학 환영 플래카드가 고의적으로 훼손되자 대항표현으로 대응한 사건이 있었다.*



대항표현 사례



평범한 일본 시민들이 혐한 반대 운동에 나선 이유(한겨레신문 2018년 8월 7일자 기사), 관련 기사 읽기

* 서울대학교 성소수자 동아리 Queer In SNU (<https://www.facebook.com/queerinsnu/>) 참고

2) 차별금지법의 필요성과 적용 범주

길잡이 사례



코로나19 상황이 시작된 지 반년 정도 된 무렵 한 키즈카페에서 벌어진 일이다. 입구에 서 있던 몇몇 아동이 눈물을 보이며 돌아서 나갔다. 무슨 일이 벌어진 것일까?

상황은 이러했다. 이주아동지원센터 활동가들이 센터를 이용하는 이주 아동들과 키즈카페를 방문했다. 먼저 와 있던 아동의 보호자가 이들이 입장하려고 하자 사장님에게 항의한다. “아니 이런 시국에, 지금 이런 아이들을 받겠다는 거예요?”라는 항의를 받은 사장님은 난처해졌다. 사장님은 동네 장사를 하는 입장에서 ‘고객’의 항의를 무시하기란 어려운 입장이라며 양해를 구해왔다. 결국 이주 아동들이 손꼽아 기다리던 그날의 프로그램은 진행되지 못했다.

Q. ‘이런 시국’은 무엇이고, ‘이런 아이들’은 어떤 의미인 것일까?

차별금지법 제정이 가지는 사회적 의미는 무엇일까? 법은 사회적 상황을 반영하여 만들어지지만 사회적 인식을 향상시키는 역할을 수행한다. 차별금지법은 다른 사람의 존엄을 해하거나 부정하는 행위에 대한 최소한의 규율(이에 대하여는 앞에서 그 이유 등을 설명)을 담게 되는데, 이를 통하여 이러한 종류의 차별이 상식적인 것이 아니라는 사회적 인식을 견인한다. 즉 다음의 세계인권선언 제30조의 규정과 같이 타인의 인권을 훼손하거나 부정하는 권리 따위는 인정되지 않는다는 사회적 메시지의 확산이 중요하다.

세계인권선언 제2조

이 선언의 어떠한 규정도 어떤 국가, 집단 또는 개인에게 이 선언에 규정된 어떠한 권리와 자유를 파괴하기 위한 활동에 가담하거나 또는 행위를 할 수 있는 권리가 있는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

위 사례를 한번 살펴보자. 만일 우리에게 차별금지법이나 평등법이 만들어져 있었다면 어떨을까?

- 우선 그 보호자가 사장님에게 저런 식의 항의를 할 수 있었을까? 상식적이지 않을 수 있다는 긴장을 하지 않았을까?

- 설령 보호자의 항의가 있었다고 해도, 피부색 등을 이유로 키즈카페라는 상업시설 이용을 배제하는 행위(입장 거부)는 차별금지법상의 규율 대상이므로 사장님이 법을 근거로 제시하며 보호자의 항의에 (당신의 항의는 누가 봐도 부당하므로 내가 응할 수 없다고) 맞설 수 있지 않았을까?

사실 위 사례는 전형적으로 무지와 편견이 혐오를 양산한 사건인데, 여기의 기폭제는 감염병 위기 상황이다. 위기 상황은 사람들로 하여금 불합리한 상황을 정당하게 받아들이는 경향이 있다. 피부색이 다르다고 하여 감염병에 대한 영향에 있어 다를 합리적인 이유가 전혀 없음에도 사회적으로 잠재되어 있던 편견이 이렇게 공포의 상황에서 당당하게 현출된 것이다.

따라서 차별금지법은 우리가 맞을 상상하지 못한 여러 상황 속에서 서로의 존엄을 지켜내는 최소한의 장치로 준비되어야만 한다. 위기 상황 이전부터 존재해온 차별과 혐오는 위기 상황에서 어떤 괴물로 변신해 우리의 존엄성을 압박할지 알 수 없는 지금, 차별금지법이 당장 필요한 이유이다.

규율 영역 제한의 불가피성

이렇게 차별금지법 제정에 대한 요구가 커지고 있는 가운데, 이 법에 대한 정확한 이해의 부족으로 인한 저항도 적지 않다. 그 대부분을 차지하는 것이 이 법이 통과되면 사적 영역에서의 많은 발언이나 행동이 처벌받게 되어 개인의 자유가 지나치게 제약된다는 주장이다.

정말 그럴까? 현재 유사하게 차별 사건을 조사대상으로 규정하고 있는 「국가인권위원회법」의 내용을 보자. 「국가인권위원회법」에서 규율하는 차별행위는 고용영역, 재화 용역 교통수단 상업 시설 토지 주거시설의 공급이나 이용 영역, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육 훈련이나 그 이용 영역에 한정하여 특정한 사람을 우대 배제 구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 금지하도록 한 것이지 모든 영역에서 금지한 것은 아니다.

그 이유는 차별영역이란, 공권력작용이 함부로 규제해서는 안 되는 사적 영역에서 발생하는 특징을 가질 뿐만 아니라, 그 금지영역도 사회적 역사적 조건 속에서 계속 변화하기 때문에 과도적, 임시적 성격을 갖기 때문이다. 물론 그렇다고 하여 금지 영역이 아닌 영역에서 차별적 언행이 정당한 것은 결코 아니다.

차별에 대한 법적 규제(타율 규범)는 필요 최소한의 범주에 그쳐야 하며 본질적으로는 인권교육과 인권가치의 홍보 등을 통해 삶의 문화와 가치관(도덕-자율 규범)이 변화하도록 이끄는 방향에서 궁극적 대안을 찾아야 한다.

“변화는 수많은 정치적 시위(규제)보다도 어쩌면 이런 사건들(TV 프로그램이나 영화, 예술 같은) 때문에 일어났을 것”이라고 역설한 마사 누스바움의 말은 우리가 혐오 대응에서 유념할 대목이다.

영국 평등법(Equality Act 2010)의 주요 내용과 시사점<요약>*

- 포괄적 차별금지 법률인 평등법(Equality Act 2010)을 제정 의의
 - 영국은 116개로 나뉘어져 있던 평등관련 법규정들을 한 개의 법률에 모두 포괄하여 규정하고 적극적 평등실현조치 등을 더하여 제정함.
 - 2020년 현재까지 2010년 평등법의 영향으로 많은 법제도가 변화되고 있음.
- 주요 내용
 - 연령, 장애, 성전환, 혼인, 민간파트너십, 임신과 모성, 인종, 종교 또는 신념, 성별, 성적 지향과 같이 평등보호 대상이 되는 특징들을 열거하여 정리함.
 - 금지되는 행위로 차별행위와 괴롭힘, 불이익조치를 정하고, 차별행위의 경우는 간접차별, 복합차별에 대해서도 상세하게 정의함.
 - 생활영역별로 상세하고 구체적인 차별금지와 평등실현조치를 규정함.
- 시사점
 - 분야별로 산재한 평등관련 규정들을 포괄적 법률에 망라하여 체계적으로 규정함으로써 보다 실효성있고 종합적인 정책판단과 구현에 도움이 되고 있음.
 - 법률의 내용이 상당히 구체적이며, 개별 특성에 따라 유연하고 실현가능한 방향의 지침과 구체방안을 마련하고 있으며, 평등정책에 관한 업무를 하는 부처를 두고 계속 정책실현을 추진하고 평가하는 지속적인 노력이 필요함.
 - 기존의 관습이나 관념 또는 신념으로 인하여 차별받는 특징들에 대해서는 국가 차원에서 선도적이고 적극적인 조치를 할 필요가 있음.
 - 국가사회 구성원의 다양성을 인정하고 나와 다른 사람의 존엄성을 서로 존중하는 법제도를 마련할 때 갈등적 상황이 줄어들고 사회통합이 이루어질 수 있을 것임.

* 김선화(2020), 「영국 평등법의 주요 내용과 시사점」 연구보고서 웹사이트: <https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0159&brdSeq=31860>

참고문헌

국가인권위원회(2020), 「인권교육 기본용어」

김형완, 『인권세미나』, 한티재, 2021.

홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 어크로스, 2018.

김선화(2020), 「영국 평등법(Equality Act 2010)의 주요 내용과 시사점」, 국회 입법조사처.

토의하기

다음은 차별과 혐오표현의 대항표현에 대한 주제 글입니다.

다음을 읽고 사례 토의에 참여하시기 바랍니다.

혐오표현, 대항표현으로 맞서라

홍성수

숙명여대 법학부 교수

“관악에 오신 성소수자, 비성소수자 신입생 여러분, 모두 환영합니다.”

카운터 운동

혐한시위대에 맞선 이 운동을 일본에서는 ‘카운터counter’ 운동이라고 부른다. 카운터 운동을 주도했던 간바라 하지메 변호사는 카운터 운동의 성과를 이렇게 요약한다.

첫째, 혐오표현의 피해를 최소화하고 피해자의 고통을 줄였다. 둘째, 혐한시위 확산을 막았다. 셋째, 여론을 환기했다. 넷째, 국제연대의 계기가 되었다. 다섯째, 민주주의를 풍요롭게 했다. 아주 현실적인 성과도 있었다. 바로 헤이트 스피치 해소법이 통과된 것이다. 아베 정권 하에서 일궈 낸 유의미한 입법적 성과물이었다.

여기서 카운터 운동이 만들어낸 새로운 역학 구도에 주목해볼 필요가 있다. 재특회 등 인종주의자들은 한편으로 재일 코리안들에게 위협을 가하면서 다른 한편으로는 일본인들에게 ‘함께 하자’고 선동했다. 그러니까 재일 코리안 고립에 전체 일본인을 동참시키는 것이 이들의 목표였던 것이다. 그런데 카운터 운동은 이 구도를 ‘일본 사회’ 대 ‘인종주의자’의 구도로 바꾸고자 했다. 인종주의자들은 재일 코리안들을 고립시키려고 했지만 카운터 운동은 ‘일본 사회’가 일본인, 재일 코리안, 중국인, 필리핀인, 기타 외국인들이 함께 더불어 사는 사회임을 알리며, 오히려 인종주의자들을 고립시켰다. 이것은 혐오 세력을 제압할 수 있는 아주 유효한 방법이다. 미국에서 흑인이거나 히스패닉에 대한 차별에 맞서 ‘모든 미국인은 평등하다’는 가치를 내거는 것도 바로 그런 대안적인 구도를 만들려는 시도다.

반창고로 복원된 현수막

2016년 한국에서도 주목할 만한 사건이 있었다. 서울대 성소수자 동아리 QIS는 정문 근처에 “관악에 오신 성소수자, 비성소수자 신입생 여러분, 모두 환영합니다”라는 현수막을 붙였다. 하지만 일주일 정도 지났을 때 이 현수막은 찢어진 채 발견되었다. 누군가 예리한 칼로 현수막을 훼손한 것이었다. 성소수자에 대한 의도적인 공격이며, 성소수자를 환영하지 않는 누군가가 있다는 것을 보여주는 상징적 행위로 보기에 충분했다. 성소수자 학생들은 많은 상처를 입었을 것이다. 자신이 물리적으로 직접 공격당하는 느낌을 받았을 수도 있고, 학내 구성원 중 누군가가 자신을 저렇게 혐오하고 심지어 공격할지도 모른다는 생각에 공포에 휩싸였을 수도 있다.

성소수자 동아리에서는 현수막을 다시 제작하는 대신 학생들의 연대를 호소했다. 중앙도서관 앞에 찢어진 현수막을 걸어놓고 반창고로 현수막을 붙여달라고 했다. “성소수자의 존재에 대한 공격으로 훼손된 현수막을 회복”해달라고, “서울대학교의 구성원들은 타인의 존재에 대한 혐오와 증오범죄를 용납하지 않는다는 사실을 확인해”달라고 요청했다. 그리고 학생들은 반창고를 들고 현수막 복원에 참여함으로써 지지와 연대의 의사를 표명했다. 현수막이 복원되는 과정에서 찢어진 현수막에 상처 입었던 성소수자 학생들의 마음도 조금은 회복되었을 것이다. 현수막을 찢는 누군가가 있지만 이렇게 많은 학생들이 지지와 연대를 표시했다는 것에 큰 위안을 받았을 것이다. 반창고로 복원된 현수막은 혐오주의자들이 배제하려 했던 성소수자가 대학 공동체에서 평등한 지위를 가진 구성원임을 상징적으로 보여주었다.

대항표현

혐오표현은 기본적으로 ‘선동’의 성격을 갖고 있다. 한편으로 소수자들을 공격하고 상처를 주는 동시에 제3자에게 소수자에 대한 혐오와 차별에 동참하라고 호소하기 때문이다. 앞서 살펴본 ‘증오선동’은 그렇게 혐오와 차별의 확대를 직접적인 목표로 하는 것이며, 다른 유형의 혐오표현도 선동의 요소를 어느 정도 가지고 있다. 제3자들이 혐오에 가세하게 되면 소수자들은 더욱 고립되면서 혐오와 차별이 고착화되고 소수자들의 피해가 더욱 확산된다. 어떤 집단에서 혐오표현이 차별과 폭력으로 진화해나가기까지 이러한 확산이 매우 중요한 역할을 한다. 집단적인 폭력이나 학살은 제3자가 동참하거나 최소한 묵인하지 않으면 불가능하기 때문이다.

이러한 혐오표현의 선동을 막는 중요한 방법으로 ‘대항표현’이 있다. 대항표현은 말 그대로 혐오표현에 맞대응하는 것이다. 일본의 카운터 운동은 혐한시위에 맞서 맞시위를 벌이는 방식으

로, 서울대 성소수자 현수막 사건은 보란 듯이 현수막을 복원해내는 방식으로 혐오에 맞섰다. 이러한 연대의 실천이 꼭 거창한 시위의 형태로만 가능한 것은 아니다. 동아리에서 어느 회원이 소수자 회원에게 차별적인 언사를 했을 때, 그 소수자 회원이 배제되고 고립되는 것을 저지하고 그와 연대하는 것도 훌륭한 실천이 된다. 자신이 속한 공간 어디에서든 그렇게 국지적 차원의 실천을 할 수 있다.

앞서 언급한 대로 정치 지도자가 연대에 힘을 실어주는 입장을 분명하게 밝히고 관련 정책을 추진하는 것이 중요하다. 또한 각각의 자치 영역에 혐오표현 예방 교육을 지원하거나 혐오표현 방지 매뉴얼 또는 가이드라인을 보급할 수도 있을 것이다. 이것은 대항표현에 대한 지원으로서 ‘저지하는 규제’의 대표적인 형태라고 할 수 있다.

혐오주의자를 고립시키다

대항표현의 가장 큰 의의는 혐오의 지형을 뒤바꾼다는 것이다. 혐오의 선동은 소수자 집단을 고립시키려고 하지만 대항표현은 거꾸로 소수자와 제3자를 연대시켜 혐오주의자들을 고립시킨다. 일본의 카운터 운동은 다수 일본인과 재일 코리안의 연대를 통해 인종주의자들을 고립시켰고 서울대의 성소수자 현수막 복원은 다수의 학생들이 성소수자와 연대하고 있음을 보여줌으로써 혐오 세력의 준동을 막았다.

그 과정에서 혐오표현 피해자들의 고통이 덜어질 수 있었다. 카운터 운동을 보면서 재일 코리안들은 일본이 살 만한 나라임을 느꼈을 것이고, 현수막이 복원되는 것을 보면서 서울대의 성소수자 학생들은 대학에 다닐 만하다고 생각했을 것이다. 혐오표현의 해악인 정신적 고통과 공존 조건의 파괴가 대항표현으로 어느 정도 치유된 셈이다. 이러한 대항표현은 문제를 조기에 해결해 줄 수도 있고, 강제적 조치로 인한 부작용의 우려도 전혀 없다.

대항표현은 제3자뿐만 아니라 피해 당사자 스스로가 할 수도 있다. 비하적인 혐오표현에 대해 웃어넘기거나 침묵하지 않고 조목조목 문제점을 따지는 등의 일상적 실천은 중요한 의미를 갖는다. 무엇이 문제인지 합당한 이유를 찾고 논리를 제시하며 싸워나가는 과정에서 ‘자력화’도 가능해진다. 자신의 권리를 알고 권리 주장을 하는 과정에서 대항 주체가 형성되는 것이다. 예컨대 일본의 카운터 운동은 혐한시위 현장에 대한 대응을 넘어서서 국내외의 여론을 환기함으로써 구체적인 입법적 성과로 이어졌다. 일종의 온라인 대항표현인 메갈리아의 미러링은 패러디 놀이에 머물지 않고, 여성을 저항 주체로 형성하고 다양한 온라인·오프라인 여성운동으로 진화해나

왔다.

미국의 페미니스트 철학자 버틀러는 이러한 대항표현을 언어철학적으로 정당화하기도 했다. 혐오표현이 어떤 의도로 발화되었든 발화의 '주인'은 존재하지 않는다. 발화되는 순간 그 의미는 화자의 통제를 벗어나 과거, 현재, 미래의 맥락에 놓이게 되면서 끊임없이 그 의미를 다시 부여받게 된다. 설사 소수자를 차별하려는 의도로 발화된 혐오표현이라 할지라도 발화자와 청자가 서로 대화를 주고받으며 반박을 하는 가운데 그 의미가 재창조되고 새로운 의미가 부여되면서 발화자의 의도에 담긴 최초의 '해악'은 차후에 스스로 치유될 수도 있는 것이다. 버틀러의 이러한 입장은 대항표현의 가능성을 보여주는 것이다. 혐오표현의 문제를 법을 통한 금지, 처벌에만 의존할 것이 아니라 다시 맞받아쳐서 그 의미를 전복시키고 다른 의미를 부여함으로써 문제를 해결할 수 있다는 것이다.

우리 모두의 몫이다

대항표현은 혐오표현 자체를 금지하고 억압하지 않으면서도 그 해악을 치유해나갈 수 있는 위력적인 방법이다. 더 많은 표현으로 혐오표현에 맞설 수 있다면 그보다 효과적인 방법은 없을 것이다.

다만 대항표현에 너무 많은 환상을 갖는 것은 금물이다. 대항표현을 지나치게 강조하는 것은 혐오표현이 개인의 사적 실천으로 해결될 수 있다는 착각을 불러일으킬 수 있다. 당사자 개인의 대응은 문제를 조기에 해결하거나 피해를 줄이는 효과적인 방법이지만 결국에는 집단적, 조직적 대응이 문제 해결에 더욱 중요하다. 혐오표현으로 고통받는 당사자 개인이 문제를 스스로 해결하도록 방치해서는 안 된다는 것이다. 당사자 개인 이외에 사건 현장의 목격자들, 그리고 사건을 전해들은 다른 공동체 구성원들이 집단적 항의에 나서야 한다. 그렇게 함께 혐오표현에 대응함으로써 피해자가 아니라 발화자를 고립시키는 것이 대항표현의 궁극적 목표가 되어야 한다. 일본의 카운터 운동이나 서울대의 현수막 복원은 공동체 구성원들이 집단적, 조직적 대항표현을 성공적으로 수행해낸 사례였다.

그렇다고 대항표현을 시민사회의 몫으로만 떠넘겨서도 안 된다. 시민사회의 자율적 실천으로는 한계가 있으므로 국가적, 법적, 제도적으로 대항표현을 지원하는 것이 중요하다. 인권센터, 상담소, 인권교육, 홍보 자료 등을 제공하는 것은 대항표현을 효과적으로 지원하는 방법이다. 대항표현을 한 사람이 거꾸로 부당한 위협을 받지 않도록 보호하는 것 역시 국가, 법, 제도의 몫이다.

어느 연구에 따르면, 혐오표현에 대한 대응을 어렵게 하는 가장 큰 요인은 폭력이나 차별로 보복당할 가능성에 대한 두려움이라고 한다. 선불리 저항했다가 오히려 역공을 당할 수도 있기 때문에 저항을 포기한다는 것이다. 법과 제도가 이러한 보복행위를 철저히 규제해야 대항표현의 가능성이 열릴 수 있다. 이것 역시 법과 제도가 대항표현을 지원하는 하나의 방법이다. 이러한 대항표현은 ‘표현의 자유를 증진하는 개입’, ‘지지하는 규제’의 한 형태로 간주될 수 있다.

홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 어크로스, 2018, 217-224쪽.

저자와 어크로스 출판사의 이용허락을 받아 토론자료로 제공합니다.

‘혐오표현’에 대응하기

“풍등 날리다 화재”...고양 저유소 실화 혐의 스리랑카인 체포

고양 저유소에서 화재사건이 크게 발생했다. 그런데 화재사건을 수사하던 경찰이 최초 불씨를 유발한 스리랑카 출신 노동자를 ‘중실화 혐의’로 10월 8일 긴급체포. 그가 실제로 한 일은 인근 초등학교에서 날린 풍등을 주워 불을 붙인 것.

청와대 국민청원에는 “스리랑카인은 죄가 없다”와 “스리랑카인을 처벌하라”로 맞불 청원이 이어지는 중이다.

이후 기사의 제목이 ‘스리랑카인’으로 설정되어 기사들이 나오자, 아래와 같은 댓글들이 무수하게 달리기 시작했다.

댓글

ㄴ, 왜 남의 나라에 와서 불을 내냐, 돌아가라

ㄴ, 돈 벌게 해줬는데 고마운지도 모르고 불을 내냐

ㄴ, 당장 송환 조치하고 피해 금액을 배상하게 해야 한다

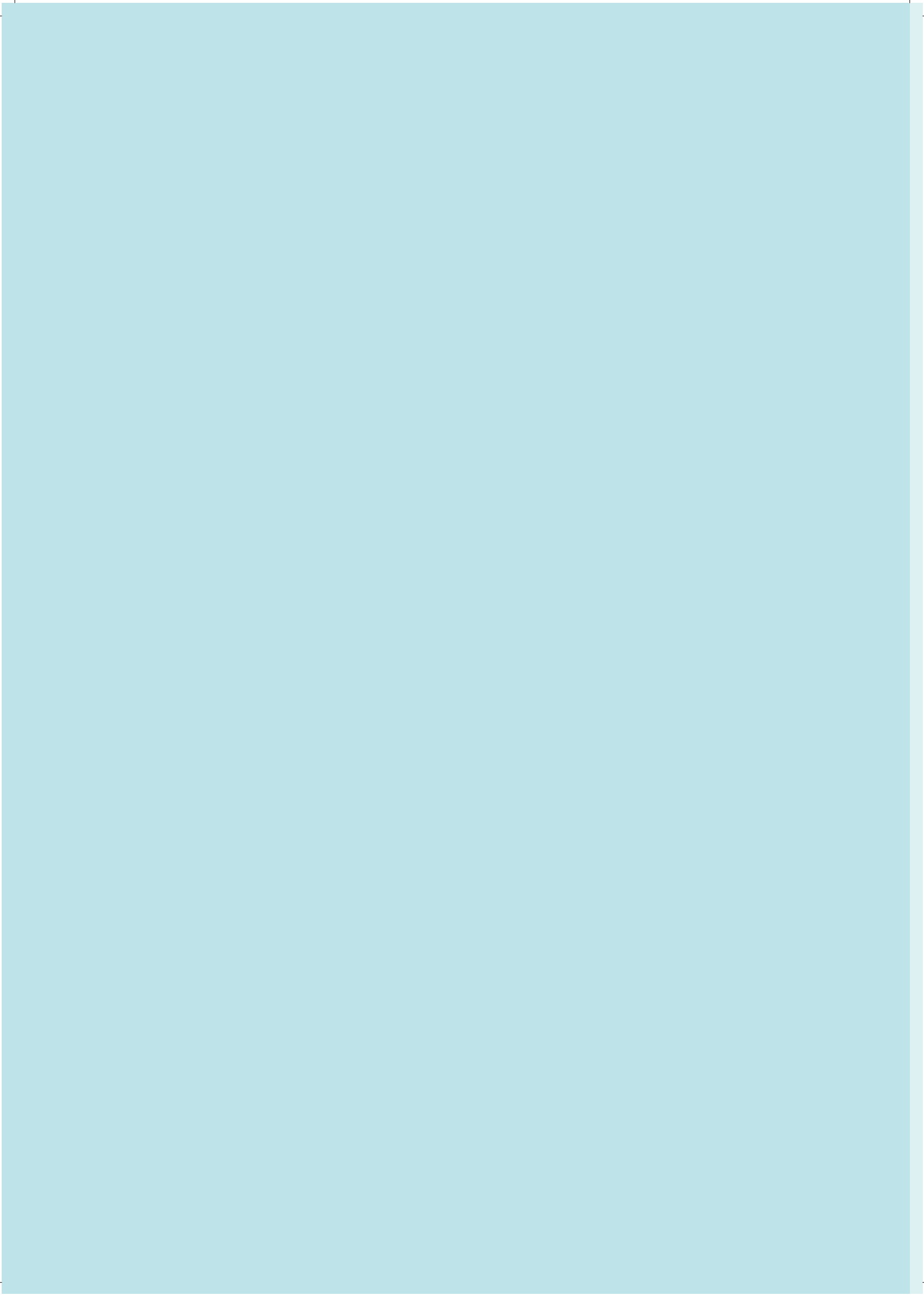
ㄴ, 너희 나라에서는 소방교육도 안시키냐

출처: 한겨레인터넷 신문, 2018년 10월 8일 기사 일부
https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/864976.html

※ ‘혐오표현’ 대한 인권적 대응으로 특정 사례가 담고 있는 차별의식과 사회적 맥락의 의미를 종합적으로 이해하는 활동입니다. 모듈별로 아래의 질문을 중심으로 신문기사 사례를 분석하고, 자신이 달고 싶은 댓글을 포스트잇에 작성한 후 공유해봅시다.

1. 저유소에 화재에 ‘외국인 노동자’ 키워드가 연계될 필요가 있었나요?
2. 왜 ‘외국인 노동자’라는 키워드를 떠올리게 되었을까요?
3. 내가 이 기사를 쓴 기자였다고 생각해 볼까요?
‘외국인노동자’를 떠올리며, 언론에까지 노출하게 만든 나는 왜 그랬을까요?
4. 현재 이 사건의 피해자는 누가 있을까요?
5. 기사에 달린 댓글은 본 나는 어떤 생각이 들었나요?
6. 내가 생각하는 책임이 있는 단위는 누구일까요?
 - 1) 화재사건
 - 2) 신문 기사로 생긴 문제
7. 외국인노동자의 책임으로 문제의 흐름이 가게 될 경우, 어떤 문제가 있을까요?
8. 사건의 책임자가 이행해야 할 과제를 단기-중장기로 제시해 볼까요?

※ 해당 질문은 유엔인권고등판무관실에서 ‘라바트 행동계획’에서 제시한 ‘혐오표현’에 대한 인권적 대응 6가지 요인 — △맥락(사회적·정치적·역사적·법적) △화자의 위치(지위·권력관계) △의도 △내용 또는 형식 △발화의 범위 △증오 유발 가능성과 급박성 등 — 을 중심으로 설계되었습니다.



이슈 2

#이주민

“

우리는 ‘걱정하는 그 마음’이 어디서 비롯되었는지 그 원인에 주목해야 한다. 국민 우선이라든지, 주권이 국민에게 있다고 주장하며 소수자에 대한 억압을 묵인하는 것을 당연시했을 때 인류가 어떤 비극을 저지를 수 있는지 역사적인 사건으로 목격했기 때문이다.

”

이주민을 바라보는 우리의 시선은 어디서 왔나

양혜우 경희대학교 비교문화연구소 전임연구원 / 한국이주인권센터 이사

타인을 보는 나의 시선

세계경제규모 10~12위에 이르는 한국은 원하든 원하지 않든 국제사회의 불행과 국경을 초월한 글로벌 이슈를 외면할 수 없는 국제적 위상을 가지고 있다. 과거 해외원조의 주요 수혜국이었으나 이제는 2019년 기준 연 3조 2,003억 원의 ODA(공적개발원조 Official Development Assistance) 사업을 추진하고 연 1,402억 원을 무상으로 원조하는 후원국으로 발전했다. 해외원조를 하는 이유는 세계의 평화와 안정이 결코 우리의 삶과 경제와 무관하지 않기 때문이다. 또한 ‘아랍의 봄’이라 일컫는 시민혁명의 외침을 공유하고, 민주주의 실현을 위한 투쟁에 환호하며 연대를 보낸 것처럼 ‘아랍의 봄’에 들이닥친 흑한 서리를 견딜 수 있도록 지원하는 것도 과거 참혹한 전쟁 속에서 평화와 민주주의가 얼마나 귀중한 가치이며 실천인지를 깊이 공감할 수밖에 없는 역사를 가진 한국이 해야 하는 책임 있는 응답의 하나다.

2018년 제주도에 입국한 527명의 예멘 난민의 입국 사건은 우리 사회 관용의 정도를 보여주는 단초가 되었다. 화염과 폭력으로 얼룩진 고향을 탈출할 수밖에 없었던 예멘 난민들에 대해 환대 는커녕 관용이라도 베풀 수는 없었는지 의문이 들지 않을 수 없다. 527명의 제주예멘난민들을 향한 연사는 멸시와 냉대를 넘어 증오와 혐오로 가득했다. 난민 남성은 사회적 약자로서 지위를 갖지만, 여성의 지위를 압도하는 성별계급성으로서 강자성을 갖는다고 한 어느 학자의 주장은 한국인 여성에게 ‘탐나는 피해자’의 지위를 만들어주었고, 이슬람 난민 남성의 입국을 거부하는 근거로 ‘여성 인권’과 ‘반성폭력’이라는 말이 동원되었다.

누구나 타인에게 상처를 줄 수 있는 우리는 차별의 ‘다중성’을 인식해야 한다. 차별의 ‘중첩성’과 ‘교차성’을 입체적으로 볼 수 있어야 차별과 혐오가 일어나는 지점을 제대로 알 수 있다.

1 제주예멘난민으로 점화된 외국인 혐오

난민수용 거부에 동조한 70만 명이 넘는 사람들이 청와대 청원에 서명했다. 여성과 일반국민이 합세한 난민반대 집회가 10차례 이상 열렸다. 이와 관련한 언론보도는 난민문제를 전지구적 관점에서 맥락적으로 이해하기보다 개별 사건에 주목하게 함으로써 이슬람이라는 한 집단에 대해 편견과 낙인을 작동시켜 공포의 정치공학적 효과를 여실히 드러내었다.

제주예멘난민 중 단 4명만이 난민 지위를 인정받고 412명이 인도적 체류자 자격을 받았는데, 75%가 제주를 떠나 각지로 흩어졌다. 난민인권단체 등 진보적인 60여 개의 시민사회 단체와 국가인권위원회는 내전과 강제징집 피신은 전통적인 난민보호 사유 중 하나라는 사실을 들어 정부에게 국제사회와 합의한 협약 이행을 책임 있게 수행하라고 촉구했다. 반면, 반난민 단체들은 마땅히 추방해야 할 대상들에게 인도적 체류자 자격을 부여했다고 분노하며 이번 난민문제를 넘어서 전반적인 불법체류자 추방 및 다문화정책 폐지 등 모든 이주민의 권리에 반대하는 총궐기로 응대하겠다고 나섰다. 이들은 또한 이주민의 권리 보호에 동조하는 국회의원 사무실과 도의원 사무실, 이주민 인권단체 앞에서 항의시위를 하고 이를 유튜브로 실시간 방송하는 등 반난민·반외국인 집단의 혐오를 점점 노골적이고 조직적·즉각적으로 펼치고 있다. ‘난민반대’라는 슬로건을 내건 이들이 반대하는 대상은 중국동포, 다문화가족, 불법체류자, 심지어 난민과 이주민의 권리를 옹호하는 인권단체와 국가인권위원회로 확대되었다. 코로나19가 발생하자 이들은 중국인 추방을 비롯, 외국인에 대한 강경 조치를 주장했다. 이들은 자신들이 난민을 반대하는 이유가 외국인을 혐오해서가 아니라고 주장한다. 범죄에 대한 불안과 난민신청자에 대한 생활비 지급, 다문화가족지원 예산 등 경제적 문제와 더불어 한국의 이슬람화와 민족정체성 훼손이 우려되어 반대할 수밖에 없다고 항변한다. (☞ [이와 관련하여 「10강. 차별과 혐오를 통해 읽는 인권/인권정책연구소」 특강을 참고하세요.](#))

난민반대의 핵심논거를 정리하면 크게 안전에 대한 공포, 무임승차에 대한 분노, 민족정체성에 대한 위협으로 요약된다. 그렇다면 이들이 느끼는 불안에는 타당한 이유가 있을까?

안전에 대한 공포

『혐오사회』의 저자 카롤린 엠케는 우리 삶에서 일상적으로 일어나는 소수자 혐오는 자연적으로 발생한 것이 아니라 사회적으로 형성된 감정이라고 주장한다. 혐오는 개인적인 것도, 우발적인

것도, 단순히 실수나 궁지에 몰려 자신도 모르게 분출하는 감정이 아니라 이데올로기에 따라 집단적으로 형성된 감정이라는 것이다. 이것이 혐오로 분출되려면 미리 정해진 양식이 필요하고 모욕적인 언어표현, 사고와 분류에 사용되는 연상과 이미지들, 범주를 나누고 평가하는 인식 틀이 미리 만들어져야 하지 어느 날 느닷없이 폭발하는 것이 아니라고 한다.

그렇다면 520명의 예멘 난민으로 인해 반외국인 정서와 외국인 혐오가 공공연히 드러난 원인은 무엇일까? 누가, 무엇이 외국인의 혐오를 키우고, 혐오를 훈련하고 양성해왔을까?

수많은 젊은 여성을 반난민집회로 불러 모은 핵심 의제는 범죄, 불안, 공포였다. 한 번도 만나거나 대화를 나눠본 적 없는 낯선 타자에 대한 불안과 공포는 수많은 합리적 근거에 대한 질문 던지기를 거부하고 다만 ‘불안하다’는 사실 그 자체가 공적 논의에 설득력을 갖는 것처럼 보였다. ‘주권자인 국민이 불안하다는데 무슨 이유가 있느냐’는 주장이다. 집회참가자들은 불안의 근거를 증명하기 위해 외국인의 범죄를 고발하는 사례로 대부분의 연설 시간을 할애했고 불안과 공포의 원인이 외국인 특히 이슬람 난민과 불법체류자, 중국 동포에게서 비롯됐음을 강조했다. 성난 여성 발언자가 조목조목 외국인 범죄 사건의 일시와 국적, 잔혹함을 들어 나열하면, 집회 참석자들은 분노를 억제하지 못한 채 “미쳤다”, “안~돼”, “몰아내”를 외치며 불안과 공포감에 몸을 떨었다. 사례들은 어린이나 여성을 대상으로 한 흉악한 범죄들이었다. 언급된 사례들은 오원춘 사건과 같이 실제 일어난 사건들도 있었고, 근거 없이 떠도는 가짜 뉴스나 팩트를 왜곡한 사건들을 뒤섞어서 각색되고 부풀려진 것도 있었다. 불안과 공포에 몸서리치는 집회참가자들의 모습은 인종주의, 외국인 혐오라는 정치적, 도덕적 비판을 받을 소지를 막기 위한 것처럼 보였다.

현대 한국사회의 인종주의는 종교적 신념과 문화를 근거로 한다. 인종차별의 초점과 양상이 달라지고 있다. 과거 인종주의가 타자에 대한 문명, 야만, 열등을 공격 대상으로 삼았다면 지금의 인종주의는 자신에 대한 안전, 정체성, 시민권 보호를 근거로 삼고 이와 같은 개념을 중요하게 부각한다.

이슬람 연구자 김동문 목사는 보수기독교 세력을 중심으로 급속하게 재생산되는 가짜 뉴스의 심각성을 인식하고 『우리는 왜 이슬람을 혐오할까』라는 저서를 통해 이슬람 괴담에 대해 사실관계를 적시했다. 기도를 방해한 서울대 교수 살해협박사건, 할랄식품단지 반대운동 전말, 무슬림 성직자가 아기를 살해한 사건, 무슬림 집단강간 놀이 타루하시 등 이슬람 괴담을 만들어낸 이들의 창작성과 가공성을 적나라하게 드러낸다.

그중 한 가지 사례를 들어보자. 이른바 서울대 공대 이슬람 학생 사건이다. ‘어느 서울대 공대 교수가 조 찬기도회에서 한 증언’이라며 신뢰성을 강조하면서 이야기는 시작된다.

최근 서울대 공대에는 한두 명이던 이슬람 학생들이 여러 명으로 늘어나기 시작했다. 어느 날 이슬람 학생들이 강의 도중 벌떡 일어나 땅바닥에 엎드려 큰소리로 기도를 하면서 수업을 방해하기 시작했다. 그러자 교수가 “나는 당신들의 종교를 존중한다. 그러나 지금은 강의 시간이니깐 밖에 나가서 기도하고 다시 수업에 참여해 달라”라고 정중히 부탁했다고 한다. 그런데 다음날부터 이슬람 학생들이 사무실로, 집으로, 휴대전화기로 전화를 걸어 ‘알라를 경배하는 데 방해했다’며 ‘당신을 처형하겠다, 너의 둘째 딸이 어느 유치원에 다니는지 알아냈다’고 협박을 일삼았다는 것이다. 이슬람 대사관도 학교 측에 항의하며, 기도를 방해한 교수를 처벌할 것과 이슬람 학생을 위한 기도 처소를 만들 것, 학생들의 종교 생활을 위해 학생 10명당 이맘(이슬람 교단의 지도자) 1명 파견을 보장하라는 주장을 했다는 것이다.

이 내용은 2013-2014년 바른미래당 이혜훈 의원이 ‘이슬람 바로알기’라는 교회 순방 신앙 간증을 통해 전파되었다. 예멘난민문제가 발생한 후에는 자유한국당 최은혜 여성분과 부위원장이 이혜훈 의원의 증언을 자신의 SNS에 게재하며 예멘 난민수용을 거부하는 사례로 인용했다. 그러나 기자들이 사실관계를 확인한 결과 서울대 어떤 학과에서도 이러한 일이 없었다고 한다.

이슬람에 대한 불안과 공포를 일으키는 수많은 사례는 SNS를 통해서 심지어 공적인 지위에 있는 종교인, 정치인들을 통해서도 가공되고 조작된다. 정보의 사실관계는 중요하지 않다. 정보가 사실처럼 들리느냐가 관건일 뿐이다. 속으로는 경멸을 품고 있으면서 겉으로는 안전을 걱정하는 척 난민거부에 정당성을 부여한다.

이러한 공포 괴담은 ‘미움’보다는 ‘싫음’을 유발한다. ‘싫음’에는 이유가 없다. ‘왜?’라는 질문을 중지시키고 옳고 그름을 따지는 공론의 장을 봉쇄한다. ‘싫음’에서 오는 혐오는 상대방을 동물화하는 감정으로, 나와 질적으로 다른 타자, 열등한 타자, 동물적 타자로 여겨 소통을 거부하고 생각을 부재하게 만든다*. ‘싫어한다’라는 견해는 ‘겁난다’, ‘무섭다’라는 방식으로 표현되며 ‘무섭다’라는 공포의 변형은 겁먹음, 근심함, 안전에 대한 우려로 나타난다. 공포와 혐오는 별 연관이 없어 보이지만 이 둘은 쌍둥이처럼 닮아있다. 공포라는 정서가 혐오를 불러일으킬 수 있고 혐오는 공포라는 그림자를 달고 다니기 때문이다. 공포는 특정 집단이 자신의 목적을 실현하기 위해 불안을 의식적으로 조작하는 정치적 형태로 피해자 의식과 인종적 불만이라는 단어를 언급하지 않

* 김중갑, 『혐오, 감정의 정치학』, 은행나무, 2021.

고도 사람들이 그렇게 믿도록 하는 가장 효과적인 수법으로 사용되고 있다.

외국인 범죄가 증가하여 불안과 공포가 점점 심해지고 있다는 이주민 반대 집단의 주장과 달리 최근 외국인의 범죄율은 감소하는 추세이다. 2019년 경찰청 자료에 의하면 2016년에서 2018년 사이 국내 외국인체류자 수는 15.5%(33만 명) 증가한 데 비해 같은 기간 중 전체 외국인 범죄의 감소율이 -25.6%(34,832명)으로 나타났다고 발표했다.* 범죄 유형별로는 강도가 -25.7%, 살인이 -19.8%였으며 교통, 폭력 등의 범죄도 줄어드는 추세라고 한다. 이처럼 외국인의 범죄율이 감소하고 있음에도 외국인에 대한 불안과 공포는 오히려 확산하고 있다. 통계 수치가 보여주는 사실과 공포감정의 불일치는 중국동포를 향해 더 크게 작용하고 있었다. 물론 외국인 범죄에 대한 불안과 공포는 2012년 오원춘 사건과 같은 엽기적인 사건으로 인해 더 가중되었음을 부인할 수는 없다. ‘중국동포’, ‘불법체류’라는 국적과 신원을 강조한 언론 보도는 중국동포나 불법체류 집단 전체에 대한 불안과 공포감을 심어주었고 불법체류자를 강력하게 단속하고 추방하라는 요구로 발전하기에 충분할 만큼 충격적이었다. 그러나 오원춘 사건 이후 중국동포 혐오증이 얼마나 심화되었는지 댓글을 통한 추이를 연구·분석한 논문은 그 사건으로 중국동포에 대한 혐오감이 더 강해지거나 훨씬 더 커졌다고 판단할 수 있는 유의미한 변화는 찾아내지 못했다고 결론지었다. 중국동포에 대한 혐오는 특정 강력범죄 사건에 의해서가 아니라 계속 있었다는 주장이다. 그렇다면 중국동포에 대해 공포를 갖게 하는 원인은 무엇일까?

<황해>(2010), <신세계>(2013), <해무>(2014), <범죄도시>(2017), <청년경찰>(2017) 등 흥행과 화제성에서 좋은 성적을 거둔 영화와 대중매체가 한국인과 조선족과의 거리 두기를 강화하는 데 기여했다는 문화연구자들의 분석도 일면 타당성이 있다. 중국동포를 조직폭력, 인신매매, 청부살인, 장기 밀매 등 한국사회의 질서를 교란하는 사람들, 한국인들의 삶을 위협하는 자들로 그려내어 막연한 불안과 공포를 키우는 데 역할을 했기 때문이다.

여성가족부가 실시한 2018년 다문화수용성조사에서도 외국인에 대한 국민의 수용도는 52.8%로 외국인 범죄율이 가장 높았던 2015년보다 오히려 평균 1.14% 하락했다. 해외 연구나 여성가족부 조사결과는 외국인 범죄율과 불안감은 별 상관관계가 없음을 말해준다. 범죄와 안전에 대한 불안과 공포는 어떤 수사를 동반하더라도 타자의 다른 면모를 상상하는 일 자체를 불가능하게 한다. 가능성을 가진 존재를 하나의 틀에 맞추어 개인을 집단에, 집단은 하나의 속성으

* 법무부, 출입국통계 참고 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>

로 표상되게 하고, 시간이 지날수록 다른 방식으로 생각하는 것을 불가능하게 하며 타자에 대한 상상력을 훼손시킨다. 바로 그 지점에서 혐오가 발생한다.

무임승차에 대한 분노

외국인 혐오 담론의 두 번째 근거는 무임승차론이다. 청년실업, 불안정고용, 저출산노령화로 인한 사회적 비용 증가, 경제불황으로 나라살림도 어려운데 외국인에게 과도한 예산이 낭비된다는 것이다. 난민반대집회에서 피켓을 든 한 참가자는 이렇게 한탄했다. “난민에게 432,900원 지급, 의료, 취업, 주거, 교육까지 제공하는데 6.25 참전용사에게는 월 22만 원밖에 주지 않는다.” 또 다른 참가자도 울분을 터트리며 말했다. “다문화가정을 위한 예산이 한 해 2천억 원이다. 그래서 나 같은 일반시민이 거리로 나오게 된 것이다. 우리 대한민국 국민 모두가 역차별을 받고 있다.” 집회 주제도 “차별금지법 반대, 자국민 혐오 반대”였다. 이들의 주장은 외국인의 임금을 절반으로 삭감하고, 의료보험의 적용을 제외하라는 기본적 권리 박탈로 확대됐다. 우리 부모들이 외국에서 시체 닦으면서 이룬 경제, 6.25 전쟁 때 총알받이로 죽어가면서 지킨 나라, 더 나아가 식민지 설움 속에서 온갖 고초를 당하며 일궈낸 대한민국은 외국인이 함부로 놀러왔어도 되는 그런 나라가 아니라는 것이다. 주권국가의 권한과 난민·이주민과의 긴장 관계는 근대 국민국가가 성립된 이후 지속된 문제이다. 인권은 국적, 인종, 종교를 불문하고 인간이라면 누구나 누릴 수 있는 보편적이고 도덕적인 권리인 반면 국민국가의 시민권은 국가라는 자치성과 영토성 안에서 작동하기 때문에 인권과 시민권 사이의 딜레마는 인류사적 과제이다. 일찍이 칸트는 망명권과 국민국가의 성원권을 구분하면서 공화적 주권국가는 위험에 처한 타자의 요청에 응답해야 할 의무를 지닌다고 주장했다. 모든 사람은 지구 표면에 대한 공동 소유권을 가지기 때문에 자기 나라 땅에 도착한 이방인에 대해 환대권, 친교권을 갖는다는 것이다. 칸트의 환대권은 훗날 망명권으로 발전하여 1951년 유엔에 의해 ‘난민의 지위에 관한 협약’으로 명문화되었고, 한국도 1993년 유엔 난민협약에 비준함으로써 이 의무를 성실히 이행하겠다는 국제적 합의에 동참했다*. 집회참석자들이 주장하는 난민신청자에 대한 월 432,900원 보조금도 위험에 처한 이방인의 구호를 위한 국제적 약속의 일환이다. 그렇다면 난민신청자 지원금은 내국인 역차별을 주장할 만큼 엄청난 금

* 우리나라가 난민협약에 가입한 이후 28년 동안 총 71,042명이 난민신청을 했는데 이 중 난민으로 인정된 사람은 고작 1,084명이며 2,370명이 인도적 체류 허가를 받았을 뿐이다. 한국의 난민 인정률은 0.3%도 안 되는 최저치이다. 난민법을 제정한 2013년부터 2020년까지의 난민 인정률을 계산해도 난민 인정률은 3.3%밖에 되지 않는다. 재정착 난민, 인도적 체류자 지위를 모두 포함한다 해도 난민 보호율은 8.4%에 불과하다. 이는 EU 평균 난민 인정률 32%와 비교해 현저하게 낮은 수치이며 G20 국가 중 일본 다음으로 낮은 19위이다.

액일까? 현행 난민법 40조는 난민신청 6개월이 지나야 취업할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 취업 범위도 단순노무직종으로 한정하고 있다. 사실상 건강한 신체를 가진 성인 남성만이 취업이 가능하다는 얘기이다. 단순노무직 종에 진입하기 어려운 여성, 노인, 장애인 등은 생계가 막막할 수밖에 없는데 이런 법 조항의 문제를 보완하고자 난민신청자에 대한 보조금이 책정된 것이다. 그러나 2019년 지원액은 고작 7억 9,260만 원이었다. 2018년 난민신청자 16,173명 중 523명에게 3.5달간 지원됐으며 지원금 혜택을 받은 난민신청자는 약 3%에 불과했다.

난민반대집회의 발언들은 일본의 한국인 혐오 단체인 ‘재일코리안의 특혜를 반대하는 사람들의 모임(재특회)’의 주장과 매우 흡사하다. 이들도 재일코리안들의 무임승차를 주장하며, 재일코리안에게 지급되는 노령연금과 생활보호지원금을 반대하고 있다. “매년 3만 명이나 되는 일본인들이 자살하는데 외국 국적자인 재일코리안의 70%가 우선적으로 생활보호지원금을 받고 있다는 게 말이나 됩니까? 피와 눈물인 우리의 세금을 재일코리안이 사용해도 좋습니까?” “정부는 일본인을 먼저 구해야죠, 외국인한테만 신경 쓰고 용납이 안 돼요.” 이렇게 외국인인 코리안들이 과도한 특혜를 받고 있다고 주장하며 차별과 혐오를 부추겼다. 이들 주장에 대해 팩트체크를 한 『거리로 나온 넷우익』의 저자 야스다 고이치는 2011년 12월 일본의 생활보조금 수급세대는 총 149만 7천 329세대로, 이 중 재일코리안의 1만 5천 세대가 연금을 수령했으며 약 1.7%정도를 차지한다고 밝혔다. 재특회는 점차 재일조선학교 보조금, 수도요금 면제, NHK 시청료 면제, 통근 정기권 할인, 공무원 우선채용 등 존재하지 않는 지원과 보조금의 명목 등을 조작하여 “보험료를 내지도 않는 코리안이 돈을 내놓으라고 한다”며 재일코리안을 기생층에 비교하거나 일본교원 노조가 거둔 성금이 조선학교에 기부되었다는 등 일본인 역차별을 지속적으로 주장했다. 실제 재일코리안의 생활보조지원금 수급비율은 일본인에 비해 조금 높은 편이라고 한다. 그러나 이는 차별받는 식민지 민중으로 제대로 된 직업을 갖기 어려웠고, 일본 정부가 재일코리안에게는 연금 보험가입자격을 부여하지 않았기 때문에 노령이 된 후 빈곤에 빠질 수밖에 없었던 역사적 맥락을 무시한 주장이다. 어떤 사실에 사실 아닌 것을 덧붙이거나 왜곡하여 사람들의 분노를 자아내는 선동은 혐오집단의 전형적인 방식이다. 재일코리안의 70%가 생활보호지원금을 받으며 일본인보다 더 나은 삶을 살고 있다고 주장하는 것과 난민신청자가 한국인보다 더 많은 정착지원금을 받으며 살고 있다는 주장은 다르지 않다.

무임승차 주장*으로 난민뿐만 아니라 다문화가족, 중국동포를 향해서도 비난의 화살이 쏘였다. 다문화 정책이 외국인이나 이민자 권리와 복지에 지나치게 관심을 기울이는 반면 내국인에 대해서는 정책적 지원이 미흡하여 내국인 역차별 및 손해가 발생하고, 선주민의 불만이 점점 증가하고 있다는 연구 논문들도 무임승차론, 국민 역차별론에 힘을 실었다. 일반국민들의 혈세로 조성된 다문화 혹은 사회통합 예산이 어떻게 쓰이는지 모른 채 막연히 그 규모가 증대되고 있다면서 국민이 볼 때 이해되지 않는 막대한 복지가 다문화 가족에게 지원되고 있다는 우려이다. 하지만 막대한 다문화 예산 중 한국인 고용창출을 위한 종사자의 인건비로 얼마나 지출되고 있으며, 시설 마련이나 인프라 구축 등의 비용으로 얼마나 쓰이고 있는지, 어떻게 집행되는지에 대한 분석 없이 다문화 지원 액수만으로 국민 역차별론을 주장하며 무임승차론을 주장하는 것은 맥락을 무시한, 일본의 외국인 혐오단체 주장과 다르지 않다.

2019년 6월 19일에는 한 정당의 대표가 “외국인노동자는 세금을 내지 않고, 우리나라에 기여한 바가 없다.”라는 무임승차 비난 발언을 하여 논란을 일으킨 바 있다. 그러나 조세특례제한법 제18조 제2항은 외국인 근로자의 과세율을 19%로 규정하고 있다. 지방소득세 1.9%까지 포함한다면 매월 급여에서 20.9%가 원천징수된다. 더욱이 「소득세법」 제14조 제2항은 외국인에게는 비과세, 공제, 감면 및 세액공제를 적용하지 않는다는 단서를 붙이고 있어서 사실상 같은 급여를 받는 한국인 노동자보다 외국인노동자가 더 많은 세금을 낸다고 볼 수 있다. 세금과 관련된 외국인의 비과세 문제는 노동시장의 하층에 위치한 비OECD 국가 출신의 외국인노동자가 아니라 법인세, 취득세, 재산세가 감면되는 부유한 외국인 투자자에 대한 혜택이 관건이다.

물론 무임승차에 대한 갈등은 외국인에게만 향하고 있는 것은 아니다. 비정규직 노동자의 정규직화 과정에서도 나타나고 있다. 인천공항 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하기 위한 공청회에서 젊은 정규직 노동자들은 ‘결과의 평등 NO, 기회의 평등 YES’라는 손피켓을 들고 정규직화를 반대했다. 서울교통공사의 청년 정규직 노동자들도 ‘합리적인 차이 없는 무기계약직 일반

* ‘건강보험 먹튀 외국인 2만 6천 명’(헬스조선), ‘건강보험 악용 외국인 먹튀족 여전’(연합뉴스). ‘화가 난다 건강보험이 전 세계인의 봉’(한국인권신문) 등 외국인이 건강 보험의 재정을 감아먹는다는 기사가 쏟아져 나왔다. 많은 사람이 분노했다. 일부 국회의원들도 가세하여 외국인 건강보험에 관한 법을 개정했다. 의료보험 가입 조건을 체류 3개월에서 6개월로 늦추고 보험료 납부 세대 범위를 배우자와 미성년자로 제한하여 건강보험 적자를 해소하는 내용이다. 따라서 부모와 함께 살더라도 20세 이상이면 별도로 보험금을 내야 한다. 2013년에서 2017년 동안 국민, 외국인, 재외국민 건강보험의 흑자 규모는 11조 1천억 원이었다. 2021년도에는 약 1조 4천억 원의 흑자가 예상된다. 외국인의 경우 외국인 건강보험 지역가입자는 27만 3,795명이고 직장 가입자는 66만 8,455명으로 직장 가입자가 2.4배 많다. 외국인 지역 가입자는 1인당 평균 137만 원의 보험료를 내고 472만 원의 보험금을 받아 5년간 7,092억 원의 적자를 냈다. 언론과 정치인들이 말한 재정 적자가 발생한 것이다. 반면 지역 가입자는 1인당 평균 527만 원의 건강보험료를 내고 220만 원의 보험 혜택을 받았다. **외국인 직장 가입자는 2조 1,858억 원의 흑자를 발생시켰고 외국인 전체를 합산해도 1조 1천억 원이 흑자이다.** 그런데도 여론과 정치인은 지역 가입자의 손실액만 산출해 마치 국민 세금으로 엄청난 건강 보험 적자를 메우는 것처럼 호도하고 악의적으로 통계를 왜곡했다.

직화를 반대하며 서명운동을 전개하고, 지하철 곳곳에 반대 포스터를 붙이며, 비정규직의 정규직화가 공정한 공개채용을 부정한다고 비난했다. 비정규직 노동자에 대한 근로 조건과 임금차별을 공정하다고 생각하는 것처럼 이주민에게 차등한 권리와 지위를 부여하는 것이 공정한 규칙이라고 주장한다. 대학입시에서의 농어촌 지역 학생에 대한 특별전형과 다문화가족, 탈북청소년 등 사회적 약자에 대한 적극적 조치에 반대하고 이들 동료학생에 대해 혐오 언어인 ○○층을 붙이며 조롱과 멸시를 보내는 것도 무임승차자라는 이유에서이다. 많은 사회학자는 타인의 고통에 공감하지 못하고 자기편견이 강화되고 있는 이유를 경쟁사회가 초래한 능력주의에서 비롯되었다고 진단한다. (☞ [이와 관련해서는 「2장. 인권의 이해와 패러다임의 전환/김형완」 특강을 참고하세요.](#))

이기는 것만이 살 길이라는 가치관을 강요받고 살아남기 위해 자기계발서 등을 통독하며 발버둥쳐온 세대에게 조건의 평등을 위한 자원 배분은 공정성을 해치는 불공정의 요소이며 나의 능력 발현을 가로막는 장애물로 여겨지기 쉽다. 장기간 근무하며 숙련도와 전문성을 익힌 비정규직 노동자가 시험을 거치지 않고 정규직 노동자로의 전환되는 것에 대해 공정한 룰을 어긴 것으로 여겨 분노하는 것처럼, 시민권 없는 난민, 이주민이 한국인과 동등한 권리를 받는다는 것 자체가 공정한 룰을 어긴 무임승차로 간주한다. 불평등한 경제구조의 모순을 눈감아버리고, 위계적 노동 서열화를 당연한 것으로 받아들이며, 더 하층에 배치된 계층을 무시하고 차별함으로 자신의 우월성을 확인하는 것은 신자유주의가 초래한 경쟁과 불안, 집단적 우울을 극복해 가는 하나의 방법인 것이다.

세계시민주의를 표방한 국가주의

외국인을 거부하는 세 번째 핵심논거는 한국 고유의 순혈성, 민족적 동질성에 대항하는 이질적 타자의 등장으로 인한 불안이다. 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson, 1936~2015)은 민족주의를 근대 자본주의 발전과정에서 생겨난 역사적 구성물로 간주한다. 민족은 특정한 시기 사람들의 경험을 통해 구성되고 의미가 부여된 상상의 공동체라는 것이다.* 그러나 한국의 민족 개념은 영속주의 관점에 가깝다. 민족은 운명공동체로 씨족이나 종족에서 출발하여 오랜 역사 과정을 통해 형성되고 존속되었다고 보는 견해이다. 특히 민족 개념은 식민지와 분단의 역사 속에서 어려움을 극복해 내기 위한 이데올로기로 공고화되면서, 초역사적이고 보편적 실체로 자리 잡게 되었다. 이

* 『상상의 공동체』, 서지원 옮김, 도서출판 길, 2018.

러한 영속주의적 민족주의는 통일 한국과 민족적 동질성의 회복을 지향하는 민족주의와 세계화 시대 다문화주의의 충돌 우려와 함께 다문화주의로 인해 민족정체성이 약화 우려도 제기되고 있다. 초중등 교과과정을 통해 단일민족이란 동질성을 교육받고, 순혈주의를 자랑스러운 민족정체성으로 인식해온 한국인에게 있어서 과도한 해석은 아니다.

외교부의 재외동포재단법은 동포에 대한 개념을 ‘국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 사람’으로 정의하고 있다. 혈통에 근거한 민족 개념은 한국인을 형성하는 핵심 이데올로기 중 하나였다. 그러나 아이러니하게도 다른 어떤 외국인보다 같은 한민족의 혈통을 지닌 중국동포에게 가장 부정적인 기호와 상징이 부여되고, 강력한 혐오의 수사가 따른다. 국내 이주민 선호도 조사에 있어서도 조선족에 대한 혐오감이 가장 높게 나타나고 있다. 청와대 게시판에는 “조선족은 동포도 같은 민족도 아닌 우리 국민 피를 빨아먹는 기생충”, “조선족을 추방시켜 달라”, “차이나타운 없애라”, “조선족의 의료보험을 폐지하라” 등의 조선족에 대한 혐오 청원이 1,100건을 넘어서고 있다. 제7차 난민반대집회에서도 한 발언자는 한국에서 전쟁이 발발하면 중국동포와 중국인들은 반란군으로 돌변할 수 있다며 공동체의 적이자 공동체 내부에 숨어들어 온 위험한 타자임을 강조했다.

『보수는 왜 다문화주의를 선택했는가』라는 책의 저자 강미옥은 우익보수주의자들이 남북화해 통일을 지향하는 좌파를 무너트리기 위한 전략으로 한국사회의 핵심가치인 ‘민족’ 개념을 해체하고 대신 다문화주의를 채택했다고 주장한다. 뉴라이트 계열의 우익 보수주의자들이 구축한 다문화주의는 이주민들을 차별하고 소외시키는 사회적 구조에 대한 개선을 외면하고, 이주민들의 정치성을 배제한 공화적 애국주의라는 것이다. ‘한민족’의 자리를 ‘한국인’이 대체하게 되었다는 주장인데, 이를 뉴라이트의 대표적인 보수논객 신지호가 이렇게 뒷받침했다.

“자유주의에 기초해서 민족주의를 근본적으로 재정립해야 할 때가 되지 않았나 생각합니다. 민족주의를 버리고 세계주의와 국제주의를 주창할 경우 쟁점이 국가관, 애국이 문제입니다. 그래서 공화주의적 애국이 필요합니다. 민족주의 없는 애국입니다. 글로벌 시대에 다문화주의를 포용하기 위해서는 민족주의와 결별한 애국으로 가야 하는 거 아니냐 하는 생각입니다.”

‘민족을 넘어 세계로’란 슬로건을 통해 영웅적인 한국인과 조화롭게 공존하며 살아가는 다문화 관련 스토리를 써나갔고, 우월한 한국인과 우수한 K-POP 문화라는 국가 우월주의가 민족의

자리를 대체하게 되었다는 분석이다. 그 결과 중국동포에 대한 민족적 동질성은 지워지고 그 자리에 이등시민으로서 중국동포만 위치하게 되었다는 주장이다. 한편, 박노자는 중국동포에 대한 혐오원인을 고질적 인종주의에 상응하는 경제인종주의, 혹은 GDP 인종주의 결과라고 주장한다. 경제 본위로 이루어지는 차별이 저개발국가에서 온 사람들을 집단화하며 무시하고 배제하여 계층화하는 것이 역사적으로 노동시장을 피부색에 따라 위계적인 계급구조로 관리한 인종주의와 유사하다는 것이다.

인종차별은 인종이라는 정태적 실체를 규명하기보다는 인종화라는 지속적 과정을 통해 민족적, 지역적, 종교적, 계급적인 다양한 고정관념들로 끊임없이 재구성한다. 인종화는 신체적 특징이 필요하지 않는 담론적, 문화적 과정*이며 그 속에 조선족이 위치해 있음은 부인하기 어렵다.

2 인종주의를 부추기는 법과 제도

노동위계: 고용주에게 위임된 신체

지구화 시대 국경을 넘는 이주의 행렬이 해마다 증가하고 있다. 전 세계 약 2억 1천 명의 사람들이 고향을 떠나 해외에 거주하고 있고, 한국에도 약 220만 명의 노동이주자와 결혼이주자, 동포, 난민, 유학생 등이 체류하고 있다. 세계화로 인해 자본과 사람의 이동이 쉬워졌으며, 한국과 같이 저출산 고령화 사회라는 불안정한 인구학적 배분 문제†는 원하든 원하지 않든 외국인력에 의존할 수밖에 없음을 시사한다. 부족한 노동력에 대한 대안을 모색하지 않으면 만성적 경기침체가 발생해 폐쇄적인 외국인력 정책을 고집해서는 안 된다는 현실론이 힘을 얻고 있다. 하지만 이주노동자가 들어오기 시작한 1990년 초반만 해도 외국인력도입이나 외국인 정주화, 난민수용 등의 문제는 시기상조라는 시각이 우세했다.

한국은 1987년 민주화 운동으로 분출된 노동자 대투쟁으로 노동자의 권리가 향상되었으나 노동시장은 산업구조의 개편으로 인해 노동집약적 산업과 자본·기술집약적 산업의 이중구조가 고착됐다. 섬유, 봉제, 신발과 같은 노동집약적 산업들은 더 싼 임금을 찾아 공장을 해외로 이전했

* 김현미(2018). '더 나은 논쟁을 할 권리'와 페미니스트 비전: 김은실, 권김현영, 김신현경, 김애라, 김주희, 민가영, 서정애, 이해웅, 정희진 지음 (2018), 더 나은 논쟁을 할 권리, 휴머니스트. 한국여성학, 34(3), 147-154 쪽.

† 통계청은 2020년 3,551만 명(72%)의 생산가능 인구가 오는 2050년에는 1천 4백만 명 줄어든 2,242만 명으로 예측한다.

고, 해외로 이전할 수 없는 더 영세 업체들은 아시아의 저개발국가에서 온 외국인들의 노동력을 활용하기 시작했다. 하지만 한국 정부는 변화된 노동환경과 요구되는 외국인노동자 수요에 대해 진지하게 분석하고, 신속한 대안을 마련하지 못했다. 외국인력이 들어 온다면 값싼 덤핑 임금으로 그동안 힘들게 쟁취한 노동운동의 성과가 약화 될 우려가 크고, 장기적으로 외국인에게 지급할 교육, 주택, 의료 등의 사회적 비용이 증가해 한국의 경제에 큰 도움이 되지 않을 것이라는 부정적 관점 때문이었다. 외국인력도입에 관한 논의는 노동계의 반대로 사회적 합의를 이루어내지 못한 채 그때그때의 상황에 따라 임시방편으로 이뤄졌다.

흡스식 산업연수생제도

한국 최초의 이주노동자 정책은 산업연수생제도였다. 주부처인 노동부가 이주노동자 도입에 관한 정책을 마련하지 못하고 어정쩡한 태도를 보인 사이 중소기업 사업주들의 이권단체인 중소기업협동조합이 외국인력도입을 맡았다. 중소기업협동조합은 이주노동자에게 노동자 권리를 부여하지 않기 위해 이들을 '연수생'이라고 정의하고 노동법이 아닌 출입국관리법에 따라 이주노동자를 불러들였다. '한국의 선진화된 산업현장에서 기술을 잘 연수하면 귀국하여 더욱 나은 직업을 선택할 수 있을 것'이라며 노동 자체가 배우는 과정임을 강조했다. 얼핏 들으면 저개발국가에 대한 배려와 자비심이 가득한 제도처럼 보인다. 하지만 일손이 부족하고 납품 마감에 쫓기는 공장에서 한가하게 외국인을 위해 기술 연수를 시킨다니 어불성설(語不成說)이다.

이주노동자들은 노동자가 아닌 기술을 배우는 연수생의 신분이기 때문에 최저임금이나 퇴직금을 받지 못했고 근로기준법이나 산업재해보상법 적용에서도 제외됐다. 일하다 다치더라도 배우의 일환이므로 보상을 요구해서는 안 된다는 논리를 펼쳤다. 사회적 비난이 거세질 때마다 조금씩 제도를 수정해나갔지만, 헌법에서 보장한 직업 선택의 자유는 보장하지 않았다. 이를 악용한 사업주는 임금을 체불하거나 하루 14~16시간의 살인적인 노동을 강요했다. 안전장치가 없는 위험한 기계를 교체하는 대신 외국인노동자에게 낙후된 기계를 작동하게 했다. 이직을 희망하면 강제출국으로 엄포를 놓았다. 국가로부터 외국인노동자의 삶 전체를 통제할 수 있는 권리, 즉 머무르게 할 권리와 추방할 권리를 위임받은 사업주는 외국인노동자의 도주를 막는다는 이유로 여권을 압류하고, 고향 친구들과의 접촉을 차단했으며 이발하기 위해 외출을 해야 할 때도 한국인 감시자가 따라다녔다. 고용을 보증받는 대가로 사업주의 처분에 모든 권리를 위임했으므로 외국인노동자의 삶은 전적으로 한국인 사업주와 한국인들에 의해 관리됐다. 생명권을 보장받는 대신

모든 권한을 절대군주에게 위임한 홉스식의 사회계약론과 다를 바 없었다.

인권과 노동권을 향상시킨 로크식 고용허가제도

외국인력도입의 입법화 과정을 무시하고 출입국관리법의 시행규칙을 바꾸어 시행한 산업연수생 제도는 현대판 노예제도라는 비난을 받아오다 2007년에 폐지됐다. 이후 인권과 노동권을 향상했다는 고용허가제가 제정되어 송출 비리를 근절하고 공정한 입국을 보증하였지만, 노동자 처우 방식은 산업연수생제도의 원형을 벗어나지 못했다. 인간으로서 가장 기본적 권리인 직업 선택의 자유, 사업장 이동의 자유가 보장되지 않았고 사업주에게 모든 권한이 위임되는 기존의 권력 구조는 그대로 승계되었다. 4년 10개월 동안 3번만 직장을 옮길 수 있도록 못 박은 고용허가제도의 사업장 변경의 권한은 사업주에게만 주어졌다. 노동과 삶에 대한 통제권을 박탈당한 상황에서는 몸이 아파서 쉬어야 하거나, 불가피한 일로 고국을 방문해야 하는 일들도 허락되지 않았다. 고용주 혹은 한국인 노동자로부터 모욕을 당하거나 부당한 일을 당해도, 작업 도중 죽을 것 같은 공포와 생명의 위협을 느껴도 사업주의 동의 없이 회사를 옮길 수 없다. 2016년 전북 개야도에서 어선을 들어 올리던 크레인이 떨어지면서 인도네시아 노동자가 맞아 숨진 일이 있었다. 평소 크레인에 연결된 줄이 녹슬어 위험하다고 여러 차례 고용주에게 호소했지만, 사업주는 괜찮다는 말만 할 뿐 아무런 조치를 하지 않았다. 아슬아슬하게 매달린 크레인이 공포스러웠지만 고용허가제의 사업장 이동제한 조항 때문에 회사를 옮길 수 없었고 결국 그는 꿈많은 20대 나이에 시신이 되어 고국으로 돌아갔다. 안전이 담보되지 않는 곳에서 일하다가 2017년 6,617명, 2018년 7,061명의 이주노동자가 다쳤고, 2017년 90명, 2018년 114명이 근무 중 목숨을 잃었다. 근골격계 질병이라든지 유기화학 용제로 인한 만성질병은 산업재해로 잘 인정되지 않았다. 만성질병으로 고통을 받고 있어도 고용주의 동의 없이는 병원조차 마음대로 갈 자유가 주어지지 않았다. 다만, 사업주가 현저하게 노동법을 어길 경우에만 사업주의 동의 없이도 작업장을 이동할 수 있으니 로크의 저항권 정도는 보장된 계약이다.

누군가의 비참으로 차려진 우리의 식탁

2020년에 전북 군산시 옥도면 한 섬에서 일했던 동티모르 국적의 아폴리(본명 Carreia Cabral Apolinario)가 환경노동위원회 국정감사장에 참석했다. 국정감사에 참석한 그는 쉬는 날 없이 하루 평균 15시간을 일했고 배에서 일하는 동안엔 식사가 제공되지 않아 초코파이로 끼니를 해결

했다고 증언했다. 여객선의 매표원은 육지로 나가려는 이주노동자의 동향을 고용주에게 보고하며 고용주가 외출을 허가했는지 확인했다. 고용주가 허락하지 않으면 섬 밖으로 나갈 수도, 표를 살 수도 없었다. 섬 전체가 촘촘한 감시망이 된 것이다. 아폴리만의 문제는 아니었다. 이 섬에는 주민 500명, 이주노동자 131명이 일한다. 한 인권단체가 이 섬에서 일하고 있는 어업노동자를 대상으로 실태조사한 결과 이 섬의 이주노동자들은 하루 평균 12.6시간을 일했고, 한 달 평균 0.1일을 쉬었다고 한다. 설날과 추석날도 예외 없이 1년 내내 하루도 쉬지 않고 일했다는 응답자가 90.5%였다. 태풍이나 기상 조건이 나빠 바다에 가지 못한 날에는 그물을 손질했다. 69.8%의 사람이 욕설과 폭언을 들었고, 본업 외에 밭일, 집수리 등 계약서에 없는 노동을 강요당한 사람도 27%에 이른다. 22%가 외출이나 섬으로 나가는 것을 감시, 제한당했고, 7.9%의 사람은 아폴리와 같이 조업 중 식사를 제공받지 못했다. 사업주가 보험에 가입하지 않아 일하다 다쳐도 제대로 치료를 받지 못했고, 선주는 이주노동자의 통장을 보관하거나 정해진 날짜에 월급을 지급하지 않았다. 이들은 모두 계약보다 많은 노동을 강요당했고 임금은 계약서보다 더 적게 받았다. 2018년 기준 국내 원양어선의 65%, 20t 이상 연근해어선 선원의 38%, 20t 미만 연근해어선과 양식장에서 일하는 사람들의 16%가 이주노동자들이다.* 어업에 종사하는 노동자의 고령화로 일자리 공백이 생겼고, 이 자리를 이주노동자들이 메우고 있다. 우리가 먹는 김과 미역국, 고등어와 참치는 이주노동자의 비참함이 함께 담겨 있다.

어업노동자뿐만 아니라 농축산 노동자의 처지도 별반 다르지 않다. “농축산 어업노동자는 근로시간, 휴게, 휴일규정을 받지 않는다.”는 조항에 의해 장시간, 저임금, 강제노동에 처해도 법적 보호를 받지 않는다. 근로기준법은 농축산업·어업은 시간에 규제받는 것이 아니라 기후에 규제받기 때문에 이른 아침에 일하고, 한낮 피약별에는 그늘에서 쉬며, 농한기에는 한가로이 지내는 시간이 많기 때문에 휴게시간이나 휴일을 법적으로 정할 수 없다고 규정하고 있다. 하지만 2016년 과수원에서 수확 작업을 하던 태국 노동자가 열사병으로 사망했고, 2018년 담배밭에서 일하던 베트남 노동자가 폭염으로 목숨을 잃었다. 법은 농업노동자·어업노동자들이 기후에 규제를 받는다고 했지만, 농업노동자 대부분 대규모 비닐하우스에서 일하고 있다. 농한기에는 불법 파견으로 가족이나 마을 일에 동원되는 경우가 많았다.

* 선원이주노동자 인권네트워크, 『누가 이들을 바다에 붙잡았나. 한국 어선에서 일하는 이주노동자 인권 실태 모니터링 보고서』, 2018.

신자유주의 시대 변종 인종주의

이처럼 한국의 외국인력제도는 이주노동자를 노동시장에 필요한 도구로만 간주하기 때문에 인간으로서 아프고 고단한 몸과 슬프고 우울한 감정들을 고려하거나 배려하지 않는다*. 2015년에서 2017년 사이에는 과로와 불면증, 우울증 등으로 스스로 목숨을 끊은 네팔 노동자만 21명이라는 사실이 이를 증명한다. 이들은 끊임없이 고통을 호소하며 이직을 요청했으나 묵살당했고 결국 죽음으로 노동의 족쇄에서 해방됐다. 노동시장을 위계적으로 계층화하여 관리하는 한국의 외국인력제도는 중국인이나 방글라데시, 네팔, 필리핀 등의 사람들이 열등하다고 주장하는 것이 아니라 한국인과 동등한 권리를 누릴 자격이 없다고 간주한다. 피부색이나 인종과 같은 신체적 특징으로 종의 우열을 가르치지 않는다고 하더라도 일상과 노동을 통제하고 관리하며, 억압과 착취를 정당화한다면 과거 인종주의와 다를 바 없는 세계화된 신자유주의 시대에 탄생한 변종 인종주의이다. 외국인노동자가 유입된 이래 자본과 국가는 노동시장을 서열화, 타자화, 인종화하며, 외국인 노동자들을 못 없는 자, 권리 없는 자로 인식되도록 한 시스템에서 혐오가 싹트는 것이다.

가부장적 가족구조의 하층에 배치된 이주여성들

시장으로 나온 국제결혼

신자유주의 발전과 함께 서구 자본주의는 자유라는 보편적 개념을 전면에 내세워 그동안 매매되거나 상품화되지 않던 돌봄, 사랑, 친밀성 등 인간이 가진 비물질적인 부분을 상품으로 만들었다†. 빈곤, 실업, 가부장적 사회구조에서 벗어나 좀더 나은 삶을 꿈꾸던 아시아 여성들은 남자들 중심의 노동 이주에 좌절당하고 그동안 매매되거나 상품화되지 않았던 돌봄과 출산을 전제로 성을 상품으로 매매하는 국제결혼시장에 눈을 돌리게 되었다. 그러나 결혼은 국가가 개입하기 어려운 개인들의 고유한 행위인 것으로 간주하였고 결혼과 계약체결에 관한 모든 과정은 시장영역에 맡겨졌다. 국가의 최소한 개입이 인권 보호라는 고전적 자유주의 관점이 적용됐다. 그 결과 중개업체들은 현수막 문구나 온라인 광고에 ‘베트남 처녀 절대 도망가지 않습니다. 만남에서 결혼까지 7일, 초혼 재혼, 장애인, 학력, 나이 제한 없이 누구나 가능, 신부 보증제’ 등을 명시하며 이주여성을 도망가지 않는 노예처럼 표상하고, 남성에게는 건강이나 나이 혼인 지위와 상관

* 네팔 노동자의 자살 통계는 이주노동자노동조합 우다야 위원장이 네팔인이었기 때문에 집계가 가능했다. 다른 나라의 외국인노동자 부적응과 자살에 대한 기록은 밝혀진 바 없다.

† 김영옥, 『새로운 시민들의 등장과 다문화주의 논의』, 아사아 여성연구, 2007, 145-148쪽.

없이 성적으로 순결하고 젊고 순종적인 여성을 만날 수 있는 것처럼 부추겼다*. 남성의 혼인경력이나 직업, 범죄경력, 건강상태 등의 신상정보는 부정확하게 전달되고, 한꺼번에 수십 명의 여성을 줄지어 세워놓고 상품 고르듯 선택하게 하는 맞선 방식이나 여성들을 상대로 처녀성 및 출산 여부를 확인하기 위한 산부인과 검진† 등은 여성을 상품 그 이상도 이하도 아닌 존재로 각인시켰다. 국제결혼에 드는 1천만 원 이상의 수수료는 배우자를 비싼 상품으로 인식하게 함으로 평등해야 할 가족관계를 왜곡시키고, 결혼중개업소는 외국인 배우자에 대한 사후관리대책으로 자국민이 모이는 곳에 보내지 않기, 컴퓨터 배우지 못하게 하기, 아이 낳을 때까지 외출 금지하기, 여권 등 신분증을 당사자에게 주지 않기 등 반인권적 지침들을 제시하기도 했다.

남편에게 위임된 권리

이주여성이 직업을 갖고 싶거나 경제적 풍요에 대한 욕망으로 국제결혼을 선택했다면, 한국 남성들은 국내에서 마땅한 배우자를 찾지 못해서, 한국인 여성보다 편하게 느껴져서, 순진해서, 나이가 어려서, 부모에게 효도할 것 같아서, 호기심‡ 등의 이유에서 국제결혼을 선택했다. 한국인 남성들의 성 역할과 태도, 가족 관련 가치관도 남성 중심적이고 가부장적인 의식과 태도가 지배적이었다. 이러한 한국 남편의 가부장성을 더 강화하고 불평등한 관계를 자연스럽게 당연한 것처럼 고착시킨 것은 국적법의 간이귀화 요건이다. 간이귀화조항은 혼인 2년 후 국적을 취득할 수 있는 자격을 부여하고 있다. 한국인 배우자로서 책임성과 결혼의 진정성이 있는지를 검증하기 위해서이다. 그러나 시민권이 없는 2년은 한국인 배우자와 그 가족에게 철저히 종속되고 순응되도록 훈련받는 기간으로 사용된다. 한국인 남편이 동행하여 결혼생활의 사실성을 증언해야만 외국인 아내의 비자가 연장되고, 국적취득 역시 한국인 남편의 신원보증과 동의, 협조가 있어야만 가능하다. 2011년 12월 23일자로 한국인 배우자의 신원보증 서류가 없어도 체류 연장이 가능하다고 시행령을 개정하였지만, 일선에서는 여전히 한국인 배우자의 동행을 요구하고, 국적취득 및 체류와 관련된 모든 과정에 있어서 한국인에게 전권을 위임하고 있다.

한국인 남편에게 문제가 있어서 혼인이 파탄날 경우 외국인 배우자에게 체류권을 보장하는 보호장치가 마련되어있기는 하다. 그러나 한국어를 못하고 사회적 연결망이 취약한 이주여성이

* 양현아, 「가족 안으로 들어온 한국의 다문화주의 (Multiculturalism)」 실험, 『저스티스』, 2013, 308쪽.

† 손영기, 「다문화 사회의 문제와 현행 법제도 고찰」, 『인문과학연구』, 2011, 117쪽.

‡ 보건복지부, 『국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안』, 2006.

배우자의 귀책사유를 입증하는 것은 매우 힘든 일이다. 자녀가 없는 경우에는 더더욱 결혼의 진정성을 의심받아 한국인 배우자의 일방적인 주장만이 수용되는 등 결혼이주여성의 권리는 재생산과 관련된 가족주의 테두리 안에서 작동된다. 이렇듯 한국의 법과 시스템은 타자인 이주여성에게 있어서 형식적으로 작동할 때가 많다.

2007년, 열아홉 살의 베트남 결혼이주여성 후안마이가 한국인 남편에게 맞아 사망한 사건이 있었다. 어린 신부의 남편은 그녀보다 17살 많은 일용직 노동자였다. 결혼 생활에 대한 부푼 기대도 잠시 남편은 하루도 빼놓지 않고 술을 마시고 사소한 일에 화를 내며 마음에 들지 않을 때마다 베트남으로 돌아가라며 폭언과 폭행을 일삼았다. 한국말을 몰라서 남편을 이해하지 못해 생긴 일이라고 생각한 그녀는 남편을 위해 한국말을 배우려고 했지만, 남편은 밖으로 나가는 것도 허락하지 않았다. 온종일 집에 갇혀 폭력적인 남편을 기다리는 것이 일과였던 그녀는 결국 베트남으로 돌아갈 것을 결심하고 ‘베트남에 돌아가게 돼도 당신을 원망하지 않을 거라고, 당신을 잘 이해해주고 사랑해주는 여자를 만날 기회가 오기를 바란다’는 편지와 함께 ‘하느님이 저에게 장난을 치는 것 같다’며 마지막 심경을 적었다. 밤늦게 술에 취해 들어온 남편은 후안마이가 쓴 가방을 보자 ‘처음부터 결혼 생각이 없는 사기 결혼’이라며 불같이 화를 내며 두들겨 뺐다. 갈비뼈가 18개가 부러지고 부러진 뼈가 내장기관을 파열시킬 때까지 맞았다. 19살의 어린 신부는 이국땅에서 그렇게 비참하게 생을 마감했다.

후안마이의 재판을 맡은 판사는 타국 여성을 마치 물건 취급하듯 하는 우리 사회의 미숙함이 파국을 낳았다면서 남편에게 12년 형을 선고했다. 판사는 “우리는 21세기 경제대국, 문명국의 허울에 갇혀 사회 내면의 야만성을 가슴 아프게 고백해야 한다”라며 피해자에게 용서를 구하는 심정이라며 가해자를 대신해 참회록을 쓰면서 여성을 물건 취급하는 우리 사회 인성의 메마름을 질타했다*. 여성단체, 시민단체, 언론도 앞을 다투어 참혹한 죽음을 애도하며 대안을 내놓았다.

다시는 이런 일이 없도록 제도와 시스템을 정비하겠다고 앞다투어 계획을 발표했다. 국제결혼 실패의 주원인이 배우자에 관한 부실한 신상정보 때문이었다며 결혼 중개업체에 책임을 부과하도록 법을 개정했다. 2008년에는 다문화가족지원법을 제정하고 2008년에 전국 80개의 다문화가족 지원센터를 설립한 후 현재 전국에 228개의 다문화가족센터가 세워졌다. 한국어 교육, 부부상담, 자녀성장지원프로그램, 문화활동, 취창업교육에서 무상합동결혼식까지 촘촘한 지원프로

* 한겨레 신문. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/275536.html (검색일 2021.10.10)

그램이 설계됐다. 서울, 수원, 고양 등의 수도권과 삼척, 영암, 무안, 양주, 창원 등 거의 모든 도시에서 다문화 축제가 열리며 결혼이주여성은 마치 환영받고 초대되어진 손님처럼 간주되었다. 예산도 큰 폭으로 증가했고 복지기관이나 종교기관도 앞을 다투어 다문화 사업에 뛰어들었고, 지역유지들의 봉사활동 모임인 로터리 클럽이나 새마을부녀회와 같은 여성단체들도 결혼이주여성에 관한 사업을 추진하며 저출산 고령화 사회를 떠맡을 새로운 손님으로 추대했다.

하지만 후안마이의 죽음 이후에도 남편에 의한 살해는 줄어들지 않았다. 입국 일주일 만에 남편의 칼에 찔려 사망한 탕티황, 평소 폭력을 행사하던 남편의 칼에 찔려 사망한 리선옥, 가정폭력을 당하던 친구를 도와주다 친구의 남편에 의해 살해당한 강제책, 황티남, 탐티로안 등 한 이주여성인권센터가 취합한 희생자만 20명에 이른다*. 2018년 국가인권위원회의 결혼이주여성 보고서는 42.1%의 이주여성이 가정폭력을 경험했으며 19.9%가 흉기로 위협당했고, 성행위 및 성적 수치심(68%)과 폭언 및 심리적 학대(81.1%), 경제적 학대(33.3%)를 당했다고 밝혔다†. 많은 결혼이주여성이 국가로부터 권력을 위임받은 한국인 배우자나 그 가족들의 통제 속에서 살아가고 있다. 이러한 폭력과 학대, 모욕과 죽음은 국가에 의해 위임된 가부장적 권력이 있었기 때문에 발생했다. 국가가 한국인 남편에게 위임한 시민권 보증 수표는 인간이 마땅히 누려야 할 자율적이며 구성적인 삶을 방해하고, 평등한 부부관계를 종속적으로 만들며, 삶 전체를 예측의 상태로 몰아넣은 결과를 낳고, 더 나아가 가족관계 안에 인종적 위계를 구축한다.

신고·단속·추방의 낙인 메커니즘

한국인이라는 정체성을 강화하고 외국인 집단 전체에 대해 인종적 낙인을 고착시킨 대표적인 제도는 신고·단속·추방 세 가지의 통제와 억압 시스템이다. 비합법체류자에 대한 신고제도는 외국인을 전 국민의 감시 체제 아래 배치함으로 인종적 위계를 효과적으로 작동하게 한다. 특히 국민에게 비합법체류자를 신고할 수 있도록 권한을 부여하여 한국인이라면 누구나 외국인의 삶을 통제하고 관리할 수 있다는 것을 보여줌으로 국민적 우월감을 갖게 했다. 이를 악용하여 길을 가던 비합법체류자에게 신분증을 요구하며 돈을 갈취하거나, 임금을 체불한 사업주, 중국교포의 돈을 빌린 채무자 또는 관계를 정리하고 싶은 한국 연인이 외국인 동거인을 신고한 사건 등은 신

* 한국이주여성인권센터는 2017년까지 2018년까지 총 20명의 베트남, 캄보디아, 중국, 필리핀 등의 이주여성이 한국인 남성 혹은 그 가족에 의해 살해되었다고 밝혔다.

† 국가인권위원회, 『이주여성 실태조사 보고서』, 2018.

고제도가 있었기 때문에 가능했다.

2018년 겨울 열차를 기다리는 사람들로 붐비는 경인전철승강장 전광판에는 약 10분에 한 번 씩 “불법체류자 외국인 발견 즉시 법무부 출입국에 신고(T. 1588-7191)”라는 전광판 문구 안내 글이 송출되었다. 승강장에 있던 한 스리랑카 노동자는 이 문구를 본 후 자신을 바라보는 사람들의 시선이 달라진 것을 느꼈다면서 앞으로 지하철을 이용하는 것이 두려울 것 같다고 했다.* 이러한 공공연한 신고안내는 한국인에게 모든 외국인에 대해 의심하고 경계하고 또 처벌할 수 있는 권한이 있다는 것을 일깨워 준다. 최근에는 한 개인 유튜버가 비합법체류 노동자로 보이는 사람의 뒤를 쫓아 집이나 일하는 곳을 확인한 후 경찰서와 출입국관리소에 신고하고 외국인이 연행되는 장면을 촬영한 것을 유튜브에 올렸다. 심지어는 자리를 피하는 이주노동자를 오토바이로 뒤쫓으면서 ‘이게 다 나라를 위하는 애국적인 행동’이라고 자화자찬했다. 짐승사냥 하듯 사람을 몰고 쫓고 잡으러 다니는 이 혐오의 극단엔 국가의 승인이 있었기에 가능한 것이다.

이런 메커니즘은 지난 난민집회에서도 고스란히 재현됐다. ‘난민을 받아들일 것인가는 한국인이 결정한다. 당신들은 결정할 권리가 없다’는 주장이었다. 비합법 노동자의 체류권에 대해 머무르게 하거나 추방할 권리가 사업주와 한국인에게 주어졌듯 이제 난민에 대해서도 머무르게 하거나 추방할 권리가 국민에게 있다고 보는 것이다. 외국인의 개별적 신체에 국민의 권력이 작동하도록 설계된 외국인력 정책 기조의 영향이다. 하지만 국제난민협약은 고통에 처한 타자에 대한 환대의 정신이다. ‘만일 타자의 요청을 거부해서 타자가 고통에 처하게 된다면 추방해서는 안 된다’는 칸트의 철학이 난민협약의 기본정신이다. 난민수용 여부는 타자의 고통과 호소에 달린 것이지 주체의 결정에 달린 문제가 아니다.

비합법체류 이주노동자의 문제는 한국만 아니라 노동력의 이동성이 높은 모든 국가에서 겪는 곤욕스러운 문제이다. 2021년 국내 체류하는 비합법 이주민도 39만 명이 넘는다. 2018년 평창 올림픽 이후 비합법체류자가 급격히 증가하자 정부는 비합법체류자의 증가 원인과 입국 관리 방식의 문제에 대한 검토나 분석 없이 비합법체류자의 수를 전체 외국인의 10% 미만으로 조절하겠다고 하며 법무부, 경찰청, 고용노동부, 해양경찰청 등과 함께 합동단속을 실시하겠다고 발표했다. 수백 명의 경찰이 공장지대 외곽을 둘러싸고 일부는 건물 내부로 일부는 밖으로 도망쳐 나오는 외국인을 검거하는 소위 토끼몰이식 단속 방법, 한밤중에 거주지에 침입해 연행하거나, 전기충격

* 비랑으로 내몰리는 ‘미등록 외국인’(1)외국인 혐오 부추기는 ‘전방위 압박’, ‘불법체류자 신고’ 문구 뜨자... “주변 시선 싸늘하게 변해” (경인일보 2018.11.21.)
<<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20181120010006571>>, (2019, 8.5)

기와* 같은 물리력을 행사하는 단속 방법은 인간에 대한 존엄을 말살시켰다. 단속반원의 폭언은 예사였고 다짜고짜 쓰러뜨리고 뒤로 수갑을 채우거나 대여섯 명이 한 사람을 폭행하며 끌고 가는 장면도 보도됐다. 때로 비합법체류자의 강도 높은 저항과 위협에 찬 탈출 시도가 이루어지면 서 때로 목숨마저 잃는 비극적인 상황도 발생하고 있다.† 이주민의 단속과정에서 출입국관리소 직원의 폭행, 장시간 수갑 착용, 성적수치심 유발 등은 국가인권위원회에 빈번히 접수되는 진정 내용이다. 국가권력에 의해 벌어지는 이 광경을 본 한국인들은 국가권력으로부터 이주민을 대하는 방식을 학습한다. 우리와 저들은 다른 권리를 가지고 있고 저런 처분을 받아 마땅한 존재라고 인식하게 된다.

불법체류자는 사회악인가?

잠시 주제를 돌려 한국에서 불법체류자로 살았던 네팔 노동자 '사말타파 이야기'를 해보고자 한다. 사말타파는 대학을 졸업한 후 산업연수생으로 한국에 왔다. 그의 나이 스무 살이었다. 공장에서 주야간 2교대로 열심히 일했는데 월급의 절반을 송출회사가 가져가는 것을 보고 노예와 다를 바 없다는 생각이 들어 불법체류자의 길을 선택한 후 양계, 도금공장을 전전하며 일했다. IMF 때는 신문 배달을 하면서 무릎뼈가 부러지고 인대가 끊어지는 사고를 당했다. 그는 신문 보급소로부터 치료비와 보상금을 받지 못했지만, 그때까지도 커뮤니티나 노동운동에 대해서 별 관심이 없었다. '남의 나라에 왔으니까 열심히 일하고 돈 벌어서 돌아가야지, 왜 남의 나라까지 와서 데모하는지 이해할 수 없었다'라는 게 당시 그의 생각이었다. 그 후에도 여러 차례 월급을 받지 못해 고생하다가 네팔공동체를 알게 되어 도움을 받고, 성공회대학에서 실시한 이주노동자 리더십프로그램에서 식민지와 전쟁, 군부독재의 억압에서 어떻게 정치적 민주화와 경제적 성장을 이룩했는지를 배우고 고무되었다. 또한 노동운동의 역사를 배우면서 투쟁 없이는 아무것도 쟁취할 수 없다는 것을 깨닫고 노동운동에 투신하게 된다. "저는 정치의식도 없었고 그냥 돈 벌 생각밖에 없었어요. 돈을 벌어서 공부하려고요. 나는 오직 나를 위해서 가족을 위해서만 생각했어요."라던 그가 '근로기준법을 준수하라, 내 죽음을 헛되이 하지 말라'라는 전태일의 분신항거 투쟁을 들으며 '내가 아닌 우리 노동자'라는 외침에 전율을 느꼈다. 그 후 2002년도에 민주노총 서울지역본부 산하의 평등노조 이주지부에 가입하여 고용허가제 제정을 반대하는 농성을 했고, 고용허가제가 제정된 후에는 사면에서 제외된 약 18만 명의 미등록체류 노동자의 '강제추방반대 전원 합법화'를 요구하는 명동성당 농성의 단장을 맡았다. 농성 중 잠복해 있던 출입국관리소 직원에게 연행되어 보호소에 갇히자 31일간 단식 투쟁을 하다가 쓰러져 병원으로 이송된 뒤 추방되었다.

* 불법체류 외국인 단속 '전기충격기 사용' 논란'(SBS 뉴스 2005.2.8.)
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311724686,(2019.5.1)

† 2018년 8월 미얀마 노동자 띠저테이 씨가 김포의 한 건설현장에서 불법체류자 단속을 피하다가 8미터 아래로 떨어져 크게 다친 뒤 한국인 4명에게 장기를 기증하고 사망했다. 국가인권위원회는 지난 10년간 단속으로 9명이 사망했고 77명이 부상당했다고 밝혔다.

귀환 후 그는 네팔의 노동조합에 마이그레이션 부서를 만들어 활동했다. 해외노동인구가 400만 명이 넘는 네팔 사회에서 이주와 관련된 문제는 사회적으로 중요한 과제이기 때문에 한국에서 노동조합 운동과 농성을 이끌었던 그의 경험은 생생한 교육자료 그 자체였다. 해외 이주를 희망하는 사람들에게 출국 전 주의사항과 노동하는 중 발생할 수 있는 위험요소들, 문제발생시 처리방법, 송금과 저축계획 등 이주에 관한 전 과정을 준비하고 설계할 수 있도록 교육하는 한편 네팔 정부가 이주 시작부터 귀환에 이르는 전 과정을 관리하고 보호할 수 있도록 하는 방안을 제시하고 정책개선에 참여했다. 한국에서 이주노동 운동의 경험에서 얻어진 교훈이 반영됐다.

해외파견 노동자를 위한 제도를 구축한 후 그는 우리라는 뜻을 가진 에커타^{Ekata} 신용협동조합 운동을 시작했다. 해외에서 번 돈을 효율적으로 관리해 귀환 후 안정적으로 정착할 수 있도록 돕기 위해서였다. 이주노동자들이 신용협동조합에 정기적으로 송금한다면 이를 재생산 비용으로 삼아 더 많은 사업에 투자하고 이를 통해 고용을 촉진할 뿐만 아니라 귀환 후에는 저축한 돈에 대출을 추가해 가게나 자영업업을 하는 데 도움 줄 수 있을 거라 생각했다. 더불어 협동조합 사람들과 친분을 맺게 된다면 해외노동으로 인해 단절된 사회관계를 회복하고 더는 이주노동을 떠나지 않고 정착할 것이라 믿었다. 처음 67명으로 시작한 협동조합은 지역 주민의 신뢰를 얻어 규모 5천 명의 조합원을 가진 신탁으로 성장했고, 가난한 여성의 자립을 위한 마이크로그레딧 사업에도 1,200명의 여성이 참여하고 있다. 여기에 한국 NGO 단체가 합세해 빈곤 여성의 자립을 위한 봉제 교육과 베이커리교육센터를 열었다. 한국에서 활동하면서 신뢰가 검증되고 영어를 사용하지 않고도 의사소통이 가능한 그는 한국 NGO에게 좋은 파트너였다. 교육을 마친 사람 중 창업을 희망하는 사람에게는 베이커리를 개점할 장소, 실내장식, 메뉴, 가격 책정, 물품과 재고 관리, 회계관리, 판매, 서비스 전반에 대해 컨설팅을 하고 신용협동조합에서 대출을 받을 수 있도록 지원했다. 또 다른 교육생들은 봉제협동조합과 베이커리 협동조합에 참여해 옷과 케이크, 빵을 생산하고 있다. 협동조합은 코로나19로 사회가 공황 상태에 빠졌을 때도 발 빠르게 대응했다. 봉제공장을 풀가동하여 마스크를 제작하고 밤새도록 베이커리 공장을 가동해 마스크, 빵, 음료수가 담긴 긴급 구호 바구니를 만들어 코로나19로 노숙자가 된 사람에게 찾아갔다. 점심 바구니를 기다리는 사람들이 많아질수록 더 많은 생산에 들었고 더 많은 사람이 고용됐다. 그는 이주노동 없이도 행복한 세상을 꿈꾼다. 아무리 법과 제도를 보완한다고 해도 국민국가의 경계가 더욱 공고해지며 타자에 대한 배제와 적대감이 증가하고 있는 한 이주노동자는 인간이란 존엄성을 갖지 못한 도구적 존재에 불과하다고 생각하기 때문이다.

네팔 노동자 사멸타파에 대해 이야기하고자 하는 것은 한국에서 일하고 있는 이주노동자들이 갖는 잠재적 가능성에 주목하기 위해서이다. 한국에서 이주노동자의 권리를 주장하며 한국의 다양한 시민사회를 경험하고 공적인 영역에서 참여했던 노동자들은 한국에서의 경험을 토대로 나도 우리 사회를 위해 무언가를 해야겠다는 의지를 키우고 귀환 후 농촌 계몽운동을 비롯하여 새마을 운동, 교육운동, 지역개발운동, 협동조합 운동 등 다양한 사회적 실천을 통해 공동체에

희망을 불어넣고 있다. 이주자는 ‘하나의 세계를 통째로 짊어지고 다닌다’는 네그리와 하트의 주장처럼 귀환은 이주노동을 종결하는 것이 아니라 초국적 사회 연결망을 형성하고 연대를 통해 더 큰 공동체를 만드는 일이다. 샤말타파의 경험을 통해 배울 수 있는 것은 이주노동이 단지 노동력만 교환되는 것이어서는 안 되며 이주노동자에게 한국의 시민사회에 참여할 기회를 부여하는 것이 수많은 공적 개발 원조(ODA) 지원금을 투자하는 것보다 훨씬 효과적이라는 사실이다.

귀환을 촉구하기 위한 대안

경제적 살인이라고 일컫는 강제추방은 고국의 수많은 가족의 생계를 책임져야 하는 생존의 박탈일 수 있고, 고국으로 돌아가서 자신의 꿈을 이룰 유일한 수단에 대한 상실일 수 있으며 사랑하는 한국·비한국 연인과의 영원한 이별의 과정일 수도 있다. 그동안 한국에서 형성한 경제적 토대와 사회적 관계망이 한순간에 붕괴되는 일ಿಗೆ 저항이 클 수밖에 없다. 단속은 기본권과 인권 침해가 발생할 뿐만 아니라 이국의 삶 자체를 박탈하는 과정이기 때문에, 비합법체류자의 출국을 유도하기 위해서는 한국인 사업주를 압박함으로써 고용 가능성을 감소시켜야 한다. 취업이 어려우면 당연히 비합법체류자 수는 감소할 수밖에 없다. 그러나 예방책은 늘 고용주를 대상으로 하기보다 외국인노동자를 통제하는 방식이었다. 만일 한국인 고용주가 비합법체류자를 고용해 벌어들이는 수입이 벌금보다 많다면 결코 비합법체류자 수를 줄일 수 없다. 산업구조의 개선도 비합법체류자 수를 감소시키는데 중요한 요인이다. 고용주에 대한 솜방망이 처벌, 산업구조의 고질적인 문제를 방치한 채 단속으로 비합법체류자의 삶 자체를 통제하고 억압하는 방식은 별 효과를 거두지 못할 뿐만 아니라 우리 사회가 지켜야 할 인간에 대한 존엄성의 가치를 훼손한다. 외국인노동자를 일회용 기계처럼 사용하고, 폐기처분 하듯 자국으로 쫓아버리는 방식이 아니라 한국에서 배운 기술을 귀국 후에도 사용할 수 있도록 산업의 연계성을 확장하고 ODA 사업과 연계하여 본국에서의 창업을 지원하며, 지속적 기술협력 지원을 통해 자신들의 공동체 성원과 함께 자립할 수 있는 풀뿌리 경제연대를 만들어가야 한다.

우리의 걱정하는 마음이 어디서 왔을까

예멘난민 입국 이후 외국인에 대한 혐오발언이 공공연하고 노골적으로 발화되고 있다. 사실을 왜곡한 외국인 혐오 콘텐츠가 인터넷을 통해 유포되면서 SNS와 공적인 공간으로까지 번지며 혐오를 정당화하고 있다. 그들은 외국인을 혐오하는 것이 아니라 우리의 안전을 걱정하는 것이며,

우리 공동체와 우리의 민족정체성을 지키기 위함이라고 항변한다. 난민 반대를 외치며 거리로 나온 수많은 사람은 진심으로 나라를 걱정하고 있다.

그러나 우리는 ‘걱정하는 그 마음’이 어디서 비롯되었는지 그 원인에 주목해야 한다. 국민 우선이라든지, 주권이 국민에게 있다고 주장하며 소수자에 대한 억압을 묵인하는 것을 당연시했을 때 인류가 어떤 비극을 저지를 수 있는지 역사적인 사건으로 목격했기 때문이다.



‘영원한 유대인’ 전시회 포스터
(1937년 11월 8일 독일 뮌헨)

1937년 독일 뮌헨의 독일 박물관 도서관에서 ‘영원한 유대인 Der-ewige Jude’이란 미술전이 열렸다. 이 전시회는 나치가 공식적으로 등장한 후 후원한 전쟁 전 최대 규모의 미술전으로 반유대주의를 고무하기 위해 개최했는데, 전시된 포스터들은 하나 같이 유대인을 탐욕스럽고 괴상하게 묘사했다. 유대인이 낫과 망치가 새겨진 유럽의 지도를 거드랑이에 끼고 한 손에는 금화를 들고 있고 한 손에는 채찍을 들고 있는 포스터는 유대인이 세계를 지배하려는 음모를 꾸미고 있다는 이미지를 상징적으로 보여준다. 1차 세계대전 이후 전쟁에 패전한 독일의 경제가 극도로 피폐해지고, 대공황으로 엄청난 실업자가 발생하

자 사람들이 느끼는 경제적 공포를 유대인의 책임으로 돌리려는 것으로, 이는 나치가 전면에 등장할 때 이용한 전략 중 하나이다. 유대인 세계지배론은 여러 버전이 있는데 유대인 금융 자본가들이 뿔뿔 뿜쳐 독일은 물론 유럽과 세계 경제를 지배하려고 한다는 자본주의 지배 버전과 유대인이 독일에 불세비키 혁명을 일으켜 독일의 공산화를 통해 세계를 지배하려고 한다는 공산주의 지배 버전이 있다. 어쨌든 유대인이 세계를 정복하려 한다는 주장이다. 당시 독일의 유대인 중 성공한 금융 자본가와 무역업에 종사한 사람이 다수 있었고, 다른 편에서는 독일 좌익 운동에 참여한 사람도 있었기 때문에 독일 자본주의의 장악 음모설은 사실처럼 들렸다.*

타자가 자신들을 해칠지 모른다는 두려움과 공포가 악행을 낳는다. 자신들의 생명이 안위되

* 유대인을 악마화하고 유대인에 대한 공포를 심어준 이 전시회는 성황을 이뤄 41만 명이 관람했다. 전시회는 유대인에 증오심을 불러일으키는데 성공하여 전시회가 열렸던 도시에서 유대인 공동체에 대한 대규모 폭력과 소요사태가 일어났다(김태권, 『불편한 미술관』, 창비, 2018, 187-190쪽).

지 못할 것이라는 공포로 인해 타자에게 상처를 입히고, 타자가 자신을 두려워하도록 만들어 공포와 두려움에서 벗어나려고 한다.* 하지만 공포의 대상이 되는 타자는 주로 그 사회에서 차별을 받아온 가장 약한 집단이었다. 자신을 위협할지 모른다는 공포의 대상이 늘 공격을 받아왔던 집단인 것은 아이러니하다. 기쁨, 슬픔, 외로움, 분노와 같은 인간의 감정 중 가장 강력한 감정인 공포는 위협을 알리는 생물학적 반응이지만 동시에 개인적 경험과 사회적 구성물이기도 하다. 공포의 대상은 위협하기 때문에 공포스러운 존재가 된 것이 아니라 공포스러운 존재로 만들어졌기 때문에 공포와 혐오의 대상이 된 것이다.

혐오는 감정에서 출발하여 하나의 신념으로 확장하는 특징을 가진다. 사적인 공간에서 여러 사람이 공유하다가 점차 동일화 과정을 거치면서 하나의 신념 체계로 발전한다. 이렇게 되면 사실에 근거하거나 진리에 주목하지도 않게 되고, 혐오 대상의 속성을 비난·비판하고, 폄하·공격하며 속성의 차이를 본질의 차이로 왜곡하고 차별과 공격을 정당화한다. 그러다 보면 사회 전체에 상호 공감하는 마음이 사라지고 불관용과 몰이성이 자리 잡게 된다.

범죄사회학자 브라이언 레빈Brian Levin은 혐오가 표현에 그치지 않고 어떻게 실제 행동으로 직결되고 있는지 혐오의 피라미드를 통해 설명하고 있다. 특정한 집단에 대한 부정적 고정관념인 ‘편견’ → 조롱, 위협적, 모욕적, 폭력적 말과 행동의 ‘혐오 표현’ → 고용, 서비스, 교육 등의 영역에서 차별, 배제, 분리와 같은 ‘차별적 행동’ → 편견에 기초한 폭행, 협박, 강간, 방화, 테러, 기물 파손의 ‘중요 범죄’ → 의도적 조직적 말살을 일으키는 ‘집단 학살’로 발전할 수 있는지 그 위험을 말해준다.

외국인의 노동권과 자율권, 행복추구권이 한국인에게 예속될 수 있도록 설계된 차별적 정책이나 공적인 공간에서도 조롱과 모욕 폭력적인 말과 행동이 이루어지는 한국은 혐오 사다리의 중간쯤에 있다. 사소하고 일상적인 고정관념과 편견이 국가의 정책이나 이데올로기와 만날 때 혐오는 걸잡을 수 없는 힘을 발휘하게 되며, 여기에 극우 정치인이나 언론이 가세하게 된다면 한국 사회는 곧 몰이성이 지배하는 사회가 되기에 십상이다. 새로운 만남을 준비할 통일 한국의 미래와 이웃 공동체와의 평화로운 공존을 위해서는 제일 먼저 차별적인 사회적 요소들을 개선해야 할 것이다.

* 유서연 (2017), 『공포의 철학』, 동녘.

참고문헌

- 강미옥, 『보수는 왜 다문화를 선택했는가』, 상상너머, 2010.
- 김동문(2015), 「논쟁: 이슬람 포비아, 조장인가 실체인가」, 『진보평론』, 제67권.
- 김종갑, 『혐오』, 은행나무, 2017.
- 박노자, 『주식회사 대한민국』, 한겨레출판, 2016.
- 박미화·김술(2018), 「온라인 뉴스 댓글 분석을 통해 본 한국 사회의 중국동포 혐오증: 오원춘 사건 보도 전후를 중심으로」, 『다문화와 평화』.
- 손희정, 김만권 외, 『도래할 유토피아들』, 알렙, 2021.
- 심양섭·김지영(2016), 「국내 다문화 혐오증의 원인과 극복방안」, 『다문화와 디아스포라 연구』, 제8호.
- 야스다 고이치(2013), 『거리로 나온 넷우익』, 김현욱 옮김, 후마니타스.
- 유서연, 『공포의 철학』, 동녘, 2017.
- 제레미 워드론, 『혐오표현』, 홍성수, 이소영 옮김, 이후, 2017.
- 캐롤린 엠케, 『혐오사회』, 정지인 옮김, 다산초당, 2016.
- 홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 어크로스, 2018.
- 여성가족부(2018), 『2018 국민 다문화수용성 조사』
- 국가인권위원회(2005), 『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』
- (2007), 『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』
- (2008), 『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』
- (2013), 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』
- Ghanea, N. (2012), 「The concept of Racist Hate Speech and its Evolution over time」, 『Paper presented at the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination's day of thematic discussion on Racist Hate-Speech 81st session, 28, Agust 2012, Geneva.』
- UNHCR Global Report 2020.

관련단체

UNHCR www.unhcr.org

이주와 인권연구소 www.mihu.re.kr

공익법센터 어필 www.apil.or.kr

이주민과함께 www.omi.or.kr

한국이주여성인권센터 www.humanrights.daumfoundation.org

난민인권센터 www.nancen.org

토의하기

다음 주제로 토의에 참여하시기 바랍니다.

주제 1 이주민 혐오는 무엇이 문제인가?

⇒ 이주민 혐오표현에는 어떤 것이 있는가?

⇒ 이주민 혐오에 어떻게 대응해야 할까?

주제 2 이주민 혐오문제가 사회의 자정능력을 통해 자연스럽게 해결될 수 있나?

⇒ 이주민 혐오에 대한 대응은 국가의 책무인가?

주제 3 왜 이주민의 인권에 대하여 이야기하고 지켜내야 하는가?

이슈 3

#성평등

“

여성인권과 성평등 진전의 역사는 여성이라는 집단은 어떻게 구성되는가를 끊임없이 되물으며, 층층이 겹친 권력의 위계에서 최하위에 위치한 가장 소외된 집단들이 목소리를 스스로 되찾는 세력화의 과정이자 사회 불평등을 공고화하는 근본적 가부장제 이데올로기와 여성혐오 문화에 균열을 내는 변혁의 과정이었다.

”

여성인권과 성평등의 어제와 오늘

오경진 한국여성단체연합

성평등은 흔히 누구나 알고 있다고 생각하지만 알면 알수록 어려운 개념이다. 가부장제와 성불평등, 여성억압의 역사가 수천 년에 이르기엔 정책문서에 존재하는 성평등 언어들을 현실에서 실제로 이행하는 데는 수많은 벽이 존재하고, 사회적인 저항도 크다. 성평등은 한국사회에서 자주 왜곡되거나 오해되는 개념이기도 하다.

유엔 여성차별철폐협약은 ‘여성에 대한 차별’을 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼 여부와 관계없이 남녀동등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한하는 것을 규정한다. 쉽게 말하면 성평등한 사회란, 누구든지 성별을 근거로 차별이나 폭력을 당하지 않고 자유롭게 자신의 인권과 기본적 자유를 실현할 권리를 보장받는 사회를 말한다.

이 글에서는 성평등이 인권 보편성의 가치와 연관 지어 해석되어야 한다는 점을 이야기하고자 한다. 성차별과 여성억압을 만들어내는 사회권력구조와 작동원리는 계층, 장애, 언어, 인종, 등 사회 위계를 만들어내는 다른 요소들과 밀접한 관계가 있다. 여성은 단일하고 고정된 집단이 아니기 때문에, 여성 개인이 처한 맥락과 사회적으로 구성되는 위치에 따라 서로 다른 경험을 가질 수밖에 없다. 성평등 사회를 만들기 위해서는 이러한 사회 억압구조와 권력의 위계가 다층적으로 교차하여 만들어내는 소외되고 배제된 집단들과 함께 연대하고 협력하여 지속적으로 인권의 주체와 범위를 확장해나가야 한다. 그리고 이러한 관점에서, 성평등은 모든 사람의 보편적 인권보장과 실질적 민주주의 실현을 위한 사회변혁의 핵심가치로써 재평가되어야 함을 강조하고자 한다.

성평등을 달성하기 위해서는 법과 제도의 변화뿐만 아니라, 개인과 사회 전반에 걸친 인식과 사회문화 규범 및 관행의 변혁이 동시에 수반되어야 한다. 이를 위해 국가는 다양한 성평등 실현

을 위해 노력할 의무를 지니고 있다. 유엔 여성차별철폐협약은 성평등 실현을 위한 국가의 다양한 책무를 명시하고 있는데, 주목할 점은 “남성과 여성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별조치는 본 협약에서 정의한 차별로 보지 아니한다”는 대목이다(제4조 제1항). 즉, 정치 분야 여성할당제 등은 성평등 실현을 위해 활용되는 보편적 인권보장을 위한 제도적 장치이며, 역차별의 논리로 해석되어서는 안 된다는 점을 분명히 한다. 대한민국의 「헌법」 제11조는 모든 국민의 성별, 종교, 사회적 신분 등에 의하여 차별받지 않을 권리를 명시하고 있고, 「양성평등기본법」 제5조는 국가기관과 지방자치단체의 성평등 실현 책무를 규정하고 있다.

이 글은 성평등 진전 과정의 주요 장면들을 간략히 소개함으로써, 여성인권의 역사는 인권의 주체와 범위를 확대하기 위한 여성인권운동가들의 투쟁과 노력의 역사라는 점을 이야기하고자 한다. 여성인권은 단순히 서구에서 유래하였거나 혹은 최근 온라인에서 갑자기 등장한 개념이 아니라, 각국의 여성들이 근대 역사의 발전 속에서 지역과 국가, 글로벌을 교차하며 서로 관계를 맺고 영향을 주고받으며 어렵게 만들어온 오랜 과정의 총합이다. 여성인권 발전사는 공고화된 성 차별 사회구조, 사회적인 저항과 탄압, 여성인권운동가에게 가해지는 낙인과 혐오에 맞서는 지난하고 끈질긴 과정이었으나, 그 자리에는 반드시 슬픔과 좌절만 있었던 것이 아니라, 그동안 목소리를 빼앗겼던 여성들이 목소리를 되찾고 다른 여성들, 그리고 다양한 소외된 집단들과 연대하며 힘을 키워가는 빛나는 세력화의 현장들이기도 했다. 지면의 한계로 인해 이 글에서는 이러한 다채로운 역사 중 극히 일부분의 내용만을 다루었음을 미리 말해둔다.

1 성평등과 여성인권 발전의 역사

성평등 개념과 의제의 발전 역사는 곧 인권의 역사이다. 한국 및 국제사회 영역에서 인권기준과 법, 정책에 성평등 개념이 도입되고 발전되는 과정의 이면에도 여성운동이 늘 자리하고 있었다. 첫 번째 장에서는 국제적 차원에서 여성인권 발전 과정의 주요 장면을 소개하고, 두 번째 장에서는 한국 성평등 분야 법·제도를 실질적으로 견인해왔던 여성운동의 역사를 개괄적으로 발췌·소개하고자 한다.

여성인권이 보편적 가치로 포함되는 과정: 주요 장면들

전문가들은 인권 개념의 도입 연원을 주로 17세기 서구 근대 계몽주의 시대로 본다. 그러나 오랜 역사를 가진 인권 개념에 여성이 그 주체로 등장하기 시작한 것은 비교적 최근이다. 여성들은 ‘여성 또한 인권의 주체자가 되어야 한다는 주장’이 보편 명제가 되도록 노력을 기울였다.

18세기부터 20세기 초중반의 시기 법·제도에서 남성과 동등한 권리를 실현하고자 했던 서구 여성운동 중 가장 대표적인 서구의 참정권 운동을 살펴보기로 한다. 영국의 경우 여성에게 보통선거권이 부여된 것은 불과 백여 년 전인 1928년이다. 참정권의 범위를 확대했다고 평가받는 1832년 ‘대개혁법’^{The Great Reform Act}에서도 유권자의 범위에서 다수의 노동자 계급과 여성은 배제되었다. 평등한 선거권을 쟁취하기 위해 여성들은 이성을 가진 존재로서의 보편 시민은 남성만이 포함되며, 여성은 정치와 투표를 할 수 있는 이성적 존재가 아니라는 성차별적 편견과 싸워야 했다.

자유와 평등의 근대 민주주의 가치를 근본적으로 일깨워준 시민혁명이라고 평가받는 프랑스 혁명에서도 혁명의 가치에 여성의 권리는 포함되지 않았다. 여성들은 프랑스 혁명에 적극적으로 참여하여 ‘만민평등’과 자유의 가치를 외쳤지만, 혁명이 끝난 후에도 여성들은 ‘여성이 있어야 할 본래 장소인 가정의 영역’ 외에, 공적 영역에 참여할 자유와 평등이 허락되지 않았다. 여성운동가 올랭프 드 구즈^{Olympe de Gouges}(1748~1793)는 혁명이 내건 자유와 평등이 남성에게만 해당되자 『여성과 여성 시민의 권리 선언(Declaration of the Rights of Woman and the Female Citizen)』^{*}을 출간한다. 그녀는 “여성이 사형대에 오를 권리가 있다면 의정 연설 연단 위에 오를 권리도 당연히 있다”라는 유명한 말을 남기며 결국 단두대에서 처형된다. 당시 평등한 선거권 쟁취가 달성되기까지 얼마나 큰 여성들의 희생과 투쟁이 있었는지는 <서프리게트>[†](2015)라는 영화를 통해 간접적으로나마 엿볼 수 있다.

국제인권법의 뿌리이자 추후 수십 개의 국제인권규범 탄생에 기여한 세계인권선언(1948년) 또한 그 초안에는 보편적 인류를 가리키는 언어가 남성의 언어에 한정되었다고 한다. 유엔 내 여성 대표들은 ‘보편적 인류’가 곧 ‘남성’과 동일시되는 것을 비판하며 인권의 주체가 여성을 포함한 모든 인류가 되어야 한다는 점을 주장하고, 그 결과 유엔총회에서 채택된 세계인권선언문 최종본

* 프랑스혁명의 결과로 탄생된 ‘인간과 시민의 권리 선언(Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)’의 제목을 차용하여 만든 제목이다.

† 2015년 개봉한 사라 가브론 감독의 영화로 원제는 ‘Suffragette’로 한국에서는 2016년 개봉하였다.

은 인권의 범주에 여성을 포함한 언어가 담기게 된다. 이러한 성과를 만들어낸 여성 대표단들은 여성지위위원회(Commission the Status of Women, CSW)라는 이름의 유엔 내 여성인권 의제를 다루는 위원회를 설립한다. 지금까지도 3월 초 유엔 본부에서는 매년 여성지위위원회 회의가 개최되고 있다.*

여성인권 발전의 역사는 '왜 여성 의제들은 사소한 개인 일로 취급될 뿐 공적인 인권 의제로 다루어지지 못하는가'를 끊임없이 사회에 질문하고, 성별을 이유로 한 불합리한 차별과 폭력의 경험을 인권의 영역으로 포함하는 과정이기도 했다. 여성인권에 관한 국제 논의 초기에는 주로 동등한 기회 부여를 가로막는 성차별적 제도 개선에 관심이 집중되었다. 1950년대 유엔은 결혼 제도 내 여성 차별, 정치 참여의 권리를 집중적으로 다루었다. 이는 1945년 유엔 창립 당시까지만 하더라도 총 51개 회원국 중 단 25개국만이 여성에게 평등한 투표권을 허용하였으며, 각각의 국가의 법·제도에 결혼을 둘러싼 여성 차별적 조항들(결혼한 여성의 국적, 최소연령, 결혼 등록, 결혼에 대한 동의 등과 관련한)이 만연하였던 현실을 반영한 결과이기도 하다.

시간의 경과에 따라 여성인권 의제는 빈곤 철폐, 노동권, 발전development 등 다양한 경제·사회 의제에 있어서 여성의 역할과 참여, 여성에게 미치는 불균등한 영향 등으로 확대된다. 1960년대부터 1970년대까지는 냉전체제가 강화되고 수많은 신생 독립국들이 등장하는 국제적인 배경 속에서 유엔 차원의 발전development 담론이 고안된 시기였다. 이에 따라 여성지위위원회도 개발도상국 발전 과정에서의 여성 참여 및 빈곤이 여성에게 미치는 영향에 주된 관심을 기울였다.

1967년 도입된 '여성에 대한 차별철폐 선언(Declaration on the Elimination of Discrimination against Women)'은 1945년 이후 발전해 온 여성인권 분야의 보편적 국제기준을 공고히 하는 구심점으로 작용하였다. 이 선언문은 12년 후인 1979년에 '유엔 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)'이라는 유엔 인권협약의 한 형태로 완성된다. 협약에는 여성에 대한 차별철폐를 위해서는 형식적 평등과 실질적 평등 모두가 실현되어야 한다는 관점으로, 법·제도에서의 여성 차별철폐뿐만 아니라 결과적 평등을 가로막는 불평등한 젠더관계, 성차별적 인식과 문화·관습 등의 철폐를 위한 조치를 취해야 할 국가의 책무가 담겼다. '국제여성인권헌법'이라고도 불리는 이 협약은 세계 각국의 성평등 수준을 점검하는 국제기준이자 성평등 실현을 위한 중요한 국제법적 수단으로 작용한다.

* UN WOMEN(2019), A Short History of the Commission on the Status of Women, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/02/a-short-history-of-the-commission-on-the-status-of-women>

1980년대 후반에서 1990년 초반까지 여성인권 활동가들은 여성폭력 의제가 국제인권 논의에서 가시화될 수 있도록 힘썼다. 그러한 결과로 1993년 비엔나 세계인권회의에서는 “성별에 기초한 폭력과 모든 형태의 성적 학대와 착취는 인간의 존엄과 가치와 양립할 수 없음으로 근절되어야만 한다.”고 천명하였으며, 같은 해 12월 유엔총회에서 1993년 ‘여성에 대한 폭력 철폐에 관한 선언문(Declaration on the Elimination of Violence Against Women)’이 채택된다. 그전까지만 해도 여성폭력은 개인 간 혹은 가정 내 사적인 문제로 주로 취급되어 국가 및 국제사회의 행동이 요구되는 공식적인 인권의제로 구체적으로 다루어지지 못하였다. 1979년 채택된 유엔 여성차별철폐협약에서도 여성에 대한 폭력을 직접적이고 구체적으로 다루는 조항이 없음은 이러한 상황을 반영한다.*

1995년 베이징에서 열린 제4차 여성대회(The 4th World Conference on Women)에서는 여성인권과 성평등에 관한 가장 중요하고 포괄적인 국제적인 진전이 이루어졌다. 이 회의에서 189개 국가 정부의 만장일치로 채택된 ‘베이징행동강령(Beijing platform for action)’은 여성과 빈곤, 건강, 교육, 폭력 등 12개 주요 관심분야의 구체적인 권고안과 국가의 관련 책무를 다루고 있는데, 이는 여성인권에 관한 지난 50여 년간의 법적, 정치적인 진전을 총망라한, 현재까지도 가장 선진적이고 체계적인 여성인권 관련 국제정책문서로 평가된다.

이 회의에서 채택된 ‘성주류화(gender mainstreaming)’ 전략은 국가 정부와 공공기관의 모든 정책과 프로그램에서 젠더를 통합하는 것으로, 모든 분야의 법·정책·프로그램에서 남성과 여성에게 미치는 함의를 구별하여 평가하고, 남성뿐만 아니라 여성의 경험과 관심 또한 정책의 기획, 이행, 모니터링과 평가에 반영함으로써, 남성과 여성이 정책의 혜택을 동등하게 받도록 하는 것이다. 성주류화 전략은 이후 전 세계의 성평등 정책과 관련 기구를 수립·발전시키는 데 큰 영향을 끼쳤으며, 한국에서도 「여성발전기본법」(1995)과 여성정책기본계획의 수립(1998) 및 여성부 설립(2001) 등 국가 여성정책 추진체계가 정비되는 배경과도 맞닿아 있다. 또한 성주류화 전략은 이후 도입되는 유엔 인권규범과 가이드라인 도입 시 성평등이 범분야 의제로써 고려되어야 한다는 기준이 수립될 수 있도록 큰 영향을 미쳤다. 구체적으로, 2015년 모든 회원국이 인류의 지속가능한 발전을 위해 2030년까지 달성하기로 결의한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에서 성

* 이를 보완하기 위해 유엔 여성차별철폐위원회는 현재까지 세 건의 일반권고(General Recommendations), 12호(1989), 19호(1992), 35호(2017))를 통해 변화하는 여성폭력의 개념과 범주를 지속적으로 반영하고 있다. 예를 들어, 가장 최근에 채택된 일반권고 35호는 국가 및 비정부행위자 등에 의한 여성폭력의 불처벌, 온라인 및 다양한 공간에서 이루어지는 성폭력, 낙태 등 여성의 성과 재생산권에 관한 침해로 발생하는 여성폭력 등 ‘젠더에 기반한 여성 폭력(gender-based violence against women)’에 관한 다양한 새로운 의제와 범위를 포괄하고 있다.(유엔여성차별 철폐협약 웹사이트, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>)

평등은 5번의 독자적 목표이자, 모든 분야의 목표 달성 시 고려해야 하는 범분야 의제로 자리한다. 기후변화에 대한 국제적 대응을 위한 메커니즘인 유엔기후변화협약UNFCCC에서도 ‘리마젠더 워크프로그램Lima Gender Work Programme’과 ‘젠더행동계획Gender Action Plan’ 등 성평등 관점을 고려하는 기후정책이 이행되고 있다.

한국 여성인권의 발전과 여성운동의 기여

한국 역사에서도 여성인권을 견인한 수많은 여성의 투쟁과 희생이 있었다. 기록된, 그리고 기록되지 못한 수많은 역사 속에서도 꼭 기억해야 할 한국 여성인권운동 역사의 주요 장면으로 꼽히는 것은 지금으로부터 120여 년 전 1898년 9월 1일 한국 역사상 최초의 여성인권선언문이라고 불리는 ‘여권통문’이 발표된 날일 것이다. 서울 북촌의 양반과 기생 여성 등 300여 명이 참여하여 만든 이 선언문은 여성이 정치에 참여할 권리, 여성이 남성과 동등하게 직업을 가질 권리, 여성이 교육받을 권리 등을 담고 있다. 선언문을 통해 최초의 근대 여성단체인 찬양회가 조직된다. 찬양회는 여학교 설립과 여성 계몽사업 두 가지를 목표로 운동을 전개하였고, 이에 따라 1899년 한국 최초의 민간 사립여학교인 순성학교가 설립된다. 여권통문은 단지 선언에서 그친 것이 아니라, 단체와 학교 설립 등 구체적인 실천까지 이어졌다는 점에서 큰 의미가 있다.* ‘여권통문’은 “19세기 말 우리 사회 여성들이 전통적 여성관에서 벗어나 여성의 근대적 권리를 주체적으로 자각하기 시작했음을 보여주며, 이 같은 자각과 행동이 세계적인 여성운동의 흐름 속에 함께 자리하고 있었다는 데 주목해야 한다”고 평가된다.†

이후 일제강점기와 한국전쟁을 거쳐 80년대 민주화에 이르기까지 여성들의 투쟁은 다양한 영역에서 계속되었다. 동일방직 여공들의 민주노조 투쟁시위, YH무역 사건 등 1970년대 조직적으로 전개된 여성노동운동은 엄혹한 독재정권 시기 비인간적인 노동조건과 성불평등의 중첩된 억압 속에서 가장 열악하고 낮은 현장에 존재했던 여성들이 국가권력의 잔인한 노동운동 탄압 속에서도 굴하지 않고 전개한 끈질긴 투쟁이자 인권운동이었다. 가족의 생계, 남자 형제의 교육비 지원을 위해 어린 나이부터 노동현장에서 일을 해야 했던 여성노동자들은 각성제 복용과 밤샘 노동 강요 등 가혹한 노동조건과 제대로 월급도 받지 못하는 현실, 남성 관리직과 어린 여성 노

* 한국민족문화대백과사전 홈페이지, “여권통문”,
<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0079698> (검색일 : 2021-09-24)

† 여성가족부 홈페이지, “우리나라 최초의 여성인권 선언문 ‘여권통문(女權通文)’을 아십니까?”,
http://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001d.do?mid=mda700&bbsSn=706461 (검색일 : 2021-09-24)

동자라는 다층적 권력 위계 속에서 발생하는 각종 성폭력 등의 노동 현실 개선을 위해 조직을 만들고 노동인권보장을 위해 힘썼다. 이 여성들은 한국 노동운동과 민주화운동의 명맥을 잇는 데 핵심적인 기여를 했으나, 남성 민주화 열사 혹은 남성 노동운동가 중심의 역사에 가려져 아직도 제대로 된 평가를 받지 못하고 있다.

군부독재에서 벗어나 최소한의 형식적 민주주의 토대가 구축된 1980년대 이후, 여성들은 민주주의 진전을 목표로 하는 시민사회운동과 협력하면서도, 가부장제 타파를 통한 성평등 사회 실현을 목표로 하는 독자적인 운동조직들을 꾸릴 필요가 있다고 판단하였다. 이에 따라 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성의전화 등 가정폭력, 성폭력, 여성 노동권, 젠더 관점에서의 통일·평화 등 다양한 의제로 활동하는 독자 조직이 많이 생겨났다. 이러한 조직들은 함께 연대하여 성평등 실현을 위한 법·제도 마련을 정부에 요구하며 가부장제 사회문화와 성차별 인식의 개선에 힘썼고, 이러한 노력에 따라 한국사회에는 점차적으로 여성인권 보장을 위한 법과 정책 등이 마련되었다.

여성인권 3법이라고 흔히 소개되는, 「성폭력특별법」(1993), 「가정폭력방지법」(1997), 「성매매방지법」(2004)이 제정될 당시에는 당시 한국사회를 뜨겁게 달군 몇 가지 사건들이 있었다. 9살 때 이웃집 아저씨에게 강간 피해를 당해 평생동안 심각한 트라우마 피해에 시달리다가 결국 스스로 가해자 송백권을 살해한 사건(1991)이 그중 하나이다. 당시에는 성폭력 범죄를 「형법」(제32장 정조에 관한 죄)에서 규율하고 있었으나, 본인이 신고해야만 가해자를 처벌할 수 있었던 친고죄 규정이 있었고, 사건 발생 후 6개월 이내에만 고소할 수 있는 등 법의 공백이 많았기 때문에 대다수 피해자는 법적 도움을 받기가 극히 어려웠다. 비슷한 시기에 있었던 김영오 사건(1992)은 의붓아버지 김영오로부터 상습적 성폭력을 당한 피해여성과 그의 남자친구가 의붓아버지를 살해한 사건으로, 이를 통해 한국사회 근친 성폭력의 실상이 사회에 드러났다. 여성들은 이 두 사건에 대한 광범위한 대책위원회를 구성하여 피해자 구명에 힘쓰는 한편, 성폭력이 윤이 나쁜 일, 혹은 피해자의 행실 때문에 일어나는 사적인 일이 아닌, 불평등한 젠더권력관계로 인해 발생하는 사회구조적인 문제임을 알리고, 따라서 국가 정부가 이를 공적인 여성인권 의제로 다룰 것을 요구했다. 그 결과로 「성폭력특별법」이 제정되어 성폭력 가해자 처벌과 피해자 지원체계가 마련되었다*.

* 한국성폭력상담소 홈페이지, “성폭력특별법 시행 20년 ① ‘김00 성폭력 사건’ 이후 나의 삶이 변했다고?”, <https://stoprape.or.kr/437> (검색일 : 2021-09-24)

2004년 「성매매방지법」이 제정되는 불씨를 제공했던 ‘군산 화재 사건’은 군산 대명동과 개북동 유흥주점에서 1년의 터울로 화재가 각각 발생하여 총 20여 명의 여성이 철창으로 막아 둔 영업장 건물 창문으로 빠져나오지 못하고 사망한 사건이다. 사건 이후 여성시민사회는 ‘군산화재참사대책위원회’를 꾸려 사건의 진상을 밝히고, 정부의 철저한 수사과 재발방지 대책을 요구하였다. 나아가, 성매매를 여성에 대한 성폭력이자 착취의 한 형태로 의미화하고, 성매매 근절과 피해자 지원을 위한 법·정책 마련을 요구하였다. 그러한 노력의 결과로 2004년 「성매매방지법」이 제정되기에 이른다.* 한편, 한국사회는 지금까지도 굳건한 가부장제 이데올로기와 성적 이중규범(성을 보호할 수 있는 성과 보호받지 못할 성으로 구분하는 것)으로 인하여 ‘남성의 본능인 성욕을 해소하기 위해서는 성매매가 필요악’이라는 궤변이 아직도 존재한다. 이는 지금까지도 성매매를 여성에 대한 폭력과 착취의 관점으로 보는 접근법 전환의 큰 걸림돌 중 하나로 작용하고 있다. 현재에도 여성인권단체들은 성산업의 거대한 경제적 수익 창출의 고리를 끊어내고, 온라인그루밍 범죄 등 오늘날 디지털 기술 발전에 따라 더욱 그 형태와 방식이 교묘해지고 있는 성매매·성착취 근절을 위한 다양한 활동에 힘쓰고 있다.

2000년대 한국 여성인권 역사에서 큰 진전을 일으킨 성과로 호주제 폐지 운동을 빼놓을 수 없을 것이다. 당시 호주제에 따르면 모든 국민의 가족관계에 관한 변동사항은 ‘호적’이라는 신분등록부를 통해 기록되었는데, 민법상 호적의 주인인 ‘호주’의 지위가 남성에게 우선 부여되었기 때문에, 가족 구성원 간 관계가 지배와 복종 관계로 강제적으로 규율되었고, 여성은 동등한 시민이자 가족 구성원으로 인정되지 못하였으며, 이혼 또는 재혼한 여성이 자녀와 함께 거주하더라도 법적으로는 동거인밖에 될 수 없는 등 수많은 인권침해의 문제를 불러일으켰다. 1950년대부터 시작된 가족법 개정운동은 1990년대 중반 이후 더욱 본격화된다. 여성단체들은 호주제 폐지를 위해 137개 여성·시민사회단체들의 네트워크인 ‘호주제폐지시민연대(2000)’를 결성하는 등 다양한 사회운동세력들과 연대하였고, 위헌소송심판, 민법개정 청원 등 정부와 국회를 상대로 한 활동뿐만 아니라, 서명운동, 남녀성 함께 쓰기 운동, 호주제폐지 홍보대사 조직 등 사회적 공감대 확산에도 힘썼다. 유엔 인권위원회, 유엔 여성차별철폐위원회 등 유엔 인권협약기구들을 상대로도 적극적으로 로비 활동을 하여 한국 정부에 대한 국제사회의 호주제 폐지 권고를 끌어내기도 하였다.† 역사학자이자 여성운동가인 정현백은 “한국의 여성운동사에서 호주제 폐지 운동만큼

* 성매매문제해결을위한전국연대(2020), 나비자리 그 후 :반성매매여성인권운동사 기록집Ⅰ(2000-2004)

† 한국여성단체연합(2017), 한국여성단체연합 30년의 역사, 당대, 29-52쪽

오랜 시간이 걸리고 ‘전방위적인 전략’을 동원한 사례는 없을 것”이라고 평가한다.* 이러한 노력의 결과로 2005년 호주제는 마침내 폐지되었다. 부성우선주의 원칙 등 아직도 풀어야 할 숙제가 있기는 하나, 호주제 폐지는 한국사회 성평등과 인간 존엄성 실현에 관한 중요한 진전의 순간이었다.

2 오늘날의 성평등 의제들

미투운동

2018년 초 서지현 검사는 한 뉴스매체에 출연하여 자신이 겪은 ‘상사에 의한 성폭력 피해’를 증언하였다. 이 사건은 한국사회의 권력 집단으로 분류되는 ‘검사’라는 위치에도 불구하고, 여성이라는 이유로 젠더에 기반한 폭력과 차별의 경험을 가진다는 점을 사회에 인식시키며 엄청난 사회적 충격과 파장을 만들어내고, 수많은 여성이 참여한 ‘성폭력 경험 말하기 운동(미투운동)’의 효시가 된다. 서지현 검사가 뉴스 인터뷰에서 강조한, “당신이 겪은 피해는 당신의 잘못 때문이 아니다”라는 말은 성폭력을 ‘짚을 수 없는 상처’ 혹은 ‘불운한 개인의 수치스러운 일’로 여기거나 오히려 피해자에게 그 원인의 화살을 돌리는 등 성폭력에 관한 기존의 그릇된 통념을 부수고, 피해자들이 자신의 경험을 당당히 드러내며 사회의 구조적 변화를 당당하게 촉구하는 주체가 될 수 있도록 용기를 불러일으켰다. 그 후 여성들은 회사, 문화예술계, 학교 등 수많은 일상의 영역에서 여성에 대한 폭력이 공통적으로 만연한 현실을 ‘말하기’를 통해 드러내었으며, 이러한 생존자들의 용기 있는 목소리에 공감하고 지지를 표명하는 다양한 개인, 단체들의 연대가 전국적으로 이어졌다.

한편, 이러한 여성들의 경험 말하기는 지난 30여 년 동안 꾸준히 진전해온 여성인권 법과 정책들이 아직도 뿌리 깊은 성차별적인 사회문화 규범과 관행으로 인해 제대로 이행되지 못했을뿐더러 여전히 그 공백과 사각지대가 존재하여 결국 여성들이 처한 현실을 바꾸어내지 못했다는 현실을 드러낸 것이기도 하다. 여성들이 겪은 피해가 현행법상 성폭력의 개념에 포함되지 않는 경우가 많았고, 피해자가 수사 과정에서 피해자의 권리를 보장받기는커녕 오히려 2차 피해를 당

* 정현백, 『연대하는 페미니즘』, 동녘, 2021, 83쪽.

하거나, 가해자 측으로부터 명예훼손죄나 무고죄로 역고소를 당하는 등 기존의 법적 절차로는 자신이 겪은 성폭력 피해를 정의롭게 해결할 수 없는 경우가 많았다는 점이 미투운동을 통해 드러났다.*

서지현 검사의 말하기가 있기 몇 개월 전 2017년 가을에는 미국 할리우드에서 일어난 미투운동이 신문 국제면 기사를 크게 장식하였다. 따라서 어떤 이들은 시간 순서에 따라 2018년 전 한국사회를 강타한 미투운동이 미국에서 전파된 것으로 생각하기도 한다. 그러나 이는 사실이 아니다. 미투운동은 서구에서 이식되거나, 최근 갑자기 등장한 것이 아니다. 자신의 성폭력 경험을 사회에 용감하게 드러내며 변화를 촉구한 용감한 여성들은 이미 오래전부터 한국사회에 있었기 때문이다. 김학순 할머니는 일제강점기 시절 일본 정부에 의한 '위안부' 피해 경험을 1991년 세상에 공개적으로 증언하여 일본군성노예제문제를 전 세계에 알리고 분쟁지역 성폭력 해결을 위한 국제사회 논의와 여성평화운동의 발전에 크게 기여하였다. 1985년 학생운동을 하던 대학생 권인숙은 부천경찰서에 체포되어 성고문을 당한 사실을 증언하였고, 이는 국가가 민주화운동 탄압을 위해 여성에게 가했던 성폭력을 가시화하는 계기가 된다. 1993년 서울대 화학과에서 근무하던 우모 조교는 신정휴 교수의 성희롱 피해를 고발함으로써, 최초로 '직장 내 성희롱'이라는 법적 개념을 정립하는 계기를 만들어냈다.

또한 2015년부터 SNS를 통한 '#나는 페미니스트입니다' 선언 운동, 문단 내 성폭력 고발 운동 등의 흐름이 꾸준히 왔다. 특히 2016년 5월 강남역 여성살해 사건 이후 청년 여성들은 여성이라는 이유만으로 살해의 대상이 되는 현실에 분노하며, 자신의 성폭력 피해 경험 말하기를 통해 여성의 시민적 권리보장을 위해서는 성차별과 성폭력 문제의 사회적 해결이 필요하다는 공동의 연대 감각을 형성하였다. 민주주의 회복을 요구하는 2016년 촛불집회 현장에서도 남성 참여자로부터 성희롱과 성추행을 당하는 경험을 한 여성들은 실질적 민주주의 사회는 성평등의 가치와 함께 가지 않으면 실현되기 불가능하다는, 민주주의와 여성인권의 상호연관성을 집단적으로 깨우치는 과정을 거친다[†]. 즉, 2018년 미투운동은 자신의 경험 드러내기를 통하여 성폭력은 권력관계에 의한 성차별의 결과이고 사회구조적인 문제이자, 더 이상 반복되지 않기 위해서는 사회적인 대응이 필요하다는 점을 알리는 데 앞장서온 수많은 여성의 용기와 연대의 경험으로 축적된 단

* 김민문정·이미경(2020), #미투운동, 한국사회 변화의 구심이 되다, 5쪽, <#미투운동 2020년의 정치가 되다> 토론회 자료집 중, 미투운동과함께하는시민행동·연세대 젠더연구소

† 김민문정·이미경(2020), #미투운동, 한국사회 변화의 구심이 되다, 7-8쪽, <#미투운동 2020년의 정치가 되다> 토론회 자료집 중, 미투운동과함께하는시민행동·연세대 젠더연구소

단한 토양 위에서 만들어졌다. 미투운동의 이면에 이러한 역사가 있었기에 깊고 넓은 사회적 울림과 파급효과를 만들어낸 것이다.

미투운동을 통한 여성들의 연대의 힘은 한국사회에 변화를 만들어냈다. 정부는 2018년 3월 ‘범정부 성희롱성폭력 및 디지털성범죄 근절 협의회’를 구성하여 15개 부처와 민간전문가가 참여하는 관련 정책 마련과 이행 점검을 진행했고*, 2019년 8개 부처 양성평등정책담당부처를 신설했다.† 국회에서는 백 수십여 개가 넘는 미투 관련 법안이 발의되었고 그중 일부는 통과되어 실제 이행 중이다.‡ 한편, 여전히 일상에서는 젠더권력관계에 기반한 성차별적 사회문화가 강고하며, 이는 디지털기술 발전에 따라 더욱 교묘하게 진화된 형태의 폭력과 착취로 드러나고 있다. 또한 미투운동 후 여성들이 연대하여 일으킨 변화의 물결을 퇴행시키려는 저항과 백래시Backlash가 최근 사회 각 분야에서 요동치고 있다. 각각의 내용은 하단의 2장과 3장에서 자세히 다루기로 한다.

사이버성폭력[§]

전 세계적인 4차 산업혁명의 흐름에 따라 여성에 대한 폭력은 디지털기술을 활용해 온라인 공간에서 더욱 정교화되고 빠르게 진화하고 있다. 여성에 대한 폭력은 불평등한 젠더권력관계로 인해 발생하며 피해자의 인권을 심각하게 침해하는 사회구조적인 문제라는 점에서 그 본질은 같으나, 오늘날에는 매우 다양하고 중첩된 형태로 드러나며, 그 피해는 더욱 심각해지고 복합적으로 나타나고 있다. 현대사회의 이러한 여성폭력의 복합적 양상을 단적으로 드러내는 예가 바로 사이버성폭력이다.

여성에 대한 폭력을 규율하는 기존 현행법과 제도는 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 기존 분야별로 가해자 처벌과 피해자보호·지원이 나누어져 있었다. 1993년 「성폭력특별법」 제정 후 이전보다는 가해자를 처벌하고 피해자를 지원할 수 있는 기본 토대가 마련되었으나, 기존의 「성폭력특별

* 대한민국 정책브리핑 웹사이트, “범정부 성희롱·성폭력 및 디지털 성범죄 근절 추진 협의회” 1년 9개월 활동 마무리, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156365245> (검색일 : 2021-09-24)

† 한국여성정책연구원(2020), <양성평등전담부서 신설 1주년 토론회> 자료집, 한국여성정책연구원, <https://www.kwdi.re.kr/research/seminarView.do?p=2&idx=125783> (검색일 : 2021-09-24)

‡ 한국여성단체연합(2018), <#미투운동, 법을 바꾸다> 토론회 자료집, 한국여성단체연합, <http://women21.or.kr/notice/12121> (검색일 : 2021-09-24)

§ 사이버성폭력 분야 법·정책제안 및 모니터링 활동, 피해자보호지원과 인식개선 활동을 진행하고 있는 비영리단체 한국사이버성폭력대응센터는 1) 빠르게 진화되고 있는 사이버성폭력의 형태 중 범죄화되지 않는 폭력이 사소화되는 경향을 지적하고, 2) 이러한 형태의 폭력이 디지털기술로 인한 것보다는 공간의 존재와 특성으로 인한 것에 가깝다고 보는 견해에 따라, ‘사이버성폭력’이라는 용어를 채택해 사용하고 있다. 법제도 영역에서는 ‘디지털성범죄’라는 용어가 많이 쓰이고 있으나, 본 원고에서는 이러한 견해에 동의하여 ‘사이버성폭력’이라는 용어를 사용하고자 한다. (한국사이버성폭력대응센터(2018), 한국사이버성폭력 대응을 위한 기본서-이미 변화는 시작되었다, 4-9쪽)

법」은 기존 「형법」에 존재했던 조항을 나열했을 뿐 성폭력 개념을 명확하게 담고 있지 않아*, 사이버성폭력을 포함하여 젠더불평등한 사회구조로 인해 발생하는 수많은 새로운 형태의 폭력을 포괄적으로 다루기에는 한계가 있었다. 이러한 법의 공백으로 규율되지 못하는 대부분의 사이버성폭력은 성범죄에 관대한 사회문화와 결부되어 사소한 장난이나 일탈 정도로 취급되는 경우가 많았다. 또한 수사·사법기관 담당자들의 사이버성폭력에 대한 인식 부족으로 인해, 사건이 제대로 처리되지 않았고 피해자에게 심각한 2차 피해를 남기거나 범죄의 심각성에 비해 양형이 낮은 문제점이 존재했다. 최근 몇 년간 관련 정책이 양적으로는 확대되었으나, 온라인 공간에서 날이 갈수록 진화하는 범죄의 형태를 현행법이 따라가지 못하는 한계로 인해 여전히 처벌되지 않는 범죄 행위들이 많고, 기본 성폭력과는 구별되는 사이버성폭력의 특성에 대한 이해 부족으로 인하여 피해지원과 가해자 처벌에 여전히 큰 공백이 있는 상황이다.

사이버성폭력과 성착취는 온라인 공간의 특성 때문에 범죄 전파의 속도가 빠르며, 피해자가 범죄 발생 후 그 피해를 바로 인지하거나 가해자를 바로 특정하기가 어려운 경우가 많다. 피해영상물 삭제 등의 지원책 또한 사후조치에 불과하며 영상이 삭제된 후에도 다시 재유포되는 경우가 많아 범죄 피해를 완전히 근절시키기 어렵다는 등의 특성이 있다. 또한 사이버성폭력의 중요한 특성 중 하나는 그 이면에 거대한 산업체계가 존재한다는 점이다. 촬영물 유포 범죄의 경우, 직접 영상·사진을 촬영·합성하거나 유포하는 가해자, 피해영상을 플랫폼에 업로드하고 시청자를 통해 경제적 이익을 얻는 플랫폼 운영업체, 피해영상을 소비하거나 다른 플랫폼에 재유포하여 가상포인트를 얻는 소비자, 피해영상을 삭제하는 대가로 피해자로부터 수익을 얻는 삭제업체 등이 경제적 이익의 연결고리로 촘촘히 짜여 있다.†

법·제도의 공백과 사이버성폭력의 심각성을 경시하는 사회문화, 여성의 성착취를 매개로 한 경제적 산업구조를 등에 업고 성장한 사이버성폭력은 지금까지 밝혀진 형태만 해도 매우 다양하다. 공공장소 불법 촬영 및 유포, 성적 촬영물 비동의 유포, 기존 촬영물의 합성편집 및 유포, 온라인플랫폼 활용 성착취물 유통 등 촬영물을 이용한 범죄 외에도, 단독방 내 성폭력, 온라인그루밍 범죄 등이 그 예이다. 2019년 11월 언론보도를 통해 알려진 ‘텔레그램 성착취’ 사건은 불법적으로 취득한 신상정보를 빌미로 여성피해자를 협박하여 나체 사진 등을 촬영하도록 강요한 후

* 이미경·허민숙(2014), 한국의 젠더폭력과 신자유주의 젠더질서, 가족과 문화 26호, 한국가족학회, 6쪽 / 한국사이버성폭력대응센터(2019), 2020 한국 사이버성폭력을 진단한다, 9-10쪽에서 재인용

† 한국사이버성폭력대응센터(2018), 한국사이버성폭력 대응을 위한 기본서-이미 변화는 시작되었다, 35쪽

이를 수십만 명이 속한 온라인 텔레그램 방에서 지속적으로 유포하고 거래한 범죄 사건이다. 최소 26만 명이라는 범죄에 연루된 가해자·공모자들의 수와 피해 규모 등 사건의 모든 면면이 한국 사회를 큰 충격과 분노에 휩싸이게 했다. 지금 이 시각에도 수많은 범죄가 끊임없이 법의 사각지대를 비집고 새로운 온라인시스템과 접목하여 변용, 발전되고 있다.

한편, 이러한 의제를 공론화하고 그 심각성을 일깨우며, 사회구조적 대응을 촉구해온 여성들이 있었기에 사이버성폭력 범죄가 수면 위로 드러났고 점진적으로나마 관련 법 개정과 정책 도입 등의 진전이 이루어지고 있다. 여성들은 자신들이 겪는 경험을 용기 있게 드러내고, 집회 조직 및 서명운동 등 온·오프라인을 넘나드는 조직력과 연대를 통하여 이러한 형태의 폭력이 여성의 인격권을 심각하게 침해하는 범죄임을 알리고, 피해자의 인권존중과 가해자에 대한 정의로운 심판, 정부의 정책적 대응을 촉구해왔다.

사이버성폭력 또한 최근에 갑자기 한국사회에 등장한 범죄는 아니다. 1990년대 아동성착취 피해 촬영물 비동의 유포 사건이었던 ‘빨간 마후라 비디오 사건’과 신촌 백화점 화장실 불법촬영 사건부터, 1999년에 개설되어 2016년 폐지되기까지 무려 17년간 존속되었던 여성 불법촬영물 사이트 ‘소라넷’에 이르기까지 여성들은 온라인 공간에서 일상적으로 이루어지던 성폭력의 실체를 공론화하였고, ‘몰래카메라’, ‘국산야동’이라는 일상화된 언어로 불렸던 불법촬영 범죄가 아동 청소년과 여성의 인권을 얼마나 심각하게 침해하는지 밝혀내었다.* 또한 여성들은 거대한 성착취 산업구조인 웹하드 카르텔, 단톡방성폭력, 텔레그램성착취 등 법제도의 공백 속에서 다양한 형태로 변종되어 나타나는 사이버공간의 여성 폭력과 착취의 구조를 밝혀내며 가해자를 정의의 심판대에 세우고, 피해자를 지원하며, 근본적인 예방대책을 촉구해왔다. 그 결과 법과 제도는 조금씩 진전되고 있다.† 그러나 여전히 사이버공간의 익명성을 활용하여 불법촬영과 성착취물을 소비함으로써 산업구조를 뒷받침하고 있는 범죄 공모자들의 수요와 이러한 수요에 기대어 거대한 수익을 창출하고 있는 온라인플랫폼 사업자의 경제적 고리를 차단하고, 나아가 여성이 거래되는 상품으로써가 아니라 인격체로써 동등하게 존중받는 사회를 만들 때 사이버성폭력 범죄가 근절될 것이다.

* 한국사이버성폭력대응센터(2019), 2020, 한국 사이버성폭력을 진단한다, 23-53쪽,

† 서울NPO지원센터 웹사이트, “[여성] 불법촬영과 온라인 성착취를 끝장내기 위한 노력, 성폭력처벌법은 어떻게 개정되었을까요?”, <https://blog.naver.com/snpo2013/222428649302> (검색일 : 2021-09-24)

여성인권에 관한 백래시와 젠더갈등 담론

앞서 설명한 것처럼 여성인권운동은 보편적 시민의 범주에서 배제되었던 여성들이 인권의 범위와 주체를 확장해가는 기나긴 투쟁의 역사이며, 이는 아직도 현재진행형이다. 여성들은 가부장제 남성성을 기반으로 구성된 보편적 시민성의 허구를 드러내고, 젠더권력위계의 하부에 있는 여성에게 종속된 의미와 역할을 해체하며, 여성 경험의 다양성과 가능성을 정치적인 의제로 만들어냄으로써 인권의 의미와 범주를 확장해왔다. 성평등 실현을 위한 여성들의 노력은 의제와 영역, 현장과 학계, 지역과 국가, 글로벌을 넘나들며 교차하며 연대하였고, 그 과정의 결과로 조금씩 변화가 만들어졌다.

그리고 이러한 변화의 역사 앞에서 전방위적으로 더 강해진 여성인권에 대한 저항과 백래시가 요동치고 있다. 인간 존엄성 존중과 실질적 민주주의 실현을 위한 핵심 가치인 성평등 개념을 공격하고, 지금까지 성평등 실현을 위한 법·제도적 진전을 예전으로 되돌리고자 하는 혐오의 논리가 사회 각 분야에서 기승을 부리고 있다. 몇몇 정치인들은 이를 자신들의 정치적 이익에 활용하고자 오히려 이러한 퇴보의 흐름에 편승하거나 동조하는 경향을 보이기도 한다.

한편, 여성인권에 대한 이 퇴보의 흐름은 단순히 최근 갑자기 등장한 현상이 아니라, 여성인권운동의 시작과 함께 출발하여 계속되었던 역사이기도 하다. 『정치학』 등 오늘날 정치의 초석을 다진 명저를 저술한 고대 정치학자 아리스토텔레스, ‘평등’과 ‘자유’의 가치를 역설한 18세기 계몽주의 철학자 등 오늘날의 민주주의와 인권의 계보에서 주요하게 등장하는 위인들조차도 여성은 이성적인 존재가 아니므로 보편적 시민이 될 자격이 없다고 보았다. 이는 ‘여성과 남성과 동등하게 인권을 존중받을 권리가 있으며, 성별에 기반한 차별은 철폐되어야 한다’와 같이, 지금은 보편적 상식이 된 당연한 명제가 당시 사회 규범과 문화를 깨트리는 얼마나 급진적인 논리였을지 짐작해 한다. 수백 년, 수천 년에 걸쳐 축적되고 공고화되어 마치 공기와 같이 자연화된 사회질서와 문화에 이의를 제기하는 것은 엄청난 사회적 저항을 불러일으킨다. ‘여성도 시민이다’를 주장한 영국 참정권운동가들을 향해 쏟아진 ‘국가를 망하게 하는 매국노’와 같은 경멸, 협박과 2000년대 초반 호주제 폐지와 성매매방지법 제정 당시 한국의 여성운동가들이 들었던 사회적 비난은 시간과 공간을 교차하여 맞닿아 있다.

그러나 천 년 전, 백 년 전의 시대와는 달리, 오늘날에는 이미 많은 사람의 투쟁과 연대의 성과로 구축한 여성인권 발전 역사의 토대, 그리고 이미 수많은 국제사회 논의를 거쳐 합의된 국제규범이 존재하며, 국가 내 성평등 실현을 위한 정부와 정치의 책무가 있다. 즉, 국가와 사회는 더 이

상 여성인권에 관한 각종 법제도와 여성인권실현을 위해 활동하는 사람들에 대한 공격과 비난, 혐오를 방임·묵인해서는 안 되며, 오히려 성평등이 우리 사회를 지속가능하게 하는 핵심가치라는 점을 더욱 적극적으로 인식시키는 책무를 다해야 한다. 이것이 오늘날 교실과 온라인, 그리고 사회 각 분야와 정치권까지 전방위로 진행되고 있는 백래시의 흐름을 교육 현장에서 묵과해서는 안 되는 이유다.

각종 실태조사와 통계 결과로 드러난 교육 현장에서의 백래시 흐름을 살펴보기로 한다. 2018년 미투운동의 흐름과 연계하여, 학교에서도 교사에 의한 성폭력을 경험한 학생들의 경험 말하기인 ‘스쿨미투 운동’이 광범위하게 진행되었다. 그러나 서울시교육청의 통계에 따르면, 여전히 스쿨미투 발생 학교 가해교사의 73%가 여전히 교단에 남아있는 것으로 드러났다.* 스쿨미투는 한국사회의 학벌주의와 입시경쟁, 교사와 학생 간의 위계와 수직적 조직문화, 미성년자들의 목소리가 정당한 공적 의제로 존중받기 어려운 연령차별, 성폭력 피해여성에 대한 낙인 등 수많은 벽을 뚫고 이룩해낸 여성청소년들의 용기와 연대의 성과였으나, 사회가 이들에게 제대로 응답하지 않았다는 것은 용기를 낸 여성청소년들이 그 후폭풍과 백래시를 온전히 다 짊어지라는 신호와도 같다. 한 미디어 매체에 출연하여 성평등 교육의 중요성을 강조한 위례별초등학교의 최현희 교사 또한 온라인에서의 인신공격과 비방, 미디어의 허위사실 유포, 학부모들의 수많은 항의민원, 정치권과 교회의 공격 등에 시달렸다. 또한 2021년 7월 전국교직원노동조합의 조사결과에 따르면, 20대 여교사 10명 중 4명이 공식적인 자리에서 페미니즘 혐오 피해를 경험한 것으로 나타났다. 교내에서 성희롱이나 성폭력 피해를 경험했다는 응답도 20~30대 여교사의 66%에 달했다.† 더욱이, 최근의 통계는 남학생들의 성평등 의식 수준이 학교급이 올라갈수록 오히려 퇴보하고 있음을 말해준다. 2020년 한국여성정책연구원이 초등학교 6학년부터 고등학교 2학년까지의 남녀학생을 대상으로 진행한 실태조사 결과, ‘여성은 의무를 다하지 않으면서 권리만 내세운다’는 문항에 ‘그렇다’고 답한 비율이 초등학교 6학년 남학생은 11.6%지만, 고등학교 2학년 남학생은 20.8%에 달했다.‡

2016년 강남역 여성살해사건 이후 우리 사회에 자주 등장했던 여성혐오 misogyny라는 단어는

* “‘남자는 하늘’ 이라고도...스쿨미투 교사 73% 아직 교단에”, 한겨레, 2021-01-31, <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/981141.html> (검색일: 2021-09-24)

† “‘선생님, 메갈이죠?’ 20대 여교사 3명 중 2명 백래시 경험”, 한국일보, 2021-09-09, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021090915500000372> (검색일: 2021-09-24)

‡ “‘쌤, 페미죠?’ 교실도 휩싸인 백래시”, 한겨레, 2021-05-17, <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/995438.html> (검색일: 2021-09-24)

여성이라는 이유로 살해의 대상이 되어야 한다는 점, 즉 젠더불평등과 위계가 공고화된 토양 위에서 여성에 대한 멸시와 비하, 차별을 당연한 것으로 여기게 만드는 사회문화적 구조 속에서, 여성이라는 이유로 차별과 폭력, 살해의 대상이 되어야 하는 여성들의 절망과 절규를 함축하는 단어이다. 그러나 여성인권을 둘러싼 백래시가 인터넷 신문의 사회면뿐만 아니라, 심지어 정부의 정책문서, 정치인들의 발언에서도 여성혐오와 남성혐오, 젠더 갈등이라는 상호 등치되는 중립적 용어로 포장되고 있다. 혐오가 발생하는 권력의 위계와 사회구조적 맥락에 관한 올바른 이해 없이, 그리고 여성인권운동이 내재해온 정치성을 탈각시킨 채, 생물학적인 여성과 남성간의 갈등으로 치환해버리는 사회적인 움직임은 명백한 퇴보이며, 정치적 이익을 위해 이 퇴보에 편승하여 여성 혐오와 소수자혐오를 선동하는 정치인들의 행태는 매우 안타깝다.

한국의 성평등 수준이 여전히 매우 열악하다는 사실은 다양한 통계가 증명한다. 세계경제포럼(WEF)의 2021년 성격차지수 보고서는 한국의 성평등 수준은 156개국 중 102위로 세계적으로 매우 하위권에 속한다.* 성별임금격차는 37%로 OECD가 통계를 생산한 이래 한국이 OECD 국가 중 압도적인 1위를 차지하고 있으며,† 여성국회의원 비율의 경우 2021년 기준 19%로 190개국 중 121위이다.‡ 기업 경영성과 평가사이트인 CEO스코어의 2020년 3월 통계에 따르면, 국내 매출액 상위 200대 상장사의 등기임원 1,444명(2019년 9월 기준) 중 여성 등기임원은 39명(2.7%)에 불과하다.§ 한국여성의전화의 언론보도 분석 통계에 따르면, 최소 3일에 한 번꼴로 남편, 애인 등 친밀한 관계의 남성에 의해 여성이 살해되는 것으로 드러났다.¶ 2018년 한국사회를 뒤흔들었던 미투운동은 여성들이 일상생활에서 얼마나 많은 젠더에 기반한 폭력에 노출되는지를 증명한다. 한국 굴지의 금융기업들이 여성을 뽑지 않기 위해 채용과정에서 지원자들의 점수를 조작한 것이 폭로된 2018년 채용 성차별 사건은 아직도 여성들이 ‘공정한 기회’조차 박탈당하는 현실을 말해준

* World Economic Forum(2021), Global Gender Gap Report 2021, <https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023/in-full/economy-profiles>

† OECD 웹사이트, “Gender Wage Gap”, <https://www.oecd.org/gender/data/gender-wage-gap.htm> (검색일 : 2021-09-24)

‡ Inter-Parliamentary Union 웹사이트, “Women in Politics: 2021”, <https://www.ipu.org/women-in-politics-2021> (검색일 : 2021-09-24)

§ “국내 200대 상장사 여성 등기임원 비율 2.7%…미국이 10배 많아”, 한겨레, 2020-03-08, https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/931617.html (검색일 : 2021-09-24)

¶ 한국여성의전화, 2020년 분노의 게이지 : 언론보도를 통해 본 친밀한 관계의 남성에 의한 여성살해 분석, 2021-03-08, http://hotline.or.kr/board_statistics/69738 (검색일 : 2021-09-24)

다.* 즉, 이러한 국내외 통계를 살펴볼 때 아직 성평등 실현을 위해서는 해야 할 일들이 많다는 것을 알 수 있다.

여성혐오와 백래시가 큰 파동을 치고 있는 사회 분위기 속에서 SNS를 포함한 수많은 다종다양한 미디어를 통해 무차별적인 정보에 노출된 아동과 청소년들이 여성인권과 성평등의 가치와 역사를 올바르게 이해하는 것은 차세대 민주시민 양성 교육에 있어서 무엇보다 중요하다.

3 교차하고 확장되는 성평등

사회의 다원화에 따라 성평등 의제는 다양한 사회 의제들과 더욱 교차되고 복합적으로 만들어진다. 여성인권과 성평등 진전의 역사가 인권의 보편적 가치 실현에 이바지해 왔던 과정처럼, 앞으로 성평등 실현의 과정은 이주, 노동, 성소수자, 난민 등 다양한 다른 인권 의제들과 연계하여 소외된 자들에게 권력을 부여하고 인권의 주체와 의제를 더욱 포괄적으로 확장하는 방식으로 나아가야 한다.

미국 주류 사회에서 배제되고 소외되어 왔던 흑인 여성이 겪는 복합적인 차별을 언어화하는 것에서 출발한 ‘교차성intersectionality 이론’은 한 사람의 사회적 정체성을 규정하는 범주는 젠더, 인종, 사회 계급 등 다양한 측면이 상호 교차하여 작용한 결과라는 점을 강조한다. 한 사람에게 작용하는 억압, 지배구조, 차별을 올바르게 이해하기 위해서는 다양한 사회관계에서 일어나는 상호작용과 속성을 체계적으로 분석할 필요가 있다고 보는 것이다.†

여성에 대한 폭력 의제의 발전에서도 이러한 교차성 전략을 살펴볼 수 있다. 유엔 여성차별철폐협약은 2017년 35번 일반권고general recommendations를 통해 ‘여성에 대한 젠더에 기반한 폭력 gender-based violence against women’의 개념을 천명했다. 이는 여성에게 주로 일어나는 폭력이 인간을 여성과 남성으로 이분하는 성별체계 및 장애, 국적, 인종, 성적지향 등 차별을 양산하는 다양한 사유로 인한 결과라는 것을 말한다. 여성에 대한 폭력이 발생하는 사회구조적 맥락에 대한 이해가 있을 때만이, 여성에 대한 폭력을 근절할 수 있고, 피해자가 놓인 복합적인 환경과 상황을 고

* “‘성차별 채용’ 은행들 성비 공개가 ‘형식적’이란 비판 나오는 이유”, 한겨레, 2021-03-08, https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/985897.html (검색일 : 2021-09-24)

† 페미위키 웹사이트, “상호교차성”, https://femiwiki.com/w/%EC%83%81%ED%98%B8%EA%B5%90%EC%B0%A8%EC%84%B1#cite_note-4 (검색일 : 2021-09-24)

려하여 지원 정책을 마련할 수 있다는 것이다.

많은 여성인권단체들은 포괄적 차별금지법 제정을 위한 인권시민사회들의 네트워크인 '차별금지법제정연대'에 함께하며 차별금지법 연내 제정을 목표로 활동하고 있다. 여성 개개인의 정체성은 '여성'이라는 범주로 단일하게 고정된 것이 아니라, 결혼 여부, 장애, 성적지향, 출신국가, 계층 등에 따라 복합적으로 구성되어 있으며, 이는 사회와의 관계에 따라 중첩되거나 이동하기도 한다. 여성들이 각자의 다양한 위치에서 경험해온 복합적인 차별을 드러내고, 사회가 구조적으로 이에 대응할 때 진정한 성평등 실현의 계기가 마련될 것이다.

앞서 다룬 국내외 여성인권과 성평등 진전의 역사는 여성이라는 집단은 어떻게 구성되는가를 끊임없이 되물으며, 층층이 겹친 권력의 위계에서 최하위에 위치한 가장 소외된 집단들이 목소리를 스스로 되찾는 세력화의 과정이자 사회불평등을 공고화하는 근본적 가부장제 이데올로기와 여성혐오 문화에 균열을 내는 변혁의 과정이었다. 여성인권에 대한 왜곡과 백래시를 넘어, 사회변혁의 가치로써의 성평등을 올바르게 이해하고 소수자의 인권을 존중하는 차세대 민주시민으로 양성하는 교육의 현장에서 이 글에서 다룬 여성인권과 성평등 진전의 역사가 잘 활용되길 바란다.

유용한 단체들

비영리단체

한국여성단체연합, <http://women21.or.kr/>

한국성폭력상담소, <http://www.sisters.or.kr/>

한국여성의전화, <http://hotline.or.kr/>

한국여성노동자회, <http://kwwnet.org/>

한국사이버성폭력대응센터, <http://cyber-lion.com/>

공공기관

국립여성사전시관, <http://eherstory.mogef.go.kr/>

서울시성평등활동지원센터, <http://seoulgenderequity.kr/>

연결자료 모음

한국여성단체연합, 『한국여성단체연합 30년의 역사』, 당대, 2017.

정현백, 『연대하는 페미니즘』, 동녘, 2021.

한국성폭력상담소, 『성평등뒤집기-한국성폭력상담소 20년의 회고와 전망』, 이매진, 2011

한국사이버성폭력대응센터(2018), 「한국사이버성폭력 대응을 위한 기본서-이미 변화는 시작되었다」 (<http://cyber-lion.com/?p=125>)

한국사이버성폭력대응센터(2019), 「2020 한국 사이버성폭력을 진단한다」, (<http://cyber-lion.com/?p=2512>)

토의하기

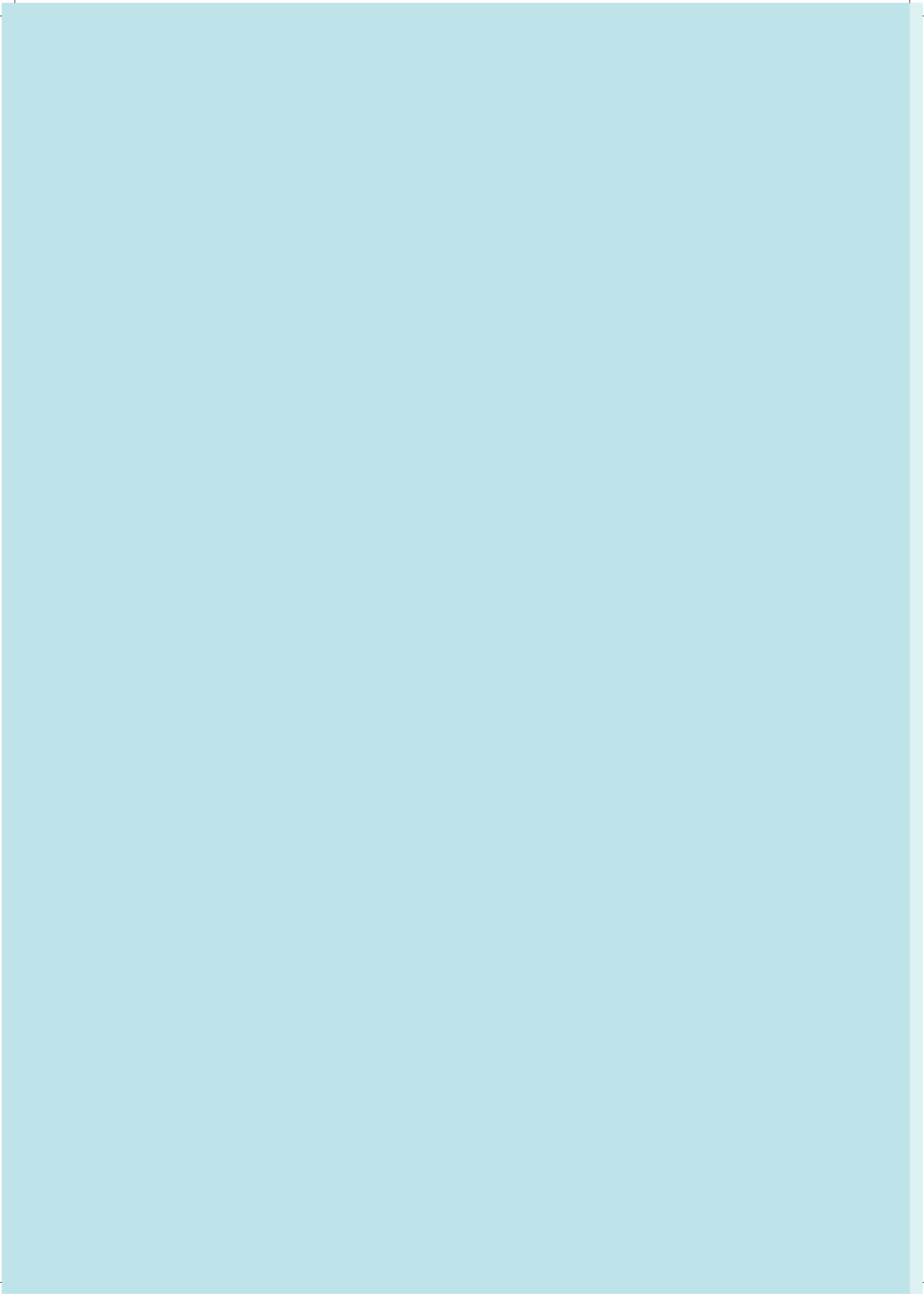
다음 주제로 토의에 참여하시기 바랍니다.

주제 1 어느 날 같은 반 남학생이 내가 속한 온라인 단체채팅방에 같은 반 여학생을 성적으로 희화화한 이미지(혹은 영상)를 재미로 업로드한 것을 발견했습니다. 나는 이것이 옳지 않다고 생각하나, 친구와 싸우고 싶지는 않습니다. 나는 이럴 때 어떻게 해야 할까요?

해설 현대사회의 아동청소년들은 어렸을 때부터 인터넷과 스마트폰 등으로 접하는 무차별적인 정보를 통해 성차별적 규범과 편견에 자연스럽게 물들기 쉽습니다. 이러한 학생들이 모인 교실 공간 안에서 성차별적 문화가 만들어지는 과정은 사소한 언어, 행동 등에서 시작되는 경우가 많으나, 남성성이 우월시되는 복합적인 급우관계, 입시 위주의 교육문화 등 다양한 요소로 인해 학생이 직접 성평등 가치를 실현하는 주체자가 되기에는 많은 벽이 존재합니다. 교실 내 마주치는 다양한 상황에서 학생이 성평등한 교실 문화를 만들기 위해서는 학생, 교사가 각각 어떠한 노력이 필요할까요?

주제 2 다양한 형태로 드러나는 여성에 대한 폭력, 과연 ‘강한 처벌’만이 답일까요?

해설 우리사회에서 일어나는 수많은 형태의 여성에 대한 폭력 중에서도, 언론은 그 형태와 수법 면에서 매우 잔인하고 극악한 폭력만을 주목하여 보도하는 경우가 많습니다. 이러한 기사를 보고 많은 사람들은 ‘성폭력 감소를 위해서는 강한 처벌이 필요하다’는 주장을 내기도 하지요. 한편, 전문가들은 처벌 수위가 높아질 경우, 형사사법절차에서 더욱 높은 수준의 범죄 증명을 요구할 수 있고, 여성에 대한 폭력 중 대부분을 차지하는, 친밀한 관계에서 일어나는 일상적인 성폭력이 사소화될 수 있으므로, ‘강한 처벌’보다는 여성에 대한 폭력의 근본원인인 성차별적 사회문화를 변화시키는데 오히려 더 주의를 기울여야 한다는 주장을 내놓기도 합니다. 내가 대통령이 라면, 여성에 대한 폭력 근절을 위해 어떤 정책을 먼저 내놓겠습니까?



이슈 4

#노동

“

어쩌면 최저임금이나 아르바이트 문제 그리고 노동기본권 향상의 모습
통해 우리는 노동의 권리가 무엇인지 확인하는 것일지도 모른다. 바로
‘상품’이 아닌 노동의 권리를 찾기 위해 우리가 어떤 사회를 지향할 것인
지에 대한 질문이기도 하다.

”

고장 난 노동을 바꾸기 위한 새로운 시선

김종진 한국노동사회연구소

1 노동을 보는 낯선 눈

직업선택의 자유와 행복?

‘노동’을 보는 시선은 다양하다. 같은 현상이라도 달리 보는 것이 노동이기 때문이다. 18세기 공장에서는 11살 꼬마가 하루 14시간 일하는 것이 당연한 일이다. 그러나 현재 만 15세 미만 연령에서 일을 하면 아동노동 착취로 국제규약과 근로기준법 연소근로 위반이다. 20세기 스포츠 산업이 확산하면서 국제축구연맹(FIFA)의 월드컵 공인구를 만들기 위해 동남아시아 어린이가 하루 꼬박 일해 공 하나를 꿰매는데 60센트 받은 사례가 알려진 것도 벌써 30년 전의 일이다. 미국 애플, 아마존, 에릭슨 등 주문 생산 기지 역할을 하는 중국 광둥성 폭스콘 공장에서는 청소년·청년들이 하루 24시간 교대제로 일하면서 30분의 휴게시간만 제공받고 저임금 노동 현실이 언론을 통해 알려진 바 있다.* 이와 같은 공장들을 착취 공장sweatshops이라고 한다.

우리나라 영화나 TV 드라마에서는 너무나 자연스러운 직업으로 입주가사도우미(실장, 00백)로 불리는 ‘가사노동자’도 사실 19세기 선진국에서 8% 남짓 존재했던 직업들이다. 중세 봉건제부터 ‘하녀’라는 직업은 산업화 초기 미국(1870년대)과 독일(1890년대)은 8%, 영국(1850-1920)은 10~14%였다. 2017년 KBS 드라마 <스카이캐슬>에 나오는 입주가사도우미는 100년 전에도 존재했다. 스페인 마드리드 프라도미술관에 전시된 <시녀들Las Meninas>은 1656년 작품인데, 봉건영주 시기 가사노동자를 엿볼 수 있다. 프랑스 오르세미술관의 수많은 작품 중 딱 2점의 작품만이 노동자를 그리고 있는데 세탁, 목수 등 고된 일을 묘사하고 있다.

* 자세한 내용은 제니 찬, 마크 셀던, 푼 응아이(정규식, 윤종석, 하남석, 홍명교 옮김, 2021), 『아이폰을 위해 죽다 - 애플, 폭스콘, 그리고 중국 노동자의 삶』, 나람북스를 참고하면 된다.

전근대적인 직업군과 일자리들이 21세기에도 존재하거나 새롭게 만들어지고 있다. 청소년들의 미래 직업으로 가장 손꼽히는 방송·연예인(가수·배우 등)이나 프로선수(골프, 야구 등)도 하고 싶은 노동이지만 사회적 안전망이나 권리 밖의 노동들이다. 헌법에서 보장된 직업 선택의 자유와 행복 추구는 형식적 권리로 존재한다. 일이 없을 때의 사회적 안전망이나 일하는 과정에서 떠오른 부조리한 현실에 대한 실질적 권리는 부재하다. MBC·KBS·tvN 예능 프로그램 작가와 같은 프리랜서의 현실도 크게 다르지 않다. 오히려 휴가나 퇴직금 같은 것도 없이 언제 방송이 종료될지 모르는 불안에 놓여 있다.

일하는 청소년인가, 아르바이트인가

우리 주변에서 청소년·청년들은 다양한 이유로 아르바이트를 한다. 그런데 ‘아르바이트’Arbeit는 독일에서 ‘일’과 ‘노동’을 일본에서 바이트(バイト)로 호칭하던 것으로 우리 사회에서 보편화된 용어다. 대체로 계약 기간이 짧고, 일하는 시간도 짧은 파트타임part-time 성격의 일로 볼 수 있다. 그 때문에 과거 아르바이트는 좋은 일자리라기보다 법을 지키지 않아도 괜찮다는 의미로 인식되었다. 그런데 최근 청소년 아르바이트 비율은 감소하고 있다(2016년 11.3%, 2020년 4.6%).* 전반적으로 청소년 노동시장이 위축되는 가운데, 가정형편(17.9%)으로 인해 아르바이트가 필요한 청소년들이 일을 찾고 있다.

그런데 청소년 아르바이트 일자리 지도 또한 변하고 있다. ‘음식점·식당·레스토랑’, ‘뷔페·웨딩홀·연회장’ 비중은 감소하고, ‘배달·운전’, ‘편의점·소형마트’ 경험은 증가하고 있다. 문제는 배달이나 소형마트는 노동 위험성이 높은 일자리다. 실제로 ‘라이더’로 불리는 오토바이 배달은 매년 10명 남짓 청소년의 삶을 앗아간다. 배달 사고는 도달률에 따라 매장 평가점수가 달라지기 때문에 제한된 시간에 목숨을 담보로 한 배달을 강제한다. 죽음을 담보로 한 ‘배달수당’ 몇백 원 때문에 청소년들이 배달 알바를 찾는다는 것은 서글픈 현실이다.

미국 조지워싱턴대 사회학 교수 아미타이 에치오니Amitai Etzioni는 1986년 워싱턴포스트 기고글에서 패스트푸드 일자리 성격을 잘 규명하고 있다. 그는 “맥잡McJob은 아이들에게 나쁘다, 미국 고등학생의 3분의 2가 맥도널드 같은 패스트푸드점에서 일하고 있다.”며 “그런 일은 비가와도 눈이 와도 해야 하는 신문배달이나 가격홍정을 경험해보는 레모네이드 판매와는 달리 교육적으

* 한국청소년정책연구원의 각 년도 청소년 아르바이트 실태조사

로 배우는 게 없다.”고 한 바 있다. 맥잡McJob은 저임금, 저기술, 중노동, 장래성이 없는 일을 지칭하는 것으로 최저임금 수준의 단순하고 반복적인 일을 의미한다.

2 상품화된 노동과 법의 사각지대

수단화된 노동, 상품으로 전락한 노동

자본주의 시대와 중세봉건 영주시대와의 차이 중 하나는 노동의 자유다. 산업화시대의 노동은 산업화 이전과는 다른 두 가지 차원의 자유를 얻었는데, 바로 ‘이중적 의미의 자유’이다. 하나는 토지와 같은 생산수단으로부터 자유이며, 다른 하나는 신체의 예속 즉, 인격체로부터 자유다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 1880년대 산업화 시기 영국 공장에서는 노동자 절반이 18세 이하 아동이었고, 심지어 8~9세(5세, 종종 6~7세)도 있었다. 산업혁명이 정점이었던 영국 공장에서는 하루 15~16시간(식사시간 및 휴식시간 제외) 일을 했고, 관리·감독자의 매질·학대가 허용되었다. 이와 같은 아동노동착취를 해결하기 위해 1834년에 영국공장법이 제정된 것이다.* 그런데 현 시점에서 보면 어처구니가 없지만 9세 이하 고용금지, 9~13세는 주당 48시간(하루 9시간), 14~18세는 주당 69시간의 노동시간 제한을 내용으로 하고 있다. 이때 하루 2시간은 의무적으로 학교에 보내도록 했는데, 14세 이하 청소년은 주급에서 수업료를 공제하게끔 했다.

산업화 이후 자본주의 시기 가사노동, 수공업노동, 농업노동, 공장노동, 도정노동, 운반노동 등 일의 형태와 작업장 등 다양한 시각에서 우리의 삶에서 노동이 함께 어우러져 운영되었었다. 하지만 오늘날 일이 삶을 압도하는 형태는 노동의 비인간화 즉 소외를 경험하게 된다. 실업, 불안정 노동, 장시간노동, 과로와 소진, 감정노동, 산업재해, 일중독, 과로사 등이다. 사실 노동labor의 어원은 고대 그리스어 ‘슬픔ponos’와 현대 그리스어 ‘고통과 상처ponei’ 그리고 라틴어 ‘고통이 수반되는 극도의 노력labor’이 발전한 것이다. 프랑스어로는 ‘매우 부담스러운 과제travaillies’나 라틴어로는 ‘슬픔과 고통tripalium’, 독일어는 ‘시련, 역경Arbeit’이 발전한 것이다.

한편, 여러 학자들은 그들의 저서를 통해 “노동은 가치 창조의 원천이다.”(Karl Heinrich Marx), “직업은 신이 정해진 소명이며 여러 가지 직업을 가져도 좋다. 그러나 누구에게도 피해를 주지 않

* 영국 맨체스터 지역에서는 45%가 아동(419,560명 중 192,887명, 18세 이하)이었고, 46.3%가 여성아동(242,296명 중 112,192명, 여성 18세 이하)이었다(19세기 영국 맨체스터 지역 ‘직물산업’ 실태 : 1834-1844(공장조사위원회 보고서).

고 사회에 이바지할 수 있어야 한다.”(Max Weber), “인간은 기본욕구 충족을 위해 일한다.”(Tolstoi, Lev Nikolaevich), “노동은 세상의 유일한 법칙이요, 일이 없다면 인생은 의미가 없다.”(Emile Zola), “노동은 자아실현의 수단이다.”(Abraham Maslow), “노동은 여가와 연동될 때만 의미를 가진다.”(Daniel Bell)라고 다양하게 정의했다. 과연 노동은 불편하고 고통스러운 것인가, 아니면 자아실현의 수단인가.

노동의 상품화, 일과 휴식의 괴리

자본주의 사회에서 노동력은 취업과 고용이라는 노동시장에서 거래되는 상품 즉, 일반상품이 아닌 특별한 시장에서 상품으로 인식된다. 원칙적으로 인간의 노동력은 시장에서 상품으로 거래되어서는 안 되는 것이나, 자본주의가 발달하면서 시장경제가 사회를 지배하면서 인간의 삶이 불행해진 것일지도 모른다. 노동력의 상품화는 노동이 부가가치의 토대이면서 이윤의 원천이기 때문이다. 일자리를 갖는 것이 재산이고 권리의 하나로 인식되는 현실을 고려하면, 노동자는 법으로 보호받아야 한다. 하지만 노동은 행복한 삶을 위한 수단이지 과정이 되어서는 안 된다. 우리의 삶을 자본을 위해 희생시키는 수단이나 과정으로 변질된 ‘소외된 노동’은 사회적 배제와 차별 속에서 더 힘들어질 수밖에 없다.

18세기 산업혁명의 24시간 돌아가는 공장노동에서부터 현재까지 장시간 노동을 그렇게 체제 내화 되어 오고 있다. 한국은 아직도 OECD회원국 중 가장 장시간 노동을 하는 국가로 꼽힌다. 연간 노동시간이 1,908시간으로 하위 4위인데도 휴식은 가장 적은 편이다. 1주일 52시간 이상 초과 노동을 못하도록 한 법률이 시행되고 있지만 5인 미만 사업장(350만명)이나 5개 예외 업종(114만명)에서 일을 하는 사람들이 많다. ‘과로 사회’는 개인적 의지가 아니라 법률에 예외를 허용했기 때문이다. 일과 삶 경계가 모호해지고, 무의미한 노동조차 생존전략으로 동일시하는 상황은 개선되어야 한다.

중세 유럽은 하루 3분의 1을 여가를 위한 시간을 보냈고, 프랑스 구체제(Ancien Regime)에서는 공식 휴일이 180일이었다. 그런데 우리는 왜 이런 노동시간을 견뎌야 할까. 우리나라에서 ‘직장인’으로 하루하루 살아간다는 것은 어떤 모습일까. 일요일 저녁만 되면 다음 날 출근 걱정으로 신경이 곤두서 있는 사람들. 매일매일 다람쥐 쳇바퀴 돌 듯한 생활은 장시간 노동에 회사에 다니면서 2주일 이상의 휴가는 상상도 하지 못하는 현실이다. 삶을 영위하는 데 필요한 최소 시간조차 보장받지 못하는 일터는 과연 안전할까. 1년, 2년, 3년을 다니다 보면 어느 순간 건강검진

에서 이상 징후를 발견하고서야 휴직을 할 수 있다.

코로나19처럼 재난 바이러스 환경에서 일하는 사람의 권리를 꺼내기란 쉽지 않다. ‘일하는 사람 누구나, 아프면 쉬어야 할 권리’가 보장되어야 하지만 공무원과 대기업 노동자를 제외하고는 병가는 거의 없다. 근로기준법에 따라 1년 이상 재직 시 15일의 유급 연차휴가가 보장되는 것 말고는 다른 조건들은 회사의 취업규칙이나 단체협약에 의해 이루어진다. 직장에 다니는 1년간 아파서 쉰 날이 우리는 2일에 불과하다고 한다. 독일(11.7일), 프랑스(9.2일), 호주(7.3일)와 비교조차 힘들 정도다. 영화 <나, 다니엘 브레이크>에서 은퇴한 노동자가 질병수당을 신청하는 모습도 우리에는 낯설다. ‘상병’으로 인해 일할 수 없을 때 ‘소득·수입 중단’ 상황을 고려한 빈곤 해소와 일터 복귀의 지원은 취약층에게 더 필요한 제도다. *

법률의 사각지대, 노동시장의 불평등

노동자들 사이의 경쟁이 건전한 한계를 넘지 않아야 하고,
모든 아이들에게 건강하게 자랄 기회를 주어야 하며,
임금은 소비재의 가격을 감당할 수 있을 만큼 높아야 한다는 것,
이 모든 것이 국가가 반드시 해야 할 일입니다.

알베르트 아인슈타인, 『나는 세상을 어떻게 보는가』(호메로스, 2021)

제2장 정치와 평화주의 중 ‘생산과 노동’에서

자본주의 사회에서 상호권리와 의무 규정은 ‘계약’을 통해 이루어진다. 인간의 노동력은 개인들이 상호 자유로운 계약 즉, 사적 소유권의 배타적 소유권 보장의 민법을 통해 형성된다. 특히 노동시장labor market에서 근로계약은 노동력을 제공하고 임금을 받는 노동자의 권리를 규정하는 것이다. 그러나 우리나라 노동자 10명 중 3명은 서면 근로계약 미체결 상태이고, 청소년은 10명 중 5명 이상이다. 이런 이유로 최저임금 이하도 청소년(29.9%)이 3배 더 많다. 근로계약 미체결이나 최저임금 이하의 일자리일수록 임금체불(18.9%)이나 ‘임금꺾기’와 같은 꼼수도 있다.

청소년 아르바이트 성격도 문제다. 이전과 달리 아르바이트 기간이 6개월 이상 장기화되고 있

* OECD 36개 회원국 업무 이외의 부상과 질병으로 소득지원(상병수당)과 병가제도가 없는 곳은 중 미국과 한국뿐이다. 독일에서는 1883년 질병보험 급여 하나로 상병수당제도(Sickness Benefit Program)를 시행했다.

는데, 이는 사회 진출 이전의 경험이나 일시적, 단기간 용돈을 위한 일이 아닌, 상시적·장기간 노동으로 변모하고 있음을 의미한다. 이런 곳일수록 다차원적인 노동문제를 경험하게 된다. 편의점, PC방, 커피전문점 등에서 일은 매니저 1명과 다수의 아르바이트로 운영되기에 일터에서의 상급자나 고객으로부터의 괴롭힘이나 감정노동을 수행하는 일이 다반사다. “예쁘니 술 따라봐라”, “화장 왜 안 했냐”, “햄버거가 식었다” 등의 사례들이 언론을 통해 알려진바 있다.* 지그문트 바우만 Zygmunt Bauman(1925-2017)의 표현을 빌리면, 청소년 아르바이트는 “최저임금 전후의 낮은 수준으로 유지해서 선택의 여지가 없이 일하도록 만드는 것”이다.†

법의 필요성에 비해 제도의 미흡함은 노동시장의 불평등이나 격화의 요인을 심화시킨 요인이기도 하다. 객관적으로 확인할 수 있는 자료는 많지 않다. 그러나 정규직에 비해 비정규직은 고용불안과 차별 등 고용의 질 악화가 핵심이다. 상시·지속 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환율은 26.8% 남짓에 불과하고, 정규직과 비정규직 간 임금격차^{dispersion}는 줄지 않고 있다. 대기업 정규직 대비 중소기업 비정규직 임금은 44.5% 정도에 불과하다. ‘동일 가치노동 동일 임금’은 근로기준법에나 있는 것이다.

일반적으로 청년층의 학교를 떠난 이후 노동시장 진입에서 대기업(1차 노동시장)과 중소기업(2차 노동시장)의 격차 문제는 지난 20년간 한국사회 주요 불평등체계^{inequality regimes}형성과 연동되어 있다. 노동시장의 이중구조화^{dual labor market}는 정규직과 비정규직이라는 고용형태나 성별 혹은 지역과 맞물려 노동조건 등의 격차를 초래했다. 이런 이유로 노동시장 격차나 불평등은 다층적인 접근 즉, 교차성^{Intersectionality}에 기반한 실질적 개선이 필요하다.

새로운 노동문제, 정신건강

제조업 중심에서 비제조업 즉, 서비스 경제화로 전환되면서 일과 노동의 성격도 변화하고 있다. 특히 개별 기업과 조직에서는 고객에게 표출하는 감정적 서비스의 양과 질이 ‘매출’과 밀접한 연관성을 갖고 있다는 것을 너무나 잘 알고 있다. ‘매출이 인격’이라는 조직문화나 “사랑합니다, 고객님”이라는 표현이 대표적이다. 심지어 일부기업은 고객에게 눈 맞춤은 기본이고 무릎을 꿇고 서비스를 제공하게끔 했다. 그 순간 고객과 노동자들은 동등한 인간일 수 없다. 아무리 서비스

* 청소년노동자 “우린 감정도 없나요”(경향신문, 2019.12.16.). 법학자 캐서린 매킨논^{Mackinnon}은 성희롱은 성적 요구에 불응한 것을 이유로 직접적 불이익이 따르는 ‘대가형’(Quid pro quo) 성희롱과 직접적 불이익이 뒤따르지 않지만 간접적 방식으로 여성의 노동을 방해하고 제약하는 환경형(condition of work) 성희롱으로도 구분한다(Mackinnon, C. A. 1979:32-37).

† 지그문트 바우만, 『새로운 빈곤』, 이수영 옮김, 천지인, 2010.

어원이 라틴어 ‘노예servus’에서 출발했더라도 강요된 서비스는 비인간적이다. 서비스 노동자의 길을 선택하는 순간 노동인권은 존재하지 않는다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 고객응대 근로자 보호(2018년 산업안전보건법 41조) 규정과 직장 내 괴롭힘 금지 규정(2019년 근로기준법 72조의 2,3)이 마련되었다. 감정노동은 1983년 엘리 러셀 혹실드의 『The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling(1983년)』이라는 책에서 제기된 이후 보편적으로 사용되고 있다.* 책에서 ‘감정노동emotional labor’은 ‘소비자들이 우호적이고 보살핌을 받고있다는 느낌을 만들어낼 수 있도록 외모와 표정을 유지하고, 자신의 실제 감정을 억압하거나 실제 감정과 다른 감정을 표현하는 등 감정을 관리하는 노동’을 일컫는다. 그간 대기업과 공공기관일수록 감정표현과 규범은 매뉴얼로 규칙화되었다. 실제로 목표량에 따른 인센티브를 설계하여 자발적인 경쟁과 노력이 작동하게 했다.

때마침 국제노동기구(ILO)는 2019년 『일의 미래를 위한 노동안전보건』 보고서를 발간했다. 보고서 서문에서는 100년 전, 세계는 왜 직업병과 산재사고에 대응했는지 질문을 던진다. 특히 ILO는 전 세계 모든 지역에서 많은 노동자가 사회·심리적 위험이나 업무 관련 스트레스 등과 관련된 비감염성질환에 대한 우려가 커지고 있다는 점을 지적하고 있다. ILO는 직장에서 근로계약조건과 상관없이 어떠한 종류의 폭력이나 괴롭힘으로부터 노동자를 보호해야 한다고 규정하고 있다.†

최근에는 직장 내 괴롭힘으로 힘들어하는 사람이 더 많다. 우리는 일을 하며 병들어가야 할까. 왜 우리는 일에서 행복을 찾을 수는 없는 것일까. 과거 우리 사회에서 진폐(1980), 화학물질중독(1990), 뇌심혈관계질환(2000), 직업성암(2010)과 같은 작업환경 위험성이 시기별로 사회적 관심을 두게 된 것은 제도의 변화와 맞물린 결과다. 최근에는 감정노동, 괴롭힘, SNS피로증후군, 디지털 트라우마와 같은 영역들이 노동안전 의제로 새롭게 제시되고 있다.

* 이책은 한국에 『감정노동』(이가람 옮김, 이매진, 2009)으로 번역·출판되었다.

† ILO는 2019년 108차 총회에서는 ‘일터에서의 폭력과 괴롭힘’(ILO Convention on Violence and Harassment)관련 협약(190호)과 권고(206호)를 채택했다.

3 제도 밖의 노동, 노동 밖의 노동

고용 다변화와 다양한 고용 형태

노동인권 문제는 근로계약이나 최저임금만이 아니라 노동안전과 일터의 권리 등 수십 년 동안 해결되지 않는 우리 사회의 고질적인 문제다.

노동자 집단은 외주화, 하도급 및 파견에 의하여 파편화된다.

그리고 사용자는 진정한 결정권자와 다른 경우가 많고,

이 진정한 결정권자는 책임을 회피하고 경제적 의존 관계 속에 놓인

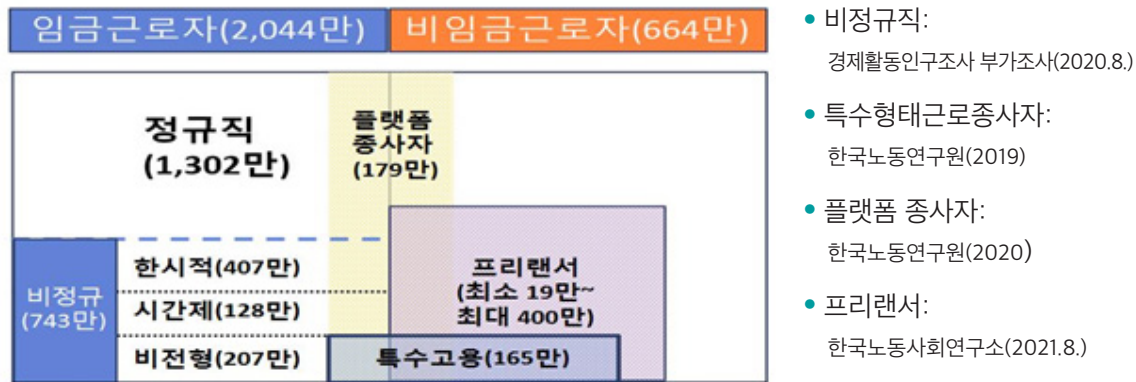
서로 다른 회사들의 간판 뒤로 숨을 수 있다.

- Alain Supiot(알랭 쉬피오), 『필라델피아 정신』

역사적 발전 단계를 보면 노동과정 속에서 맺어지는 관계가 일상적 생활과정 속의 인간관계에 지대한 영향을 미친다. 예를 들면 여성과 남성의 경제생활 여부에 따른 가사노동이나 공장노동의 형태가 그러했다. 국가는 이러한 문제점을 해결하기 위해 최소한의 생활을 보장하는 제도와 정책(최저임금제, 일가정 양립 지원 등의 법)들을 만들어 지원했다. 그러나 특수고용노동자(165만명), 플랫폼노동자(179만명), 프리랜서(400만명) 등의 다양한 고용형태가 급속히 증가하고 있으나, 이들은 기존 법제도나 정책대상 혹은 지원의 사각지대로 노동시장 제도에서 배제된 상태로 봐야한다.

이처럼 노동시장 불평등과 차별에 따른 격차는 계약 및 고용관계 변화에서도 확인된다. 지난 30년 사이 우리사회는 세계화, 산업구조 변화, 기업의 경영전략 등에 의해 전통적 표준화된 고용계약과 고용관계를 벗어난 방식이 형성되고 있다. 대표적으로 ‘모호한 고용관계’나 ‘보호를 필요로 하는 노동(labor needing protection)’ 형태들이다. 주로 아웃소싱, 사내하청, 특수형태고용, 프랜차이즈 형태들이다. 이는 미국과 일본 사회에서도 지난 30년 사이 진행되었던 현상이 우리 사회에서도 노동시장이 규제 밖의 노동시장 영역에서 형성되고 있다(데이비드 와일, 2015; 모리오카 고지, 2017).

노동시장 고용형태 다변화: 다양한 고용형태



출처 : 관계부처 합동(2021), 「제3기 인구정책 TF 과제 - 다양한 고용형태 보호방안」, 고용노동부.

‘플랫폼자본’ 확산에서 노동문제들

전 세계적으로 우버, 카카오 등으로 표현되는 ‘플랫폼노동’이 사회적 이슈다. 우리는 ‘쿠팡’ 플랫폼 기사, ‘대리주부’ 가사서비스 직업이 대표적이다. 이들 대부분 정보통신기술(ICT)과 융합되어 하나의 산업 생태계가 형성된 곳이다. 이전에는 존재하지 않았던 직업들이 하나둘 생겨나더니 어느덧 주위를 둘러보니 꽤 많아졌다. 이미 배달업 다수는 플랫폼노동으로 이동했다. 몇 년 전과 달리 일자리 지도가 바뀌는 것 같다. 그렇다면 플랫폼노동은 우리에게 기회일까, 장애일까. 영국이나 미국은 물론 유럽연합 국가들에서는 취업자의 12% 남짓 된다. 특히 기술발전으로 온라인에서 플랫폼노동의 증가는 전 세계적으로 확산하고 있다.

최근 몇 년 사이 배달 수요 증가와 맞물려 청소년 아르바이트도 배달업무가 증가하고 있다. 이 중 절반이 플랫폼노동 형태다.* 배달의 민족이나 요기요처럼 주위에서 배달 앱을 활용한 업체에서 계약을 맺는 일은 개인사업자로 인정된다. 그 때문에 일하다 다쳐도 산재보험 적용도 받지 못하다가 2021년 법률 개정으로 그나마 가능하게 되었다. 우리나라 플랫폼노동 규모는 취업자의 약 179만 명(7.6%) 수준이다. 아마도 IT나 물류유통 산업의 규모를 보면 그보다 더 많을 것 같다.† 문제는 산업은 성장하는데 명확한 사용자가 없다. 그래서 고용 없는 성장이라고도 한다.

* 청소년 배달·운전 아르바이트 방식은 ‘매장이나 업체 직접 고용’(55.6%), ‘배달대행 앱에서 호출이나 주문을 받아서’(개인사업자 44.4%)로 구분된다. 배달·운전 아르바이트를 하면서 ‘위탁계약서, 공유오더수행 서약서, 약관 동의서 등 배달 업무 수수료와 관련한 계약서’를 작성했다는 응답자 비율은 24.3%였다.

† 경제협력개발기구(OECD) 자료를 보니 거의 매년 26% 이상 성장하고 있다. 특히 소프트웨어 개발 및 크리에이티브, 멀티미디어 직업군의 성장이 확인된다. 이를 두고 일부 학자들은 ‘디지털 부둣가’나 ‘디지털 갤러리 노예’처럼 일감 찾는 가상이민과 같은 표현도 사용한다(김종진, 2020b).

이유는 플랫폼노동 다수가 근로계약이 아닌 사업자 계약을 맺고 있기 때문이다. 그렇다 보니 최저임금이나 휴일휴가, 퇴직금, 사회보험 등을 적용받지 못한다. 실제로 우리에게 익숙한 플랫폼노동은 보수가 낮고 최저임금 미만의 임금을 받는다.*

플랫폼노동은 국경을 초월하기에 노동법 준수 여부를 모니터링하기 어렵다. 계약과 서비스를 제공하는 과정에서 불공정한 대우를 시정할 공식적인 제도도 없다. 일부 고숙련 일자리를 제외하면 중간 수준의 일자리들이 저숙련 플랫폼노동으로 대체 될개연성도 많다. 앞으로 플랫폼노동은 더 확대될 것으로 예상되기에 최소한의 권리와 보호가 필요하다. 시장에서의 표준적인 계약과 수수료 책정, 계약방식이나 고용형태와 상관없는 사회적 안전망 적용, 데이터 및 사생활보호 논의까지 여러 제도가 개선되어야 한다.

자유로운 화려한 직업, 프리랜서?

건축가, 피디, 아나운서, 리포터, 미술음악치료사, 큐레이터나 작곡처럼 일에 열정과 창의성이 필요한 직업부터, IT 개발자나 컨설턴트처럼 모두 전문 프리랜서 직업들이다. 언론에서 프리랜서는 주로 유명인사들의 사례가 소개된다. 무엇보다 전문성이나 창의성을 다루지만 고소득 이야기는 빠지지 않는다. 바이럴마케터, 의료코디네이터, 펫시터 등 예전에는 찾아볼 수 없는 직업들도 있다. 얼핏 보기엔 어떤 일을 하는지도 모르겠다. 이들 모두 특정 기업에 소속되지 않고 자유로이 일하는 프리랜서들이다. ‘프리랜서(freelancer)’라는 말이 그러하듯 사람들은 막연한 기대감을 갖는다. 그 낱말이 갖는 묘한 설레임이 그렇다.

그런데 프리랜서의 일은 밝기만 한 것일까. 프리랜서는 미국이나 영국에서는 ‘독립계약자’나 자영업자로 불린다. 독일이나 프랑스는 주로 ‘자유직업인’으로 지칭된다. 프리랜서는 이미 기존 노동자와는 구분되는 특성을 가진 집단으로 고착화된지 오래다. 명칭상 ‘프리랜서’라고 불리는 순간, 열악한 노동조건과 사회보장의 미비는 고용의 왜곡을 초래한다. 그러나 다수의 프리랜서 당사자들은 일을 시작하면서 떠오르는 것이 ‘돈’과 ‘외로움’이라고 한다. 주위 몇몇은 자기 삶을 개척해 가는 독립노동자, 혼자 일하는 디자이너라고 표현한다. 하지만 불안정한 삶에 숨겨진 노동의 비애가 있다.

* 플랫폼노동자들은 기존보다 더 심할 정도의 시간압박과 스트레스를 받는 직업도 많다. 대표적으로 고객 서비스 평점이나 리뷰 시스템이다. 고객 평가는 소득과 일자리에 직결된다. 좋은 평가는 등급 향상으로 연결되고, 본인 소득에 직접적인 영향을 미친다. 결국 고객에 의한 통제가 단순 통제가 아닌 일자리 상실의 신호인 것이다.

무엇보다 일감이 끊긴 후 통장 잔고 바닥이 보일 때마다 자존감이 떨어지고 불안감이 커진다. '업계의 관행'이라는 미명하에 낮은 단가로 일감을 받는 것은 기본이다. 소위 '갑'의 제안 자체가 소득과 연결되기에 부당대우도 감수하고 일을 수행한다. 프리랜서는 개인사업자로서 고용상의 지위를 가진다. 이런 이유로 근로기준법의 법적 보호를 받지 못한다. 노동 밖의 노동으로 지칭되는 프리랜서는 비임금노동자로 구분된다. 때문에 프리랜서를 선택하는 순간, 근로자에게 보장되는 모든 권리가 사라진다. 한편, 프랑스는 오래전부터 문화예술 프리랜서에게 예술활동 성격에 따라 실업급여를 제공해왔다. 미국 뉴욕시에서도 프리랜서보호법 등으로 새로운 노동 형태를 보호하고자 하는 움직임이 일고 있다.

4 일터의 권리, 노동인권의 향유는 불가능한가

헌법 32조의 형식적 권리와 부재

아침에 출근해서 퇴근 후 집에 돌아오지 못하는 노동자들이 너무 많다. 일터에서 업무상 산재 사망사고로 목숨을 잃는 중대재해 수가 10만 명 당 4.8명이다. 경제협력개발기구(OECD) 주요 회원국 중 독일(1명), 프랑스(1.4명), 호주(1.6명)에 비해 2~3배 이상 많다. 패스트푸드점 같은 곳에서 고온의 기름에 감자를 튀기고, 뜨겁게 달궈진 그릴에서 패티를 굽는 과정에 화상 등의 위험에 노출된 청소년·청년들의 아르바이트는 큰 문제로 인식되지도 않는다.

언론에 익히 알려진 바와 같이, 청소년들은 학교를 다니면서 조기 취업의 굴레에서 일하다 부당대우나 산재사고를 경험하기도 한다. 헌법에 보장된 근로기준법은 지켜지지 않았고, 산업안전 교육을 받지 못한 채 일터에 나갔기 때문이다. 교육부는 안전한 현장실습 제공이 가능한 '현장실습 기업 후보군' 정보를 학교에 제공하고, 일정 기준을 충족하는 업체를 '현장실습 선도기업'으로 하겠다고 발표한 바 있지만 거기까지다. 노동인권 교육에서 우리들이 놓치지 말아야 하는 것은 현장실습만이 아니다. 바로 졸업한 청년들이 일터에서 비인권적 대우나 차별과 침해를 경험하지 않아야 한다.

학교를 떠난 노동 현실은 충격적인 내용이 많다. “넌 커피색 스타킹보다는 검정색 스타킹이 잘 어울려”, “난 여자를 볼 때 허벅지랑 엉덩이를 제일 먼저 봐”와 같은 성희롱부터 최저임금 미지급 등 임금체불 경험도 다반사다. 또한 “경력조차 없는 특성화고 졸업생”, “너희 특성화고 애들 뽑기

싫다”는 등 차별의 심각성도 확인된다. ‘교육은 교육답게, 노동은 노동답게’라는 말이 무색할 정도다. 매년 특성화고 현장실습 공간에서의 산재사고 반복도 문제다. 사고가 터질 때마다 개선책을 발표하더라도 한 발짝 더 나가야 하는데 행정은 따라가지 못한다. 국가인권위원회법 2조 3항에는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분 등을 이유로 차별하지 못하도록 했는데, ‘평등권’의 침해가 일상화되어 있다.

사실 노동시장에서 차별(differentiation)은 차이(disparity)와 다르게 ‘특정한 차이에 수직적인 구별이나 위계서열의 부과 행위나 상태’를 의미한다. 노동시장에서 특정한 차이라는 것은 성(gender) 혹은 고용형태와 같은 사회적 신분 형태가 대표적 현상이다. 즉, 법률적인 의미에서는 설령 어떤 요인에 따라 현격한 차이가 있더라도 그것이 ‘합리적인 이유’ 또는 ‘정당한 사유에 따른 것이라면 정당화된다.’* 다시 말하면 일부 입법·정책적 예외(적극적 개선조치)를 제외하고는 ‘같은 것을 같게, 다른 것을 다르게’ 대우한다는 것이 평등의 원칙이라 할 수 있다.

어떤 노동인권 교육인가, 그 나라의 교과서

최근 1년 동안 노동인권 교육을 받은 청소년은 과거보다 증가했으나 여전히 절반 수준에 머물고 있다. 무엇보다 부처 간, 부서 간 칸막이 때문이다. 교육청은 노동문제에는 관심이 적고, 지자체는 학교 교육에는 권한이 없고, 노동청은 학교 뒤편으로 생각하는 눈치다. 오래된 습관은 반복된다. 잘못된 습관을 알면서도 쉽게 고치지 못한다. 그건 개인과 조직은 물론 사회도 비슷한 것 같다. 그나마 개인과 조직은 변화와 혁신에 민감하기에 시대의 흐름에 조용하기도 한다. 그러나 학교는 청소년·청년 노동문제와 이행기 노동시장에 있어, 미래의 일과 노동을 사고하고 판단하는 공간이다.

무엇보다 졸업 후 직장의 첫 일터의 권리와 안전 등을 꼼꼼히 점검할 필요가 있다. 유럽연합(EU) 주요 국가들은 청소년 노동 규정을 법에 명시했다. 우리는 연소근로자 문제가 헌법 32조 5항에 적시되어 있음에도 무시되고 있다. 이제 우리도 청소년과 청년을 포괄하는 노동보호법 제정이 논의될 시점이다. 10대와 20대에 ‘실습’과 ‘인턴’ 그리고 소위 ‘알바’를 경험하게 된다. 과도기

* “합리적인 이유 없이… 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위”(「국가인권위원회법」 제2조제3호), “정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대우는 경우”(「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조제1항), “합리적인 이유 없이 채용 또는 근로의 조건을 다르게 하거나 그 밖의 불리한 조치를 하는 경우”(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조 제1호), “합리적인 이유 없이… 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하는 행위”(「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제4조의 제1항). 한편 기술발전으로 채용 전형 절차 과정을 SI 프로그램 도입(자기소개서, 이력서, 면접 등)은 기업이 사회적 약자나 특정 집단을 걸러내는 방식으로 활용될 수도 있어 디지털 채용과정에서 노동법적 제약을 우회하는 수단으로 활용될 수 있는 문제점이 지적되기도 한다.

적 노동이 두드러진 현실에서 볼 때 제도의 확장은 필요해 보인다. 사실 미국, 독일, 프랑스 등의 경우 중·고등학교 교과과정에서 노동자의 권리 의식 함양에 관한 내용을 상세히 다루고 있지만, 과거 우리의 교과서는 노동인권과 관련 내용은 매우 빈약했고, 부적절한 내용도 포함되었었다.*

프랑스 필수교육과목 시민교육 노동인권 사례	
중학교 3학년 과정 : 노동자 급여명세서 사례 보기	시민교육 교과 예외 없는 공통사항
(a) 총급여와 실 수령액의 차지를 계산하시오. (b) 사회분담금을 더하고, 교통수당을 제외한 금액을 찾으시오	(a) 우리는 일하는 것이 필요하다(아동노동과 강제 노동 금지) (b) 일할 수 있는 권리, 일할 때의 권리 (c) 노동의 권리와 노동조합

출처: 프랑스 고용노동부(Ministere du travail) 면접조사 재구성(2019.9.24)

그나마 지난 10년 사이 몇몇 교육청에서는 노동인권에 대한 이해를 중심으로 △노동의 의미와 중요성을 이해하는 기초과정 △학생 주변의 삶을 통해 노동을 이해하는 기본과정 △사회 전반에서 노동과 관련한 문제를 짚어보는 심화 과정을 자체적으로 구성하여 진행하는 곳도 있다. 노동법의 목적 및 취지가 현실에서 제대로 구현되기 위해서는 노동자 스스로 자신의 권리를 명확히 알고 있어야 하며, 이에 관한 교육의 기회가 부여되어야 한다. 청소년이 노동 과정에서의 부당한 대우나 위험으로부터 자신을 보호하고 청소년의 권리와 의무를 증진하기 위해서는 정규 교과 과정에 노동 인권교육을 의무화하고, 교육의 내용을 내실 있게 구성하여야 한다.

노동자의 권리와 목소리

일선 현장에서 청소년이나 직장인들이 부당행위 등 차별이나 침해를 경험했을 때 ‘참고 계속 일’ 하거나 ‘그냥 일을 그만두었다’는 사례가 대부분이다. 우리나라 노동조합 조직률(12.5%)은 OECD 평균(27.8%)의 절반도 못 미치다 보니 일터의 권리는 사실상 없다고 봐야 한다. 1948년 세계인권선언 이후 1966년 국제인권규약이 채택되지만, 개별 국가들의 법령과 정책에 반영은 미흡하다. 언제쯤 우리 사회에서 노동인지적^{labor sensitivity} 행정과 시각이 가능할까.

* 국가인권위원회는 2010년 2월 4일 극도로 취약한 근로조건에 노출되어 있는 청소년들의 노동인권 보호가 필요하다고 판단하고, 노동부 및 교육과학기술부장관에게 관련 법령 및 정책을 개선할 것을 권고한바 있다. 당시 교과서에 나타난 내용은 생산직 근로자 기피 등 직업에 대한 귀천의식을 조장하거나 노동조합을 폭력적인 계층으로 묘사하고 집회·단체행동 등에 대하여 서술함에 있어 근로자의 정당한 권리행사를 부정적으로 인식케 할 위험성을 갖고 있었다(국가인권위원회, 2010).

사실 시민권(citizenship)으로서 인권은 '국민권'과 '참정권' 그리고 '사회권'이 핵심이다. 사회권은 20세기 시민권의 중요 요소로서 복지국가 체제와 그 맥을 같이 한다고 봐도 무방하다.* 그 때문에 복지, 교육, 건강, 노동 등에 관한 권리가 사회권의 핵심 영역으로 자리 잡고 있다. 노동인권은 이와 같은 기본적인 사회권으로서 국가별로 헌법에 녹아들어 있고 우리는 헌법 32조(근로의 권리)와 33조(노동 3권)가 체계 안에 녹아 있는 것이다. 우리나라 헌법에서 노동자의 기본적 권리로 노동 3권을 명시하고 있다. 그럼에도 노동조합에 부정적 인식이 있는 이들이 적지 않다.

그런데 언제부터인가 '노동조합'union이 라는 단어 자체가 낯설고 불편하게 인식되고 있다. 노동조합의 역할은 비인간적인 작업조건 개선과 사회 변화의 주체이기도 하다. 어쩌면 최저임금이나 아르바이트 문제 그리고 노동기본권 향상의 모습 통해 우리는 노동의 권리가 무엇인지 확인하는 것일지도 모른다. 바로 '상품'이 아닌 노동의 권리를 찾기 위해 우리가 어떤 사회를 지향할 것인지에 대한 질문이기도 하다. 세계보건기구(WHO)와 함께 유엔 산하 전문기구인 국제노동기구(ILO)는 '노동조합은 자본주의 사회에서 노동자의 기본적 인권'으로 규정하고 있다.

5 고장 난 사회를 바꾸기 위한 노력

산업구조와 기술발전, 일하는 방식의 변화

네이버나 카카오톡 및 쿠팡과 같은 플랫폼 경제가 우리들의 일상생활을 지배하는 세상이 되고 있다. 물론 기술의 발전은 우리에게 편리함을 준다. 그런 행복을 향유할 수 있다고 생각하니 혜택 받은 세대인 듯도 하다. 그러나 과연 정보통신 기술의 발전과정에서 일어날 수 있는 불행한 일들은 없는가. 지난 몇 년 사이 '소셜 네트워크 서비스(SNS)'의 폐해가 만만치 않다. 퇴근 후는 물론 주말까지 시도 때도 없는 카톡 때문에 스트레스를 호소하는 직장인들이 늘고 있다. 휴일이나 업무시간 이외에도 연락을 받거나 일을 해야 하기 때문이다. 문제는 당장 급한 일도 아닌 경우가 더 많다.

휴일에도 일일이 메시지를 확인해야 하고, 퇴근 뒤까지 이어지는 업무지시는 공적 공간과 사

* 국제기구(ILO)에서는 인권(Human Rights)과 작업장(workplace/employees)차원에서 차별과 격차 해소 내용을 확인할 수 있으며, △인권차원에서의 노동인권(작업장 안전 및 건강 유지, 아동노동 제한, 강제노동의 금지, 결사의 자유, 단결권, 단체교섭권, 적정임금 지급, 원주민의 권리, 교육훈련, 뇌물 금지, 내부자 고발 보호)와 △작업장/종업원차원에서 노동인권(고용계약 및 고용형태, 주당 최장 근로시간, 주당 휴식시간, 교육훈련, 징계, 인원, 조정/일시해고, 성희롱/학대, 모성보호, 차별금지)으로 구분할 수 있다.

적 공간의 경계선을 허문 지 오래다. 일과 삶의 균형은 이렇게 파괴되고 있다. 시간과 장소의 제약을 받지 않고 유연하게 일할 수 있는 ‘원격근무’나 ‘재택근무’라는 것이 만들어진 이후 이미 카톡에 갇힌 직장인들의 굴레는 시작된 것이다. 최근에는 공공기관조차 사무실이 아니더라도 언제 어디서나 효율적으로 일하라고 ‘스마트워크’도 앞다투어 도입했었다. 사실 원격근무telework는 ‘멀리서tele’ ‘일한다work’는 의미다. 1973년 미국에서 나온 신조어인데 50년이 다되어가는 현재는 일상화되었다.

그러나 이쯤 되면 카톡이나 이메일, 문자 등으로 업무지시를 하는 새로운 형태의 노동에 대해 고민해 봐야 한다. 영화 <원들러 리스트>에서 유대인 강제 수용소의 모습이 새롭게 구현되고 있는 듯하다. ‘노동은 우리에게 자유롭다’라는 문구가 있다. 과연 노동은 자유로운가. 일터의 일상화된 전자 감시 체계는 하루가 다르게 변화되고 있고, CCTV 감시를 넘어, SNS로 실시간 업무지시를 받기도 한다. 어떻게 봐야 할지 모르겠지만 최근 기업들 스스로 혹은 노사 간 단체협약으로 규제한 곳도 있다. 2016년 프랑스는 업무시간 이외에 회사가 보낸 이메일이 도착할 경우 삭제되는 ‘연결되지 않을 권리the right to disconnect’가 노동법에 명문화되어 시행되고 있다.*

기후위기와 노동의 정의로운 전환

기후위기에 대한 관심이 어느 때보다 높다. “북극곰을 살려주세요!”라는 그린피스 광고 한 편이 주는 메시지는 이를 잘 반영한다. 사실 지난 수십 년 사이 지구촌의 대기 온도 상승과 이산화탄소CO2 증가는 빠르게 녹는 남극 빙하와 해수면의 상승의 주범이었다. 2050년까지 온실가스 배출을 제로로 만들지 않으면 인류문명이 위협받을 정도로 파괴적 현상에 직면하게 된다. 그 때문에 전 세계적으로 인류가 공존하기 위해서는 지구 평균 온도가 1.5℃ 이상 오르지 않도록 묶어 두어야 한다. 이런 이유로 2021년 8월 국회에서 통과된 「탄소중립기본법」이 제정된 이유일 것이다.

중요한 것은 기후위기와 변화는 장기적으로 노동자의 삶에도 부정적 영향을 끼친다. 노동자와 사회에 유해하고 지속가능하지 않는 화석연료나 핵발전 및 에너지 기반 산업들은 근본적인 전환 압력을 받고 있다. 과거 기후환경과 시장 상황의 변화에 놓인 일터에서는 반(反)기후환경적인 대응과 구조조정을 겪은 바 있다. 우리나라 탄소유발계수가 높은 상위 업종 종사자는 3,142천 명(여성 21%, 청년 28.6%, 65세 이상 고령 5.3%)이나 된다. 한편 고용불안정성이 높아 실직위험이 큰 비정

* 코로나19 이후 사회적 과제를 논의하는 시점에서 4차 산업혁명(Industry 4.0)의 물결과 파고에 숨을 돌릴 겨를도 없이 유럽 사회에서는 산업5.0(Industry 5.0) 논의가 시작되고 있다(European Commission, 2021).

규직은 645천 명(33.2%, 여성 비정규직 283천 명)이고, 청년(755천 명), 65세 고령(117천 명) 노동자도 적지 않다. 탄소유발계수가 높은 업종에서 1주일 52시간 이상 장시간 노동자가 10명 중 2명 가까이 되는 것도 문제다.

현재 국제사회가 제시하는 온실가스 감축 목표 즉, 탈탄소중립은 산업과 일자리가 지속가능한 경제로 재편해야 함을 의미한다. 국제노동기구(ILO)나 국제노총(ITUC)은 전환의 사회적 대화 추진, 전환 기금 조성, 취약 집단의 지원과 좋은 일자리 투자·창출, 기업의 탈탄소 전환계획 등을 제시하고 있다. 바로 ‘정의로운 전환’^{Just Transition}이 담고 있는 원칙과 방향이다. 정의로운 전환의 핵심은 지속가능하고 괜찮은 녹색 일자리를 만들기 위한 사회적으로 유용한 생산방식을 전제로 한다.

일의 미래, 권리의 확장을 위한 단상

한국의 직업 1969년 한국직업사전이 발간된 시기 3,260개에서 1986년 8,900개, 2012년 9,280개, 2020년 1만6,442개로 5배나 증가했다.* 버스 보조원이나 타자수 등이 사라진 것처럼 산업구조 변화와 기술의 발전에 따라 노동의 불확실성이 높아지고 있다. 디지털 경제로의 전환과 맞물려 일의 미래는 더욱 불확실하다. 인류 역사의 발전과정을 보면 생산양식의 변화에 따라 일하는 방식도 달라졌다. 18세기 산업혁명 이후 기계의 도입으로 노동의 소외를 경험한 바 있다. 1913년 제조업 자동차를 시초로 한 컨베이어벨트 도입은 대량생산과 대량소비 체계의 서막이었을 뿐이다. 찰리 채플린의 <모던 타임즈>에서처럼 노동은 기계에 종속된 단순 반복적인 일로 인해 인간성의 황폐화도 변형되어 진행되는 것 같다.

노동인권 향상의 방향은 특정 산업 혹은 기업이나 사업장 차원이 아니라, 보편적이고 포괄적인 총체적 방향으로 제시되어야 한다. ILO의 기본원칙은 인종, 성별, 소수민족, 장애, 나이 등과 무관하게 고용상황에서 동일한 조건 및 동일한 대우를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이와 같은 문제 인식 때문에 ILO의 100주년 기념보고서인 「더 나은 미래를 위한 일」(2019)에서는 변화하는 경제 산업구조와 기술발전 과정에서 새로운 노동정책 모색의 필요성을 제기하고 있다. 전 세계가 일의 미래에 대응하고 기회를 포착하기 위해, 각 회원국이 인간 중심적인 전략을 추진하도록 제시하고 있다. ILO에서 논의된 ‘미래의 일’의 핵심 의제는 디지털 경제, 기후변화, 이주노동, 생산방

* 통계청 한국직업분류 참조(https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/index.jsp#).

식 및 고용형태 변화 등 일의 세계를 둘러싼 변화요인이 고용과 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 양질의 일자리^{decent work} 보장을 위한 각국의 대응방안 모색이다.

따라서 1953년 「근로기준법」과 「노동조합 및 노사관계조정법」(노동법)이 제정된 이후 지난 70년 사이 한국 사회의 노동환경은 급격하게 변화하고 있다. 노동시장은 전통적인 고용계약을 벗어난 다양한 고용형태가 증가하고 있다. 이런 이유로 「근로기준법」상 ‘근로자^{employee}’의 개념에서, 모든 ‘일하는 사람^{worker}’ 즉, 취업자(프리랜서, 자영업자 등 포괄)로 적용 범위를 확대해야 한다. EU처럼 노동문제 전담 ‘노동법원’ 설립이나 ‘평등 대우 법률’ 등 차별 문제에 대한 적극적 대응도 필요하고, 정규 교과과정만이 아니라 항상적으로 인간의 존엄성과 일하는 사람의 권리에 대한 교육을 학습하고 토론해야 한다. 끝으로, 고령화 시대에 일하는 사람들의 평생교육 문제도 노동인권 영역에 포괄될 필요가 있다.

참고문헌

강수돌, 『노동을 보는 눈』, 개마고원, 2012.

김종진(2020a), 「COVID-19 이후 변화와 전망 : 코로나19 노동생활 세계 영향과 포스트 코로나 과제 모색」, 《THE HRD REVIEW》, 23권 3호, 한국직업능력연구원.

김종진(2020b), 「디지털 플랫폼노동 확산과 위험에 대한 비판적 검토」, 《경제와사회》, 제125호, 비판사회학회.

김종진(2021), 「정의로운 전환을 위한 기후위기와 대응 노동시장 정책 모색」, 『정의로운전환 3차 포럼』, 정의로운전환연구단·유럽기후위기재단.

김종진, 『좋아진 시대의 노동?』(가제), 롤리코스트(2021년 12월 발간 예정).

노동환경건강연구소, 『고통에 이름을 붙이는 사람들 - 일터에서의 사고와 죽음, 그에 맞선 싸움의 기록』, 포도밭출판사, 2021.

데이비드 와일, 『균열일터: 당신을 위한 회사는 없다』, 황소자리, 2015.

모리오카 고지, 『고용신분사회』, 갈라파고스, 2017.

메리 그레이시다스 수리, 『고스트워크』, 한스미디어, 2019.

신승철 외, 『포스트 코로나 시대, 플랫폼 자본주의와 배달노동자』, 북코리아, 2021.

새뮤얼 보울스-리처드 에드워즈, 『자본주의 이해하기: 경쟁 명령 변화의 3차원 경제학』, 이강국 외 옮김, 후미니타스, 2009.

이언 게이틀리, 『출퇴근의 역사』, 박중서 옮김, 책세상, 2016.

에릭 올린 라이트(2012), 「리얼 유토피아II: 사회권력 강화와 경제」, 『리얼 유토피아』, 들력.

요스타 에스핑 안데르센, 『복지 자본주의의 세 가지 세계』, 박지중 옮김, 성균관대학교 출판부, 2007.

이상헌, 『우리는 조금 불편해져야 한다』, 생각의힘, 2015.

엘리 러셀 흑실드, 『감정노동 - 노동은 우리의 감정을 어떻게 상품으로 만드는가』, 이가람 옮김, 이매진, 2009.

조지 리처, 『맥도날드 그리고 맥도날드화』, 김종덕·김보영·허남혁 옮김, 풀빛, 2017.

제프 일리, 「산업화와 노동계급의 형성」, 『THE left - 1848~2000 : 미완의 기획, 유럽좌파의 역사』, 유강은 옮김, 뿌리와 이파리, 2009.

- 지그문트 바우만, 『새로운 빈곤: 노동, 소비주의 그리고 뉴 푸어』, 이수영 옮김, 천지인, 2010.
- 한국청소년정책연구원(2020), 「2020년 청소년 매체 이용 및 유해환경 실태조사」, 한국청소년정책연구원.
- 알랭 쉬피오, 『필라델피아 정신: 시장 전체주의를 넘어 사회적 정의로』, 박제성 옮김, 한국노동연구원, 2018.
- European Commission(2021), Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- MacKinnon, C. A(1979), Sexual harassment of working women: A case of sex discrimination, Yale University Press.
- ILO(2015), Non-standard forms of employment. Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment(Geneva, 16-19 February), ILO.
- ILO(2019), Work for a brighter future: Global Commission on the Future of Work, ILO.

유용한 단체들

UN 산하 전문기구 국제노동기구(ILO)

한국노동사회연구소 www.ksli.org/

서울노동권익센터 www.labors.or.kr/

서울시감정노동종사자권리보호센터 emotion.or.kr/

한국비정규노동센터 www.workingvoice.net/xen/

전국여성노동조합 blog.daum.net/kwunion99

청년유니온 youthunion.kr/

권리찾기 유니온 www.unioncraft.kr/

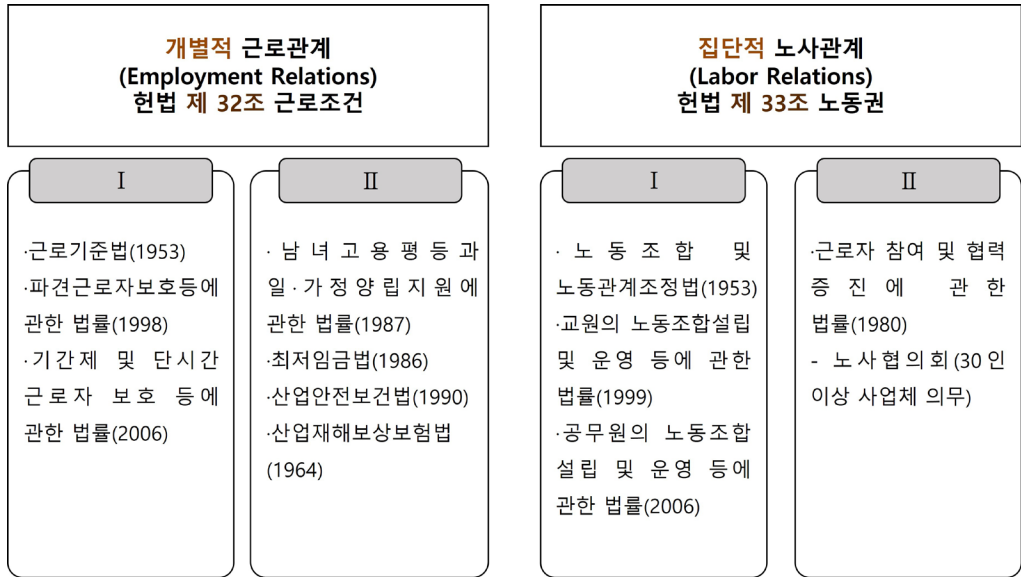
직장갑질 119 gabjil119.co.kr/

일과 건강 www.safedu.org/

노동건강연대 laborhealth.or.kr/

참고자료

1. 대한민국 헌법과 노동인권 법령의 규율 체계 - 헌법 32조와 33조



2. 경제지에서 이야기 하지 않는 ‘최저임금’의 사회적 의미

법정최저임금(시급)이 기준이 되어 활용되는 16개 법률

: 관련 법률 근거 정부의 사업 시행 약 46개의 예산 수립 기준 금액

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」	「고용보험법」	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」
「군사정전에 관한 협정체결 이후 남북 피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」	「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 법률」	「북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」	「사회보장기본법」
「산업재해보상보험법」	「장애인고용촉진 및 직업재활법」	「직업안정법」	「조세특례제한법」
「재난 및 안전관리기본법」	「특수임부 수행자보상에 관한 법률」	「특정 범죄 신고자 등 보호법」	「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」

출처: 경향신문 2021년 5월 21일 기사(되풀이 되는 최저임금 논쟁 다시보기)*

* 신문기사: <https://url.kr/wrvjey>

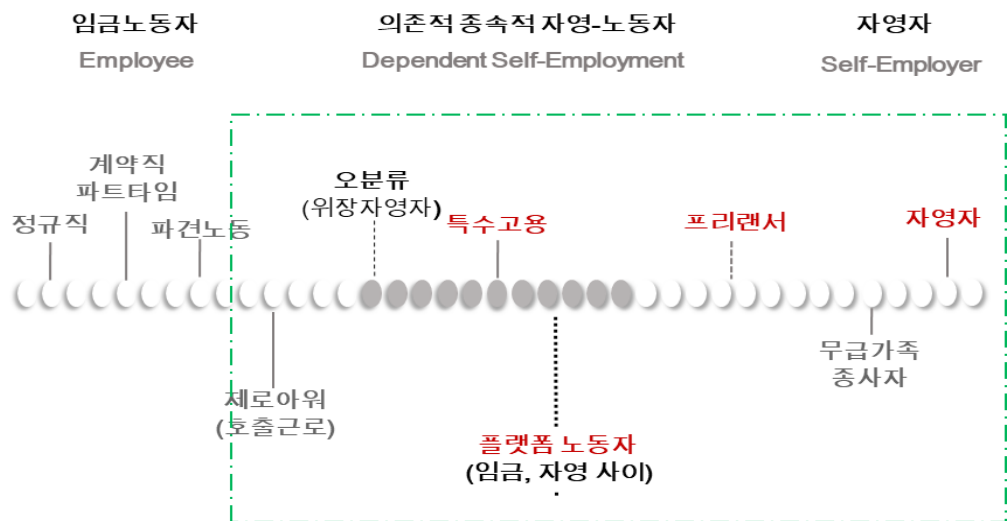
3. 경제협력개발기구(OECD) 주요 회원국 노동현실

	연간 근로시간 (‘20)	법정 연차휴가 (‘20)	연차휴가 소진율 (‘20)	아파서 쉬는 날 (‘18)	일-삶 균형 WLB (‘19)	10만명당 중대재해 (‘20)
	1,481	24일	23일	12.3일	8.4점	1.4명
	1,332	30일	28일	11.7일	8.4점	1.0명
	1,531	30일	30일	9.7일	8.4점	1.4명
	1,402	30일	30일	9.2일	8.7점	2.6명
	1,683	20일	15일	7.3일	5.6점	1.6명
	1,367	25일	25일	4.4일	6.4점	0.8명
	1,767	15일	12일	4.0일	6.0점	5.3명
	1,908	15일	8일	2.0일	4.1점	4.6명

출처: OECD 홈페이지(<https://stats.oecd.org>) 및 연차휴가 및 일과 삶의 균형 OECD 조사자료 재취합.

4. 일자리 지도 변화 - 고용 다변화, 다양한 고용형태 출현

: 정규직과 비정규직에서 플랫폼노동과 프리랜서까지



출처: 김종진(2021), "디지털화와 일의 미래", 「디지털화, 기후위기, 일의 미래」, 우분투재단.

5. 세계인권선언 및 사회권규약 노동의 권리 구체적 규정*

동일가치노동에 대한 남녀동등보수에 관한 협약(제100호)

제100호 「동일가치노동에 대한 남녀동등보수에 관한 협약(1951 Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, 100)」은 1951년 제34차 회의에서 채택을 결정하고 1953년부터 효력이 발생하였다. 이 협약은 동일가치노동에 대하여 성차별 없이 동등하게 보수를 지불할 것을 내용으로 하여 임금에 관한 남녀평등원칙을 규정한다. 우리나라에서는 “남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률”이 제100호 협약을 국내법으로 구현한 것이다.

고용·직업에서의 차별금지에 관한 협약(제111호)[†]

「고용 및 직업에 있어서의 차별대우에 관한 협약(Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, No. 111)」은 1958년 제42차 총회에서 채택되고 1960년에 발효된 국제협약이다. 차별협약 제1조 제1항 (a)는 차별을 “인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국가 또는 사회적 신분에 근거하여” 고용 또는 직업에서의 기회와 대우의 균등을 “부정(nullifying)하거나 저해(impairing)하는 모든 구별, 배제, 또는 우대”로 정의하고 있다. 이 협약은 차별과 관련된 국제노동기구의 여러 협약 중 핵심협약으로 차별의 개념과 사유, 차별금지 영역, 차별금지 예외 사유, 평등촉진을 위한 국가정책의 수립·시행 등을 규정하고 있다.

제1항 회원국의 경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키며, 인력수요를 충족시키는 한편, 실업 및 불안전 고용을 극복하기 위하여 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 촉진(promote) 하는 적극적 정책을 주요 목적으로 선언하고 추진한다.

제2항 위의 정책은 다음 사항을 목표로 한다.

- (1) 일 할 수 있고, 하기를 원하는 모든 사람을 위한 일자리의 확보
- (2) 가능한 한 생산적인 일의 확보
- (3) 인종, 피부색, 성, 종교, 정치적 신념, 국적, 또는 사회적 출신성분에 관계없이 근로자가 자신에게 적합한 직업을 위하여 필요한 자격을 갖추고, 이러한 직업에서 기술과 재능을 확보할 수 있도록 하는 직업선택의 자유와 가능한 최대한 고용기회의 확보

제3항 위 정책은 경제발전 단계 및 수준과 고용목적 및 그 밖의 경제, 사회적 목적간의 상호관계를 충분히 고려하여 국내여건과 관행에 부합되는 방법으로 추진한다.

* ILO는 1983년 「장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약(1983 Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment, 159)」을 채택했다. 이 협약은 장애인의 정의, 장애인을 위한 직업재활 및 고용정책의 원칙, 지역사회에의 참여, 농촌지역에서의 직업재활, 장애인의 직업재활 및 고용을 위한 서비스 제공자의 훈련, 직업재활 서비스의 개발을 위한 노사단체의 기여 등에 관하여 규정하고 있다. 이 협약과 권고는 장애를 이유로 한 직·간접적인 차별에 대해 특별히 언급하고, 성별에 관계없이 이들에게 실제적인 기회평등과 평등한 대우를 보장할 다양한 조치를 제안하고 있다.

† 1996년 UN이 채택하고, 한국이 UN에 가입하면서 비준한 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약」과 관련한 사회권규약위원회의 3차(1995년, 2001년, 2009년)에 걸친 최종 견해가 있었다.

단시간노동에 관한 협약 (제175호)

1994년 채택된 「단시간노동에 관한 협약(1994 Part-time work convention, 175)」은 단시간노동자가 고용 및 직업에 있어서 정규직 노동자와 비교하여 차별받지 않고 똑같은 보호를 받도록 하는데 그 목적이 있다. 이 협약은 단시간노동의 경제적 중요성, 고용기회 확대에 있어서의 단시간근로의 역할을 고려한 고용정책의 필요성, 고용, 근로조건, 사회보장혜택에 있어서 단시간노동자 보호의 필요성에서부터 시작되었다.

토의하기

다음 주제로 토의에 참여하시기 바랍니다.

주제 1 헌법에 보장된 일터의 권리를 어떻게 이용할 것인가?

⇒ 플랫폼노동, 프리랜서 등 근로기준법 적용받지 못하는 현실에 대한 대안은 무엇일까?

주제 2 비정규직 고용이나 해고 등 노동유연성은 일자리를 창출하는가?

⇒ 아니면 노동자의 권리를 침해하는가?

주제 3 기후위기나 탄소배출량을 막기 위해 노동시간 단축은 어떻게 진행할 것인가?

⇒ 1주일 35시간 근무(1일 7시간)는 진보적인가?

주제 4 노동시장에서 고용형태(정규-비정규), 성별(여성-남성)의 차별은 어떻게 줄여갈 것인가?

이슈 5

#장애

“

내가 ‘어디에서’, ‘누구와’ ‘어떻게 살지’를 스스로 결정할 수 있는 것은 ‘모든 사람’이 가진 인권의 가장 기본적인 원칙이다. 우리 사회는 지금 ‘통합’의 단계 막바지에 와 있다. 나와 우리 사회는 ‘장애’를 어떻게 바라보고 있었는지, ‘인권’의 주체인 ‘모든 사람’에서 누구를 배제, 분리하고 있는 않았는지 그리고 누군가를 나와 주류를 형성하고 있는 집단을 중심으로 통합하거나 적응하게 만들려고 하지는 않았는지 점검해보아야 할 시점이다.

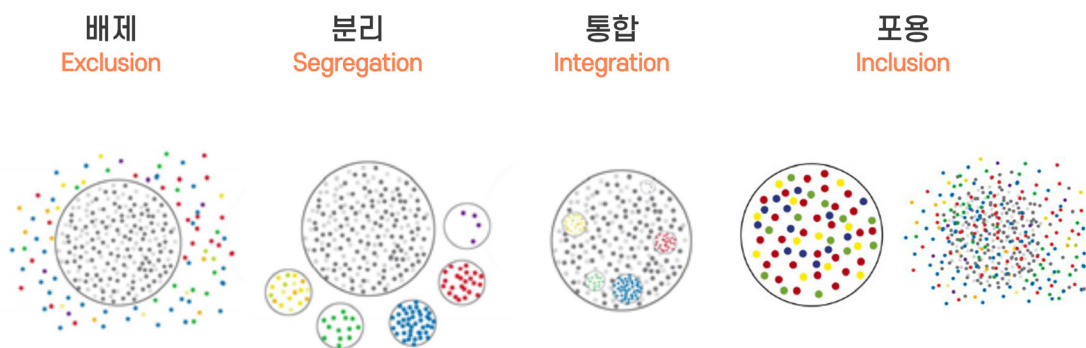
”

장애 패러다임의 전환

이명희 (사)인권정책연구소

인권은 모든 사람에게 보편적이며 그렇기 때문에 사람을 장애, 성적 취향, 성별, 인종, 나이, 계층 등을 근거로 차별해서는 안 된다. 그럼에도 불구하고 이러한 다양성이 시대, 국가 그리고 공간에 따라 차별의 근거가 되기도 한다. 한편 장애의 정의, 분류 기준과 영역은 시대와 국가 그리고 공간에 따라 다를 수도 있다. 예컨대 독일은 주정부마다 장애의 기준과 영역의 분류에 있어 차이가 있으며 특히, 장애영역의 다수를 차지하는 ‘학습장애’의 경우 우리나라에는 없는 장애영역이다.

근대시민혁명인 프랑스대혁명을 거치면서 근대국가와 시민권의 등장은 자유, 평등, 박애라는 이념을 전세계적으로 전파하고 인권에 대한 논의를 발전시키는 계기가 되었다. 불의한 봉건체제에 맞서 저항권을 행사하는 과정에서 인권이 등장하게 되었음에도 불구하고 시민권체제 초기에는 시민권 테두리 내에서 인권을 보장받는 한계를 가지고 부르주아(시민계급)를 제외한 장애인, 여성, 성소수자 등은 소수자로서 시민권 체제 밖으로 배제되었다.



시민권과 장애인의 지위의 변화(Hildebert Leifheit, 2015, 재구성)*

* PARTicipation Basis Workshop Inklusion - ppt video online herunterladen (slideplayer.org)

특히 ‘장애’의 경우 시대마다 다양한 편견으로 덧씌워지기도 했고, 근대 시민권 체제가 수립되면서 ‘장애’에 대한 관점에 따라 시민권 확보과정에 장애를 가진 사람의 지위 변화가 뚜렷이 나타나고 있다.

이에 우리가 기존에 가졌던 ‘장애’에 대한 인식이나 편견이 어느 관점에서 기인하는지, 근대 시민권 체제가 수립되면서 ‘장애’에 대한 관점에 따라 장애를 가진 사람의 지위가 어떻게 변화되었는지 그리고 시민권 체제를 극복하면서 어떻게 달라질 것인지를 상상해보면서 이후 ‘장애’와 관련하여 인간의 존엄성과 인권보장의 실현을 위해 우리는 어떠한 관점을 견지해야 하는지 살펴보자.

1 장애 패러다임의 전환

장애를 바라보는 관점은 생물학적이고 의료적인 모델을 기반으로 한 ‘치료’, ‘돌봄’, ‘재활’이라는 패러다임에서 사회적 모델의 영향을 받으며 ‘인권’의 패러다임으로 전환되었다.

패러다임의 전환이라는 측면에서 볼 때 ‘장애’의 원인에 중점을 둔 의료적 모델, 사회적 모델 그리고 통합적 모델과 ‘장애가 있는 사람의 삶’에 중점을 둔 인권적 모델로 나눌 수 있다.



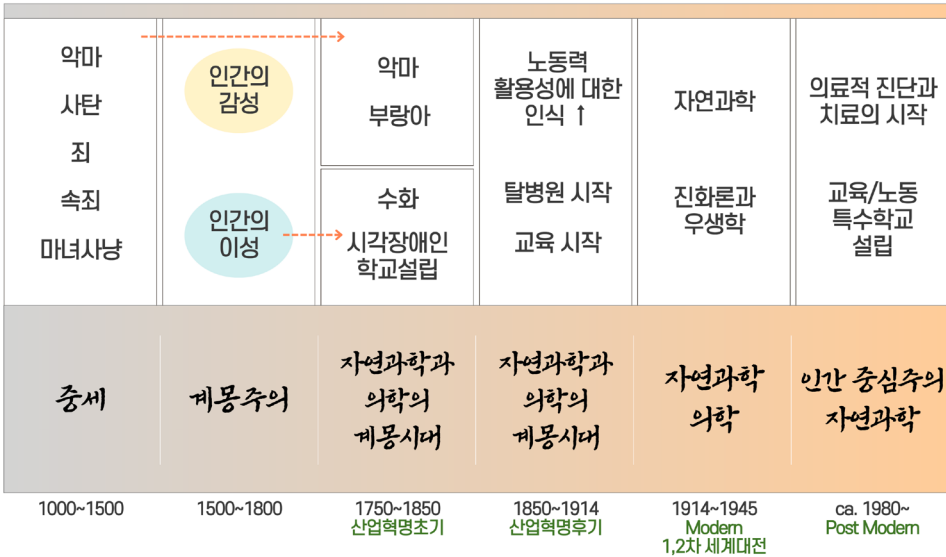
1) 의료적 모델

의료적 모델의 형성 배경

의료적 모델이 확산한 계기는 첫 번째 ‘장애’를 ‘악마’, ‘신의 벌(罪)’, ‘속죄양’으로 논한 중세의 비

이성적이고 미신적인 해석의 원인을 ‘장애’가 무엇인지 정확히 모르는 무지에 있다고 보고, 이런 미신적이고 비이성적인 인식을 적극적으로 탈피하여 이성적 측면 즉, 의료적이고 자연과학적인 근거에서 장애를 논하고자 한 배경에 있다. 에컨대 중세에는 심신장애를 가진 사람을 ‘사탄’으로 규정하여 마녀사냥이 속출하기도 하였다. 이러한 인식의 잔재는 지역사회속에서 확산되어 현재 까지도 부분적으로 영향을 주고 있다.*

두 번째 계기는 계몽주의의 영향으로 인간 이성에 대한 관심이 급속한 자연과학의 발달로 이어지고, 1900년대 초반 진화론과 우생학의 전성기를 맞이한 배경에 있다. 특히 우생학은 1, 2차 대전을 통해 장애가 있는 사람을 ‘살 가치가 없는 존재’, ‘불치병을 앓는 존재’ 등으로 인식하게 하면서 30만 명 이상의 장애인에 대한 집단적인 살상과 37만 명 이상의 강제불임 시행이라는 불행한 사태를 몰고 왔다.



의료적 모델의 태동 배경 [독일국가인권연구소(DIMR)의 Online-Handbuch 재구성]

이런 미신과 편견은 결국 ‘장애’가 무엇인지 정확히 모르는 무지에서 출발했다고 보고, ‘장애’를 바라보는 관점을 의료적으로 구조화해서 설명하는 모델이 지역사회와 의료분야 전문가들 사이에서 꾸준히 논의되어 오다가, 1980년에 세계건강기구(World Health Organization, 이하 WHO)가 국제장애분류를 발표한다.

* 국가독일인권연구소 <https://www.inklusion-als-menschenrecht.de>

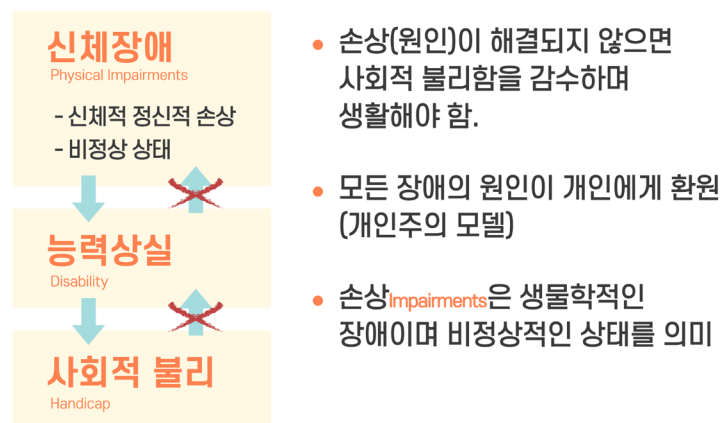
의료적 모델 Medical Model

의료적 모델은 어떤 상태가 정상적(normal)인 신체상태인지의 기준(norm)을 정하고 그것을 기준으로 해서 ‘비정상’과 그로 인한 결과를 판단하는 모델이다. 즉 장애가 없는 사람의 신체상태를 ‘정상적’이라는 기준으로 하여 이에 벗어나면 ‘비정상’적인 상태로 규정한다(Waldschmidt, 2005). 의료적 모델 I, II는 개인의 신체적, 정신적, 심리적 ‘손상’^{Impairments}이 개인이 무언가 할 수 없는 불능의 상태(개인적 장애)를 유발하고 그것이 사회적 불리함으로 이어진다는 내용이다. 의료적 모델은 개인의 불능을 장애로 보고 있기 때문에 사회적 환경에서 장애(사회적 장애)의 원인을 찾는 사회적 모델과는 근본적으로 차이가 있다.

◆ 의료적 모델 I: 손상, 장애(개인의 불능), 사회적 불리함(핸디캡)의 국제장애분류 I

(International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, 이하 ICIDH I)

세계보건기구는 1980년 ‘손상’, ‘장애(개인의 불능)’, ‘사회적 핸디캡’이라는 장애에 관한 국제분류를 발표한다. 이 분류는 생물학적(신체적, 정신적, 심리적) 손상^{Impairments}이라는 비정상적인 상태가 개인의 불능 즉, 장애로 이어지고 그것으로 인해 사회적으로 주어진 역할수행이 제한되거나 불가능해지는 사회적 불리함의 결과를 낳게 된다는 모델이다.



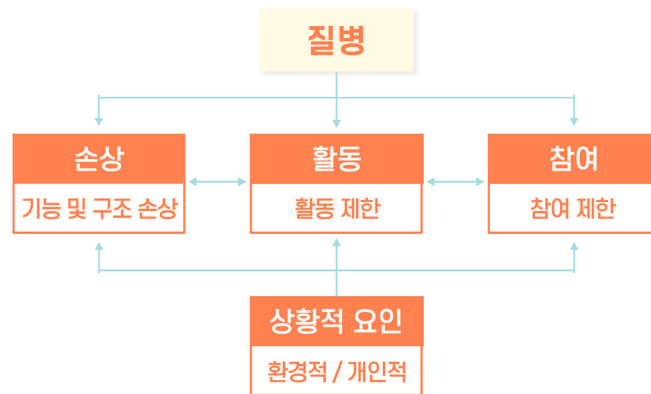
의료적 모델 I의 장애분류(World Health Organization, 1980) 기반으로 재구성

그림과 같이 의료적 모델은 개인의 생물학적 손상^{Impairments}이라는 원인이 치료, 특수교육, 의료적 재활 등을 통해 극복되지 않으면 장애가 있는 사람은 사회적 불리함^{Handicaps}을 개인이 감수

하며 생활해야 한다는 것을 내용으로 한다. 모든 장애의 원인을 개인의 '손상'에 환원시키기 때문에 개인주의 모델이라고도 한다.

◆ **의료적 모델 II: 손상, 장애(불능), 사회적 불리함(핸디캡)의 국제장애분류 II**
(International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, 이하 ICIDH II)

1997년 세계보건기구는 개인적 차원이 강조되면서 사회환경적 요소를 배제했던 의료적 모델 I의 단점을 보완하여 새로운 국제장애분류 기준을 발표한다.



의료적 모델 II의 장애분류(World Health Organisation, 1997)

의료적 모델 II는 질병이 신체의 손상(Impairments), 활동(Activity)의 제한이나 사회생활 참여(Participation)에 제한을 가져오고 이런 상태가 상황적(환경적, 개인적)요인과 상호작용하며 장애가 발생한다고 보고 있다. 그러나 의료적 모델 II도 기본적으로 개인의 손상이 개인이 무언가를 할 수 없는 불능상태(장애)를 유발하여 사회적 역할을 할 수 없는 사회적 불리함으로 귀결된다는 의료적 모델 I의 일원론적인 장애 개념을 반영하고 있기 때문에 한계를 가진다.

◆ **의료적 모델의 한계**

첫 번째, 의료적 모델은 치료, 돌봄, 재활의 패러다임의 확산의 기반이 되었다. 장애의 원인을 개

인의 신체적, 정신적, 심리적 '손상'에 두고, '손상'(원인)이 없어지지 않는 한 장애는 없어지지 않으며 개인의 장애를 없애기 위해서는 시설에서 치료와 돌봄을 지원받으며 재활을 해야 한다는 패러다임을 확산시켰다. 우리가 '장애'가 있는 사람은 시설격리가 당연하다는 인식을 가지게 된 것도 이러한 의료모델의 영향이라고 볼 수 있다.

두 번째, 장애와 사회적 불리의 원인을 개인의 손상에 두고 있다. 장애의 원인을 개인의 신체적, 정신적, 심리적 '손상'에만 두고, '손상'(원인)이 없어지지 않는 한 개인의 장애는 지속해서 이어지며, 사회적 불리함을 개인이 감수해야만 한다는 데 있다. 그러나 장애에도 불구하고 사회적 불리함이 완화되거나 극복되는 경우는 아래의 내용과 같이 우리 주위에서 충분히 볼 수 있다.

- 휠체어를 탄 사람들이 편하게 이동할 수 있도록 대중교통에 접근성을 높이기 위해 지하철마다 엘리베이터를 설치하고 저상버스를 도입함.
- 장거리 여행이나 이동을 위해 KTX 휠체어 운반기구 설비를 갖추.
- 뉴스와 정보를 잘 접하지 못했던 청각장애가 있는 사람들을 위해 수어 통역을 지원함.
- 시각장애자를 위해 거리보도판의 설치와 건물과 시설 등의 안내물에 점자 설치를 확대함.

이처럼 손상을 없애야만 사회적 불리함이 제거되는 것이 아니라, 사회환경적 장벽을 없애고 기능적으로 보완함으로써 장애를 가진 사람들이 사회적 역할을 수행할 수 있도록 한 경우를 우리 주위에서 충분히 볼 수 있다.

세 번째, 정상성Normality에 대한 도전으로서 정상화Normalization논의를 재점화시켰다. 의료적 모델에서 정상과 비정상의 쟁점은 오히려 장애를 가진 사람들의 삶을 정상화하라는 정상화의 요구로 이어졌다. '정상화'는 1960년 북유럽의 발달장애인의 지원원칙으로 탈시설지원운동시 중심에 있었고 1970년대 확산되었던 정상화논의를 재점화하는 계기가 되었다. 정상화논의의 요지는 장애가 없는 사람의 상태를 정상적인normal 신체상태의 기준Norm으로 본다면 우리(장애를 가진 사람)의 생활을 정상적인 상태로 돌려놓고 정상을 논하라는 것이다.

정상화 원리^{principle for normalization}*

- 원리 1. 우리의 생활리듬을 정상화할 기회의 제공
- 원리 2. 일생주기의 정상적인 성장을 경험할 기회의 제공
- 원리 3. 본인이 표현하지 못한 욕구(needs), 표현된 자기의사에 대해 정상적인 이해와 존중을 받을 권리
- 원리 4. 지원되는 주거도 정상적인 일반주거지역에 위치해야 하며 정상적인 사회교류를 하는데 제한되지 않아야 한다 등

Rizzi(2006)

의료적 모델은 신체적 손상이 있는 사람은 거동이 어려우므로(개인의 불능-장애) 장애를 완전히 치료하여 극복할 때까지 이동을 못하거나, 사회적 역할을 못하는 불리함을 개인이 감수해야 한다는 것이다. 또한 발달장애가 있는 사람은 정신·심리적 '손상'으로 혼자 생활할 수 없고 소통에도 능력이 없으므로(개인의 불능-장애) 본인이 사회적 불이익을 감당하며, 특별한 시설에서 그들을 안전하게 보호해주고 그들을 위해 선택하고 결정해줄 전문가들이나 조력자에 의한 치료와 보살핌을 받아야 한다는 결론으로 귀결된다. 결국 장애의 원인을 개인의 신체적, 정신적, 심리적 손상이라는 비정상성에서만 찾기 때문에 해결책은 개인적이고 차별적일 수밖에 없다.

2) 사회적 모델

의료분야에서 '장애'의 모델이 등장하면서 그에 대항하는 사회적 모델도 장애 분야의 인권활동가 및 진보적 학자를 중심으로 자연스럽게 논의되기 시작했다.

사회적 모델의 형성 배경

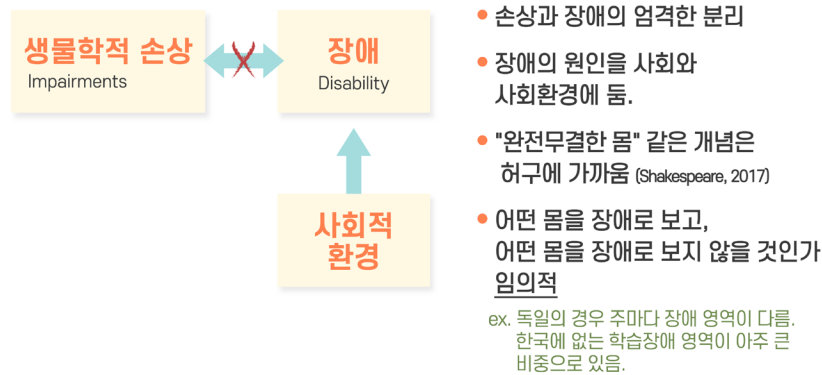
사회적 모델은 1970년대부터 의료적 모델이 사회적으로 확산되면서 그 반대 모델로 생성되기 시작했다. 장애를 사회적, 경제적 그리고 환경적 장벽을 제거하는데 실패한 데서 기인하는 사회구조적인 문제로 인식하고 장애 문제를 해결하기 위해서 사회의 구조적이고 제도적인 변화를 그 과제로 제시하고 있다. 사회적 모델은 장애를 사회환경적 장벽으로 인식하고 있기에, 장애를 개인이 무언가를 할 수 없는 불능상태로 바라보는 의료적 모델과 근본적인 차이가 있다.

* 니르제(B. Nirje)는 정상화를 '정신지체인의 삶의 형태와 일상생활 조건을 가능한 한 일반적인 상황과 사회 속에서 살아가는 방법들과 가깝게 해주는 것'이라고 정의하였다.

사회적 모델 Social Model

◆ 사회적 모델

사회적 모델은 의료적 모델과 달리 사람의 생물학적 손상(impairments)으로 인해 개인이 무언가를 할 수 없는 상태인 개인의 불능(disability)은 인정하지 않으며, 아래 그림과 같이 개인의 생물학적 '손상(Impairments)'과 '사회적 장애(disability)'를 엄격히 분리하여, 장애의 원인은 생물학적 '손상'과 무관하며 사회적 환경에 있다고 보고 있다. 즉, 의료적 모델의 '장애'는 개인을 중심으로 개인이 무언가를 할 수 없는 불능의 상태를 의미하므로 사회적 환경의 장벽을 의미하는 사회적 모델에서의 장애와는 차이가 있다.



사회적 모델

사회적 모델은 의료적 모델의 신체적, 정신적, 심리적 '정상성(Normality)'기준에 대해, 인간의 몸은 저마다 다른 수많은 형태로 존재하고 개인마다 각기 신체기능에도 그 발휘 능력이나 범위에 있어 차이가 있으며 인간의 신체에서 어떤 부분을 정상적(normal)이고 비정상인 기준으로 볼 것인가를 판단하는 것이 임의적이고, 인위적이기 때문에 장애를 가지지 않은 사람의 신체를 기준으로 한 '정상성' 판단을 거부한다(Rohrmann, 2010).

예로, 의료적 모델의 측면에서 휠체어를 탄 사람에게 계단의 의미는, 신체적 손상이 있으므로 개인의 불능(스스로 계단을 오를 수 없음)이라는 장애가 발생하고, 이 장애로 인한 사회적 불리함(계단을 올라와야 있는 사무실에서 일하지 못함)은 당연하다. 반면에 사회적 모델의 측면에서 보면 휠체어를 탄 것과 내가 계단을 오를 수 없음이라는 장애와는 무관하다는 것이고 결국 계단을 오를 수 없는 것은 리프트(lift)가 없거나 엘리베이터가 없는 사회적 환경의 결과로 인식하고 있다.

사회적 모델은 장애문제는 장애를 가진 사람들이 지역사회 속에서 생활하는 데 주어지는 다양한 장벽 예컨대 경제적, 사회적, 환경적, 문화적 구조의 장벽을 없애는 것을 실패한 데서 기인한다고 보고 있다. 사회적 환경이란 예컨대 주거, 이동, 소통체계, 생활에 필요한 다양한 요소들에 접근성, 노동환경, 장애가 있는 사람을 바라보는 사회적 편견과 차별 등을 의미한다.

◆ 사회적 모델의 한계점

한편 장애가 있는 사람의 삶의 조건에서 중요 요소인 신체기능의 장애 유무를 간과하고 사회구조적인 환경의 개선만을 주장한 것이 사회적 모델의 근본적인 한계라고 볼 수 있다. 예컨대 사회적 불리함을 없애기 위한 경제적, 사회적, 환경적 구조의 개선방안을 구체적으로 마련하기 위해서는 각 장애 영역(예: 시각장애, 청각장애, 지체장애, 발달장애 등)의 특성과 삶의 조건이 고려되어야 가능하다.

사회적 모델의 경우 장애가 있는 사람들의 인간다운 삶을 영위할 수 있는 다양한 장벽을 제거하지 못한 사회적 대응에 대한 책임을 강조하고 있지만, 명확하게 그것을 국가의 책무로 인식하고 있지 못하다는 한계를 가지고 있다. 시민권체제에서 시민의 인권을 보장하는 것은 국가의 당연한 책무이다.

3) 통합적 모델

통합적 모델 형성의 배경

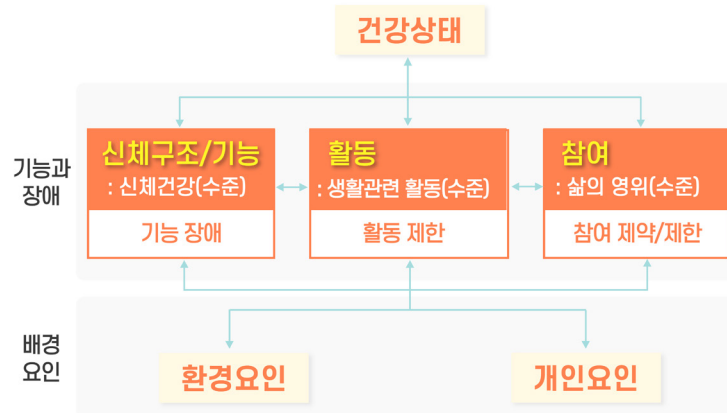
통합적(Integration) 모델은 사람의 생물학적 손상이 장애를 유발하고 사회적 불리함의 결과를 초래한다는 의료적 모델에 대한 비판을 반영하여 설계되고, 2001년 세계보건기구에 의해 승인되었다. 통합적 모델은 장애에 대한 의료적 모델과 사회적 모델의 보완적인 노력의 결과라고 볼 수 있다.

통합적 모델

◆ 통합적 모델: 신체기능·구조, 장애, 건강의 국제장애분류

(International Classification of Functioning, Disabilities and Health, 이하 ICF)

통합적 모델은 개인의 건강상태가 배경 요인(환경적 요인과 개인적 요인)과 상호작용하여 기능적 장애, 활동제한, 참여제약을 가져올 수 있으며 그리고 기능장애 또한 한 사람의 활동제한과 참여 제약에 서로 영향을 미칠 수 있다는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 이 모델은 '건강' 개념의 일부로서 '장애'를 이해하기 때문에, 건강에 대한 개념이 확장된 것으로 이해할 수 있다.



통합적 모델(통계청, 2010 재인용)

통합적 모델은 신체기능-Body Functions and Structures, 활동Activities, 참여Participation를 건강을 구성하는 주요 요소로 보고 이 요소들은 서로 영향을 주기도 하고, 사회적 편견을 포함한 외부 환경적 요인(물리적, 사회적, 제도적, 문화적 환경 등)과 개인적 요인(성별, 가치, 신념, 습관 등)과 상호작용하며 신체 건강의 수준을 결정하게 된다는 것을 내용으로 하고 있다. 이 모델에 의하면 건강상태가 나쁘다는 것은 신체의 구조·기능의 장애Disability를 가져오고, 이로 인해 생활 관련 활동의 수준이 제한Activity limitation되고 일부 사회생활의 참여에 제약Participation restriction을 가져올 수 있다는 것을 의미한다(WHO, 2001). 즉, 신체 기능에 장애가 있다는 것은 질병이나 신체기능 및 구조의 문제로 인식하고 있으며, 이는 배경적 요인(환경적, 개인적 요인)과 상호작용하여 기능적인 부분이 보장되면 활동제한과 참여제약이 극복되고 건강한 상태의 수준에 도달할 수 있음을 의미한다.

◆ 통합적 모델의 한계

‘기능’, ‘장애’, ‘건강’의 국제통합분류(ICF)를 기본으로 하는 통합적 모델도 다른 의료적 모델과 마찬가지로 장애가 있는 ‘사람’과 그 ‘삶’을 중심에 두고 설계된 것이 아니라 ‘장애’의 개념에 치중해

설계됨으로써 여전히 사람을 중심에 둔 인권의 관점에서 장애를 바라보지 못하는 근본적인 한계를 드러내고 있다.

4) 인권적 모델

인권적 모델의 형성 배경

기존의 장애를 바라보는 모델이나 관점이 인간의 존엄성에 기반하지 않은 데 대한 반성으로 ‘장애’에 대한 인권적 모델을 제시하는 유엔 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)이 2006년 공포되었다. 유엔 장애인권리협약은 기존의 장애를 바라보던 ‘치료’, ‘돌봄’, ‘재활’의 패러다임을 ‘인권의 패러다임’으로 전환하는 계기가 되었다.

인권적 모델

◆ 인권적 모델

인권적 관점에서 ‘장애’의 개념을 천명한 유엔 장애인권리협약에 따르면 “**장애는 점진적으로 변화하는 개념이며, (기능적 측면에서) 장애를 가진 사람과 그들이 다른 사람과 완전히 실질적으로 그리고 동등한 권리로 지역사회에 참여하는 것(삶을 영위하는 것)을 저해하는 태도 및 환경적인 장애간의 상호작용으로부터 발생한다.**”(UN, 2006) 그리고 장애는 ‘정상성(Normality)’에서 벗어난 비정상성이 아니라 인간의 삶의 한 정상적인 부분임을 유엔장애인권리협약 서문에서 밝히고 있다. 다시 말해 인권적 모델은 돌봄이나 치료를 받아야 할 대상으로서가 아니라 인권의 주체로서의 한 인간과 그 삶을 중심에 두고 있다.

◆ 인간존엄성 실현의 원칙

인권적 모델은 장애가 있는 사람의 삶의 영역을 핵심적으로 다루며, ‘어디에서’, ‘누구와’, ‘어떻게’ 살지를 독립적으로 선택하고 결정하는 것과 차별로부터의 보호를 인간존엄성 실현의 구체적인 원칙으로 삼고 있다. 지금까지 장애를 가지지 않은 사람들과 평등하게 대우받지 못했던 모든 삶의 영역과 삶의 단계에서 자기결정권, 반차별, 기회균등 및 접근성을 보장하고, 인간의 다양성의 한 부분으로서 장애를 인정하는 것을 기본 내용으로 하고 있다.

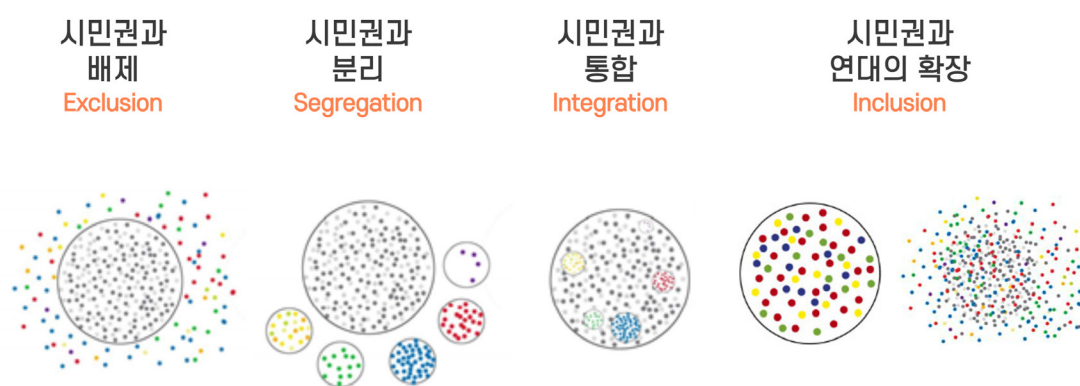
인권적 관점은 ‘장애’를 신체적, 정신적 ‘손상’으로 인한 개인의 불능 즉, 개인적 문제로 보지 않

고 장애를 가진 사람과 기존의 물질적, 사회적, 문화적 장벽이 있는 환경과의 사이에 상호작용으로 초래되는 결과로 이해한다. 이때 장벽은 매우 다양하다. 휠체어를 타는 사람에게는 계단이 장벽이 될 수 있고, 청각장애를 가진 사람에게는 소통시에 수어통역이 없는 것이 없는 것이 장벽이 될 수 있고, 시각장애를 가진 사람에게는 이동시에 선행블록이 없거나 점자알림판이 없는 것이 장벽이 될 수도 있고, 어떤 이에게는 언어적 심리적 차별도 하나의 장벽이 될 수 있다(DIMR, 2015).

◆ 인권적 모델의 기본 과제

인권적 관점의 기본 과제는 포용^{inclusion}이며 포용은 연대의 확장을 통해 실현 가능하다. 이는 장애가 있는 사람이 지역사회의 한 일원으로서 장애를 가지지 않은 사람과 같이 살아갈 수 있도록 국가가 그들의 권력으로 할 수 있는 제반 노력을 기울여야 함을 천명한 것이며 더 나아가 모든 소수자가 지역사회 속에서 배제되지 않고 살아갈 수 있도록 전 사회적인 과제로서의 연대의 확장을 의미한다.

2 시민권과 장애인 지위의 변화



시민권과 장애인 지위의 변화(Hildebert Leifheit, 2015, 재구성)

위에 언급한 장애를 바라보는 모델과 관점은 시민권 체제 수립과 유지과정에서 장애가 있는 사람들의 다양한 지위 변화를 가져왔다. 시민권 체제 속에서 장애의 관점이 어떻게 변화되고 그로 인한 장애가 있는 사람들의 지위 변화가 어떤 양상으로 나타났는지 살펴보자.

1) 시민권과 배제^{Exclusion}

이미 언급한 바와 같이 시민권 체제 초기에는 시민계급인 부르조아를 제외하고 여성, 성소수자, 장애인 등은 소수자로서 개별화되고 원자화되어 시민권 체제 밖으로 배제되었다. 다시 말해 그들은 시민권 체제 내의 현실사회에서는 없는 존재로 간주되었다.

특히 장애가 있는 사람은 당시에 중세의 잔재로 여전히 ‘악마’나 ‘신의 벌’을 받은 사람으로 인식되는 사회 분위기 속에서 집에 숨어 있거나, 갇혀 있는 경우가 적지 않았다. 다른 한편으로는 가난하고 영양 상태가 좋지 않은 경우가 많아, 장애는 더욱 심해지고 가난한 집에 있을 수 있는 형편이 되지 않아 부랑아(원래 쓰면 안 되는 용어이지만 당시에 장애가 있는 사람을 보는 편견을 나타내는 상징적인 어휘이기 때문에 사용함)로 떠돌거나, 시장의 ‘마스코트’처럼 사람들의 구경거리가 되기도 하였다.

이후 보편적 인권에 대한 인식으로 시민권 체제로의 진입을 시도하기까지 이런 개별화된 소수로 한동안 머물러 있게 된다.

2) 시민권과 분리^{Segregation}

분리의 시기와 장애에 대한 관점의 변화

분리의 단계 초기에는 여전히 종교적 영향으로 장애에 대한 개념이 미신과 편견에 좌우되는 경향이 있었고, 중후반에는 자연과학과 의학의 발달로 우생학의 영향을 받은 탓에 역사적으로 다시는 있어서는 안 될 국가권력을 통한 인권침해가 발생하였다. 후반부에는 의료적 모델이 확산되어 개인의 신체적, 정신적, 심리적 ‘손상’^{Impairments}이 무엇을 할 수 없는 ‘불능’(장애, Disability)으로 이어지고 이 장애가 불리함^{handicaps}으로 작용하여 노동시장에의 접근, 사회적 관계 형성 등 사회에서의 역할에서 배제되어야 한다는 인식이 팽배하게 되었다. 또한 장애가 있는 사람을 ‘돌봄’, ‘치료’, ‘재활’의 대상으로 인식하고 시설격리가 주로 이루어지는 경향이 있었다.

분리의 시기 특징

위에 언급한 ‘장애’에 대한 관점의 영향으로 이 시기는 장애인시설, 병원, 초기 특수학교가 설립되어 장애가 있는 사람들이 집단적으로 소수자로서 분리되었다. 예컨대 1800년대 초부터 장애가 있는 사람을 분리하여 보호하는 것을 목적으로 유럽의 곳곳에 수용시설이 설립되는 상황,

1800년대 후반부터 심리학 및 사회학의 발전으로 특수교육을 추진하던 상황, 우리나라의 경우 1970년대 후로 장애인 시설기관이 민간에서 설립되기 시작하고, 1980년대 국가가 장애인 보호라는 명목으로 많은 시설기관을 설립하여 장애가 있는 사람을 격리하는 상황 등이 이 분리의 단계에 포함된다.

분리의 단계에서는 장애가 있는 사람이 지역의 어디엔가 존재하고는 있으나, 지역사회와의 연계도, 참여도 부족하거나 없는 경우가 적지 않았다. 또한 지역사회로 이어지는 어떤 물질적·사회적 인프라도 보장받지 못하는 경향이 있었다. 특히 특수학교의 설립은 교육을 통해 장애가 있는 사람이 시민권 체제의 제도권으로 진입하는 계기는 되었지만, 특수교육 자체로써 의의만 있을 뿐, 졸업 후 자신의 성장과 삶의 단계로서 지역사회 속에서 직업 생활을 해나갈 수 있는 상황이 되지 못하는 한계를 가지고 있었다.

3) 시민권과 통합^{Integration}

통합의 배경

◆ 통합의 시기에 장애를 바라보는 관점의 변화

장애를 바라보는 관점의 변화는 시민권과 통합의 시기를 관통하여 이루어진다. 이 시기에는 장애가 있다는 것을 질병이나 신체기능 및 구조의 문제로 인식하고 있으며 이는 배경적 요인(환경적, 개인적 요인)과 상호작용하여 기능적인 부분이 보장되면 활동의 제한과 참여의 제약이 극복되고 건강한 상태의 수준에 도달할 수 있다는 통합적 모델이 광범위하게 받아들여진다. 그리고 장애가 있다는 것은 항상 주변 환경과 상호작용함을 인식하게 된다.

◆ 사회적 변화

1960년대를 기점으로 시민권 체제 내에서 분리되어, 사회적 편견과 각종 제도적 법적 차별을 받아오던 장애가 있는 사람들이 집단행동으로 세력화되었다. 유럽의 경우 68혁명*을 계기로 장애인, 여성, 소수자, 이주민 등이 자신을 인권의 주체로 인식하게 되면서 공공영역에서 차별반대의

* 68혁명은 프랑스의 5월 혁명으로 불리며 독일 및 전유럽의 사상적 변화의 계기가 되었다. 종교, 애국주의, 권위주의의 복종 등의 보수적인 가치들을 대체하는 평등, 성해방, 인권, 공동체주의, 생태주의 등의 진보적인 가치들이 사회의 주된 가치로 부상하는 데 많은 영향을 미쳤다.

주제가 부각되기 시작했고 그 정점에 북유럽의 탈시설화^{deinstitutionalization}운동*이 있었다.

사례

- 스웨덴의 경우 1985년 입법기구인 국회에서 유럽국가 최초로 탈시설을 선언하였다. 이후 1997년 시설 폐쇄법을 제정하여 중앙정부 차원에서 장애인 시설 폐쇄가 적극적으로 진행하였으며 1999년 12월 31일자로 모든 생활시설이 '강제로' 폐쇄되었다.

비마이너(2017.9.18.), 『국가주도 탈시설 추진, 스웨덴은 이렇게 해냈다』

- 노르웨이의 경우 1970년대부터 탈시설화 운동이 시작되었고 1988년 시설 체제와 폐쇄를 포괄하는 전면적인 개혁을 위한 입법조치, 즉 일명 '시설해체법^{avviklingsloven}'이 시행되었고 이를 계기로 발달장애인의 신규 시설입소는 1991년 1월 1일까지 종료되었다. 기존에 시설에서 생활하던 장애인들도 1995년 12월 31일까지 모두 자신이 생활 근거지인 지역사회에 자신의 주거공간을 마련하고 생활할 수 있게 되었다. 이에 따른 제반 비용은 정부가 각 자치구를 통해 지원하고 또한 시설에서 나와 자립생활을 시작하는 발달장애를 가진 사람에게는 국가주택은행^{National Housing Banks}의 규정에 따라 개인당 50제곱미터(약 17평) 이상의 독립적인 주거공간을 지원하였다.

김도현, 『장애학의 도전』, 2019.

한편 1960년대 초부터 미국에서 중증장애인들의 네트워크를 계기로 자립생활(Independent Living, 이하 IL)운동이 펼쳐졌고 이 운동은 장애가 있는 사람 '당사자'의 선택과 자기 결정을 강화하며 그동안 시민권체제에 진입하지 못했던 장애를 가진 사람들이 실질적인 시민권을 확보하는 계기가 되었다(Lachat, 1988). 이후 이 운동들은 장애가 없는 사람을 기준으로 장애를 판단하는 정상성^{Normality}이 아닌 장애를 가진 사람의 삶을 정상화^{Normalization}하는 데 대한 요구, 탈시설화^{deinstitutionalization}를 통한 지역사회로의 통합^{Integration} 등의 새로운 단계의 실천적 이념과 결합하면서 현재까지 이어지고 있다.

이러한 자립생활운동(IL)은 우리나라에서는 2000년 이후에 자립생활센터들이 설립되기 시작하면서 장애를 가진 당사자를 중심으로 벌여 온 인간의 기본적 권리인 이동권, 노동권, 교육권 등을 보장받으려는 운동에 영향을 주었고, 현재에는 탈시설화와 관련하여 동료상담 등을 활발하게 전개하여 장애를 가진 사람들의 지역사회에서의 자립생활을 지원하고 있다.

* 탈시설화 운동은 스웨덴, 노르웨이를 중심으로 커뮤니티케어 발전시켜 장애가 있는 사람의 자유와 삶의 질을 고려하여 제약이 적은 환경과 지역사회로 통합된 생활을 영위하도록 한 것이다.

통합시기의 특징

통합의 단계에서는 우선 인권의 주체는 누구인가?라는 물음을 공공에 던지며 인권은 인간이면 누구나 누릴 권리를 보편적으로 인식하게 된다. 또한 장애가 있는 사람을 비롯해 소수자 집단들이 시민권 체제에 진입하여 일부의 권리를 법과 제도를 통해 보장받는 단계이다. 시민권 체제 속에서 인권은 기본권으로 발현되는데 이것은 한 사회나 국가가 그 구성원에게 최소한으로 보장해야 할 기본적인 권리를 의미한다. 그러나 장애를 가진 사람을 포함해 사회 속에서 살아가는 우리는 저마다 삶의 조건이 다르기 때문에 그 조건에 맞추어 권리를 보장해야 한다. 이는 기울어진 운동장이라고 말할 수 있는 우리 생활환경 속에서 '적극적 우대조치(affirmative action)'를 한시적으로 행하여 장애가 없는 사람을 기준(Norm)으로 구성된 사회구조에 대해 불리함을 줄여가는 이유이기도 하다.

또한 이 시기에는 장애를 유발하는 장벽들이 생활의 영역에서 부분적으로 제거되고 지역사회 속에서 삶을 영위하는 데 참여하는 일련의 운동이 폭발적으로 전개된다. 예컨대 이동권을 보장하는 저상버스 도입(2005년), 사회 속에서 장애인에 대한 차별을 금지하는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제정(2007년) 등이 이에 포함된다. 예컨대 특수학교의 경우 현재 일반학교의 특수학급으로 전환하는 경우가 통합(Integration)의 가장 높은 단계의 예라고 할 수 있다.

통합시기의 한계

이 시기에는 여전히 장애가 있는 사람의 시설생활이 존재하고, 발달장애를 포함한 중증장애가 있는 사람은 지역사회 속에서 삶의 영위가 쉽지 않다. 특히 통합은 시민권 체제 내에서 어느 한 그룹이 기존의 기득권을 가진 그룹이나 시스템에 적응하거나 흡수되는 것을 의미하기 때문에 인권적 의미에서 근본적으로 한계를 가진다고 할 수 있다.

4) 시민권의 극복과 포용(Inclusion)

포용(Inclusion)의 배경

◆ 포용과 장애를 바라보는 관점의 변화

포용의 시기에 장애는 (기능적 측면에서) 장애가 있는 사람과 그들이 다른 사람과 완전히 실질적으로 그리고 동등한 권리로 지역사회에 참여하는 것(삶을 영위하는 것)을 저해하는 태도 및 환경

적인 장벽 간의 상호작용으로부터 발생한다고 광범위하게 인식된다(UN, 2006). 현재는 시민권 테두리내에서 포용이 진행되고 있으나 궁극적으로 포용은 집단 간의 경계선이 없고 시민권 체제라는 권력의 테두리마저 사라지는 단계에서 실질적으로 작동하며, 어느 한 개인이나 집단이나 다른 집단에 적응하거나 포함되는 것이 아니라 상호 간의 연대의 확장을 통해 실현되어 가는 과정을 의미한다.

◆ 사회적 변화

시민권의 극복과 포용의 배경으로는 1960년대 유럽과 미국을 중심으로 활발히 진행되었던 장애인운동이 사람을 우선시하는 풍조를 확산시킨 데 있다. 이로 인해 장애가 있는 사람을 더는 지원을 받는 대상이 아니라 인권의 주체로 인식하는 계기가 되었고 이는 유엔 장애인권리협약의 기반이 되었다.

결론적으로 ‘포용(Inclusion)’의 단계에서는 ‘장애’에 대해 생물학적이고 의료적 모델의 접근에서 사회적 모델을 거쳐 장애가 있는 사람과 삶에 중심을 둔 인권의 관점을 제시하게 됨으로써 장애가 더는 개인적인 현상이 아니라 사회적인 현상으로 인식되기에 이르렀다. 이런 인식의 변화는 유엔 장애인권리협약을 계기로 지역사회 속에서 광범위하게 확산되고 있으며, 기존 장애에 대한 ‘치료’, ‘돌봄’, ‘재활’ 중심의 패러다임을 ‘인권’의 패러다임으로 전환하는데 결정적인 기여를 한다.

포용의 시기 특징

첫 번째, 장애가 있는 사람의 주류화(Mainstreaming)가 이루어지며 완전한 참여가 보장되는 단계이다.

두 번째, 어떠한 권력 관계도 없는 오직 개인 간의 연대의 확장으로 열린 공동체를 지향한다. 다시 말해 처음부터 누군가를 배제 또는 분리하는 경계선도 없으며, 누군가에 대한 편견이나 낙인의 양태도 존재하지 않는다. 한 그룹이 다른 그룹에 대해, 한 지역에 살아가는 한 개인이 그 지역의 다수그룹에 적응하거나 흡수되어야 하는 것도 없으며, 다양한 개인들이 ‘연대’의 형태로 개방적이고 상호 관계를 형성한다.

세 번째, 인간의 삶과 저마다의 삶의 조건이 다양하다는 것을 인정하고 장애도 그 다양성의 한 요소로 인식한다.

네 번째, 포용의 시기는 시민권 체제가 여전히 유지되고 있는 시기와 시민권 체제의 해체 이후 시기를 아우른다. 특히 시민권 체제의 해체 전의 단계에서는 장애가 있는 사람의 완전한 참여를

위한 법적, 제도적, 사회적 인프라를 국가가 마련하고 안전을 보장한다. 이로써 적극적 우대조치가 필요 없는 보편적 인권이 제도적으로 현실화할 수 있는 기반이 마련된다.

다섯 번째, 시민권의 해체와 더불어 궁극적으로 시민권의 경계를 넘어 장애가 있는 사람뿐만 아니라 나이, 성적 지향, 성별 차이, 인종, 경제적 지위 등이 다른 모든 사람이 한 지역의 구성원으로서 삶을 영위할 수 있도록 처음부터 동등한 권리를 가진다.

여섯 번째 포용Inclusion은 말 그대로 완성이 아니라 과정이므로 시민권의 완전한 극복과 연대의 확장은 아주 오랜 시간이 소요될 수 있다.

이상으로 장애를 바라보는 모델(관점)은 시민권 체제하에 장애가 있는 사람의 지위 규정과 인권보장에 결정적인 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

내가 '어디에서', '누구와' '어떻게 살지'를 스스로 결정할 수 있는 것은 '모든 사람'이 가진 인권의 가장 기본적인 원칙이다. 우리 사회는 지금 '통합'의 단계 막바지에 와 있다. 나와 우리 사회는 '장애'를 어떻게 바라보고 있었는지, '인권'의 주체인 '모든 사람'에서 누구를 배제, 분리하고 있지는 않았는지 그리고 누군가를 나와 주류를 형성하고 있는 집단을 중심으로 통합하거나 적응하게 만들려고 하지는 않았는지 점검해 보아야 할 시점이다. 또한 이 시기에 국가의 책무는 무엇이고 연대의 확장을 위해 우리 지역사회의 과제는 무엇인지 사회적 합의를 끌어낼 필요가 있다.

3 인권보장과 포용inclusion

우리는 현재 통합의 시기를 거쳐 포용의 시기로 접어들고 있다. 이 시기에 '장애'가 있는 사람의 인권보장을 위한 국가의 책무는 무엇이고, 장애가 있는 사람들이 지역사회에서 인간다운 삶을 영위하기 위한 우리의 과제는 무엇인지 살펴보고자 한다.

1) 국가의 인권보장 책무 수행

국가의 인권보장 책무에 관해서는 이미 포용시기에 접어든 독일의 사례를 간단히 소개하고자 한다. 독일은 포용적 지역사회를 지향하며 1990년대 중반부터 법적 제도적 기반마련과 2006년 유엔장애인권리협약 이후 장애인이 지역사회속에서 인간다운 삶을 영위하는데 필요한 지역

사회의 물리적, 사회환경적, 문화적 인프라를 마련하고자 국가추진계획(Nationaler Aktionsplan Behinderung, 이하 NAP)을 수립하여 이행하고 있다.

법적-제도적 기반 마련

첫 번째 우리의 헌법에 해당하는 독일 기본법Grundgesetz은 1994년 개정되면서 제3조 제3항 2호에 “그 누구도 장애를 이유로 차별되면 안된다.”는 규정을 추가 명시하였다.

두 번째 2002년에 제정된 장애인동등대우법Behindertengleichbehandlungsgesetz은 장애를 가진 사람의 공공영역에서의 접근성 강화와 공권력을 통한 차별을 금지하는 등의 규정을 담고 있다.

세 번째 2006년에 제정된 일반평등법Das Allgemeine Gleichstellungsgesetz은 누구도 인종, 민족, 성, 종교, 세계관, 장애, 성적 지향성을 이유로 차별받아서 안된다는 규정을 두고 주로 사적 관계에서의 차별을 금지하고 있다.

네 번째 2016년 제정된 연방참여법Bundesteilhabegesetz은 제도의 종합개혁계획을 주도하는 법으로서의 지위를 가지며 아래와 같은 대표적인 장애 관련 제도개혁인 사회통합부조의 전면적인 개혁과 연방주의 개혁의 내용을 담고 있다.

사회통합부조Eingliederungshilfe의 전면적인 개혁

독일은 연방참여법을 통해 차별반대에서 더 나아가 유엔-장애인권리협약(CRPD) 제3조 “Full and effective Participation and inclusion in Society”에 따라 장애를 가진 사람들의 사회적 삶과 효과적이고 전면적인 참여와 종국적인 포용을 지향하고 있다. 이 법에 따라 2020년부터 사회복지의 혜택 규정을 담고 있는 사회복지법전(Sozialgesetzbuch, 이하 SGB) 12권(SGB XII)에 속하는 한 제도인 사회통합부조Eingliederungshilfe를 장애를 가진 사람들의 재활과 삶의 전 영역에서의 참여Participation에 대한 규정을 담고 있는 사회복지법전 9권(SGB IX)의 한 권리로 개정 삽입하게 되었다. 연방노동사회복지부Bundesministerium für Arbeit und Soziales는 18대 연방의회임기의 연정협정에 따른 연방참여법Das Bundesteilhabegesetz은 장애를 가진 사람들의 삶을 개선하는 동시에 사회통합부조의 개혁으로 개개인의 자기결정권과 삶의 전 영역에서의 참여를 보장하게 되었다. 이 법으로 장애를 가진 사람들을 위한 지원이 기존의 사회기초생활보장부조Sozialhilfe의 사회구제시스템으로부터 벗어나 개개인의 자기결정권과 삶의 전 영역에서의 참여를 보장하는 개인 맞춤형 지원법으로 다시 재정비되는 계기가 되었다.

연방주의 개혁 | Föderalismusreform I

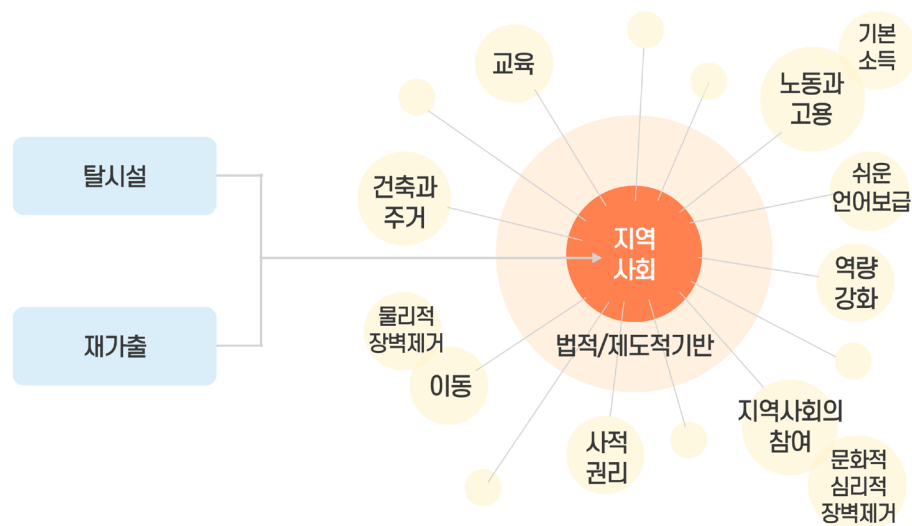
연방주의개혁은 사회복지적 주거공간에 대한 지원의 책임소관을 연방정부에서 주정부로 위임함에 따라 연방정부는 2019년까지 소위 보상예산을 매해마다 주정부들에게 518.2 Mio. 유로를 지원하기로 하였다.

장애인의 자립적인 삶의 실현을 위한 각종 인프라 마련

독일연방정부는 장애를 가진 사람의 지역사회속에서 자립적인 삶을 보장하는 각종 인프라를 마련하기 위하여 유엔장애인권리협약의 독일연방 내 국가추진계획(NAP)을 이행하고 있다.

유엔 장애인권리협약에서 지정한 최소한의 인프라는 다음과 같다.

장애를 가진 사람을 고용한 사장에게는 핸디캡조정금을 지원함으로써 장애인들에게는 일자리를 마련하고 있다. 교육에 있어서는 현재의 통합학급을 해산하고 완전한 포용학급을 지향하고 있다. 이를 위해 독일은 주정부마다 특수학교를 폐지하는 법개정이 진행되고 있다. 사회제도의 경우 장애를 가진 사람의 자력화하는 방향으로 지원제도 변화를 꾀하고 있다. 문화영역에서는 발달장애를 포함한 지적 장애를 가진 사람들이 정보를 쉽게 이해할 수 있도록 '쉬운 언어Leichte Sprache'를 보급하고 정치에서는 장애를 가진 사람들이 존엄한 삶을 영위할 수 있는 법적 제도적 기초를 마련하고 있다. 또한 지역사회에서 어느 곳이나 어떤 영역에도 접근가능하도록 물리적, 문화적, 심리적 장벽을 제거하려 노력하고 있다.



연대의 확장- 초기 단계의 해결과제: 장애부문

독일은 위의 내용과 같은 장애인의 자립적인 삶의 실현을 위한 인프라 마련을 위해 독일연방 최초의 장애인 인권종합계획인 국가추진계획을 수립하여 이행하고 있다.

국가추진계획(NAP)

2011년과 2016년 각각 현재까지 2차에 걸친 국가추진계획을 수립하고 이행한 바 있다. 국가추진계획의 주요 내용은 장애를 가진 사람들이 지역사회속에서 살아가는 데 필요한 12개 실행분야(노동과 고용, 교육, 재활과 돌봄, 아동과 가족, 여성, 노인, 건축과 주거, 이동, 문화-스포츠-여가, 지역사회의 참여, 사적 권리, 국제협력, 역량강화)로 구성되어 있고 이에 따른 200여개의 세부과제가 1차에 제시되었고, 2차에는 347개의 세부과제를 포함하고 있다. 이 추진계획은 장애를 가진 사람들의 주거정책 뿐만 아니라 이동권(대중교통접근성), 노동권, 건축물 접근성 등을 높이는 대책을 종합적으로 마련하여 이행하고 있다.

(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011, 2016)

2) 연대의 확장을 위한 지역사회의 과제

포용의 단계에서는 국가의 책무뿐만 아니라 지역사회의 과제도 중요하다.

첫 번째, 장애를 가진 사람을 비롯해 지역사회속에서 살아가는 사람들의 욕구를 반영한 다양성을 인정하여야 한다. 사회적 연대의 확장을 위해 개인의 욕구를 반영하고, 신체적, 정신적, 심리적 기능장애를 하나의 다양성으로 인정해야 한다.

두 번째, 사회적 편견 및 장벽을 없애야 한다. 장애를 가진 사람이 지역사회속에서 행복한 삶을 영위하기 위해 물리적, 사회적, 환경적, 심리적 장벽을 없애야 한다.

세 번째, 지역사회에 열린 생활공간을 마련하여야 한다. 다양성을 인정하는 지역사회는 장애를 가진 사람을 포함해 각각의 개성을 가진 사회구성원에게 열린 공간으로써 자리매김하여야 한다.

네 번째, 장애를 가진 사람이 자력화할 수 있도록 지원하여야 한다. 신체적, 정신적, 심리적 기능의 장애보다 자신의 능력을 잘 인식하도록 하는 역량강화교육을 통해 자력화의 기초를 마련하여야 한다.

다섯 번째, 당사자의 참여와 자기결정권을 보장해야 한다. 장애를 가진 사람이 자신의 문제를 해결하는 주체로서 자신의 필요에 따라 결정할 수 있도록 보장하여야 한다.

지역사회의 과제를 정리하면서 독일의 유치원의 사례를 소개하고자 한다. 라르바흐탈 Rahrachtal 지역 벨선 엔네스트 Welschen Ennest의 성요한 유치원 햇님반에는 라우라 Laura라는 청각장애를 가진 아이가 있었다. 비록 라우라가 청각장애가 있었지만 햇님반 친구들은 라우라와 함께 놀고 공부하기 위해 모두 그들에게 외국어나 다름없는 수어를 배워 소통하였다. 이를 위해 성요한 유치원의 모든 선생님들과 종사자들이 1년 6개월 기간의 수어코스를 마치고 아이들이 라우라와 함께 생활할 수 있도록 수어 수업을 진행하였다. 청각장애를 가진 라우라에게 수어가 없는 유치원에 적응하는 것은 어떤 의미였을까?*

독일은 국가의 책무수행과 더불어 지역사회가 연대의 확장 inclusion을 위해 과제를 수행하고 있다. 이처럼 장애에 대한 관점의 변화와 패러다임의 전환은 지금까지 독일 뿐만 아니라 우리나라에도 많은 변화를 가져왔다. 우리 정부도 장애인복지법에 따라 5년마다 장애인정책종합계획을 수립하고 2021년 제5차 추진계획을 심의 및 확정하면서 장애를 가진 사람의 탈시설 로드맵을 마련하고 민간협의를 구성해 운영하기로 하였다. 이런 로드맵이 실질적으로 잘 진행되기 위해서는 우리의 현단계를 진단하고 이 시기 우리 국가의 책무는 무엇이며 지역사회는 과연 무슨 문제를 해결해야 할 것인지 고민해보아야 할 것이다.

* Gebärdensprache im Kindergarten (caritas.de)

장애를 이해하는 Q & A

최성윤
인권정책연구소

Q1 인권과 장애인 인권은 어떻게 다른가요? (보편성과 특수성에 대하여)

인권은 근간은 모든 사람은 존엄하다는 것이다. 존엄이라는 개념이 추상적이고 철학적인 면을 담고 있기 때문에 인권을 직관적으로 이해하기란 쉽지 않다. 여기에 사회구조와 현실적 맥락이 얹히면, 인권의 이해는 더욱 난해해진다. 그래서 인권을 공부하는 사람들조차, 인권은 알면 알수록 어렵다고 말하기도 한다. 이처럼 인권을 이해하는 것이 쉬운 일이 아니지만, 알기 쉬운 한 가지가 있다. 바로 인권의 주체는 누구인가라는 것이다. 인권의 개념을 설명하는 모든 문장의 시작, 즉 주어는 예외 없이 '모든 사람'이다. 인간으로 태어나기만 했다면, 누구나 갖는 것이 바로 인권이라는 이야기이다. 장애인도 인간으로 태어났기 때문에 당연히 인권을 갖는다. 그런데, 왜 인권이 아닌, 장애인 인권을 이야기할까? 그건 장애로 인한 특수성이 생기기 때문이다.

장애인의 특수성이 반영된 권리 중 하나가 바로 접근권이다. 접근권이란 장애인 등이 비장애인과 동등하게 건축물, 교통수단, 정보 및 의사소통, 공공시설 및 서비스 등을 이용할 수 있는 권리를 뜻한다. 예를 들어, 지하철을 타러 내려가는 길에 계단만 설치되어 있다면, 휠체어 이용자는 지하철을 타러 갈 수 없다. 이는 장애인 등이 접근권을 보장받지 못해, 자유로운 이동이 제한된 상태이다. 그런데 지하철을 타러 내려가는 길에 엘리베이터가 설치되어 휠체어 이용자도 비장애인과 동등하게 지하철을 타러 갈 수 있다면, 접근권이 보장된 것이다. 이러한 접근권은 물리적 환경에만 국한된 것이 아니라, 정보와 의사소통 등에도 적용이 된다. 사지에 손상이 없는 청각장애인·시각장애인·지적장애인·발달장애인 등에게는 물리적 접근권보다는 정보 및 의사소통에 대한 접근권이 훨씬 중요해진다. 청각장애인의 경우, 음성언어를 대체할 수 있는 수어통역, 문자통역 등을 필요로 하고, 시각장애인은 점자책, 화면해설 방송, 점자정보단말기(시각장애인 노트북, 점자로 문서를 작성 기록할 수 있는 기기)와 같은 보조공학기기 등을 필요로 한다. 지적장애인이거나 발달장애인의 경우, 이들이 이해할 수 있는 그림과 쉬운 언어로 된 정보와 의사소통 방법을 필요로 한다.

건물을 이용하고, 대중교통을 타고, 타인과 소통하는 것은 이 사회의 구성원이라면 누구나

당연히 누려야 하는 보편적 권리들이다. 다만 장애인은 그들이 가지고 있는 손상으로 인해, 그 권리의 실현에 있어서 그들의 특성에 맞춘 다른 방식, 다른 지원을 필요로 한다는 것이다.

인권과 장애인 인권은 그 본질적 측면에서 다르지 않다. 장애인도 인간이고, 인간으로 태어난 이상 비장애인과 동일하게 존엄한 삶을 누릴 권리, 인권을 지니고 있다. 다만, 하지만 장애라는 특성이 주는 특수성으로 인해, 비장애인과는 다른 지원이나 방법을 필요로 할뿐이다.

Q2 편의시설도 잘되어 있고, 특수교사도 많은 특수학교를 다니는 것이 장애인 학생에게는 더 좋은 일이 아닌가요? 통합교육이 필요한 이유는 무엇인가요?

편의시설도 잘되어 있고 교육적 지원을 잘 받을 수 있는 특수학교가 장애인에게 더 좋은 것이 아니라는 질문은 장애인 학생에게 더 나은 환경을 제공해준다는 측면에서 일면 타당해 보이기도 한다. 앞서 언급했던 보편성과 특수성 측면에서도 적절한 조치인 것처럼 느껴지기도 한다.

미국에서 있었던 ‘브라운 대 토피카 교육위원회 재판’(Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483, 1954년)을 통해, 분리교육을 문제점을 살펴보려 한다. 브라운 대 토피카 교육위원회 재판은 미국 켄자스 주 토피카에 살고 있던 린다 브라운의 아버지 올리브 브라운이 토피카 시 교육위원회를 대상으로 소송을 걸어 미국 연방법원에서 승소한 재판을 말한다. 올리브 브라운이 시 교육위원회를 상대로 소송을 하게 된 이유는, 딸 린다의 학교가 멀어서 집 앞에 학교로 전학시키려다 흑인이라는 이유로 전학이 거부되었기 때문이다. 린다가 전학을 신청한 당시인 1951년 미국은 흑백분리정책이 당연시되고 있을 때였다. 린다가 집 앞에 있는 학교를 두고, 집에서 1km 넘게 떨어진 학교를 다녀야 했던 이유도 바로 흑백분리 정책 때문이었다. 학교 뿐 아니라, 식당, 기차, 화장실, 물 마시는 수도꼭지까지 모든 것이 흑인전용과 백인전용으로 분리가 되어 있었다. 피부색이 다르다고 학교를 분리하고, 식당을 분리하고, 탈 수 있는 기차 칸을 분리하고, 화장실을 분리하는 것은 지금의 상식으로는 말도 안 되는 차별이다.

그럼 피부색 대신 장애를 넣어보면 어떨까? 만일, 식당 문 앞에는 장애인전용식당, 비장애인전용식당이라는 안내판이 달려 있어서, 비장애인 전용 식당에는 장애인은 갈 수 없다면?, 장애인과 비장애인이 같이 갈 수 있는 식당이라고 할지라도 장애인 출입문과 비장애인 출입문이 구분되어 있고, 식당 좌석이 구분되어 있다면?, 지하철의 맨 뒤 2칸만 장애인이 탈 수 있고, 나머지 칸은 비장애인만 탈 수 있다면? 저상버스의 좌석 중 앞의 절반은 비장애인만 앉을 수 있고, 장애인은 뒤 절반 좌석에만 앉을 수 있다면? 이에 대해서도 대부분의 사람은 당연히 차별이라고 느낄 것이다.

그런데, 여기에 ‘학교’나 ‘교육’이 들어가면 장애인과 비장애인의 이런 분리가 마치 차별이 아니라, 장애인 학생의 특별한 교육적 지원을 효율적으로 전달하기 위해 필요한 것으로 둔갑되기도 한다. 장애인 학생의 다양하고 전문적인 교육적인 요구를 충족하기 위해서는 분리교육(특수학교)을 통해 장애인 맞춤 교육이 필요하다는 논리이다. 앞서 질문에서 다뤘었던 보편성과 특수성의 측면에서 생각해보다도, 특수학교를 통한 분리 교육이 일면 타당해 보인다.

하지만 이러한 논리에는 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 장애인 학생만 특별한 교육적 요구를 갖는 것이 아니라는 것이다. 비장애인 학생도 그 학생이 접하고 있는 가정 및 사회환경이나 개인적 특성으로 인해 다 다른 교육적 요구를 가질 수 있다. 비장애인 학생 개개인이 가지는 교육적 요구가 다르다고 해서 비장애인 학생 개개인을 분리된 환경에서 교육해야 한다고 주장하지는 않는다. 특별한 교육적 요구는 장애인 학생에게만 있는 것이 아니라 모든 학생에게 존재할 수 있기 때문에 장애와 비장애를 기준으로 분리교육을 하는 것은 타당하지 않다. 장애, 비장애 여부를 떠나, 모든 학생의 교육적 요구에 맞는 지원을 하는 것이 교육과 학교의 본래의 역할인 것이다. 장애인 학생에게는 특별한 교육적 요구가 있으니, 특수학교와 같은 분리교육이 필요하다는 말은 장애인 학생에게는 맞춤 교육을 제공할지만, 비장애인 학생에게는 일괄적인 교육을 하겠다는 말이 되는 것이 아닐까? 만일 학교가 학생 개개인에게 맞는 교육적 지원을 한다면, 장애인 학생만도 그 안에서 그에 맞는 교육적 지원을 받으면 될 뿐, 따로 분리해서 받을 필요는 없을 테니 말이다.

둘째, 우리가 장애인라고 통칭에서 부르는 범주의 사람들이 매우 다양하고 이질적이기 때문에 특수학교를 만든다고 해서 장애인 학생에 대한 일괄적인 교육이 가능하지 않다는 것이다. 특수학교에 장애인 학생을 모아서 교육한다고 하더라도, 장애인 학생의 장애 유형과 정도가 다 다르기 때문에, 결국은 장애인 학생 개개인에 대한 개별화 교육이 될 수밖에 없다. 장애인 학생에 대한 교육이 개별화 교육이 될 수밖에 없다면, 이들을 장애라는 범주로 묶어 특수학교라는 분리된 공간에서 교육을 해야 할 이유는 무엇일까?

이러한 논리적 문제를 떠나, 분리교육이 갖는 근본적인 문제는 분리교육이 차별이라는 것이다. 다음은 앞서 언급했던 ‘브라운 대 토피카 교육위원회 재판’의 판결문 일부를 발췌한 것이다.

브라운 대 토피카 교육위원회 재판

- Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483, 1954년*

(...중략...)

우리는 다음에 제기된 질문에 답하려 한다. 공립학교에서 순전히 인종만으로 학교를 분리하는 것이 평등한 교육기회를 박탈하는 것인가? 이 질문에 대해 우리는 “그렇다”고 믿는다. 비록 흑인학교와 백인학교의 물리적 시설과 눈에 보이는 요소들이 동일하다고 하더라도 말이다.

(...중략...)

그들(흑인, 유색인종)을 단지 인종이 다르다는 이유만으로 비슷한 나이와 능력을 가진 집단에서 분리하는 것은 공동체 내에서 그들이 열등한 존재임을 느끼도록 하는 것이며, 이것은 그들의 마음과 정신에 결코 돌이킬 수 없는 영향을 미친다.

(...중략...)

공립학교에서 백인과 유색인종 아이들을 분리하는 것은 유색인종 아이들에게 해로운 영향을 미친다. 인종 분리 정책은 대개 흑인 집단이 열등한 집단이라는 것을 드러내는 것으로 해석되기 때문이다. 이러한 분리정책이 합법적으로 시행될 때, 그 영향은 더 크다. 열등감은 아이가 배우려는 동기 부여에 부정적인 영향을 미친다. 그러므로, 합법적으로 인정되는 분리정책은 아이들의 교육적, 정신적 발달을 늦추고, 인종이 통합된 학교 시스템에서 그들이 받을 수 있는 혜택의 일부를 박탈하는 경향이 있다.

(...중략...)

우리는 공교육에서 ‘분리하지만 평등하다’는 원칙은 있을 수 없다는 결론을 내린다. 분리된 교육시설은 본질적으로 불평등하다.

판결문은 인종(피부색)에 의한 분리교육이 어떻게 차별이 되는지를 설명하고 있지만, 이는 장애에 의한 분리교육에도 동일하게 적용이 가능하다. 장애를 이유로 장애인을 분리교육하는 것은 장애인 집단을 열등한 존재로 서열화하고, 그 집단에 속한 장애인은 스스로를 열등한 존재로 인식하게 만든다. 이런 열등감은 장애인의 교육적·정신적 발달을 늦추게 된다. 실제로 통합교육과 관련한 많은 연구들은 분리교육이 아닌 통합교육 상황에서 장애인 학생이 더 나은 교육적 성취와 성과를 내고 있다는 것을 보여주어, 판결문의 내용을 뒷받침해주고 있다.

* 출처 : <https://nationalcenter.org/brown.html> 번역

우리가 판결문에서 또 하나 중요하게 눈여겨봐야 할 것은, 이러한 분리정책이 합법적으로 시행될 때 그 영향이 크다는 문구이다. 중앙정부, 지방자치단체, 교육청 등 정부 당국의 입장이나 정책 방향이 인권을 증진시키는 데 매우 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서, 장애인 교육 정책을 펼침에 있어, 장애인 교육의 원칙은 분리교육이 아닌 통합교육임을 명확히 하는 것은 매우 중요하다. 특수학교가 주민들에게 혐오시설로 인식되고, 이에 따른 주민반발로 특수학교의 신설에 어려움을 겪는 상황과 맞물려 장애인 교육 정책의 방향이 어디를 향해야 할 것 인지는 명확한 것 같다. 이제 질문을 통합이나 분리냐에서 어떻게 통합할 것이냐로 바꿀 필요가 있다.

Q3 장애인 학생의 어려운 행동(도전 행동)이 비장애인 학생의 수업을 방해합니다. 장애인 학생의 교육권을 보장하기 위해 비장애인 학생의 교육권이 침해되어도 되나요?

이 문제에 대해 논의하기 전에 먼저 어려운 행동이 무엇인지 살펴보자. 발달장애인의 어려운 행동이란, 개입을 필요로 하는 발달장애인의 행동양상을 나타내는 말이다. 이전에는 문제행동, 위기행동 등으로 사용되었다가, 최근에는 도전행동 또는 어려운 행동으로 그 명칭이 바뀌었다. 이와 같은 용어의 변화는 장애 개념의 변화와 그 궤를 같이한다. 장애 개념이 개인적 모형에서 사회적 모형으로 변화한 것처럼, 이 용어도 개인적 요인에 초점을 둔 문제행동(problem behavior)에서 환경적 요소를 고려한 도전행동(challenging behavior)으로 변화한 것이다. 오해하지 말아야 할 것은, 도전행동의 도전의 주체는 발달장애인이 아니라는 것이다. 발달장애인을 지원하는 지원자(학교 상황에서는 교사가 될 수 있을 것이다)에게 도전처럼 다가오는 행위란 뜻이다. 어떤 원인으로 발달장애인에게 도전행동이 나타났을 때, 발달장애인 지원자는 도전행위의 원인과 의미, 효과적인 대응 방법을 찾아야 하는데, 그것이 쉽지 않아 도전처럼 느껴진다는 의미에서 도전행위라고 부르는 것이다. 요 근래에는 ‘도전’이라는 말이 너무 큰 역경처럼 느껴지기 때문에 도전행동 대신에 어려운 행동이라는 용어로 대체해서 쓰기도 한다. 이러한 어려운 행동에는 소소하게 방해하기, 미운 말하기, 툭툭 건드리기와 같은 경미한 행동부터 욕하거나 위협하기, 소리지르거나 큰 소리로 울기, 때리거나 발로차기와 같은 심각한 행동까지 정도와 유형은 다양하다.

장애인 교육이 왜 통합교육이 되어야 하는지는 앞에 이미 서술하였다. 그런데, 통합교육의 상황에서 발달장애인의 어려운 행동으로 인해 수업이 중단된다면 이건 비장애인 학생의 교육권이 침해되는 상황이 아닐까? 이 상황은 마치 장애인 교육권과 비장애인의 교육권이 충돌한 것처럼

보인다. 인권 교육을 하다 보면 많이 받는 질문 중에 하나가 바로 이렇게 인권과 인권이 충돌할 때는 어떻게 해야 하나라는 것이다. 그런데, 인권과 인권이 충돌하는 상황이라고 부르는 것들을 잘 살펴보면, 대부분 다음 둘 중 하나이다. 첫 번째, 인권과 인권이 아닌, 인권과 권리가 충돌하는 상황이거나 두 번째, 상충되어 보이는 두 개의 권리가 사실은 구조적 결핍으로 인해 둘 다 보장되지 못한 경우이다. 발달장애인의 어려운 행동으로 인한 수업 중단은 바로 후자(구조적 결핍으로 두 개의 인권이 모두 보장되지 못한 상태)에 해당한다.

발달장애인의 어려운 행동을 마주했을 우리는 대부분 그 행동을 멈추려고만 하지, 그런 행동을 하는 원인과 감정이 무엇인지는 찾아보려 하지 않는다. 언어적 표현이 어려운 발달장애인에게 어려운 행동은 세상과 의사소통하는 방식 중 하나이며, 자신의 내적 상태나 욕구를 표현하는 방법이다. 그렇다고 발달장애인의 어려운 행동을 그대로 둘 수는 없다. 발달장애인의 어려운 행동이 강화되거나 빈도수가 높아지면, 타인과의 상호작용이 어려워지기 때문이다. 중요한 것은 발달장애인에게 발달장애인의 어려운 행동의 강도나 횟수는 줄이고, 타인과 긍정적인 상호작용을 할 수 있도록 대체 행동을 알려주는 것이다. 이러한 것이 가능하기 위해서는 발달장애인 학생에 대한 적절한 교육적 지원이 필요하다. 학교에서 발달장애인의 어려운 행동의 강도가 세고, 잦다는 것은, 발달장애인에 대한 적절한 교육적 지원이 이뤄지고 있지 않다는 의미이기도 하다. 즉, 발달장애인의 교육권이 제대로 보장되고 있지 못하고 있다는 것이고, 이로 인해 비장애인의 교육권도 제대로 보장받지 못한다는 것이다.

한편, 발달장애인의 어려운 행동이 정말 비장애인의 교육권을 침해하고 있는가도 살펴볼 필요가 있다. 교육에 있어서 지식과 기술을 습득하는 과정도 중요하지만, 그에 못지않게 혹은 그보다 더 중요한 것은 세계에 대한 태도와 가치를 배우는 것이다. 나에 대한 자존감, 타인에 대한 존중, 인간의 존엄성, 다양성에 대한 이해와 인정, 공동체에 대한 참여, 공존과 연대 등이 그러한 것이다. 발달장애인 학생은 우리사회의 소수자이고, 비장애인 학생은 우리사회의 다수자이다. 우리사회의 다수자이기 때문에 알지 못했던, 소수자에 대한 사회적 차별과 억압에 대해 비장애인 학생들은 발달장애인 학생을 통해 배울 수 있다. 발달장애인 학생은 자신을 통해 우리사회의 억압과 차별을 드러내고 이를 비장애인 학생들과 함께 해결함으로써 우리사회의 다양성, 포용성을 확장시키는 주체로 자리매김된다. 이처럼 발달장애인 학생과 비장애인 학생이 함께 있는 통합교실이야말로, 세계에 대한 태도와 가치를 배울 수 있는 최고의 교육현장인 것이다. 따라서 발달장애인의 어려운 행동이 비장애인의 교육권을 침해한다는 말은 교육을 지식과 기술의 습득 차원에서

만 바라봤을 때 성립이 가능한 이야기이다.

지금까지 발달장애인의 어려운 행동으로 인해 장애인의 교육권과 비장애인의 교육권이 충돌하는지 꼭 살펴보았다. 발달장애인의 어려운 행동은 발달장애인에 대한 교육적 지원이 부족하기 때문에 발생하는 일로, 발달장애인의 교육권 확보를 통해, 적절한 지원이 필요한 일이다. 교육상 황에서 발달장애인의 존재는 오히려 비장애인의 교육권을 보장하는 역할을 한다. 만일 발달장애인이 비장애인의 교육권을 침해하고 있다고 주장한다면, 이는 발달장애인의 교육권이 제대로 보장되고 있는지, 혹은 비장애인의 교육이 반쪽짜리 교육은 아닌지 살펴볼 일이다.

참고문헌

김도현, 『장애학의 도전』, 오월의 봄, 2019.

통계청(2010), 「사용자를 위한 ICF 활용 길잡이」

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2011), 「Nationaler Aktionsplan 1.0 : Gemeinsam Einfach Machen」

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2016), 「Nationaler Aktionsplan 2.0 : Der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)」

Deutsches Institut für Menschenrechte, 『Menschenrechte - Materialien für die Bildungsarbeit· Modul 4 Behinderung und Inklusion』 Berlin : DIMR, 2015.

Lachat, M. A.(1988). The independent living service model: Historical roots, core elements, and current practice. Center for Resource Management.

Rizzi, E.(2006), Der Sozialpionier Bengt Nirje ist gestorben : ein Leben im Zeichen des Normalisierungsprinzip. Curaviva : Fachzeitschrift Band (Jahr): 77. Heft 6.

Rohrmann, E.(2010), Körperhandeln und Körpererleben. Multidisziplinäre Perspektiven auf ein brisantes Feld. Bielefeld: Transcript.

United Nations(2006), Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Treaty Series, NEW YORK : UN.

Waldschmidt, A.(2005), Disability Studies: Individuelles, soziales und/oder kulturelles Modell von Behinderung?. Psychologie und Gesellschaftskritik.

World Health Organization(1980), 「International classification of impairments, disabilities, and handicaps. A manual of classification relating to the consequences of disease」 Geneva: WHO.

World Health Organization(1997), 「International classification of impairments, activities, and participation. A manual of dimensions of disablement and functioning., Beta-1 draft for field trials」 Geneva: WHO.

World Health Organization(2001), 「International Classification of Functioning, Disability and Health」, Geneva: WHO.

웹사이트

“비마이너, 국가주도 탈시설 추진, 스웨덴은 이렇게 해냈다.” (2017. 09. 18 검색) <국가주도 탈시설

추진, 스웨덴은 이렇게 해냈다 < 사회 > 기사본문 - 비마이너 (beminor.com)

Gebärdensprache im Kindergarten (caritas.de) Online-Handbuch: Inklusion als Menschen-

recht: 1945 bis 1994: Nachkriegsdeutschland, BRD und DDR (inklusion-als-menschen-

recht.de)

토의하기

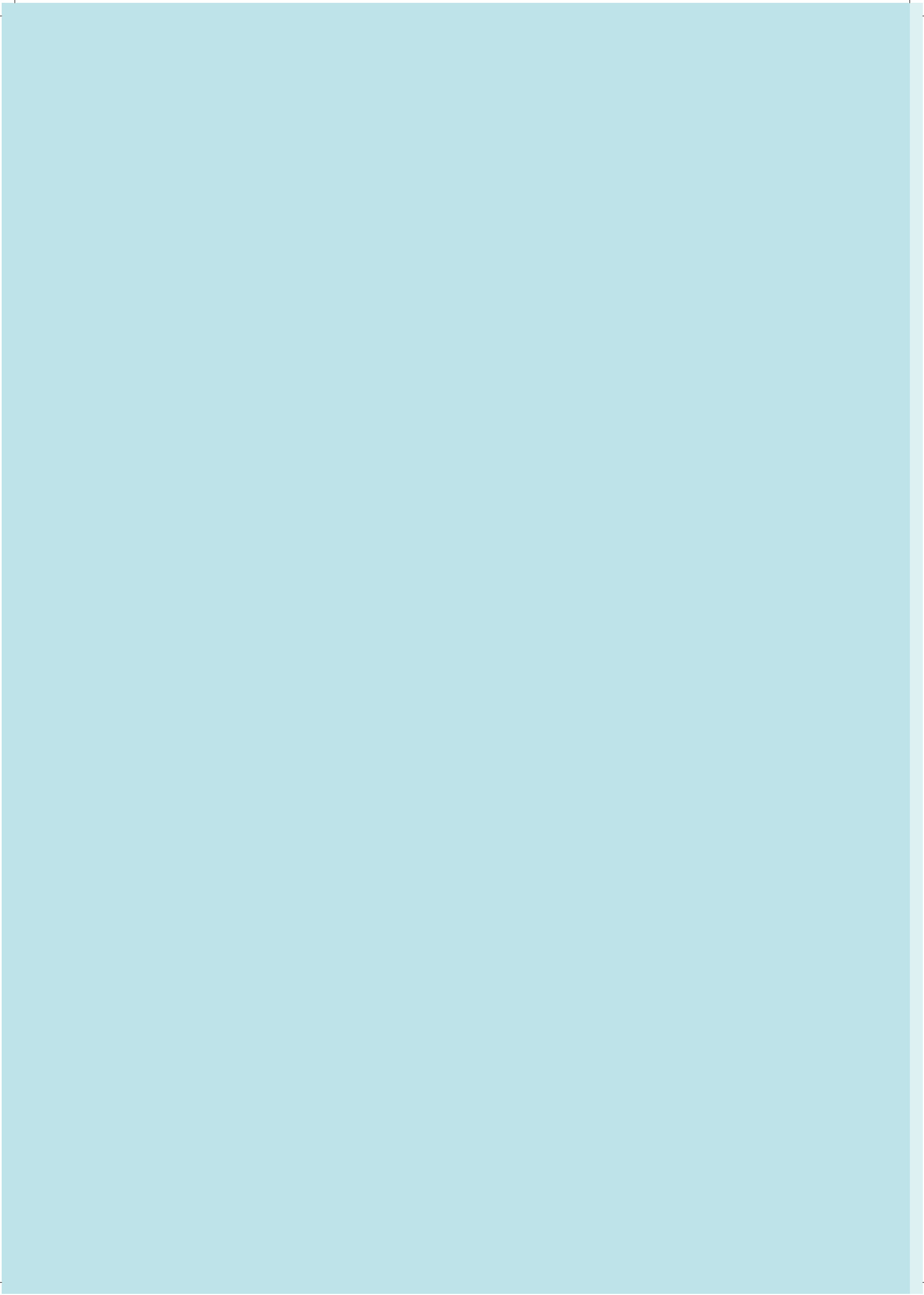
다음 주제로 토의에 참여하시기 바랍니다.

주제 1 나는 장애를 가진 사람을 나와 함께 지역사회속에서 살아가야 하는 그리고 살아가야 할 진정한 연대의 파트너로 보고 있는가? 아니면 장애를 가진 사람이 안쓰러워 배려해야 할 대상으로 보고 있는가?

주제 2 출퇴근 시간에 휠체어로 이동하시는 분이 버스를 타게 되어 승차가 늦어져 차안의 많은 승객들이 짜증을 내는데 그 중에 한 분이 "몸이 불편하면 집에나 있지, 왜 나와서 다른 사람을 불편하게 하느냐?"라고 하였다. 나는 이런 상황이 되면 어떻게 반응하고 대응할까?

주제 3 권력관계의 비대칭성으로 사회적 약자의 위치에 처한 이들에게 주는 적극적인 우대 조치를 역차별이라 인식하는가 아니면 이런 조치가 장애가 없는 사람을 기준으로 설계된 사회의 장벽이 완전히 없어질 때까지 취해져야 하는 것으로 인식하는가?

주제 4 신체적, 정신적(심리적) 장애를 가지기 때문에 육체적으로나 정신적으로 부담이 훨씬 많음에도 불구하고 집앞의 일반학교를 두고 2~3시간 거리의 특수학교로 진학하는 문제에 대한 당신의 생각은 무엇인가?



이슈 6

#기후위기

“

“선생님이 하신 말씀대로 일회용품을 줄이고, 대중교통을 이용하고, 전 등도 꺼보았는데, 왜 기후 위기는 날이 갈수록 심해지나요? 우리가 여러 노력을 하는데도 왜 상황은 더 심해지기만 하는지 제대로 된 설명을 듣고 싶습니다.” 우리는 이 학생들의 관심과 의문들에 대해 어떻게 대답할 수 있을까? 앞으로 기후 위기의 문제를 짚어야 할 학생들에게 무엇을 교육해야 할까?

”

기후위기와 인권, 그 해법의 재발견

오기출 (사)푸른아시아 상임이사

“기후변화는 인권의 문제입니다. 기후변화는 인간의 권리에 참담한 영향을 끼치기 때문만이 아닙니다. 기후변화는 인간이 만든 현상이고 정부의 개입으로 완화될 수 있는 것이기 때문입니다.”

- 쿠미 나이두, 국제앰네스티 사무총장*

기후위기와 인권은 어떤 관계가 있을까? 최근까지도 학계와 전문가들 사이에서 기후위기와 인권은 다른 분야로 여겨져 왔다.[†]그런데 이미 기후위기가 발생한 현장에서 인권과 기후변화는 긴밀하게 연결되어 있었고, 또 긴급하게 해결해야 할 핵심적 사안이었다.

필자는 1998년 이후 23년간 몽골, 미얀마, 필리핀 등의 기후위기 현장에서 기후운동가로 활동하면서 기후위기의 가장 큰 피해 계층은 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약한 사람들이라는 것을 확인해 왔다. 몽골의 경우, 기후위기가 원인인 ‘조드’(몽골어로 대재앙)로 2002년 1천만 마리, 2010년 1천만 마리의 가축이 죽자 유목민들은 기후난민이 되어 도시로 떠났다. 이때 고향을 떠나지 않고 남은 이들은 주로 여성, 아동, 장애인, 노인들이었다. 이들은 가축이 죽고 풀과 물이 사라진 땅에서 기후변화의 피해를 온몸으로 버텨야 했다.

2013년 10월 말 필리핀에 불어온 슈퍼 태풍 ‘하이옌(HAIYAN)’으로 6천 명 이상 사망하고, 480만 명이 재산과 집을 잃었다. 이때 젊고 힘이 있는 남성들은 도시로 떠났지만, 현장에는 여성과 아이들이 남았다. 상황을 악화시킨 것은 필리핀의 결혼 제도, 즉 혼인신고를 할 때 정부에 돈을 내야 하는 현실 때문이었다. 돈 때문에 혼인신고를 하지 않은 남성들은 가족을 떠나 도시로 떠났지만

* Amnesty international, “Climate Change and Human Rights”, 국제앰네스티 홈페이지에서

† 『탄소사회의 종말』(21세기북스, 2020)을 쓴 대표적인 인권학자인 조효제 교수 스스로도 기후위기를 인권문제로 받아들이게 된 것이 2015년 이후 비교적 최근임을 밝히고 있다.

돌아오지 않는 경우가 많았다.* 이런 현실적인 문제와 함께 기후위기 현장에서 여성과 아동은 가장 큰 피해자이고 보호가 필요했다.

현장의 이런 긴급하고 취약한 상황과 달리, 인권기구와 단체들이 기후위기 현안을 인권 현안으로 수용하는 데는 시간이 필요했다. 이 과정은 그동안 분리되어 활동해온 기후대응 활동가들과 인권활동가들이 공동으로 함께 활동을 시작하면서 구체화하였다고 볼 수 있다.

2011년 개최된 유엔아동권리위원회(UNCRC) 총회에서 기후대응 NGO인 ‘푸른아시아’는 활동가를 파견해서 기후현장에서 아동 인권을 호소하고, ‘국제앰네스티Amnesty’와 같은 인권단체들과 여성, 아동의 인권 현안을 논의했다. 그런데 당시 국제 인권기구와 단체에게 기후위기 현안은 매우 낮은 것이었다.†

결정적으로 2019년 9월 23일 UN 총회 기간에 뉴욕에 모인 ‘기후청년활동가’들에 의해 기후위기와 인권은 함께 논의되었다. 이것은 ‘미래 세대의 인권’의 문제로 제기되었지만, 기후위기와 인권을 같은 자리에 놓고 해법을 모색했다는 점에서 의미가 크다.

세계 각지에서 모인 8세에서 17세 ‘기후청년활동가’ 16인은 온실가스의 80%에 책임이 있는 주요 20개국(G20)을 당사국으로 하는 탄원서를 제출한다. 이때 유엔아동권리위원회(UNCRC), 유니세프(UNICEF) 등 다양한 인권단체들이 공동으로 “기후위기로 인해 미래 세대의 권리도 위기에 처해 있다.”라고 선언한다.‡ 우리는 이 사건으로 기후위기로 인한 인권의 문제를 다시 생각하게 되었다.

2019년 9월, 우리나라 학생들이 금요일에 학교를 결석을 하고 길거리에 나와 ‘기후위기 해결에 정부가 소극적이다, 책임져 달라’는 시위를 했다. 이 학생들은 교육청 앞까지 행진하며 기후위기 교육을 받게 해달라는 성명서를 교육감들에게 전달했다. 학생들은 자신들의 행동 사유를 지금처럼 기후위기가 계속되면 10년 뒤, 20년 뒤 청소년들이 가장 큰 피해를 보는데, 기후위기로 앞으로 어떤 일이 벌어질지 알고 싶기 때문이라고 전했다.

기후위기 활동현장에서 학생들을 만나 이야기를 나누다 보면 종종 이런 질문을 받는다.

* 오기출, 『한 그루 나무를 심으면 천 개의 복이 온다』, 사우, 2017.

† UNCRC, “Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention: concluding observations, Republic of Korea”, 2011. 당시 유엔아동인권협약 58차 총회에서 아동 인권과 기후위기에 대한 여러 현안을 푸른아시아를 대표해서 ‘Mr. Ross’가 제안했지만, 아동의 권리만 반영, 기후위기 이슈는 전혀 반영되지 않았다. 당시에는 국제 인권기구들이 기후위기 이슈에 대한 이해가 없었다고 볼 수 있다.

‡ Earth Justice, “16 young people file UN Human Rights complaint on Climate Change”, 2019.9.23.

“선생님이 하신 말씀대로 일회용품을 줄이고, 대중교통을 이용하고, 전등도 꺼보았는데, 왜 기후 위기는 날이 갈수록 심해지나요? 우리가 여러 노력을 하는데도 왜 상황은 더 심해지기만 하는지 제대로 된 설명을 듣고 싶습니다.”

우리는 이 학생들의 관심과 의문들에 대해 어떻게 대답할 수 있을까? 앞으로 기후위기의 문제를 짚어줘야 할 학생들에게 무엇을 교육해야 할까? 아울러 길거리로 나온 이 학생들을 교실로 데려오려면 어떻게 해야 할까?

이 요청에 대한 응답이었는지, 2022년부터 기후위기에 대응하는 ‘생태전환 교육’이 학교교육과정에 포함된다. 이제 우리는 학생들이 던진 의문에 대답을 찾아야 할 때인 것이다. 지난날 국제인권기구와 인권단체가 기후위기를 수용한 것처럼 학교 현장의 교사도 인권의 관점에서 기후위를 이해할 필요가 있다. 아울러 생태전환 교육의 진전과 실천을 위해 교육청, 학교, 교사들과 기후위기 활동가들의 협력이 요구된다.

생태전환 교육

기후위기 비상시대, 인간과 자연의 공존과 지속 가능한 삶을 위해 개인의 생각과 행동 양식뿐만 아니라 조직문화 및 시스템까지 총체적인 전환을 추구하는 교육.*

1 기후위기에 대한 이해

1) 기후위기는 나와 먼 이야기일까?

시내 한 서점 검색엔진에서 ‘북극곰’을 입력하면 『북극곰 고미의 환경 NGO 활동기』 등 845종의 책과 영상 자료가 쏟아진다. 우리는 기후변화를 이야기할 때 너무나 쉽게 북극과 북극곰을 연결 짓는다. 물론 작가들은 북극곰이 살 수 없는 지구라면 사람도 살 수 없다는 것을 말하려고 했을 것이다. 그러나 이러한 접근에는 분명 문제가 있다. 기후위기를 내 문제로 가까이 느끼기보다 북극곰이 사는 북극에서 벌어지는 나와 동떨어진 이야기로 느끼게 하는 것이다. 결국 ‘북극은 내가

* 서울특별시교육청(2021), 「2021 생태전환교육 기본 계획」.

가기에 너무 멀고, 우리 살기도 바쁘는데 북극곰에 어떻게 관심을 가질 수 있나?’ 하고는 나의 문제에서 멀어지고 마는 것이다.

과연 그럴까? 기후위기는 그저 여름에 기온이 올라 불볕더위로 불편한 정도이고, 지구 저 편의 북극곰의 이야기고, 나와 상관없는 먼 이야기일 뿐일까?

필자에게는 이영수(48세, 가명)라는 대학 후배가 있다. 그는 기후위기가 자신과 전혀 상관없다고 믿고 살아왔다. 2013년 그동안 다녔던 회사생활을 접고 귀농을 했다. 약 5억의 돈을 투자해서 감 농장을 인수하고 콧감을 만들어 돈을 벌고자 했다. 그는 열심히 일해서 2015년쯤 되면 1억 원을 벌 수 있을 것이라고 했다. 그런데 2015년 이영수는 돈을 벌기는커녕 1억 3천만 원의 빚을 졌다. 그 이유는 무엇일까?

사정은 이랬다. 2015년 6월 이후, 그해 여름에 내려야 할 비가 40%밖에 내리지 않았다.* 이영수는 은행에서 돈을 빌려 관정을 파서 지하수를 개발했다. 그럭저럭 겨우 감 농장에 물을 주고 살렸는데, 문제는 가을에 발생했다. 콧감을 만들기 위해 감 껍질을 벗겨 창고에 넣어 말리는데, 9, 10월에 비가 내리기 시작했다.†

콧감에 곰팡이가 생기면서 부지런한 농부 이영수의 삶은 무너져내렸다. 그 후 2019년까지 계속된 가뭄과 2020년 6월 이후 54일간 계속된 폭우는 이영수의 재기를 불가능하게 했다. 이 기간 동안 이영수처럼 빚쟁이가 된 농부와 어부들은 수도 없이 많다. 기후위기가 원인이었다. 기후위기를 북극곰의 문제로 생각했고, 멀게만 느꼈던 이영수. 그리고 이영수와 같은 피해를 입은 사람들에게 기후위기는 무엇일까? 이 일을 겪은 사람들에게 기후위기는 생존의 문제이다.

2) 기후위기 어디까지 왔나?

너무 빠른 기후위기 진행 속도

현재 기후위기는 진행 속도가 너무 빠르다. 세계기상기구(WMO)는 지난 2018년에 산업혁명 대비 지구 평균 온도가 1°C 올랐다고 했는데, 2년 6개월 만인 2021년 1월 1.25°C 상승을 발표했다.‡ 현

* YTN, 「사상 최악의 중부 가뭄… 원인과 전망은?」, 2015. 6. 18

† 대전지방기상청, 「충북 기상 보고」, 2015년 10월 기상을 평년보다 온도는 높고, 강수량은 많다고 함. 2015. 11. 2

‡ Copernicus, “A year of slowdowns, but not for global warming”, Euronews,green, 2021

재 기후위기 진행 속도가 급격히 빨라졌다는 것은 세계 곳곳에서 발생하는 기후위기 비상상황을 통해서도 알 수가 있다.

2021년 8월 5일자 『워싱턴포스트』는 지구촌 기후를 결정해온 대서양 해류의 순환이 정지할 위기에 처했다는 기후학자들의 연구를 보도했다. 과학자들은 현재 해류가 응급실에 들어온 환자와 같은 상태이고, 일어나서는 안 될 사건임을 강조한다. 이러다 인류가 수호해야 할 온난화 마지노선인 1.5℃ 상승도 머지않았다. 지구온도 1.5℃가 오르면 남극이 본격적으로 녹기 시작하며 해수면 상승이 본격적으로 올라가면서 연안에 위치한 대도시들이 물에 잠기고, 강력한 폭풍 해일에 노출될 것이다.*

1.25℃ 상승으로 올해 지구촌은 유례없는 기후위기에 시달리고 있다. 미국과 캐나다, 유럽과 터키의 폭염과 산불, 홍수가 발생했고, 아시아에서도 심각한 홍수와 폭염이 이어졌다. 즉, 지구촌 전체가 심각한 기후위기 상황에 직면하고 있다. 또, 시베리아에서 2021년 7월에 210건이나 발생한 산불은 국경을 넘어 몽골 울란바타르를 연기의 도시로 만들고 있다.

이렇게 지구 온도가 올라가고 산불이 자주 나는 것은 화석연료 시대, 즉 탄소시대가 만든 온실가스가 원인이다. 1990년대 지구촌에서 이산화탄소의 발생량은 224억 톤이었는데 2013년 358억 톤[†], 2019년에는 430억 톤으로 늘어났다.[‡] 지구촌의 온실가스는 1990년대에 비해 200억 톤이 늘어났다.

지구촌의 온실가스 증대는 기후위기에 가장 안전하다고 여겨졌던 독일과 유럽연합(EU), 미국 등 선진국들에게도 심대한 영향을 주고 있다. 독일과 유럽, 미국에는 천 년에 한 번 있을 정도의 기후위기로 인한 홍수와 폭염이 발생하면서 이제 인간의 삶이 안전하지 않다는 것을 드러냈다. 문제는 앞으로 이런 극단적인 기후위기는 지구촌 어디에서든 일상화된다는 것이다.

기후위기는 왜 무역위기로 치달을까?

기후위기가 심화되면서 지구촌의 대응 속도도 빨라지고 있다. 그중 가장 눈에 띄는 것은 한편으로 탈탄소 시대로 전환하기 위한 주요 국가들의 움직임이고, 다른 한편 이를 위해 무역에 온실가스 감축을 연결시키는 것이다. 구체적으로 어떤 모습으로 나타나는지 살펴보자.

* IPCC, "Global Warming of 1.5℃, special report", 2018

† World Bank, "Chart: Global CO2 Emissions 60% Rose between 1990 and 2013", 2017. 4. 21

‡ Carbon Brief, "Global fossil-fuel emission up tp 0.6% in 2019 due to China", 2019. 12. 4

첫째, 본격적인 탈탄소 시대로의 전환이다. 2021년 1월에 취임한 미국 바이든 정부는 취임 첫 날 트럼프가 거부했던 파리기후협정 참여를 공식화하면서 지구촌 기후 이슈를 주도하는 운전자가 되겠다고 선언했다. 아울러 4월 22일 지구의 날을 맞아 바이든 정부는 중국, 유럽연합(EU), 영국, 일본, 우리나라 등 지구촌 40개국의 정상들을 초청해 기후정상회담을 주도했다. 이 회담을 통해 주요 선진국들이 2030년 온실가스 감축 목표를 대거 상향—미국(50%), 유럽연합(EU)(55%), 일본(46%), 영국(68%)—하여 발표하면서 본격적으로 지구촌 탈탄소의 시대를 천명하였다. 이를 의식해서 우리나라도 그동안 전혀 준비하지 않았던 2030 온실가스 감축 목표를 상향 발표하겠다는 선언과 신규 석탄발전소 수출 금융 지원 중단을 약속했다. 이제 지구촌에는 탈탄소의 시대가 열렸다.

둘째, 탄소국경세(Carbon border tax)다. 2021년 7월 14일 유럽연합(EU)은 2030년 온실가스 55%를 줄이는 계획인 ‘핏포55(Fit for 55)’를 발표한다.* 여기서 유럽연합은 2023년 시작해 2026년부터 집행을 예고하는 탄소국경조정제도(CBAM)를 구체화했다. 이는 유럽으로 수입되는 상품에 포함된 온실가스와 유럽에서 생산된 상품의 온실가스를 비교하여 그 차이만큼 탄소국경세를 부과한다는 것이다. 유럽에 수출하는 나라가 스스로 온실가스를 기준에 맞추어 줄이지 않을 경우 유럽연합에 탄소국경세를 지불해야만 한다. 각 나라가 진행하는 탄소배출권 거래제가 있다고 해도 유럽연합의 기준에 따라야 하고, 기준에 미달할 경우 탄소국경세를 부과한다. 관세 기준은 유럽연합의 탄소거래 가격이다.

유럽연합의 탄소국경세는 이후 미국에도 영향을 주어 미국 민주당이 주도하여 탄소국경세 법안을 제출했다. 앞으로 탄소국경세는 일본은 물론이고, 현재 탄소국경세에 반발하는 것처럼 보이는 중국으로도 확산될 것이다. 중국 역시 탄소국경세를 통해 무역 주도권을 염두에 두고 있다. 왜냐하면 이미 2014년 11월 미국과 중국은 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회담에서 무역에 온실가스 조항을 포함시킨다고 이미 합의한 바가 있기 때문이다.

세계무역기구(WTO)도 탄소국경세를 반대할 이유가 없다고 전문가들은 바라보고 있다. 국제적인 에너지 시장조사 기관인 블룸버그신에너지파이낸스(Bloomberg NEF)는 2021년 7월 25일 「기후 행동, 그것은 무역이다」라는 문건을 통해 WTO 20조가 환경적인 이유로 수입 제한 조치를 가질 권리가 각 나라들에게 있다는 것을 보고하고 있다.† 이제 공짜 탄소가 사라지고 있다.

* Interreg Europe, “Commission launches the Fit for 55% package”, 2021. 7. 22

† Leibreich, “Climate Action-It’s The Trade, Stupid”, 2021. 6. 25

“탄소세를 당신의 나라에서 내어 해결하거나 아니면 우리나라에 내라”는 것이 탄소국경세의 도입 취지다.

기후위기, 왜 우리나라에는 산업과 노동의 위기로 나타날까?

우리 정부와 산업계는 ‘우리나라가 유럽연합(EU) 탄소국경세 적용 대상에서 면제되어야 한다’는 취지의 서신을 유럽연합(EU)에 보냈다. 이유는 우리나라가 유럽연합(EU)처럼 탄소배출권 거래제를 시행하기 때문이란단다.

그러나 이것은 받아지지 않을 것이다. 우리나라는 2021년부터 탄소배출권 거래제 법에 따라 해당하는 기업들과 기관들에게 유상 할당 10%를 부과하도록 되어 있다. 그런데 이것도 지켜지지 않고 있다. 결국 탄소배출권을 통한 우리 산업계의 온실가스 감축 투자는 진행되지 않고 있다고 봐야 한다.

그런데 유럽연합(EU)의 유상 할당은 2013년 이후 57%이고, 2026년부터 매년 유상 할당을 10%씩 늘려 2035년에는 발생하는 온실가스에 대해 100% 유상할당을 하겠다는 목표다. 모든 온실가스에 가격을 매겨 공짜 탄소를 없애겠다는 것이다. 현재 우리나라의 탄소배출권 거래제는 유럽연합(EU)의 기준에 미치지 못하고 있고, 그 차이만큼 탄소국경세를 지불해야 한다.

기후정상회담 이후 전 지구적으로 기후위기 대응을 강화하고 있음에도, 우리나라 정부와 산업계는 이렇다 할 적극적인 대응책을 내놓기보다는 눈치 보기만 하면서 소위 늘 하던 대로 (Business as Usual) 안이하게 대처하는 태도를 보인다. 하지만 그동안 수출에 의존해온 철강, 석유화학, 시멘트 등의 산업은 기후위기 앞에서 견디기 힘든 생존의 위기에 처할 것이다. 이는 해당 산업만이 아니라 이 산업에 종사해온 노동자들과 그 가족들, 그리고 이들에 의존해온 지역경제를 위협에 빠뜨릴 것이다.

우리나라의 경우 제조업의 위기는 시장과 국가의 위기로 갈 가능성이 크다. 이유는 제조업에서 만드는 공산품이 우리 무역의 90%를 차지하기 때문이다.*

지구촌은 탈탄소의 길을 찾고 있고 이를 위해 경쟁하고 있지만, 우리나라는 여전히 탈탄소의 길 밖에서 서성거리고 있다. 탄소 시대의 중심에 있었던 우리나라가 탈탄소 시대에는 주변국으로 전락할 수 있다.

* 바츨라프 스미, 『숫자는 어떻게 진실을 말하는가?』, 강주현 옮김, 김영사, 2021, 123쪽.

2 기후위기와 인권의 현실: 사례를 중심으로

기후위기의 급습, 땅을 빼앗기는 사람들

2021년 8월 25일 영국 BBC방송은 아프리카 동쪽 섬 ‘마다가스카르’에 수십만 명의 주민들이 기후위기로 인한 ‘기근Famine’으로 대재앙을 맞이했다고 보도했다. 이를 요약하면 농사에 의존해온 마다가스카르는 4년간 비가 내리지 않았고, 많은 사람들이 굶어 죽는 가운데 남은 사람들은 메뚜기와 선인장으로 연명하고 있다. 아울러 식량 가격은 3~4배 치솟고, 사람들은 식량을 사기 위해 자신의 땅을 팔고 있다.*

그런데 원주민들이 굶주리고 있는 마다가스카르에 끊임없이 땅을 임차하려는 국가와 기업들이 있다. 식량을 수입하는 국가와 기업들이다. 특히 ‘마다가스카르’의 경작지 임차국에는 우리나라도 포함되어 있다.†

해외 식량 투자의 딜레마

기후위기는 지구촌의 식량 문제로 연결된다. 한국 농촌경제연구소 한석호 선임연구위원에 따르면, 과거에는 7~8년 또는 10년 주기로 국제 식량 가격 등락이 있었지만 2008년 이후에는 그 흐름이 3.2년, 1년으로 점점 짧아지고 있다고 한다‡. 물론 그 원인 중 가장 심각한 것은 기후변화다. 이러한 상황은 저개발국의 토지 임차 문제, 이른바 대자본들이 주도하는 해외 식량기지 확보를 촉발시켰고, 이로 인해 저개발국 주민들에 대한 토지 수탈 문제가 제기되기 시작했다.

2008년 11월 21일자 로이터통신과 11월 23일자 타임§지를 비롯해 영향력이 있는 국제 언론은 한국이 최빈국에서 토지 수탈을 하고 있다는 비난 기사를 내보냈다. 언론들은 한국 기업인 ‘대우로지스틱스Daewoo Logistics’가 아프리카 동남부에 있는 마다가스카르 공화국 1만 3천km²의 땅을 경작지로 99년 장기 임대 협상 중임을 발표했다. 그 규모는 경상남도의 1.2배이고 벨기에 땅의 절반에 해당한다. 대단히 큰 땅을 한국의 기업이 2/3는 옥수수 생산을 위해, 1/3은 바이오 연료를 얻

* BBC, “Madagascar on the brink of climate change-induced famine”, 2021. 8. 25.

† Grain, “The Daewoo-Madagascar land grab: Ten years on”, 2018. 11. 19. 한국 기업 대우로지스틱스는 10년 전 마다가스카르에서 철수했지만, 이름만 바꾸어 지금도 나타나 땅을 찾으려 다닌다.

‡ 특히 2008년 이후 그 변동성이 더욱 심화되고 있다. 국제 곡물 시장은 ‘얇은 시장(thin Market)’으로 교역량은 생산량의 10% 내외이며, 수요에 대해 가격 반응이 비탄력적이어서 생산량이 조금만 바뀌어도 가격이 크게 변동하게 된다. (한석호, 2012년)

§ Vivienne Walt, “The Breadbasket of South Korea: Madagascar”, Time, 2008.

기 위한 해외 경작지로 임대하려고 했다.

당시 대우는 한국의 식량안보Food Security를 위해 미개간지를 사용하겠다고 했지만, 국제사회의 반응은 냉담했다. 유엔식량농업기구FAO에 따르면 이 규모의 땅은 마다가스카르 경작지의 절반에 해당한다고 한다. 세계 3대 옥수수 수입국이면서 경작지가 부족한 한국이 찢어지게 가난한 열대 섬나라인 마다가스카르에서 식량을 한국으로 가져가기 위한 조치라고 했다. 아울러 당시 주변국은 기후변화와 건조화, 사막화의 확장으로 십수 개의 가난한 나라 주민들이 치솟는 식량가격을 지불하지 못해 곤경에 처한 상황이었다. 그래서 마다가스카르도 인구 2천만 명 중 70%가 빈곤선 이하의 수입으로 고통받고 있었는데, 마침 세계식량계획WFP이 마다가스카르에서 어린이들을 위한 학교 급식 계획을 실행하고 있었다.

대우 로지스틱스의 행동은 언론들에 의해 마다가스카르 주민들에게도 부족한 식량을 한국으로 가져가는 식량 수탈 행위로 지목되었다. 이를 계기로 아프리카에서 식량과 바이오 연료를 생산해온 영국의 기업인 선-바이오 연료Sun Biofuels, 스위스의 네슬레 등 유럽의 농업 기업, 중동과 중국의 기업들이 아프리카 토지와 주민의 식량을 수탈하는 대표적인 기업들로 비난을 받았다*.

여기에 대해 아프리카 진출 기업들은 아프리카의 개발기회development opportunity임을 항변한다. 예컨대 수백만 명의 아프리카 농부들은 비료와 기본 농기구, 연료와 운송 장비를 구입할 돈이 부족하기에 효과적으로 농사를 지을 수 없고, 농산물을 시장에 내놓지 못하고 있다. 그래서 저개발국의 정부가 현명하게 교섭을 한다면 해외 기업들이 아프리카를 개발해서 농민들에게 이익을 줄 수 있음을 호소했다†. 결국, 대우 로지스틱스의 경우, 이듬해인 2009년 마다가스카르 대통령이 바뀌면서 계약이 좌절된다‡.

* 2009년 FAO의 조사에 의하면 가나, 에티오피아, 마다가스카르, 수단 등지에서 지난 5년간 해외 국가와 체결한 농지투자 계약은 영국 전체 경작지 규모와 맞먹는 250만ha에 달한다고 한다. 사우디아라비아 기업 하드코는 당시 수단에서 밀 6만 톤을 생산, 조인트 벤처 자나트는 아프리카에 4,000만 달러를 투자했다. 중국도 아프리카에 2,000개 기업을 진출시켰다. 중국의 경우 아프리카 투자가 독재정권의 금고만 채워주고 있고, 일자리의 경우 중국인의 채용을 우선시하고 아프리카 국가의 실업난 해소에 도움이 되지 못하고 있다는 불만이 터져 나오는 실정이다. (FAO, 2009년)
2018년에 이르러 500개 계약으로 우리나라 면적의 3.7배인 37만km²를 차지하고 있다. (Grain 2018년)

† The Breadbasket of South Korea: Madagascar (Time Vivienne Walt, 2008년)

‡ 한국 정부와 지자체들은 2008년 곡물 파동 이후 식량 안보에 대한 위기를 느끼고 해외 농업 개발에 나섰지만 준비 부족으로 이렇다 할 실적을 올리지 못했고, 2009년부터 2013년 해외 농업 개발 추진비로 1,000억 원 이상을 썼다고 한다. (김민주, 2014년)

토지 수탈^{Land Grab}인가, 개발 기회^{Development Opportunity}인가?*

정치적으로 윤리적인 논쟁으로까지 비화된 이 문제의 배경을 살펴보면 이렇다. 유엔사막화방지협약(UNCCD)의 보고에 의하면, 기후변화로 인해 지구촌에서 매년 대한민국의 1.2배 면적에 해당하는 12만㎢의 경작지와 방목지가 사막화되어 사용할 수 없게 된다고 한다. 아울러 사막화로 인한 농업과 유목 생산량 손실은 매년 420억 달러(약 42조 원)를 넘고 있고, 110개 나라 21억 명이 직접적으로 피해를 입고 있다. 유엔의 통계에 따르면 2050년대 지구촌의 인구는 90억 명이 되는데, 현재보다 100%의 경작지와 방목지가 늘어나야 인류가 생존할 수 있다고 보고 있다.[†]

이미 예견되는 식량위기에 대해 대규모 기업들이 반응을 보이는 것은 다음과 같은 이유로 분석된다. 농업분야의 이익이 급속한 식량 가격 상승으로 예상된다는 점, 화석연료를 대체하는 바이오 연료의 수요가 급증된다는 점이다.

그런데 문제는 다른 데서 발생한다. 어쩌면 언론들이 강조한 토지 수탈은 복잡한 상황의 일부일 수 있다. 기업들에 관한 토지 수탈 논쟁이 진행되는 동안, 세계식량기구(FAO)가 중심이 되어 여기에 대한 좀 더 자세한 조사를 진행한다. 그 결과 2009년 5월 25일 「토지 수탈인가, 개발기회인가^{Land Grab or development opportunity}」라는 보고서를 공식적으로 발행한다. 이 보고서를 통해 중요한 사실들이 드러나는데, 요약하면 이렇다.[‡]

- 빈곤 국가들의 토지를 해외 기업들이 빌리면서 기업 투자에 대한 책임, 사회 기반시설 개발, 고용 등에 대한 복잡한 점들이 평가되어야 함에도 해당 정부와 기업들이 거래 과정에서 매우 간단하고 단순한 계약서를 만들어 처리하고 있었다.
- 기업들은 수입이 높고 시장에 접근이 쉬워 부가가치가 높은 토지를 원하게 된다. 문제는 그런 땅들의 경우 주민들이 점유하고는 있지만, 정부에 등록되어 있지 않은 토지들이 많다. 이로 인해 해외투자기업과 지역공동체는 심각한 분쟁을 만들어낼 수 있다.
- 토지 투자를 원하는 나라들의 다수가 지역 주민의 권리와 공동체의 이해, 생계와 복지를 방어해낼 수 있는 법적인 또는 제도적인 장치를 갖고 있지 않다.

* FAO를 중심으로 2009년 5월 25일 “Land Grab or development opportunity?” 보고서가 나오면서 이 문제는 국제사회에 공식적으로 문제제기 되었다.

† 유엔사막화방지협약은 2020년 사막화로 인한 피해 현황을 정리한다. (UNCCD, 2020년)

‡ 2000년대 초반까지만 해도 소작 문제는 소규모 농가가 땅을 빌리는 형태를 취했지만, 식량 안보 문제가 제기되자 소작은 빈곤 국가에 대해 대규모 자본이 해외 식량 투자를 하기 위한 형태로 바뀌었다. 그 결과 식량 확보보다 금융적 관심으로 기울며 개발에 대한 진지한 모색보다 투기적인 성격으로 드러났다. (FAO, 2009년)

- 따라서 토지를 빌려주는 나라와 투자 기업 사이에 진행된 거래는 기업들이 해당 정부의 부패에 기여하면서 주민들을 배제하고 환경을 더욱 악화시키는 일에 기여할 소지가 있음을 동 보고서는 밝히고 있다.

결국 현재 대규모 기업들의 해외 식량 투자는 환경과 빈곤을 개선하기보다 오히려 저해하는 요소로 작용하고 있고, 이것이 현실이다.

기후위기로 증가하는 기후난민

기록 1 - 기후위기가 촉발한 시리아 전쟁

필자는 2005년, 국제회의에서 시리아 출신의 기후운동가 ‘핫산’ 씨를 만났다. 첫인상이 넉넉하고 마음씨 좋은 아저씨였다. 당시에 시리아 사람들을 만날 때마다 그와 인상이 비슷했다. 핫산 씨는 그 이유를 시리아가 땅이 기름져 먹고 살기가 좋아 여유롭게 보일 수 있음을 인정했다.

티그리스-유프라테스강이 지나가고 이른바 젖과 꿀이 흐르는 땅, 시리아. 그런데 왜 시리아는 2011년 이후 전쟁의 소용돌이에 휩싸이면서 660만 명의 주민들이 고향을 떠나 이 나라 저 나라를 떠돌아다니는 난민이 되었을까?^{*} 그것은 2006년부터 시작한 심각한 가뭄이 원인이다. 기후위기로 인해 시리아 역사에서 900년 만의 최악의 가뭄이 발생했다. 재앙은 2010년까지 장기적으로 진행이 되었다. 이 가뭄으로 식량의 2/3가 사라지고 가축 85%가 굶어 죽었다.[†] 시리아 대통령은 이 시기에 식량, 물, 연료 보조금을 중단했다.

이것은 시리아와 이라크 사이의 마을에 있었던 ISIS(작은 규모의 이슬람국가라는 뜻을 가짐)라는 테러 조직에게 기회를 주게 된다. ISIS는 자신들이 확보한 자금으로 피해 지역에 식량을 배급하고 학교를 지으면서 지지를 얻게 되고, 급격히 세력을 팽창시킨다. 도시로 이주하지 않은 남성들을 ISIS 대원으로 확보하고, 이라크와 시리아를 지나가는 티그리스-유프라테스강의 댐을 점령하기도 한다. 이렇게 물에 대한 통제권도 ISIS가 확보해 갔다.[‡] 시리아 전쟁은 이처럼 기후위기가 원인인 ‘가뭄’에서 시작되어 극단적인 식량부족, 빈곤과 전쟁, 테러, 난민 문제가 복합적으로 얹혀 만들어진 산물이다.

2018년 이후 ISIS가 후퇴하면서 전쟁이 끝났지만, 시리아로 돌아온 사람들은 거의 없다. 유엔

^{*} DW, “How climate change paved the way to war in Syria”, 2021. 2. 26. 국제앰네스티는 시리아 주민 660만 명이 난민이 되어 나라를 떠났다고 밝힌다.

[†] DW, “How climate change paved the way to war in Syria”, 2021. 2. 26

[‡] DW, ISIS는 티그리스-유프라테스강의 모술댐, 팔루자댐만이 아니라 시리아 내 수자원을 확보함.

난민기구(UNHCR)에 따르면 시리아를 떠난 660만 명 중 2019년까지 시리아로 돌아온 사람들은 82,500명이라고 한다.* 전쟁 난민은 전쟁이 끝나면 집으로 돌아갈 수 있지만, 시리아 난민은 가뭄으로 삶의 터전이 파괴되어 돌아갈 수 없는 것이다. 전형적인 기후난민의 특징이다.

시리아 문제는 생태 복구와 주민의 삶을 복구하는 것에 달려 있다. 그래서 물과 에너지 인프라를 다시 복구하는 것이 긴급하다. 문제는 아사드 시리아 대통령과 동맹을 맺고 있는 러시아와 터키는 어느 누구도 이 재건과 복구사업에 투자를 하지 않는다는 사실이다.† 집을 떠나 고향에 돌아오지 못하는 650만 명의 시리아 난민의 인권은 기후위기 현안을 해결하면서 해법을 만들 수 있다. 그래서 기후위기와 인권은 동전의 양면이라고 할 수 있다.

기록 2 - 가축을 잃은 몽골 유목민들

2020년 몽골자연환경관광부 조사에 따르면 몽골은 최근 60년간 기온이 2.24°C 상승했다고 한다. 그 결과 한반도의 7.4배에 해당하는 국토의 78%에서 사막화가 진행되고, 887개의 강, 1,166개의 호수, 2,069개의 샘과 연못이 사라졌다.‡

몽골에서의 기후변화는 특히 유목민들에게 치명적이다. 2002년 겨울, 몽골을 덮친 영하 40도가 넘는 한파로 인해 1,100만여 마리의 가축이 죽고, 이로 인해 12,000여 가구가 삶의 터전을 잃었다. 2010년 2월부터 4월까지 석 달간 몽골에서 750만 마리의 가축이 굶어 죽었다. 그 해 2월부터 이상기후로 인한 폭설이 계속되면서 20~40센티미터의 눈이 몽골을 덮쳤고, 특히 눈보라를 포함해 영하 50도의 극단적인 한파가 몰려와 가축들이 풀을 찾지 못해 굶어 죽었다. 이로 인해 단 석 달 만에 9천 가구, 4만 3천 명의 기후난민이 발생했다.§. 그 이후 지속적으로 기후난민들이 발생하여 2021년 현재 기후난민은 몽골 인구(320만 명)의 20%인 60만 명에 이르고 있다.

몽골의 기후난민들은 더 이상 유목 생활을 할 수 없게 되어 결국 도시로 떠났다. 가축을 잃은 유목민들에게 당장의 생존이 급할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 도시로 간 기후난민들에 대해 몽골 정부는 따로 거주할 곳을 마련해주지 못하고 있다. 그러다 보니 이들은 도시 주변에 거주지

* DW, 위의 기사

† DW, 위의 기사

‡ 원래 몽골은 1990년 초에는 사막이 전체 국토의 46% 정도였다. 20년 동안에 사막화 면적이 78%로 늘어나게 된다. 몽골의 사막화 확장으로 몽골은 한반도에 오는 황사와 미세먼지 발원지가 된다. (Institute of Geoecology in Mongolia, 2014년)

§ 몽골에서 가축이 죽고 환경 난민들이 발생해 유엔은 국제사회에 도움을 요청하지만 별로 반응이 없었다. 변방에 위치한 몽골이 겪은 이중적 피해라고도 할 수 있다. (Jaehoon, Lee Ph. D, 2012년)

를 구성해서 모여 산다. 이들은 영하 40도까지 내려가는 추운 겨울에 음식과 연료를 구하기 위해 쓰레기 더미를 뒤지며 살아간다.

몽골 수도 울란바타르 시 송강하이르항 구에는 다수의 기후난민들이 모여 살고 있다. 이제 여섯 살 정도의 어린이들이 움직이는 청소차에 올라가 위험하게 고철과 파지를 줍는다. 어른들은 작은 야산처럼 생긴 쓰레기장에서 고철과 비닐과 파지를 줍는다. 이것이 기후난민들이 자신의 자존심을 지키는 거의 유일한 생존 수단이다.

기록 3 - 세계 기후변화 두 번째 피해지역 미얀마

2008년 5월 2일 새벽, 미얀마 남부 인도양 해변으로 밀려들어온 태풍 ‘나르기스’로 인해 바닷물의 수위가 5미터 이상 올라갔다. 지난 100년간 미얀마에는 태풍이 오지 않았다. 주로 인도양에서 발생한 태풍 사이클론은 이웃 나라인 방글라데시로 갔다. 그러나 태국, 미얀마, 라오스, 인도네시아 일대에서 발생한 기후변화는 태풍의 진로를 바꾸었다. 미얀마를 향해 태풍이 나아간 것이다. 이로 인해 인도양과 접한 에이어워디 삼각주와 인근 섬에 살던 13만 4천 명의 주민들이 사망했다. 인도 기상 당국이 보낸 나르기스의 위험성에 대해 4월 30일 전달을 받은 미얀마 기상청 툰루윈 Tun Lwin 박사. 그는 정부 당국에게 주민들을 긴급하게 대피시켜야 한다고 요청했지만 묵살되었다. 희생자들의 다수는 힘이 없는 어린이들과 부녀자들이었다.*

2013년 3월, 미얀마 남부 ‘나르기스’ 피해지역을 방문한 기록은 다음과 같다. 나르기스로 피해를 입은 지역에는 2008년 이후 태풍이 매년 발생했지만 태풍 대피소는 100만 명이 사는 지역에 고작 두 개밖에 없었다. 피해지역을 재건하는 데 10년 이상 걸림에도 재건을 위한 국제 구호 기구는 존재하지 않았다. 현장에는 나르기스 당시 국제적인 지원을 받아 활동한 몇 개의 미얀마 국내 시민단체들이 쓸쓸히 남아 있었다.

툰루윈 박사에 따르면 기상이변에 해당하는 엘니뇨 El Nino와 라니냐 La Nina 현상이 1980년대에는 5년 또는 7년 주기로 발생했다고 한다. 그러나 최근에는 매년 혹은 2년 주기로 발생한다고 한다. 아울러 미얀마 중부 건조지역 중 대한민국 면적에 달하는 87,000km²가 건조화와 사막화로 피해를 입고 있다. 인구 1,500만 명이 거주하고 있고, 2,500mm의 비가 내렸던 이 지역은 현재 극심

* 2013년 3월 툰루윈 박사를 인터뷰하면서 알게 된 것은 미얀마에는 나르기스와 같은 태풍도 문제가 되지만, 더 큰 문제는 중부 미얀마의 건조화가 더 긴급하고 취약하다는 점을 강조했다. 이대로 내버려둘 경우 20년, 30년 뒤 미얀마는 미국의 텍사스와 같은 사막화 지역으로 변화할 것이라고 경고했다. 과거에 비해 미얀마 중부지역의 강수량이 10~50%로 줄어들면서 식량안보와 물 문제가 새로운 도전으로 제기되고 있다. (오기출, 2013)

한 건조화와 사막화로 1,500만 명의 인구 중 80% 이상의 농촌 인구들이 영향을 받으며 생활하고 있다.*

집으로 돌아갈 수 없는 기후난민들

현재 유엔난민기구가 인정하는 '난민'이란 인종, 종교, 민족, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적인 의견을 이유로 박해받을 수 있는 사람들을 말한다[†]. '기후난민'이란 환경 악화로 생활의 기반을 잃은 사람들이다. 그런데 기후난민은 인종, 종교, 민족, 정치적인 이유 등으로 박해받는 사람들이 아니라는 이유로 국제사회에서 난민으로 인정받지 못하고 있다. 이것이 기후난민의 문제를 악순환의 상황으로 몰아가고 있다.

1980년대 이후 본격적으로 기후난민 문제가 드러난 이후 40년이 지났다. 그런데도 기후난민이 국제사회에서 난민으로 공식화되지 않는 이유는 무엇일까? 무엇보다도 기후변화를 일으킨 선진국들이 기후난민을 공식적으로 인정할 경우 선진국으로 돌아올 책임이 핵심으로 보인다. 문제는 기후난민들이 기후변화를 직접적으로 일으킨 책임이 없다는 사실이다. 실제로 기후변화를 일으킨 선진국, 그리고 산업화된 국가들이 기후난민에 대한 책임이 있다.

전쟁난민들은 전쟁이 끝나면 집으로 돌아갈 수 있지만 기후난민은 환경의 악화로 삶의 기반을 잃어버렸기 때문에 돌아갈 집이 없다.

그들은 어디로 가야 하는가?

유엔난민기구는 2021년 매년 기후난민이 지구촌에 2천만 명 이상 발생한다고 밝히고 있다.[‡] 그러나 실제로는 정확한 집계할 수 없는 현실이다. 또, 현재 기후변화로 인해 지구촌의 28억 인구가 기후난민이 될 수 있는 위험지역에 거주하고 있다. 삶의 터전을 잃어버리고 집으로 돌아가고 싶어도 되돌아갈 수 없는 사람들이 앞으로 늘어날 것이다.

그동안 인류 문명을 도약시킨 산업화, 대량 생산, 대량 소비가 이제는 거꾸로 인류 문명과 지구 생명의 붕괴를 촉진시키고 있다. 지구생명이 위기에 처하고, 기후난민이 빈곤의 덫에 갇힌 상태에서 나머지 인류는 안전하게 살아갈 수 있을까? 여기에 대해 인류는 답을 해야 한다.

* Dr. Tun Lwin, 2013년

† 이는 한국 정부가 준용하는 난민 기준이기도 하다.

‡ 유엔난민기구 UNHCR, 2021, <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.htm>

기후위기로 인한 불평등 피해 계층

국제앰네스티는 기후위기로 누가 가장 취약하고, 불평등으로 인해 더욱 고통받게 될 것인지 다 음과 같이 유형별로 정리하고 있다.*

◆ 선진국과 개도국의 불평등

저지대, 소규모 섬나라와 저개발국들은 이미 최악의 상황이다. 마셜제도의 사람들은 일상적으 로 발생하는 폭풍과 해일로 집과 생계가 무너지고 있다. 유럽과 북미에 폭염이 발생하고 있지만, 2018년 파키스탄처럼 44°C에도 노동자들이 작업을 해야 하는 개도국들에서 발생하는 폭염의 피 해가 훨씬 강력하다.

◆ 인종과 계급 간 불평등

기후위기와 화석연료 오염물질에 의한 영향을 보면 유색인종과 저소득 계층이 취약하다. 북미의 경우, 주로 가난한 유색인종이 사는 지역 근처에 화력발전소와 정유공장이 있고, 이들이 유독한 공기에 노출되어 있다. 이들에게 현저하게 호흡기 질환과 암 발생이 많고, 특히 흑인의 경우 공기 오염으로 인한 사망률이 미국 일반인보다 3배 높다.

◆ 젠더 간 불평등

성인 여성들과 소녀들은 기후위기가 발생한 지역에서 무시당하거나 피해를 보는 경향이 있다. 기 후위기에 대응하여 이들은 가장 취약한 계층으로, 자신을 보호하거나 회복할 기회를 갖는 것이 더 어려워지고 있다.

◆ 세대 간 불평등

미래 세대는 당장 정부가 행동하지 않는다면 지속적으로 조건이 악화되어 갈 것이다. 특히 기후 위기로 공동체를 떠난 경험을 한 어린이들은 신진대사, 심리, 자기 개발에도 고통을 받고 있고, 이것은 어린이들에게 특히 해롭다.

* Amnesty international, Climate Change and Human Rights, 국제앰네스티 홈페이지에서

◆ 공동체 간 불평등

원주민들에게 기후위기는 가장 큰 영향을 준다. 이들은 기후위기에 취약한 변방에 거주하고 있고, 이들의 생계와 문화적 정체성은 주로 자연과 땅에 의존하고 있다. 기후위기로 생태계가 무너지면 이들의 삶도 무너진다.

3 인권에 기반한 접근(Human Rights Based Approach)

인권에 기반한 접근이 나온 배경

2015년 인류는 마침내 두 가지 합의를 한다.

하나는 2015년 12월 '유엔기후변화총회'에서 '파리기후협정'을 합의한다. 이것은 임박한 기후위기를 해결하기 위해 지구 온도를 산업혁명 이전 대비 2°C 상승 이하로 제한하거나 가급적 1.5°C 상승으로 제한하자는 합의다. 파리기후협정은 개도국과 최빈국의 기후위기 적응, 기후피해국에 대한 '손실과 피해'에 대한 해결을 합의한다. 이것은 기후피해 지역의 인권문제 해결을 하자는 합의다.

다른 하나는 9월 '유엔총회'에서 2030년까지 17개 목표, 169개의 세부 실행 목표를 갖춘 '지속 가능한 발전목표'(SDGs)를 합의한 것이다.

유엔개발계획(UNDP)은 SDGs의 목표와 세부 실행 목표 90%가 인권조항이기 때문에 인권에 기반한 접근을 해야 함을 밝혔다. 결국 기후위기 해결과 SDGs의 목표를 실행하는 데 인권에 기반한 접근은 가장 중요한 핵심이다. 문제는 이 원리가 그냥 나온 것이 아니라 수많은 시행착오를 거쳐서 나왔다는 점이다. 왜 인권에 기반한 접근이 기후위기와 인권위기를 해결하는 돌파구가 되는지를 살펴보자.

유엔과 세계은행의 실패: 밀레니엄개발목표MDGs의 실패

2012년 5월 21일 세계은행연구소World Bank Institute가 '녹색무역'이라는 주제로 개최한 세미나에 필자가 발표자로 참여했을 때다. 필자가 발표한 주제는 '기후변화 피해지역 몽골에서의 주민 자립과 생태복원 모델'이었고, 이 주제의 토론자로 세계은행연구소의 기후변화 담당자가 함께했다. 그런데 토론자로 참여한 세계은행연구소 담당자가 의외의 이야기를 털어놓았다. 그는 2000년 이후

10년 이상 세계은행이 ‘밀레니엄개발목표’를 달성하기 위해 개발도상국의 기후변화 대응과 빈곤 저감을 위해 막대한 규모의 예산을 쏟아부었다고 말했다. 그런데 세계은행은 성과를 얻지 못했다는 것이다. 세계은행은 지구촌의 현안인 개발도상국의 경제개발과 빈곤저감, 기후변화 대응활동 등을 지원하는 다자간 개발은행이다. 아울러 다양한 나라에서 파견한 유능한 전문가들이 활동하고 있다. 이런 대단한 세계은행이 막대한 재원을 투자하고 성과가 없다는 것은 무엇을 뜻하는 것일까? 발표가 끝나고 식사를 함께 하면서 세계은행연구소 담당자에게 자세히 물어보니 요지는 이랬다.

10년 이상 세계은행이 기후변화 피해지역인 개발도상국에 전문가를 보내 피해지역이 필요로 하는 것을 조사하고, 계획을 세웠다고 한다. 이 계획에 따라 학교도 지어 주고 병원도 짓고 약도 보냈다. 그런데 이것은 현지 주민들의 의존도를 높였고, 정작 현지에 사는 기후변화 피해 주민들의 생계 개선과 인식 증진, 역량 개발에는 실패했다고 말했다. 이런 이유로 세계은행이 성과가 없다고 했고, 결국 성과의 기준은 주민들의 역량 개선, 생계 개선, 인식 증진에 있음을 강조했다.

2013년 6월 19일 런던에 소재한 톰슨 로이터 재단에서 김용 세계은행 총재도 같은 맥락으로 발표를 하고 있었다. 김용 총재는 개발도상국의 기후변화 대응과 빈곤저감을 위해 세계은행이 많은 지원과 투자를 했는데 성과가 없었다고 회고했다. 당시 그는 개발도상국의 빈곤 현장에서 전문가들이 태양광이나 설치하자고 하는 따분한 대답이나 했다고 말했다. 그러면서 주민들이 기후변화를 이해하거나 주민들에게 필요한 변화를 만드는 데 전문가들이 돕지 못했다고 강조했다. 아울러 그는 피해지역 주민들이 참여하는 풀뿌리 활동의 성과를 만드는 것이 정작 필요한 과제인데도 결과를 만들지 못했다고 성찰하고 있었다.*

유엔과 세계은행의 지난 경험과 평가의 핵심은 무엇일까? 그것은 피해 주민들이 스스로 문제를 해결할 역량을 갖추는 점과 지원 주체들도 주민들의 삶의 개선, 역량 개발에 관심을 가져야 한다는 점이다. 이것은 인권에 기반한 접근의 배경이고 핵심이다.

* Laurie Goering, “Climate change will reshape world ‘in our lifetimes’-World Bank President, 2013. 6. 19

시리아 난민 지원을 위해 만든 요르단협정의 실패*

2016년 2월 런던에서 영국, 독일, 쿠웨이트, 노르웨이, 유엔이 참여해 요르단 정부와 함께 요르단에 거주하는 67만 명의 시리아 난민을 위한 협정을 맺는다. 시리아 난민들이 유럽연합(EU)으로 이주하는 데에 위협을 느낀 유럽의 나라들이 모여 최초로 시리아 난민을 위한 정부 간 지원 모델을 만든 것으로, 이것이 요르단Jordan 협정이다.

이 협정의 요지는 요르단 정부의 시리아 어린이들을 위한 공교육을 실시(12만 6천 명), 성인들에 대한 노동 허가(20만 명 허가)이다. 대신 유럽과 유엔은 요르단의 교육과 산업 활성화를 위해 3년간 원조 120억 달러(14조 원), 차관 400억 달러(46조 원) 제공을 약속했다. 아울러 요르단 18개 산업지에서 유럽연합(EU)으로 가는 수출품에 대한 무역 기준을 완화시켜 주는 것이었다.

그러나 520억 달러(약 60조 원)를 쓴 이 계획은 철저하게 실패한다. 그 이유는 무엇일까? 협약의 효율성을 위해 시리아 난민 당사자들을 협약 과정에서 배제한 것이 가장 큰 이유다. 시리아 난민 문제를 요르단에서 해결할 수 있다고 생각했지만 공교육은 제대로 작동되지 않았고, 노동 허가도 제대로 이루어지지 않았다.

공교육의 경우 요르단 정부가 학교를 늘리지 않고 문제를 해결하다 보니, 오전은 요르단 학생들이 수업을 받고, 오후에 시리아 학생들이 수업을 받았다. 밤이 되어 집으로 돌아가면서 시리아 학생들은 폭력에 노출되거나 납치의 대상이 되기도 했다. 학교가 멀 경우 교통비가 없어 학교를 포기하기도 했다.

노동 허가인 경우, 노동 허가증은 주었지만, 이동의 자유를 허락하지 않았다. 대다수 공단이 시리아 난민들의 거주지와 멀기 때문에 사실상 일자리로 연결되지 않았다. 특히 여성에 대한 차별이 심해 여성에 대해서는 노동 허가증이 4%만 허용했을 뿐이다. 이것은 여성 차별과 젠더 문제를 야기했다. 아이를 데리고 온 여성들이 전체 시리아 난민의 25%를 차지하고 있었지만, 이들 대다수는 이렇게 소외되었다.[†] 결국 당사자들의 결정이 아니라 요르단 정부와 유럽의 필요성에 의해 시작했을 뿐, 인권에 기반한 접근을 하지 않은 사례다.

* ODI, "The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts", 2018. 2. 8. ODI가 요르단 컴팩트를 기획, 이후 이에 대한 평가를 진행했고, 이들의 평가에 근거

† Alexander Betts, "Our refugee system is failing. Here's how we can fix it", TED, 2016. 2

인권에 기반한 접근의 5개의 기둥? * (PANEL)

기후위기 현장에서 피해 당사자가 직접 참여하고, 의사결정을 하고, 책임지는 것을 보장함으로써 성공적으로 당사자가 문제해결을 하도록 돕는 원리다. 이는 사회적, 경제적, 환경적인 변화에 기여한다. 따라서 의무를 이행하는 차원에서 의무보유자(duty bears)와 권리를 주장하는 권리보유자(rights bears)로 당사자를 정의하고, 이들 간의 협력을 만들어 가는 접근 방식이기도 하다.

※ 5개의 기둥으로 구성되어 있고, 이를 PANEL이라고 함

- 참여(Participation): 자신에게 영향을 주는 결정에 참여하도록 한다.
- 책무(Accountability): 권리 기준들이 침범되고 있는지를 모니터링할 수 있는 시스템, 기준을 어기는 사람에 대해 어떻게 그가 책임지고 해결할 것인지에 대한 규칙을 정한다. 법, 정책, 처리 절차들이 있다.
- 비차별성(Non-Discrimination and Equality): 문제해결과정에서 차별성이 없어야 한다.
- 자기결정권(empowerment): 권리의 주체로서 주민, 피해 당사자의 결정을 우선한다.
- 적법성(Legality): 국제협약이나 국제인권법을 따라야 한다.

4 인권에 기반한 접근 사례

전환의 당사자로서 시민의 재발견

우리나라 정부는 2020년 그린뉴딜과 탄소중립을 선언했다. 2021년에는 탄소중립위원회도 만든다. 그런데 그린뉴딜, 탄소중립이 시민들에게는 현실적으로 체감이 안 되고 있다. 왜 그럴까? 시민들의 지지가 없는 것이 가장 중요한 이유 중 하나로 보인다.

2020년 12월 이후 우리나라 정부는 탄소중립 전략을 작성하면서 총론으로 지역과 민간이 주도하는 ‘아래로부터의 길(bottom up)’을 이야기한다. 총론은 맞다. 그런데 구체적인 실행 전략과 이행 계획에서는 시민들의 기획과 결정 과정이 빠져 있다.[†] 그래서 2020년 7월, 2021년 7월에 정부가 주도하고 대기업들이 함께 만든 계획이 ‘한국판 그린뉴딜’이고, 시민들은 교육과 홍보의 대상이다.

기후위기 대응에서 인권에 기반한 접근을 하기 위해 우리가 찾아야 할 길은 지역과 시민이 주도하는 진짜 ‘bottom up’ 방식이다.

* Scottish human Rights commission: an introduction, “Human Rights Based Approach”, www.scottishhumanrights.com

† 관계부처합동(2020), 「2050 탄소중립 추진전략」, 환경부(2021), 「2021년 환경부 탄소중립 이행계획」.

이를 위해 시민들이 자기 자리를 찾아야 한다. 2020년 10월 ‘행복실현지방정부협의회’와 ‘사단법인 국민총행복포럼’이 공동으로 7개 지역 12,000명을 대상으로 주민의식을 조사한 내용을 보면 우리나라 시민들의 기후변화 불안감은 6.1점(10점 만점)으로, 주거비 불안(5.1점)보다 더 높다. 이것이 기후위기에 대해 시민들이 갖고 있는 현 수준의 공감대다. 물론 이런 불안감을 행동으로 즉각 이행하지는 않는다.

문제는 그린뉴딜, 탄소중립으로의 전환 실패 시 시민들이 가장 큰 피해를 본다는 점이다. 그러므로 시민들이 기후문제 당사자로서 자신의 미래 결정권을 갖도록 도와야 한다. 이것은 기후위기와 인권을 재발견하는 과정이기도 하고, 탄소중립의 시민적 지지를 확보하는 길이기도 하다. 이를 위해 국제적으로 시야를 넓혀 우리나라를 다시 볼 필요가 있다.

바이든 정부 기후대응 정책: 기후대응 예산 40%를 시민공동체에 투자

먼저 바이든 정부에서 배워야 한다. 2021년 3월 하순, 바이든 정부는 기후대응을 위한 이른바 일자리 계획(인프라 계획)에 예산 2조 2,500억 달러를 발의했다. 그중 40% 이상을 기후피해자들의 혜택을 위해 투자한다고 밝혔다. 4,000억 달러(약 450조 원)는 노인돌봄사업, 2,000억 달러(약 220조 원)는 저소득 계층의 에너지효율화 주택 개량 사업에 투자한다. 기후위기로 피해를 입는 취약한 공동체들에 예산을 쓸 수 있도록 설계했다. 이래야 시민참여 전환의 길이 열린다.

뉴욕주 그린뉴딜, 기후 리더십 목표는 공동체 보호

바이든 정부의 시민공동체 예산 40% 발상은 어디서 나왔을까?

우선 뉴욕주가 제정한 ‘기후 리더십과 공동체 보호법’^{climate leadership and community protection act}에서 시작한다. 뉴욕주 시민들의 기후대응 노력은 10년 전부터 시작되었다. 2014년 당시 쿠오모 뉴욕주 지사가 온실가스를 줄이는 것에만 목표를 둔 기후변화법을 통과시키려고 할 때, 뉴욕의 시민공동체들과 이들을 지원하는 단체*들이 항의를 하고 캠페인과 조직을 시작했다. 2019년 6월에는 ‘기후 리더십과 공동체 보호법’이 통과된다. 뉴욕주는 그린뉴딜 예산의 최대 40%를 기후시민공동체에 배정하고, 이를 법으로 보장하고 있다.

뉴욕주의 기후 리더십의 목표는 시민공동체 보호에 있다. 그리고 시민공동체가 사업을 결정

* 워킹 그룹으로 불림. 명칭은 뉴욕 리뉴(New York Renews)

하고 직접적인 혜택을 얻는다. 2021년 현재 뉴욕주 인구 1,900만 명 중 50%인 950만 명이 속한 공동체들이 뉴욕주 그린뉴딜 사업에 참여하고 있다. 참여 주민들은 그린뉴딜 사업으로 지원을 받아 지붕에 태양광을 설치하고, 여기서 생산된 전기는 주민의 것이 된다.

‘기후스마트공동체climate smart community’로 불리는 이들 시민공동체들이 대표를 구성하고, 스스로 의사결정을 하고, 기획과 사업 실행, 입찰 결정 등을 직접 진행한다. ‘뉴욕 리뉴’라는 종교, 사회경제, NGO들로 구성된 워킹 그룹은 현장 전문가들로, ‘기후 리더십과 공동체 보호법’에 의해 법적인 지위를 갖고 시민공동체들을 지원한다.*

몽골 바양노르 모델: 기후위기와 일자리를 함께 해결

푸른아시아의 사례다. 몽골 울란바타르에서 서쪽으로 200km 떨어진 바양노르 읍촌이 있다. 원래 대초원 지역이었지만 갑작스런 기후변화로 물이 사라지고 풀이 사라지고, 2002년에는 몽골 전역에서 1,000만 마리의 가축들이 동사하는 사건이 발생했다. 가축을 잃게 되자, 2,000여 명의 주민들 중 50%가 기후난민이 되었다. 그중 700명은 무작정 도시로 갔고, 거기서 극단적인 빈곤의 덫에 갇혀 살아야 했다.

2006년 1년 동안 (사)푸른아시아는 바양노르를 조사하고, 주민자립모델을 실행하기 위한 계획을 세웠다. 그리고 지역에서 40가구, 200여 명의 기후난민들을 지원을 시작했고, 이들이 사막화된 모래땅 30만 평에 숲을 만들기 시작했다. 우여곡절 끝에 모래땅에 나무를 심고, 차츰 농사도 짓고, 과일나무들을 기르면서 난민들이 경제적으로 자립하는 길을 만들어 가고 있다.

푸른아시아는 이 주민들에게 1)교육 2)컨설팅 3)필요 자금 지원 4)정부와의 소통 지원을 했고, 주민들이 공동체(초기에는 주민공제회, 이후 주민협동조합으로 전환)를 구성해 필요한 의사결정을 했다. 조림, 농사, 과일나무 재배, 판매, 공동기금 적립은 모두 주민들이 직접 했다.

그런데 6년 뒤인 2013년, 바양노르 군수와 부자들은 주민들이 만든 100ha(30만 평)의 숲 근처에 집을 짓기 시작했다. 그리고 토지사용 허가권을 가진 군수는 이 숲을 차지하기 위해 주민들이 요청한 토지사용 연장 허가를 취소시킨다. 2013년이 바로 토지사용 승인 연장을 하는 해였기 때문이다.

기후난민은 그 사회에서 가장 취약하고 힘이 약한 존재들, 힘 있는 자들에게 대들면 자신들만

* <https://climatesmart.ny.gov/> 뉴욕주 워킹그룹인 뉴욕리뉴(New York Renews)와 시민공동체의 활동을 자세히 소개하고 있다

다친다고 생각해온 사람들이다. 이들이 처음에는 거의 6개월간 움직이지 않다가 땅을 뺏기지 직전에 움직인다. 40가구가 땅을 뺏기면 모든 것을 잃는다는 절박한 심정으로 유목민 회의, 마을 의회에 호소를 시작하면서 땅을 뺏으려는 자들과 전투를 한다. 이 과정에서 지방자치단체장을 탄핵하는 여론이 형성되기 시작하고, 마침내 지역의 단체장은 손을 들고 토지사용 허가 연장을 해낸다.

만일 푸른아시아라는 국제 NGO가 이곳에서 생태복원만 했다면, 숲을 빼앗기고 그동안의 노력이 헛수고로 사라졌을지도 모른다. 하지만 주민공동체는 이런 공동의 행동과 경험을 통해 자신들의 정체성을 확인하고 자신들의 터전을 지킬 힘도 얻게 된다. 이 모델은 현재 몽골 기후난민이 발생하는 기후 현장으로 확산되고 있다.

이 바양노르 사례는 2014년 유엔이 기후위기로 위협에 처한 아시아, 아프리카 나라들이 비슷하다는 점에서 기후위기 해결의 모델 사례로 인정된다. 아시아, 아프리카의 현장에 이 모델을 권고하기 위해 유엔은 ‘유엔 생명의 토지상’ 최고상을 수여한다. 지구촌 변방의 사례가 기후위기 해결 모델이 된 것이다.

이 모델에서 얻은 주요 교훈은 주민공동체는 주민 참여만으로는 안 된다는 것, 주민 결정 empowerment, 주민 직접 소유-ownership의 확보 과정임을 확인했다는 것이다. 결정 권한과 조립지 현장에 대한 소유권을 주민공동체가 확보하는 것이 중요한 열쇠임을 깨닫게 되었다.

2021년 현재 바양노르와 같은 모델이 몽골 9개 지역에 있고, 200가구가 주민협동조합과 공제회를 구성하고 있다. 이들이 현지 지역에서 생활임금으로 노동자들을 고용하고 있다는 점에서 좋은 일자리, 녹색 일자리 효과는 확장되고 있다.

나가며

3년 전에 경상북도 봉화군 중고생들에게 강의를 한 적이 있다. 이 학생들과의 토론 과정에서 기억나는 한 학생의 발언을 소개하고 싶다.

“지금 우리나라가 온실가스를 안 줄이면,
앞으로 우리가 어른이 되어 책임져야 하는가?”

온실가스라는 쓰레기를 지금 안 줄이고 쌓아 놓다 보니 앞으로 그 쓰레기를 자기들이 어른이 되어 다 치워야 하는 것 아닌가? 하는 이야기다.

이런 의문을 가진 청소년들이 요즘 코로나19로 시위를 못하다 보니 법원으로 가고 있다. 그리고 이기고 있다. 독일에서는 2021년 4월, 연방헌법재판소가 온실가스를 지금 정부가 해결해야 한다는 결정을 했다. 이러한 청소년들이 제기하는 기후소송이 영국, 이탈리아로 확산되면서 청소년들이 소송에서 이기고 있다. 독일 헌법재판소의 결정은 온실가스 감축을 요구하고 정부가 이를 보장하는 것은 청소년들의 기본권이라는 것을 보여주었다.

국제사회에서 우리나라는 기후위기 해결에 노력을 안 하는 '기후악당 국가'로 찍혀 있다.

그래서일까? 지금 대한민국 청소년들도 법원으로 가고 있다. 청소년들은 헌법 10조의 '행복추구권'을 보장해 달라고 정부에 요구하고 있다.

우리 교사들은 기후위기 해결이 인권 문제의 핵심이고, 아울러 청소년들의 기본권에 해당되는 국제사회의 흐름을 이해하면서 미래를 이끌어갈 아이들을 잘 지도해 가야 한다.

이를 위해 이제부터 미래를 다시 만들기 위해, 그리고 현재에 대한 의문을 갖고 기후와 인권 커리큘럼을 만들면 어떨까? 함께 묻고 답을 찾아보자.

참고문헌

- 관계부처합동(2020), 「2050 탄소중립 추진전략」
- 대전지방기상청(2015), 「충북 기상 보고」
- 바츨라프 스미, 『숫자는 어떻게 진실을 말하는가?』, 김영사, 2021.
- 오기출, 『한 그루 나무를 심으면 천 개의 복이 온다』, 사우, 2017.
- 오기출(2013), 「미얀마 기후변화 현황 1차 조사」, 푸른아시아.
- 조효제, 『탄소사회의 종말』, 21세기북스, 2020.
- 카너 폴리, 『왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가?』, 마티, 2010.
- 환경부(2021), 「2021년 환경부 탄소중립 이행계획」
- Institute of Geoecology in Mongolia, 『Desertification Atlas of Mongolia』, Ministry of Environment and Green Development, 2014.
- Jaehoon, Lee Ph.D(2012), 「Combating Desertification with the Sustainable Regional Development Model: The Case of Green Asia in Mongolia」, World Bank Institute.
- ODI(2018), 「The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts」
- Statista(2021), 「Global carbon dioxide emissions 1965-2020 by region」
- Dr. Tun Lwin(2013), 「Is Our Environment Secured? Climate Perspective in Myanmar」, British Council.
- UNCCD(2014), 「Land for Life Winner 1: Green Asia Network (GAN)」, <http://newbox.unccd.int>
- UNCRC(2011) 「Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention: concluding observations, Republic of Korea」
- UNDP(2019), 「Human Rights and the SDGs- two sides of the same coin」
- World Bank(2017, 「Chart: Global CO2 Emissions 60% Rose between 1990 and 2013」
- 신문기사
- 김민주 기자, "곡물가 폭등, 재앙은 시작됐다", 한국경제매거진, 2014년 5월 9일.

김진두 기자, "사상 최악의 중부 가뭄... 원인과 전망은?", YTN, 2015년 6월 18일.

이현정 기자, "'탄소국경세' 코앞인데... 부산 기업들 막막하거나 깜깜하거나", 부산일보, 2021년 8월 5일.

한석호 기자, "국제 곡물가격 급등과 애그플레이션", 경향신문, 2012년 9월 3일.

"The Climate And Community Investment Act, An Engine Good Job Creation", Analysis by NY Renews, 2021.

"Madagascar on the brink of climate change-induced famine", BBC, 2021.

"Global fossil-fuel emission up tp 0.6% in 2019 due to China", Carbon Brief, 2019.

"How climate change paved the way to war in Syria", DW, 2021.

"16 young people file UN Human Rights complaint on Climate Change", Earth Justice, 2019.

"The Daewoo-Madagascar land grab: Ten years on", Grain, 2018.

"Land Grab or development opportunity?", London/Rome, Russel Press, IIED, FAO, JLI-FAD, 2009.

"Commission launches the Fit for 55% package", Interreg Europe, 2021.

"Global Warming of 1.5°C, special report", IPCC, 2018.

Vivienne Walt, "The Breadbasket of South Korea: Madagascar", Time, 2008.11.23.

Laurie Goering, "Climate change will reshape world 'in our lifetimes'-World Bank President", Thomson Reuters Foundation news, 2013. 6. 19.

Leibreich, "Climate Action-It's The Trade, Stupid", BloombergNEF, 2021.6.25.

웹사이트

<http://https://www.amnesty.org>

<https://climatesmart.ny.gov>

<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.htm>

<https://www.scottishhumanrights.com>

관련 단체들

기후변화정부간협의체(IPCC) <https://www.ipcc.ch>

미래를위한금요일(Fridays for Future) <https://fridaysforfuture.org>

국제앰네스티(Amnesty International) <https://www.amnesty.org>

유니세프아동인권위원회(UNICEF)

<https://www.unicef.org.uk/what-we-do/un-convention-child-rights/>

유엔아동권리협약(UNCRC) <http://uncrc.org>

유엔기후변화협약(UNFCCC) <https://ufccc.int>

유엔사막화방지협약(UNCCD) <https://www.unccd.int>

생물다양성협약 <https://www.cbd.int>

유엔난민기구(UNHCR) <https://www.unhcr.org>

청소년기후행동 <https://youth4climateaction.org>

푸른아시아 <https://www.greenasia.kr>

토의하기

다음 주제로 토의에 참여하시기 바랍니다.

주제 1 지구 온도가 1.5°C 상승, 2°C 상승, 4°C 상승함에 따라 학교가 위치한 지역 산업, 공동체들은 어떤 영향을 받을까요?

⇒ 이처럼 온도가 상승한다면 그에 대응하는 시나리오는 무엇일까요?

예) 해수면 상승으로 사라지는 마을, 양식업의 붕괴, 산불, 제조업의 붕괴로 노동자와 가족의 붕괴 현상 등

주제 2 우리 지역이 기후위기로 무너지는 산업, 피해 계층은 누구일까요?

⇒ 피해 공동체와 계층을 보호하기 위한 길은 무엇일까요?

⇒ 우리 지역에 기후위기와 인권을 해결하는 사례가 있나요? 없다면 왜 없을까요?

주제 3 우리 지역으로 떠나는 기후위기 여행은 어떨까? 학생들이 팀을 구성, 직접 조사하기

⇒ 지구 온도 상승을 막기 위해 무엇을 해야 할까?

예) 몽골 미얀마, 필리핀, 북한 등 기후위기 지역에 나무 심기 등을 지원하기, 우리 학교 지붕에 태양광 설치, 학급별 동아리 만들기, 그린 빌딩(그린 스쿨) 만들기, 집에서 에너지 줄이는 방법들을 학습, 토론, 실천하기 등 100가지 이상 있다는 마음으로 찾아보기

주제 4 인권에 기반한 접근으로 우리 학급과 학교, 지역공동체를 평가해 본다면?

⇒ 과연 청소년들의 기본권을 보호하고 있는가?

부록



참고 자료



참고자료1 세계인권선언

전 문

모든 인류 구성원의 천부의 존엄성과 동등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초이며,

인권에 대한 무시와 경멸이 인류의 양심을 격분시키는 만행을 초래하였으며, 인간이 언론과 신앙의 자유, 그리고 공포와 결핍으로부터의 자유를 누릴 수 있는 세계의 도래가 모든 사람들의 지고한 열망으로서 천명되어 왔으며,

인간이 폭정과 억압에 대항하는 마지막 수단으로서 반란을 일으키도록 강요받지 않으려면, 법에 의한 통치에 의하여 인권이 보호되어야 하는 것이 필수적이며,

국가간에 우호관계의 발전을 증진하는 것이 필수적이며,

국제연합의 모든 사람들은 그 헌장에서 기본적 인권, 인간의 존엄과 가치, 그리고 남녀의 동등한 권리에 대한 신념을 재확인하였으며, 보다 폭넓은 자유속에서 사회적 진보와 보다 나은 생활수준을 증진하기로 다짐하였고,

회원국들은 국제연합과 협력하여 인권과 기본적 자유의 보편적 존중과 준수를 증진할 것을 스스로 서약하였으며,

이러한 권리와 자유에 대한 공통의 이해가 이 서약의 완전한 이행을 위하여 가장 중요하므로,

이에,

국제연합총회는,

모든 개인과 사회 각 기관이 이 선언을 항상 유념하면서 학습 및 교육을 통하여 이러한 권리와 자유에 대한 존중을 증진하기 위하여 노력하며, 국내적 그리고 국제적인 점진적 조치를 통하여 회원국 국민들 자신과 그 관할 영토의 국민들 사이에서 이러한 권리와 자유가 보편적이고 효과적으로 인식되고 준수되도록 노력하도록 하기 위하여, 모든 사람과 국가가 성취하여야 할 공통의 기준으로서 이 세계인권선언을 선포한다.

제 1 조

모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동하여야 한다.

제 2 조

모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의 차별이 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다. 더 나아가 개인이 속한 국가 또는 영토가 독립국, 신탁통치지역, 비자치지역이거나 또는 주권에 대한 여타의 제약을 받느냐에 관계없이, 그 국가 또는 영토의 정치적, 법적 또는 국제적 지위에 근거하여 차별이 있어서는 아니 된다.

제 3 조

모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.

제 4 조

어느 누구도 노예상태 또는 예속상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도와 노예매매는 금지된다.

제 5 조

어느 누구도 고문, 또는 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 형벌을 받지 아니한다.

제 6 조

모든 사람은 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다.

제 7 조

모든 사람은 법 앞에 평등하며 어떠한 차별도 없이 법의 동등한 보호를 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 이 선언에 위반되는 어떠한 차별과 그러한 차별의 선동으로부터 동등한 보호를 받을 권리를 가진다.

제 8 조

모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여한 기본적 권리를 침해하는 행위에 대하여 권한있는 국내법정에서 실효성 있는 구제를 받을 권리를 가진다.

제 9 조

어느 누구도 자의적으로 체포, 구금 또는 추방되지 아니한다.

제 10 조

모든 사람은 자신의 권리, 의무 그리고 자신에 대한 형사상 혐의에 대한 결정에 있어 독립적이며 공평한 법정에서 완전히 평등하게 공정하고 공개된 재판을 받을 권리를 가진다.

제 11 조

모든 형사피의자는 자신의 변호에 필요한 모든 것이 보장된 공개 재판에서 법률에 따라 유죄로 입증될 때까지 무죄로 추정받을 권리를 가진다.

어느 누구도 행위시에 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 범죄 행위시에 적용될 수 있었던 형벌보다 무거운 형벌이 부과되지 아니한다.

제 12 조

어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 명성에 대한 비난을 받지 아니한다. 모든 사람은 이러한 간섭이나 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

제 13 조

모든 사람은 자국내에서 이동 및 거주에 대한 권리를 가진다.

모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.

제 14 조

모든 사람은 박해를 피하여 다른 나라에서 비호를 구하거나 비호를 받을 권리를 가진다.

이러한 권리는 진실로 비정치적 범죄 또는 국제연합의 목적과 원칙에 위배되는 행위로 인하여 기소된 경우에는 주장될 수 없다.

제 15 조

모든 사람은 국적을 가질 권리를 가진다.

어느 누구도 자의적으로 자신의 국적을 박탈당하지 아니하며 자신의 국적을 변경할 권리가 부인되지 아니한다.

제 16 조

성인 남녀는 인종, 국적 또는 종교에 따른 어떠한 제한도 없이 혼인하고 가정을 이룰 권리를 가진다. 그들은 혼인에 대하여, 혼인기간중 그리고 혼인해소시에 동등한 권리를 향유할 자격이 있다.

혼인은 장래 배우자들의 자유롭고 완전한 동의하에서만 성립된다.

가정은 사회의 자연적이고 기초적인 단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리가 있다.

제 17 조

모든 사람은 단독으로 뿐만 아니라 다른 사람과 공동으로 재산을 소유할 권리를 가진다.
어느 누구도 자의적으로 자신의 재산을 박탈당하지 아니한다.

제 18 조

모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 종교 또는 신념을 변경할 자유와, 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로 그리고 공적으로 또는 사적으로 선교, 행사, 예배 및 의식에 의하여 자신의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다.

제 19 조

모든 사람은 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 간섭없이 의견을 가질 자유와 국경에 관계없이 어떠한 매체를 통해서도 정보와 사상을 추구하고, 얻으며, 전달하는 자유를 포함한다.

제 20 조

모든 사람은 평화적인 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 가진다.
어느 누구도 어떤 결사에 참여하도록 강요받지 아니한다.

제 21 조

모든 사람은 직접 또는 자유로이 선출된 대표를 통하여 자국의 정부에 참여할 권리를 가진다.
모든 사람은 자국에서 동등한 공무담임권을 가진다.
국민의 의사가 정부 권능의 기반이다. 이러한 의사는 보통·평등 선거권에 따라 비밀 또는 그에 상당한 자유 투표절차에 의한 정기적이고 진정한 선거에 의하여 표현된다.

제 22 조

모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리를 가지며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여, 그리고 각 국가의 조직과 자원에 따라서 자신의 존엄과 인격의 자유로운 발전에 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리들을 실현할 권리를 가진다.

제 23 조

모든 사람은 일, 직업의 자유로운 선택, 정당하고 유리한 노동 조건, 그리고 실업에 대한 보호의 권리를 가진다.
모든 사람은 아무런 차별없이 동일한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리를 가진다.
노동을 하는 모든 사람은 자신과 가족에게 인간의 존엄에 부합하는 생존을 보장하며, 필요한 경우에 다른 사회보장방법으로 보충되는 정당하고 유리한 보수에 대한 권리를 가진다.
모든 사람은 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고, 가입할 권리를 가진다.

제 24 조

모든 사람은 노동시간의 합리적 제한과 정기적인 유급휴가를 포함하여 휴식과 여가의 권리를 가진다.

제 25 조

모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와, 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 가진다.

어머니와 아동은 특별한 보호와 지원을 받을 권리를 가진다. 모든 아동은 적서에 관계없이 동일한 사회적 보호를 누린다.

제 26 조

모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 최소한 초등 및 기초단계에서는 무상이어야 한다. 초등교육은 의무적이어야 한다. 기술 및 직업교육은 일반적으로 접근이 가능하여야 하며, 고등교육은 모든 사람에게 실력에 근거하여 동등하게 접근 가능하여야 한다.

교육은 인격의 완전한 발전과 인권과 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 목표로 한다. 교육은 모든 국가, 인종 또는 종교 집단간에 이해, 관용 및 우의를 증진하며, 평화의 유지를 위한 국제연합의 활동을 촉진하여야 한다. 부모는 자녀에게 제공되는 교육의 종류를 선택할 우선권을 가진다.

제 27 조

모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하며 예술을 향유하고 과학의 발전과 그 혜택을 공유할 권리를 가진다.

모든 사람은 자신이 창작한 과학적, 문학적 또는 예술적 산물로부터 발생하는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.

제 28 조

모든 사람은 이 선언에 규정된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있도록 사회적, 국제적 질서에 대한 권리를 가진다.

제 29 조

모든 사람은 그 안에서만 자신의 인격이 자유롭고 완전하게 발전할 수 있는 공동체에 대하여 의무를 가진다.

모든 사람은 자신의 권리와 자유를 행사함에 있어, 다른 사람의 권리와 자유를 당연히 인정하고 존중하도록 하기 위한 목적과, 민주사회의 도덕, 공공질서 및 일반적 복리에 대한 정당한 필요에 부응하기 위한 목적을 위해서만 법에 따라 정하여진 제한을 받는다.

이러한 권리와 자유는 어떠한 경우에도 국제연합의 목적과 원칙에 위배되어 행사되어서는 아니된다.

제 30 조

이 선언의 어떠한 규정도 어떤 국가, 집단 또는 개인에게 이 선언에 규정된 어떠한 권리와 자유를 파괴하기 위한 활동에 가담하거나 또는 행위를 할 수 있는 권리가 있는 것으로 해석되어서는 아니된다.

참고자료2 아동의 권리에 관한 협약

전 문

이 협약의 당사국은,

국제연합헌장에 선언된 원칙에 따라, 인류사회의 모든 구성원의 고유의 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유·정의 및 평화의 기초가 됨을 고려하고,

국제연합체제하의 모든 국민들은 기본적인 인권과 인간의 존엄성 및 가치에 대한 신념을 헌장에서 재확인하였고, 확대된 자유속에서 사회진보와 생활수준의 향상을 촉진하기로 결의하였음에 유념하며,

국제연합이 세계인권선언과 국제인권규약에서 모든 사람은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등 어떠한 종류 구분에 의한 차별없이 동 선언 및 규약에 규정된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있음을 선언하고 동의하였음을 인정하고,

국제연합이 세계인권선언에서 아동기에는 특별한 보호와 원조를 받을 권리가 있다고 선언하였음을 상기하며, 사회의 기초집단이며 모든 구성원 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연적 환경으로서 가족에게는 공동체안에서 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 원조가 부여되어야 함을 확신하며,

아동은 완전하고 조화로운 인격 발달을 위하여 가족적 환경과 행복, 사랑 및 이해의 분위기 속에서 성장하여야 함을 인정하고,

아동은 사회에서 한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어야 하며, 국제연합헌장에 선언된 이상의 정신과 특히 평화·존엄·관용·자유·평등·연대의 정신 속에서 양육되어야 함을 고려하고,

아동에게 특별한 보호를 제공하여야 할 필요성은 1924년 아동권리에 관한 제네바선언과 1959년 11월 20일 총회에 의하여 채택된 아동권리선언에 명시되어 있으며, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(특히 제23조 및 제24조), 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(특히 제10조) 및 아동의 복지와 관련된 전문기구와 국제기구의 규정 및 관련문서에서 인정되었음을 유념하고,

아동권리선언에 나타나 있는 바와 같이, “아동은 신체적·정신적 미성숙으로 인하여 출생전후를 막론하고 적절한 법적 보호를 포함한 특별한 보호와 배려를 필요로 한다”는 점에 유념하고,

“국내적 또는 국제적 양육위탁과 입양을 별도로 규정하는 아동의 보호와 복지에 관한 사회적 및 법적 원칙에 관한 선언”의 제규정, “소년법 운영을 위한 국제연합 최소 표준규칙”(베이징규칙) 및 “비상시 및 무력 충돌시 부녀자와 아동의 보호에 관한 선언”을 상기하고,

세계 모든 국가에 예외적으로 어려운 여건하에 생활하고 있는 아동들이 있으며, 이 아동들은 특별한 배려를 필요로함을 인정하고,

아동의 보호와 조화로운 발전을 위하여 각 민족의 전통과 문화적 가치의 중요성을 충분히 고려하고,

모든 국가, 특히 개발도상국가 아동의 생활여건을 향상시키기 위한 국제 협력의 중요성을 인정하면서,

다음과 같이 합의하였다.

제 1 부

제 1 조

이 협약의 목적상, “아동”이라함은 아동에게 적용되는 법에 의하여 보다 조기에 성인 연령에 달하지 아니하는 한 18세미만의 모든 사람을 말한다.

제 2 조

1. 당사국은 자국의 관할권안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다.
2. 당사국은 아동이 그의 부모나 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동, 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

제 3 조

1. 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.
2. 당사국은 아동의 부모, 후견인, 기타 아동에 대하여 법적 책임이 있는 자의 권리와 의무를 고려하여, 아동 복지에 필요한 보호와 배려를 아동에게 보장하고, 이를 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 조치를 취하여

야 한다.

3. 당사국은 아동에 대한 배려와 보호에 책임있는 기관, 편의 및 시설이 관계당국이 설정한 기준, 특히 안전과 위생분야 그리고 직원의 수 및 적격성은 물론 충분한 감독면에서 기준에 따를 것을 보장하여야 한다.

제 4 조

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

제 5 조

아동이 이 협약에서 인정된 권리를 행사함에 있어서 당사국은 부모 또는 적용가능한 경우 현지 관습에 의하여 인정되는 확대가족이나 공동체의 구성원, 후견인 기타 아동에 대한 법적 책임자들이 아동의 능력발달에 상응하는 방법으로 적절한 감독과 지도를 행할 책임과 권리 및 의무를 가지고 있음을 존중하여야 한다.

제 6 조

1. 당사국은 모든 아동이 생명에 관한 고유의 권리를 가지고 있음을 인정한다.
2. 당사국은 가능한 한 최대한도로 아동의 생존과 발전을 보장하여야 한다.

제 7 조

1. 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리를 가진다.
2. 당사국은 이 분야의 국내법 및 관련국제문서상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하다.

제 8 조

1. 당사국은 위법한 간섭을 받지 아니하고, 국적, 성명 및 가족관계를 포함하여 법률에 의하여 인정된 신분을 보존할 수 있는 아동의 권리를 존중한다.
2. 아동이 그의 신분요소 중 일부 또는 전부를 불법적으로 박탈당한 경우, 당사국은 그의 신분을 신속하게 회복하기 위하여 적절한 원조와 보호를 제공하여야 한다.

제 9 조

1. 당사국은 사법적 심사의 구속을 받는 관계당국이 적용가능한 법률 및 절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정 하는 경우 외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장하여야 한다. 위의 결정은 부모에 의한 아동 학대 또는 유기의 경우나 부모의 별거로 인하여 아동의 거소에 관한 결정이 내려져야 하는 등 특별한 경우에 필요할 수 있다.
2. 제1항의 규정에 의한 어떠한 절차에서도 모든 이해당사자는 그 절차에 참가하여 자신의 견해를 표시할 기회가 부여되어야 한다.
3. 당사국은 아동의 최선의 이익에 반하는 경우외에는, 부모의 일방 또는 쌍방으로부터 분리된 아동이 정기적으로 부모와 개인적 관계 및 직접적인 면접교섭을 유지할 권리를 가짐을 존중하여야 한다.
4. 그러한 분리가 부모의 일방이나 쌍방 또는 아동의 감금, 투옥, 망명, 강제퇴거 또는 사망(국가가 억류하고 있는 동안 어떠한 원인에 기인한 사망을 포함한다) 등과 같이 당사국에 의하여 취하여진 어떠한 조치의 결과인 경우에는, 당사국은 그 정보의 제공이 아동의 복지에 해롭지 아니하는 한, 요청이 있는 경우, 부모, 아동 또는 적절한 경우 다른 가족구성원에게 부재중인 가족구성원의 소재에 관한 필수적인 정보를 제공하여야 한다. 또한 당사국은 그러한 요청의 제출이 그 자체로 관계인에게 불리한 결과를 초래하지 아니하도록 보장하여야 한다.

제 10 조

1. 제9조 제1항에 규정된 당사국의 의무에 따라서, 가족의 재결합을 위하여 아동 또는 그 부모가 당사국에 입국하거나 출국하기 위한 신청은 당사국에 의하여 긍정적이며 인도적인 방법으로 그리고 신속하게 취급되어야 한다. 또한 당사국은 이러한 요청의 제출이 신청자와 그의 가족 구성원들에게 불리한 결과를 수반하지 아니하도록 보장하여야 한다.
2. 부모가 타국에 거주하는 아동은 예외적 상황외에는 정기적으로 부모와 개인적 관계 및 직접적인 면접교섭을 유지할 권리를 가진다. 이러한 목적에 비추어 그리고 제9조 제2항에 규정된 당사국의 의무에 따라서, 당사국은 아동과 그의 부모가 본국을 포함하여 어떠한 국가로부터 출국할 수 있고 또한 본국으로 입국할 수 있는 권리를 존중하여야 한다. 어떠한 국가로부터 출국할 수 있는 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건이나 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하며 이 협약에서 인정된 그밖의 권리에 부합되는 제한에 의하여만 구속된다.

제 11 조

1. 당사국은 아동의 불법 해외이송 및 미귀환을 퇴치하기 위한 조치를 취하여야 한다.
2. 이 목적을 위하여 당사국은 양자 또는 다자협정의 체결이나 기존 협정에의 가입을 촉진하여야 한다.

제 12 조

1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.
2. 이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.

제 13 조

1. 아동은 표현에 대한 자유권을 가진다. 이 권리는 구두, 필기 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 아동이 선택하는 기타의 매체를 통하여 모든 종류의 정보와 사상을 국경에 관계없이 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다.
2. 이 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만 이 제한은 오직 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 것이어야 한다.

가. 타인의 권리 또는 신망의 존중

나. 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호

제 14 조

1. 당사국은 아동의 사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 존중하여야 한다.
2. 당사국은 아동이 권리를 행사함에 있어 부모 및 경우에 따라서는, 후견인이 아동의 능력발달에 부합하는 방식으로 그를 감독할 수 있는 권리와 의무를 존중하여야 한다.
3. 종교와 신념을 표현하는 자유는 오직 법률에 의하여 규정되고 공공의 안전, 질서, 보건이나 도덕 또는 타인의 기본권적 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요한 경우에만 제한될 수 있다.

제 15 조

1. 당사국은 아동의 결사의 자유와 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 인정한다.
2. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 따라 부과되고 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건이나 도덕의 보호 또는 타인의 권리와 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것외의 어떠한 제한도 과하여져서는 아니된다.

제 16 조

1. 어떠한 아동도 사생활, 가족, 가정 또는 통신에 대하여 자의적 이거나 위법적인 간섭을 받지 아니하며 또한 명예나 신망에 대한 위법적인 공격을 받지 아니한다.
2. 아동은 이러한 간섭 또는 비난으로부터 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

제 17 조

당사국은 대중매체가 수행하는 중요한 기능을 인정하며, 아동이 다양한 국내적 및 국제적 정보원으로부터의 정보와 자료, 특히 아동의 사회적·정신적·도덕적 복지와 신체적·정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 정보와 자료에 대한 접근권을 가짐을 보장하여야 한다. 이 목적을 위하여 당사국은,

- 가. 대중매체가 아동에게 사회적·문화적으로 유익하고 제29조의 정신에 부합되는 정보와 자료를 보급하도록 장려하여야 한다.
- 나. 다양한 문화적·국내적 및 국제적 정보원으로부터의 정보와 자료를 제작·교환 및 보급하는데 있어서의 국제협력력을 장려하여야 한다.
- 다. 아동도서의 제작과 보급을 장려하여야 한다.
- 라. 대중매체로 하여금 소수집단에 속하거나 원주민인 아동의 언어상의 곤란에 특별한 관심을 기울이도록 장려하여야 한다.
- 마. 제13조와 제18조의 규정을 유념하며 아동 복지에 해로운 정보와 자료로부터 아동을 보호하기 위한 적절한 지침의 개발을 장려 하여야 한다.

제 18 조

1. 당사국은 부모 쌍방이 아동의 양육과 발전에 공동책임을 진다는 원칙이 인정받을 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 한다. 부모 또는 경우에 따라서 후견인은 아동의 양육과 발달에 일차적 책임을 진다. 아동의 최선의 이익이 그들의 기본적 관심이 된다.

2. 이 협약에 규정된 권리를 보장하고 촉진시키기 위하여, 당사국은 아동의 양육책임 이행에 있어서 부모와 후견인에게 적절한 지원을 제공하여야 하며, 아동 보호를 위한 기관·시설 및 편의의 개발을 보장하여야 한다.

3. 당사국은 취업부모의 아동들이 이용할 자격이 있는 아동보호를 위한 편의 및 시설로부터 이익을 향유할 수 있는 권리가 있음을 보장하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

제 19 조

1. 당사국은 아동이 부모·후견인 기타 아동양육자의 양육을 받고 있는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적·사회적 및 교육적 조치를 취하여야 한다.

2. 이러한 보호조치는 아동 및 아동양육자에게 필요한 지원을 제공 하기 위한 사회계획의 수립은 물론, 제1항에 규정된 바와 같은 아동학대 사례를 다른 형태로 방지하거나 확인·보고·조화·조사·처리 및 추적 하고 또한 적절한 경우에는 사법적 개입을 가능하게 하는 효과적 절차를 적절히 포함하여야 한다.

제 20 조

1. 일시적 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당하거나 가정환경에 있는 것이 스스로의 최선의 이익을 위하여 허용될 수 없는 아동은 국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여받을 권리가 있다.

2. 당사국은 자국의 국내법에 따라 이러한 아동을 위한 보호의 대안을 확보하여야 한다.

3. 이러한 보호는 특히 양육위탁, 회교법의 카팔라, 입양, 또는 필요한 경우 적절한 아동 양육기관에 두는 것을 포함한다. 해결책을 모색하는 경우에는 아동 양육에 있어 계속성의 보장이 바람직하다는 점과 아동의 인종적·종교적·문화적 및 언어적 배경에 대하여 정당한 고려가 배풀어져야 한다.

제 21 조

입양제도를 인정하거나 허용하는 당사국은 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되도록 보장하여야 하며, 또한 당사국은

가. 아동의 입양은, 적용가능한 법률과 절차에 따라서 그리고 적절 하고 신빙성 있는 모든 정보에 기초하여, 입양이 부모·친척 및 후견인에 대한 아동의 신분에 비추어 허용될 수 있음을, 그리고 요구되는 경우 관계자들이 필요한 협의에 의하여 입양에 대한 분별있는 승낙을 하였음을 결정하는 관계당국에 의하여만 허가되도록 보장하여야 한다.

나. 국제입양은, 아동이 위탁양육자나 입양가족에 두어질 수 없거나 또는 어떠한 적절한 방법으로도 출신국

전
이
하

국
였

국
의
및

국
사
에

아
아

아
이

아
총
약
관
바
한

“국
관

에서 양육되어질 수 없는 경우, 아동 양육의 대체수단으로서 고려될 수 있음을 인정하여야 한다.

- 다. 국제입양에 관계되는 아동이 국내입양의 경우와 대등한 보호와 기준을 향유하도록 보장하여야 한다.
- 라. 국제입양에 있어서 양육지정이 관계자들에게 부당한 재정적 이익을 주는 결과가 되지 아니하도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.
- 마. 적절한 경우에는 양자 또는 다자약정이나 협정을 체결함으로써 이 조의 목적을 촉진시키며, 이러한 테두리 안에서 아동의 타국내 양육지정이 관계당국이나 기관에 의하여 실시되는 것을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

제 22 조

1. 당사국은 난민으로서의 지위를 구하거나 또는 적용가능한 국제법 및 국내법과 절차에 따라 난민으로 취급되는 아동이, 부모나 기타 다른 사람과의 동반 여부에 관계없이, 이 협약 및 당해 국가가 당사국인 다른 국제 인권 또는 인도주의 관련 문서에 규정된 적용가능한 권리를 향유함에 있어서 적절한 보호와 인도적 지원을 받을 수 있도록 하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.
2. 이 목적을 위하여, 당사국은 국제연합 및 국제연합과 협력하는 그밖의 권한 있는 정부간 또는 비정부간 기구들이 그러한 아동을 보호, 원조하고 가족재결합에 필요한 정보를 얻기 위하여 난민 아동의 부모나 다른 가족 구성원을 추적하는데 기울이는 모든 노력에 대하여도 적절하다고 판단되는 협조를 제공하여야 한다. 부모나 다른 가족구성원을 발견할 수 없는 경우, 그 아동은 어떠한 이유로 인하여 영구적 또는 일시적으로 가정 환경을 박탈당한 다른 아동과 마찬가지로 이 협약에 규정된 바와 같은 보호를 부여받아야 한다.

제 23 조

1. 당사국은 정신적 또는 신체적 장애아동이 존엄성이 보장되고 자립이 촉진되며 적극적 사회참여가 조장되는 여건 속에서 충분히 품위있는 생활을 누려야 함을 인정한다.
2. 당사국은 장애아동의 특별한 보호를 받을 권리를 인정하며, 신청에 의하여 그리고 아동의 여건과 부모나 다른 아동양육자의 사정에 적합한 지원이, 활용가능한 재원의 범위안에서, 이를 받을만한 아동과 그의 양육 책임자에게 제공될 것을 장려하고 보장하여야 한다.
3. 장애아동의 특별한 어려움을 인식하며, 제2항에 따라 제공된 지원은 부모나 다른 아동양육자의 재산을 고려하여 가능한 한 무상으로 제공되어야 하며, 장애아동의 가능한 한 전면적인 사회참여와 문화적·정신적 발전을 포함한 개인적 발전의 달성에 이바지하는 방법으로 그 아동이 교육, 훈련, 건강관리지원, 재활지원, 취업준비 및 오락기회를 효과적으로 이용하고 제공받을 수 있도록 계획되어야 한다.

4. 당사국은 국제협력의 정신에 입각하여, 그리고 당해 분야에서의 능력과 기술을 향상시키고 경험을 확대하기 위하여 재할, 교육 및 직업보도 방법에 관한 정보의 보급 및 이용을 포함하여, 예방의학분야 및 장애아동에 대한 의학·심리적·기능적 처치분야에 있어서의 적절한 정보의 교환을 촉진하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 배풀어져야 한다.

제 24 조

1. 당사국은 도달가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다.

2. 당사국은 이 권리의 완전한 이행을 추구하여야 하며, 특히 다음과 같은 적절한 조치를 취하여야 한다.

가. 유아와 아동의 사망율을 감소시키기 위한 조치

나. 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치

다. 환경오염의 위험과 손해를 감안하면서, 기초건강관리 체계 안에서 무엇보다도 쉽게 이용가능한 기술의 적 용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치

라. 산모를 위하여 출산 전후의 적절한 건강관리를 보장하는 조치

마. 모든 사회구성원 특히 부모와 아동은 아동의 건강과 영양, 모유·수유의 이익, 위생 및 환경정화 그리고 사고예방에 관한 기초 지식의 활용에 있어서 정보를 제공받고 교육을 받으며 지원을 받을 것을 확보하는 조치

바. 예방적 건강관리, 부모를 위한 지도 및 가족계획에 관한 교육과 편의를 발전시키는 조치

3. 당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다.

4. 당사국은 이 조에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 국제협력을 촉진하고 장려하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 배풀어져야 한다.

제 25 조

당사국은 신체적·정신적 건강의 관리, 보호 또는 치료의 목적으로 관계당국에 의하여 양육지정 조치된 아동 이, 제공되는 치료 및 양육지정과 관련된 그밖의 모든 사정을 정기적으로 심사받을 권리를 가짐을 인정한다.

제 26 조

1. 당사국은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 가짐을 인정하며, 자국의 국내법에 따라 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
2. 이러한 혜택은 아동 및 아동에 대한 부양책임자의 자력과 주변 사정은 물론 아동에 의하여 직접 행하여지거나 또는 아동을 대신하여 행하여지는 혜택의 신청과 관련된 그밖의 사정을 참작하여 적절한 경우에 부여되어야 한다.

제 27 조

1. 당사국은 모든 아동이 신체적·지적·정신적·도덕적 및 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가짐을 인정한다.
2. 부모 또는 기타 아동에 대하여 책임이 있는 자는 능력과 재산의 범위안에서 아동 발달에 필요한 생활여건을 확보할 일차적 책임을 진다.
3. 당사국은 국내 여건과 재정의 범위안에서 부모 또는 기타 아동에 대하여 책임있는 자가 이 권리를 실현하는 것을 지원하기 위한 적절한 조치를 취하여야 하며, 필요한 경우에는 특히 영양, 의복 및 주거에 대하여 물질적 보조 및 지원계획을 제공하여야 한다.
4. 당사국은 국내외에 거주하는 부모 또는 기타 아동에 대하여 재정적으로 책임있는 자로부터 아동양육비의 회부를 확보하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 특히 아동에 대하여 재정적으로 책임있는 자가 아동이 거주하는 국가와 다른 국가에 거주하는 경우, 당사국은 국제협약의 가입이나 그러한 협약의 체결은 물론 다른 적절한 조치의 강구를 촉진하여야 한다.

제 28 조

1. 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회 균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다.
 - 가. 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다.
 - 나. 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모든 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 한다.
 - 다. 고등교육의 기회가 모든 사람에게 능력에 입각하여 개방될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.
 - 라. 교육 및 직업에 관한 정보와 지도를 모든 아동이 이용하고 접근할 수 있도록 조치하여야 한다.

마. 학교에의 정기적 출석과 탈락율 감소를 장려하기 위한 조치를 취하여야 한다.

2. 당사국은 학교 규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합하도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

3. 당사국은, 특히 전세계의 무지와 문맹의 퇴치에 이바지하고, 과학적·기술적 지식과 현대적 교육방법에의 접근을 쉽게 하기 위하여, 교육에 관련되는 사항에 있어서 국제협력을 촉진하고 장려하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 베풀어져야 한다.

제 29 조

당사국은 아동교육이 다음의 목표를 지향하여야 한다는데 동의한다.

가. 아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력의 최대한의 계발

나. 인권과 기본적 자유 및 국제연합헌장에 규정된 원칙에 대한 존중의 진전

다. 자신의 부모, 문화적 정체성, 언어 및 가치 그리고 현거주국과 출신국의 국가적 가치 및 이질 문명에 대한 존중의 진전

라. 아동이 인종적·민족적·종교적 집단 및 원주민 등 모든 사람과의 관계에 있어서 이해, 평화, 관용, 성(性)의 평등 및 우정의 정신에 입각하여 자유사회에서 책임있는 삶을 영위하도록 하는 준비

마. 자연환경에 대한 존중의 진전

2. 이 조 또는 제28조의 어떠한 부분도 개인 및 단체가, 언제나 제1항에 규정된 원칙들을 준수하고 당해교육 기관에서 실시되는 교육이 국가에 의하여 설정된 최소한의 기준에 부합하여야 한다는 조건하에, 교육기관을 설립하여 운영할 수 있는 자유를 침해하는 것으로 해석되어서는 아니된다.

제 30 조

인종적·종교적 또는 언어적 소수자나 원주민이 존재하는 국가에서 이러한 소수자에 속하거나 원주민인 아동은 자기 집단의 다른 구성원과 함께 고유 문화를 향유하고, 고유의 종교를 신앙하고 실천하며, 고유의 언어를 사용할 권리를 부인당하지 아니한다.

제 31 조

1. 당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락활동에 참여하며, 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정한다.

2. 당사국은 문화적·예술적 생활에 완전하게 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 촉진하며, 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회의 제공을 장려하여야 한다.

제 32 조

1. 당사국은 경제적 착취 및 위험하거나, 아동의 교육에 방해되거나, 아동의 건강이나 신체적·지적·정신적·도덕적 또는 사회적 발전에 유해한 여하한 노동의 수행으로부터 보호받을 아동의 권리를 인정한다.
2. 당사국은 이 조의 이행을 보장하기 위한 입법적·행정적·사회적 및 교육적 조치를 강구하여야 한다. 이 목적을 위하여 그리고 그밖의 국제 문서의 관련 규정을 고려하여 당사국은 특히 다음의 조치를 취하여야 한다.

- 가. 단일 또는 복수의 최저 고용연령의 규정
- 나. 고용시간 및 조건에 관한 적절한 규정의 마련
- 다. 이 조의 효과적인 실시를 확보하기 위한 적절한 처벌 또는 기타 제재수단의 규정

제 33 조

당사국은 관련 국제조약에서 규정하고 있는 마약과 향정신성 물질의 불법적 사용으로부터 아동을 보호하고 이러한 물질의 불법적 생산과 거래에 아동이 이용되는 것을 방지하기 위하여 입법적·행정적·사회적·교육적 조치를 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

제 34 조

당사국은 모든 형태의 성적 착취와 성적 학대로부터 아동을 보호할 의무를 진다. 이 목적을 달성하기 위하여 당사국은 특히 다음의 사항을 방지하기 위한 모든 적절한 국내적·양국간·다국간 조치를 취하여야 한다.

- 가. 아동을 모든 위법한 성적 활동에 종사하도록 유인하거나 강제하는 행위
- 나. 아동을 매음이나 기타 위법한 성적 활동에 착취적으로 이용하는 행위
- 다. 아동을 외설스러운 공연 및 자료에 착취적으로 이용하는 행위

제 35 조

당사국은 모든 목적과 형태의 아동의 약취유인이나 매매 또는 거래를 방지하기 위한 모든 적절한 국내적, 양국간, 다국간 조치를 취하여야 한다.

제 36 조

당사국은 아동복지의 어떠한 측면에 대하여라도 해로운 기타 모든 형태의 착취로부터 아동을 보호하여야 한다.

제 37 조

당사국은 다음의 사항을 보장하여야 한다.

- 가. 어떠한 아동도 고문 또는 기타 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 아니한다. 사형 또는 석방의 가능성이 없는 종신형은 18세미만의 사람이 범한 범죄에 대하여 과하여져서는 아니된다.
- 나. 어떠한 아동도 위법적 또는 자의적으로 자유를 박탈당하지 아니 한다. 아동의 체포, 억류 또는 구금은 법률에 따라 행하여져야 하며, 오직 최후의 수단으로서 또한 적절한 최단기간 동안만 사용되어야 한다.
- 다. 자유를 박탈당한 모든 아동은 인도주의와 인간 고유의 존엄성에 대한 존중에 입각하여 그리고 그들의 연령상의 필요를 고려하여 처우되어야 한다. 특히 자유를 박탈당한 모든 아동은, 성인으로부터 격리되지 아니하는 것이 아동의 최선의 이익에 합치된다고 생각되는 경우를 제외하고는 성인으로부터 격리되어야 하며, 예외적인 경우를 제외하고는 서신과 방문을 통하여 자기 가족과의 접촉을 유지할 권리를 가진다.
- 라. 자유를 박탈당한 모든 아동은 법률적 및 기타 적절한 구조에 신속하게 접근할 권리를 가짐은 물론 법원이거나 기타 권한있고 독립적이며 공정한 당국에서 자신에 대한 자유박탈의 합법성에 이의를 제기하고 이러한 소송에 대하여 신속한 결정을 받을 권리를 가진다.

제 38 조

- 1. 당사국은 아동과 관련이 있는 무력분쟁에 있어서, 당사국에 적용 가능한 국제인도법의 규칙을 존중하고 동 존중을 보장할 의무를 진다.
- 2. 당사국은 15세에 달하지 아니한 자가 적대행위에 직접 참여하지 아니할 것을 보장하기 위하여 실행가능한 모든 조치를 취하여야 한다.
- 3. 당사국은 15세에 달하지 아니한 자의 징병을 삼가야 한다. 15세에 달하였으나 18세에 달하지 아니한 자 중에서 징병하는 경우, 당사국은 최연장자에게 우선순위를 두도록 노력하여야 한다.
- 4. 무력분쟁에 있어서 민간인 보호를 위한 국제인도법상의 의무에 따라서, 당사국은 무력분쟁의 영향을 받는 아동의 보호 및 배려를 확보하기 위하여 실행가능한 모든 조치를 취하여야 한다.

제 39 조

당사국은 모든 형태의 유기, 착취, 학대, 또는 고문이나 기타 모든 형태의 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌, 또는 무력분쟁으로 인하여 희생이 된 아동의 신체적·심리적 회복 및 사회복귀를 촉진 시키기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

제 40 조

1. 당사국은 형사피의자나 형사피고인 또는 유죄로 인정받은 모든 아동에 대하여, 아동의 연령 그리고 아동의 사회복귀 및 사회에서의 건설적 역할 담당을 촉진하는 것이 바람직스럽다는 점을 고려하고, 인권과 타인의 기본적 자유에 대한 아동의 존중심을 강화시키며, 존엄과 가치에 대한 아동의 지각을 촉진시키는데 부합하도록 처우받을 권리를 가짐을 인정한다.

2. 이 목적을 위하여 그리고 국제문서의 관련규정을 고려하며, 당사국은 특히 다음 사항을 보장하여야 한다.

가. 모든 아동은 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 금지되지 아니한 작위 또는 부작위를 이유로 하여 형사피의자가 되거나 형사기소되거나 유죄로 인정받지 아니한다.

나. 형사피의자 또는 형사피고인인 모든 아동은 최소한 다음 사항을 보장받는다.

- (1) 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지는 무죄로 추정받는다.
- (2) 피의사실을 신속하게 그리고 직접 또는, 적절한 경우, 부모나 후견인을 통하여 통지받으며, 변론의 준비 및 제출시 법률적 또는 기타 적절한 지원을 받는다.
- (3) 권한있고 독립적이며 공평한 기관 또는 사법기관에 의하여 법률적 또는 기타 적당한 지원하에 법률에 따른 공정한 심리를 받아 지체없이 사건이 판결되어야 하며, 아동의 최선의 이익에 반한다고 판단되지 아니하는 경우, 특히 그의 연령이나 주변환경, 부모 또는 후견인 등을 고려하여야 한다.
- (4) 증언이나 유죄의 자백을 강요당하지 아니하며, 자신에게 불리한 증인을 신문하거나 또는 신문받도록 하며, 대등한 조건하에 자신을 위한 증인의 출석과 신문을 확보한다.
- (5) 형법위반으로 간주되는 경우, 그 판결 및 그에 따라 부과된 여하한 조치는 법률에 따라 권한있고 독립적이며 공정한 상급당국이나 사법기관에 의하여 심사되어야 한다.
- (6) 아동이 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 말하지 못하는 경우, 무료로 통역원의 지원을 받는다.
- (7) 사법절차의 모든 단계에서 아동의 사생활은 충분히 존중되어야 한다.

3. 당사국은 형사피의자, 형사피고인 또는 유죄로 인정받은 아동에게 특별히 적용될 수 있는 법률, 절차, 기관 및 기구의 설립을 촉진하도록 노력하며, 특히 다음 사항에 노력하여야 한다.

가. 형법위반능력이 없다고 추정되는 최저 연령의 설정

나. 적절하고 바람직스러운 경우, 인권과 법적 보장이 완전히 존중 된다는 조건하에 이러한 아동을 사법절차에 의하지 아니하고 다루기 위한 조치

4. 아동이 그들의 복지에 적절하고 그들의 여건 및 범행에 비례하여 취급될 것을 보장하기 위하여 보호, 지도 및 감독명령, 상담, 보호관찰, 보호양육, 교육과 직업훈련계획 및 제도적 보호에 대한 그밖의 대체방안 등 여러 가지 처분이 이용가능하여야 한다.

제 41 조

이 협약의 규정은 다음 사항에 포함되어 있는 아동권리의 실현에 보다 공헌할 수 있는 어떠한 규정에도 영향을 미치지 아니한다.

가. 당사국의 법

나. 당사국에 대하여 효력을 가지는 국제법

제 2 부

제 42 조

당사국은 이 협약의 원칙과 규정을 적절하고 적극적인 수단을 통하여 성인과 아동 모두에게 널리 알릴 의무를 진다.

제 43 조

1. 이 협약상의 의무이행을 달성함에 있어서 당사국이 이룩한 진전 상황을 심사하기 위하여 이하에 규정된 기능을 수행하는 아동권리위원회를 설립한다.
2. 위원회는 고매한 인격을 가지고 이 협약이 대상으로 하는 분야에서 능력이 인정된 10명의 전문가로 구성된다. 위원회의 위원은 형평한 지리적 배분과 주요 법체계를 고려하여 당사국의 국민중에서 선출되며, 개인적 자격으로 임무를 수행한다.
3. 위원회의 위원은 당사국에 의하여 지명된 자의 명단중에서 비밀투표에 의하여 선출된다. 각 당사국은 자국민 중에서 1인을 지명할 수 있다.
4. 위원회의 최초의 선거는 이 협약의 발효일부터 6월이내에 실시되며, 그 이후는 매 2년마다 실시된다. 각 선거일의 최소 4월이전에 국제 연합 사무총장은 당사국에 대하여 2월이내에 후보자 지명을 제출하라는 서한을 발송하여야 한다. 사무총장은 지명한 당사국의 표시와 함께 알파벳 순으로 지명된 후보들의 명단을 작성하여, 이를 이 협약의 당사국에게 제시하여야 한다.
5. 선거는 국제연합 본부에서 사무총장에 의하여 소집된 당사국 회의에서 실시된다. 이 회의는 당사국의 3분의 2를 의사정족수로 하고, 출석하고 투표한 당사국 대표의 절대다수표 및 절대다수표를 얻는 자가 위원으로 선출된다.

6. 위원회의 위원은 4년 임기로 선출된다. 위원은 재지명된 경우에는 재선될 수 있다. 최초의 선거에서 선출된 위원 중 5인의 임기는 2년후에 종료된다. 이들 5인 위원의 명단은 최초선거후 즉시 동 회의의 의장에 의하여 추첨으로 선정된다.
7. 위원회 위원이 사망, 사퇴 또는 본인이 어떠한 이유로 인하여 위원회의 임무를 더 이상 수행할 수 없다고 선언하는 경우, 그 위원을 지명한 당사국은 위원회의 승인을 조건으로 자국민 중에서 잔여 임기를 수행할 다른 전문가를 임명한다.
8. 위원회는 자체의 절차규정을 제정한다.
9. 위원회는 2년 임기의 임원을 선출한다.
10. 위원회의 회의는 통상 국제연합 본부나 위원회가 결정하는 그밖의 편리한 장소에서 개최된다. 위원회는 통상 매년 회의를 한다. 위원회의 회의기간은 필요한 경우 총회의 승인을 조건으로 이 협약 당사국 회의에 의하여 결정되고 재검토된다.
11. 국제연합 사무총장은 이 협약에 의하여 설립된 위원회의 효과적인 기능수행을 위하여 필요한 직원과 편의를 제공한다.
12. 이 협약에 의하여 설립된 위원회의 위원은 총회의 승인을 얻고 총회가 결정하는 기간과 조건에 따라 국제연합의 재원으로부터 보수를 받는다.

제 44 조

1. 당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실행하기 위하여 그들이 채택한 조치와 동 권리의 향유와 관련하여 이룩한 진전상황에 관한 보고서를 다음과 같이 국제연합 사무총장을 통하여 위원회에 제출한다.
 - 가. 관계 당사국에 대하여 이 협약이 발효한 후 2년 이내
 - 나. 그 후 5년마다
2. 이 조에 따라 제출되는 보고서는 이 협약상 의무의 이행정도에 영향을 미치는 요소와 장애가 있을 경우 이를 적시하여야 한다. 보고서는 또한 관계국에서의 협약이행에 관한 포괄적인 이해를 위원회에 제공하기 위한 충분한 정보를 포함하여야 한다.

3. 위원회에 포괄적인 최초의 보고서를 제출한 당사국은, 제1항 나호에 의하여 제출하는 후속보고서에 이미 제출된 기초적 정보를 반복할 필요는 없다.
4. 위원회는 당사국으로부터 이 협약의 이행과 관련이 있는 추가정보를 요청할 수 있다.
5. 위원회는 위원회의 활동에 관한 보고서를 2년마다 경제사회 이사회를 통하여 총회에 제출한다.
6. 당사국은 자국의 활동에 관한 보고서를 자국내 일반에게 널리 활용가능하도록 하여야 한다.

제 45 조

이 협약의 효과적인 이행을 촉진하고 이 협약이 대상으로 하는 분야에서의 국제협력을 장려하기 위하여

- 가. 전문기구, 국제연합아동기금 및 국제연합의 그밖의 기관은 이 협약 중 그들의 권한 범위안에 속하는 규정의 이행에 관한 논의에 대표를 파견할 권리를 가진다. 위원회는 전문기구, 국제연합 아동기금 및 위원회가 적절하다고 판단하는 그밖의 권한있는 기구에 대하여 각 기구의 권한 범위에 속하는 분야에 있어서 이 협약의 이행에 관한 전문적인 자문을 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다. 위원회는 전문기구, 국제연합아동기금 및 국제연합의 그밖의 기관에게 그들의 활동범위에 속하는 분야에서의 이 협약의 이행에 관한 보고서를 제출할 것을 요청할 수 있다.
- 나. 위원회는 적절하다고 판단되는 경우 기술적 자문이나 지원을 요청하거나 그 필요성을 지적하고 있는 당사국의 모든 보고서를 그러한 요청이나 지적에 대한 위원회의 의견이나 제안이 있으면 동 의견이나 제안과 함께 전문기구, 국제연합아동기금 및 그밖의 권한있는 기구에 전달하여야 한다.
- 다. 위원회는 사무총장이 위원회를 대신하여 아동권리와 관련이 있는 특정 문제를 조사하도록 요청할 것을 총회에 대하여 권고할 수 있다.
- 라. 위원회는 이 협약 제44조 및 제45조에 의하여 접수한 정보에 기초하여 제안과 일반적 권고를 할 수 있다. 이러한 제안과 일반적 권고는 당사국의 논평이 있으면 그 논평과 함께 모든 관계 당사국에 전달되고 총회에 보고되어야 한다.

제 3 부

제 46 조

이 협약은 모든 국가에 의한 서명을 위하여 개방된다.

제 47 조

이 협약은 비준되어야 한다. 비준서는 국제연합 사무총장에게 기탁되어야 한다.

제 48 조

이 협약은 모든 국가에 의한 가입을 위하여 개방된다. 가입서는 국제연합 사무총장에게 기탁되어야 한다.

제 49 조

1. 이 협약은 20번째의 비준서 또는 가입서가 국제연합 사무총장에게 기탁되는 날부터 30일째 되는 날 발효한다.
2. 20번째의 비준서 또는 가입서의 기탁 이후에 이 협약을 비준하거나 가입하는 각 국가에 대하여, 이 협약은 그 국가의 비준서 또는 가입서 기탁 후 30일째 되는 날 발효한다.

제 50 조

1. 모든 당사국은 개정안을 제안하고 이를 국제연합 사무총장에게 제출할 수 있다. 동 제출에 의하여 사무총장은 당사국에게 동 제안을 심의하고 표결에 붙이기 위한 당사국회의 개최에 대한 찬성 여부에 관한 의견을 표시하여 줄 것을 요청하는 것과 함께 개정안을 당사국에게 송부 하여야 한다. 이러한 통보일부터 4월이 내에 당사국중 최소 3분의 1이 회의 개최에 찬성하는 경우 사무총장은 국제연합 주관하에 동 회의를 소집 하여야 한다. 동 회의에 출석하고 표결한 당사국의 과반수에 의하여 채택된 개정안은 그 승인을 위하여 국제연합 총회에 제출된다.
2. 제1항에 따라서 채택된 개정안은 국제연합 총회에 의하여 승인되고, 당사국의 3분의 2이상의 다수가 수락하는 때에 발효한다.
3. 개정안은 발효한 때에 이를 수락한 당사국을 구속하며, 그밖의 당사국은 계속하여 이 협약의 규정 및 이미 수락한 그 이전의 모든 개정에 구속된다.

제 51 조

1. 국제연합 사무총장은 비준 또는 가입시 각국이 행한 유보문을 접수하고 모든 국가에게 이를 배포하여야 한다.
2. 이 협약의 대상 및 목적과 양립할 수 없는 유보는 허용되지 아니한다.

3. 유보는 국제연합 사무총장에게 발송된 통고를 통하여 언제든지 철회될 수 있으며, 사무총장은 이를 모든 국가에게 통보하여야 한다. 그러한 통고는 사무총장에게 접수된 날부터 발효한다.

제 52 조

당사국은 국제연합 사무총장에 대한 서면통고를 통하여 이 협약을 폐기할 수 있다. 폐기는 사무총장이 통고를 접수한 날부터 1년 후에 발효한다.

제 53 조

국제연합 사무총장은 이 협약의 수탁자로 지명된다.

제 54 조

아랍어·중국어·영어·불어·러시아어 및 서반아어본이 동등하게 정본인 이 협약의 원본은 국제연합 사무총장에게 기탁된다.

이상의 증거로 아래의 서명 전권대표들은 각국 정부에 의하여 정당하게 권한을 위임받아 이 협약에 서명하였다.

참고자료3 라바트행동계획(국문)*



"혐오 선동"

법적 근거

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 "ICCPR") 제20조 제2항은 "차별, 적의, 또는 폭력 선동에 해당하는 민족적, 인종적, 또는 종교적 혐오의 고치는 법률에 의하여 금지된다"고 규정하고 있다.

정의

- '**혐오**'와 '**적대**'는 대상 집단을 향한 맹비난, 적대감, 증오의 강렬하고 비합리적인 감정을 의미한다.
- '**고취**'는 대상 집단을 향해 공개적으로 혐오를 부추기려는 의도를 담고 있는 것으로 이해되어야 한다
- '**선동**'은 국가, 인종 또는 종교 집단에 속한 사람들을 향한 차별, 적대 또는 폭력을 즉각적으로 야기할 수 있는 발언을 뜻한다.

기준

표현의 자유를 제한하는 행위는 언제나 예외여야 하므로 ICCPR 제20조는 엄격한 기준을 따른다. **라바트 행동 계획**(A/HRC/22/17/Add.4, 부록)은 어떤 발언이 형법 상 범죄 행위에 해당하려면 다음 6개 기준을 모두 충족하도록 한다.

- (1) **맥락**: 특정 발언이 대상 집단을 향한 차별, 적대 또는 폭력을 선동할 가능성이 있는지 평가할 때 맥락이 매우 중요하며, 맥락이 의도 및/또는 인과관계 모두에 직접적인 영향을 줘 수 있다. 발언 행위가 행해지고 발언이 전파된 시점의 지배적인 사회적, 정치적 맥락 하에서 해당 발언을 고려하여 맥락을 분석해야 한다.
- (2) **화자**: 해당 사회 내에서 화자의 입장 또는 지위를 고려해야 하며, 특히 발언의 대상인 청중에게 해당 개인 또는 단체가 어떤 지위를 갖는지 고려해야 한다.
- (3) **의도**: ICCPR 제 20조는 의도를 예측한다. 해당 조항은 단순한 자료의 배포나 유통이 아니라 "고취"와 "선동"을 규정하고 있기에, 태만 혹은 무모성만으로는 ICCPR 제 20조에 의거한 위법 행위가 되기에 충분하지 않다. 따라서 청중뿐 아니라 발언의 주제와 대상 간 삼각 관계를 고려해야 한다.
- (4) **내용 및 양식**: 발언 내용은 법정에서 심의해야 할 핵심이며 선동 행위의 핵심 구성 요소이다. 내용을 분석할 때 발언이 얼마나 선동적이고 직접적인 내용을 담고 있는지와 더불어 발언이 어떤 양식과 형식을 띄며, 발언에서 주장하는 바의 성격이 어떤지, 또는 제기되는 주장 간의 균형이 어느 정도로 맞춰졌는지를 봐야 한다.
- (5) **발언 행위의 파급 정도**: 발언 행위의 파급 정도라 함은 발언 행위가 닿을 수 있는 범위, 발언의 공공성, 청중의 규모와 수 등을 포함한다. 그 밖에도 발언의 공개 여부, 전단지 통했는지 혹은 주류 언론 또는 인터넷 방송을 통했는지 등의 배포 수단, 소통의 빈도, 분량 및 정도, 청중이 선동되어 행동으로 옮길 수단이 있는지 여부, 발언(또는 작업물)이 제한된 환경에서 유포되었는지 아니면 일반 대중이 자유롭게 접근할 수 있는 환경인지를 고려한다.
- (6) **즉각성을 포함한 가능성**: 선동은 정의 상 미완성(기수전) 범죄다. 선동적인 발언에 동조하는 행위는 실제 실행에 옮기지 않더라도 범죄에 준할 수 있다. 다만 위해의 위험이 어느 정도 있음이 확인되어야 한다. 즉, 범원은 특정 발언이 대상 집단을 공격하는 실제 행위를 할 합당한 수준의 가능성이 있는지 판단해야 하며, 이 때 인과 관계가 어느 정도 직접적이어야 한다.

라바트 행동 계획은 ICCPR 제20조에서 제시하는 기준을 넘어선 사건이더라도 실제 가해자가 기소 및 처벌되지 않는다고 우려하며 지적한다. 반면 모호한 국내 법규정, 법제도 및 정책의 남용으로 소수자는 **사실상** 박해를 받고, 이는 소수자가 아닌 이들에게도 위축 효과를 갖는다. 정치 및 종교 지도자는 혐오 선동 행위를 삼가하고, 혐오 발언에 단호하고 즉각적으로 반대 목소리를 내는 중요한 역할을 하며, 혐오 선동에 대한 대응으로 폭력이 절대 허용될 수 없다는 점을 분명히 해야 한다. (**"인권을 위한 투쟁" 18가지 사명** 참조).

* <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofexpression/articles19-20/pages/index.aspx>

본 인권교육 프로그램은 교장용 프로그램, 교감용 프로그램,
교사용 프로그램, 전문적학습공동체 활용 프로그램으로
나누어져 있습니다. 활용에 참고하시기 바랍니다.

인권교육 프로그램 연구자 및 집필진

본 프로그램은 2021년 5월 26일부터 2021년 12월 30일까지 강원도교육청이 주관하고, 17개 시·도교육청이 협력한 「인권교육 프로그램 개발 위탁 연구 용역」의 결과물입니다. 프로그램 기획·자문에는 (사)인권정책연구소가 참여하였으며, (주)에듀니티가 수행사로서 연구 개발을 총괄 진행하였습니다. 전체 집필·자문에 참여하신 분들은 다음과 같습니다.

연구 책임	김병주	(주)에듀니티
기획·자문	(사)인권정책연구소	
연구 총괄	이기택	(주)에듀니티
시스템 개발 총괄	백헌탁	(주)에듀니티랩
출판 총괄	임종훈	(주)에듀니티
교수설계	배희은	(주)에듀니티
	박세원	(주)에듀니티
편집 주간	이하영	(주)에듀니티랩
편집	최진영	(주)에듀니티
디자인	정다운	(주)에듀니티
시스템 개발	김태선	(주)에듀니티랩
콘텐츠 개발	반성현	(주)에듀니티
연수 운영	조지연	에듀니티교육연구소
주요 집필진	김형완	(사)인권정책연구소
	김은희	(사)인권정책연구소
	김지우	(사)인권정책연구소
	오경진	한국여성단체연합
	홍성수	숙명여자대학교
	이명희	(사)인권정책연구소
	최성윤	(사)인권정책연구소
	김종진	한국노동사회연구소
	양혜우	비교문화연구소
	오기출	(사)푸른아시아

자문·수업 설계

김민태	(전)경기도교육청 학생인권옹호관
전윤경	한국교원대학교 강사
조성범	경기 궁내중학교
정성식	이리고현초등학교
이태숙	서울덕수초등학교
송승훈	의정부광동고등학교
차승민	밀양 밀주초등학교
김나영	국제아동인권센터
이동규	횡성 서원초등학교
황경재	횡성 성남초등학교
박미경	삼척 가곡중학교
김영복	평창 진부고등학교

이외에 17개 시도교육청에서 추천을 받아 34명의 교장·교감·수석교사·교사가 프로그램 검토위원으로 참여하셨습니다.

학 교 공 동 체 를 위 한

인권교육 프로그램

학교장용

