

# 서울학생인권조례 제정운동을 통한 시민권의 재구성

연령과 섹슈얼리티를 중심으로\*

김연주

연세대학교

나영정

성적지향·성별정체성 법정책연구회

## 〈논문요약〉

‘인권’은 당위적이고 보편적인 권리가 아닌 역사적인 투쟁의 산물이다. 도덕적·당위적·추상적 차원에서 논의되어 온 인권은 현실 역사에서 시민권의 모습으로 보장되고 있다. 인권과 시민권이 동일선상에 위치하고, 시민권 획득을 통해 인권을 보장받는 체계 안에서 십대들의 인권을 법으로 보장한 학생인권조례는 십대들의 시민권 획득을 위한 첫걸음이라고 볼 수 있다. 특히 전국에서 세 번째로 2011년 12월에 통과된 〈서울학생인권조례〉는 최초로 주민발의의 형식으로 제정되었다는 점에서 민주

\* 본 연구의 미진한 점들을 세밀하게 보완해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다. 그리고 본 연구는 학생인권조례제정운동 서울본부와 학생인권조례성소수자공동행동 등 서울학생인권조례에서 학생과 성소수자의 인권을 지키고자 노력했던 모든 이들에게 빚지고 있음을 밝힌다.

주의의 성공적 실천 사례로 손꼽힌다. 그러나 제정 과정에서는 서울학생 인권조례를 제지하려는 보수·기독교 진영의 공격과 성적지향 및 성별 정체성을 둘러싼 첨예한 갈등이 있었다. 이러한 어려움에도 서울학생인권조례가 차별사유 등이 그대로 통과될 수 있었던 것은 학생인권운동과 성소수자운동이 축적된 역사를 바탕으로 제정운동 과정에서 특정한 연령과 섹슈얼리티를 배제해온 기존 시민권의 범주를 확장해냈기 때문이다. 본 연구는 민주주의와 시민권의 재구성에 대한 이론적 논의들을 살펴보고 서울학생인권조례 제정과정에서 참여한 학생인권운동과 성소수자인권운동의 활동을 기록한다. 그리고 서울학생인권조례의 의미와 한계를 고찰한다.

■ **주요어:** 서울학생인권조례, 인권, 시민권, 섹슈얼리티, 연령

## 1. 문제제기

가부장적 연령주의가 강한 한국사회에서 십대는 미성숙한 존재로 간주되어 왔다. 미성숙한 십대는 성숙한 성인이 되기 위해 ‘배움의 의무’를 지닌 학생으로 규정되었다. 이러한 사회적 인식은 십대를 인간이라는 ‘존재’가 아닌 학생이라는 ‘신분’에 속박시킨 채 인간으로서 누려야 할 다양한 권리들을 대입이라는 의무를 이행한 이후로 ‘유예’할 것을 강요해 왔다. 여기에 신자유주의적 양육강식과 적자생존의 논리가 학교에 침투하면서 학교는 입시 학원으로 전락했고, 학생들은 상위권 대학이라는 좁

은 문에 들어가기 위해 치열한 경쟁으로 내몰리고 있다. 학급 친구들은 공존의 대상이 아닌 경쟁 상대로 전락하고, 그에 따른 부작용으로 다양한 양상의 차별이 급격히 증가했다. 학교에서 왕따, 폭력, 자살 등의 사건사고가 끊이지 않으면서 이러한 상황에 대한 사회적 성찰의 필요성이 제기되었다.

2010년 9월 경기도와 2011년 10월 광주에 이어 전국에서 세 번째로 2011년 12월에 통과된 <서울학생<sup>1)</sup>인권조례>(이하 학생인권조례)는 이러한 사회적 성찰의 실천적 결과물이다. 학생인권조례는 ‘십대=학생’으로 간주되는 한국사회의 현실에서 ‘학생도 인권을 지닌다’는 명제를 통해 ‘학생’이라는 특정 범주가 인간의 예외적 존재가 아니라는 사실을 명확히 하고 있다. 또한 학생인권조례에서 제시하고 있는 항목들은 그동안 학생들이 얼마나 인권을 침해받았는지를 역설적으로 증명한다. 결과적으로 학생인권조례는 한국사회가 학생에 대해 지녀야 할 인식과 태도를 제시하고, 그것을 법으로 보장하고 있다는 점에서 학생의 인권을 복원하는 첫걸음으로 평가할 수 있다.

특히 서울학생인권조례는 최초로 주민발의의 형식으로 제정되었다는 점에서 민주주의의 성공적 실천 사례로 손꼽힌다. 그러나 주민발의부터 의회 통과까지 학생인권조례 제정 과정에는 수많은 위기와 갈등이 존재했다. 서울인구의 1%인 8만 명의 서명을 받는 것부터 난관에 봉착했을 뿐 아니라 주민발의에 성공한 후에는 학생인권조례를 제지하려는 보수 진영의 공격을 받았다. 보수진영은 ‘성적지향과 임신·출산’에 대한 차별

---

1) 학생인권조례의 가장 큰 한계 중의 하나는 ‘십대=학생’이라는 등식이 문제의 시발점인데도 불구하고 ‘학생’이라고 명시함으로써 ‘학생이 아닌 십대들’의 인권을 보장하지 못한다는 점이다. 서울시에서는 2012년 10월 12일 학교 밖 십대의 존재와 생활까지 포괄하는 유사한 내용의 ‘어린이청소년인권조례’를 제정했다.

금지 조항을 집중 공략했는데 이는 보호주의의 핵심에 섹슈얼리티가 위치하고 있었고, 학생인권조례를 반대하는 보수기독교진영에게 성적보수주의와 혐오조장이 중요한 무기였기 때문이다.

결국 학생인권조례 제정 진영에서도 성적지향과 성별 정체성이 갈등의 진원이 되었다. 성소수자 운동은 2007년 차별금지법 논의과정에서 이 갈등을 한번 경험하였지만, 학생인권조례 제정을 위해서 주민발의운동을 주도해왔던 학생운동과 진보교육운동에게는 낯설고 곤혹스러운 것이 되기도 하였다. 이러한 위기와 갈등에도 불구하고 학생인권조례가 차별사유 등이 원안 그대로 통과될 수 있었던 것은 학생인권운동과 성소수자운동의 누적된 역사와 더불어 ‘학생들의 인권 확보’라는 공통의 목표가 있었기 때문이었다.

학생인권조례 제정은 한국사회의 가부장적인 훈육주의와 보호담론으로 인해 “모든 인간은 인권을 지닌다”는 당위적인 명제가 부정되고 있는 현실에 개입할 수 있는 효과적인 방법이다. 국민국가라는 정치 기구 안에서 인권이 제도적이고 현실적으로 보장되기 위해서는 법제화가 필요하기 때문이다. 학생인권조례를 통한 학생 인권의 제도화·법제화는 학생들을 인간 곧 시민으로 호명하고 이들에게 시민권을 부여하는 것을 의미한다.

본 연구는 학생인권조례를 ‘학생들의 인권 곧 시민권 획득의 기반’으로 규정하고자 한다. 이를 위해 학생인권조례 제정이 가능했던 토양인 학생인권운동과 성소수자운동의 역사를 기술하고, ‘학생들의 시민권’을 중심으로 두 운동의 접점을 살펴본다. 이를 바탕으로 학생인권조례에서 쟁점이 된 항목들을 학생 인권의 측면에서 논의하고 나아가 학생인권조례의 의미와 한계를 고찰할 것이다.

## 2. 이론적 논의

주지하다시피 ‘인권’은 당위적이고 보편적인 권리가 아닌 역사적인 투쟁의 산물이다. ‘인간’이 포함이 아닌 배제의 범주였기 때문이다. 귀족과 평민, 정복자와 식민지 민중, 노예, 여성처럼 인간은 신분, 계급, 인종, 성별 등 차별적인 배제를 통해 구성되었다. 보편적 인권의 실현을 위해 인간의 범주를 확장하려는 투쟁이 끊이지 않았지만, ‘인간은 누구나 자유롭고 평등하며 자율적’이라는 근대적 인간관은 여전히 완성되지 못하고 있다. 인권에 대해 연구해 온 텔벗은 인권의 발전 과정에 공통점이 존재한다고 지적하였다. 바로 억압자가 피억압자를 ‘어린애’로 묘사했다는 것이다(텔벗 2010, 184). 어린이가 ‘인간’으로 인정받지 못하는 것은 근대적 인간관이 이성, 곧 남성성에 근거하기 때문이다. 서구-백인-중산층-성인-남성을 중심으로 하는 근대적 인간관은 비서구, 비백인, 여성 등에게 끊임없이 도전받았지만 여전히 잔존하고 있다. 오히려 근대적 인간관은 끊임없는 도전을 받으면서 보다 교묘한 방식으로 작동하고 있다. 오늘날 비백인, 여성, 빈곤층, 장애인, 성소수자 등을 인간이 아니라고 부정하는 견해는 찾아볼 수 없지만, 이들이 인권을 존중받고 있는지에 대해서는 긍정하기 어려운 현실이 이를 증명한다.

이러한 현실은 인간의 범주에 포함되기만 하면 곧 인권을 보장받을 것이라는 기대가 낭만적인 신화에 불과했다는 사실을 드러낸다. 이는 인권이라는 추상적인 개념이 ‘시민권’이라는 모습으로 구현되기 때문이다. 현실적으로 인간의 권리를 보장하기 시작한 것은 미국의 독립전쟁과 프랑스 혁명으로 근대 국가가 탄생하면서부터였다. 그러나 근대 국가는 보편적인 인간의 권리를 보장하지 않고 특정 시민들의 권리만을 보장했다. 현실 역사에서 인권은 시민권의 형태로 실현된 것이다. 곧 도덕적·당위

적·추상적 차원에서 논의된 인권이 시민권의 모습으로 제도적·법적·현실적으로 보장되었다(최현 2008, 15-17). 따라서 오늘날 시민권의 박탈은 모든 권리를 상실하는 것과 동일하다(아렌트 2006). 이러한 논의는 인권은 ‘모든 인간이 지니는 보편적인 권리’인 반면 시민권은 ‘차별적으로 주어지는 경합하는 권리’라는 인권과 시민권의 구분을 무화시킨다. 벤하비브는 아렌트의 논의를 발전시켜 모든 시민적 권리가 인권으로 간주되어야 한다고 주장한다(벤하비브 2008, 171). 이렇게 시민권과 인권을 동일 선상에 위치시킨다면 시민권이 자연적으로 얻어지는 것이 아니라 갈등과 투쟁을 통해 쟁취되어온 권리라는 점과 인권 역시 “자신들이 가진 권리를 가지지 않고, 자신들이 갖지 않은 권리를 가진 자들의 권리”라는 점에서 시민권과 인권은 정치적인 권리가 된다(랑시에르 2007, 5).

이처럼 ‘보편적 인권’이라는 개념이 존재함에도 불구하고 국민국가의 틀에서 인권의 실질적 보장이 시민권의 형태로 구현되기 때문에 시민권이 보장되지 않으면 인권을 지닌 인간이라는 존재 자체가 부정되는 결과를 초래하게 된다. 그러나 국가는 모든 성원에게 동등하게 시민권을 부여하지 않고 시민에서 배제된 자들을 양산한다. 시민권은 공식적인 지위뿐 아니라 가치, 명예, 문화와 관련된 지위를 의미하기도 한다. 시민권을 가지고 있다는 것은 해당 공동체가 추구하는 가치와 명예를 공유하고 있다는 뜻이 된다. 이로 인해 사실상 ‘형식적인’ 시민과 ‘바람직한’ 시민 사이의 구분이 이루어진다(김영정 2012, 13). 따라서 시민권의 역사는 시민에서 배제된 소수자들이 공적 시민권을 얻기 위한 투쟁의 역사다. 소수자들은 시민권 정치를 통해 기존의 지배적 다수자에게 한정되었던 시민권을 소수자에게 확대하고 성원으로서의 권리를 찾으려 했다. 이는 특정 개인이 자신이 속한 사회에서 자신의 정체성을 인정받고자 한다는 점에서 ‘시민으로서의 정체성을 인정받기 위한 정치’이며(장미경 2005,

163-164), 동시에 성원권을 부여하는 사회의 정치적 정체성을 변형시키는 이중적 과정이다(서동진 2004, 101).

인권과 시민권을 동일선상에 위치시키고, 시민권 획득을 통해 인권을 보장받는 체계 안에서 학생들의 인권을 법으로 보장한 학생인권조례는 곧 학생들의 시민권 획득을 위한 첫걸음이라고 볼 수 있다. 그런데 학생인권조례는 기존의 시민권의 범주를 넘어선다는 점에서 특수성을 지닌다. 학생인권조례 제정 과정에서 보수진영이 ‘성적지향과 임신·출산’에 대한 차별금지 조항을 집중 공격했고, 이에 대해 성소수자 운동 진영이 적극적으로 대응한 것이다.

시민권의 개념은 지속적으로 변해왔지만, 신자유주의 시대의 시민권 정의는 영국에서 등장한 ‘능동적 시민권’ 개념을 따르고 있다. 이 능동적 시민권 개념은 의무와 권리를 다 하는 것을 시민의 ‘자격’으로 규정하고 있으며, 십대와 성소수자들은 시민의 ‘의무’를 이행하지 못한다는 이유로 비시민으로 배제당해왔다. 능동적 시민권은 “기존의 시민들을 사회복지와 같은 집합적 서비스의 기생적인 소비자라고 규정하며, 복지 혜택의 수혜자로 머물렀던 시민들이 그에 따르는 책임을 적극적으로 떠맡아야 한다”는 발상에 바탕을 두고 있다(서동진 2004, 111). 따라서 개인의 경제적인 자립을 중시하고 국가를 위시한 타인에게 생존을 의지하는 것은 무능력하다고 치부하는 신자유주의하에서 “일하지 않는 젊은이들은 사회에 위협”한 존재로 인식되기에 이르렀다(France 1998). 또한 ‘십대는 자신들의 권리에 무지하고 책임감이 부족하다’는 사회적 인식은 십대들이 충분히 좋은 시민이 아니므로 내일의 시민이지만 오늘의 시민은 아닌 것으로 간주하며 시민 정체성을 유예하고 있다(Smith, Lister, Middleton, Cox 2005).

또한 영국은 메이저(Major) 총리 시절에 정부의 역할을 축소하고 시

장의 기능을 강화하는 정책을 통해 결과적으로 시민을 납세자와 소비자  
 로 한정시켰다. 정부는 납세자이자 소비자인 시민들에게 시장에서 공평  
 하고 합리적인 소비를 할 권리를 제공하는 대신 ‘선량한 시민(good citizen)’  
 이 되어야 할 의무를 부여했다. 선량한 시민은 ‘윤리적’이고 ‘정상적’이  
 며 ‘애국심’이 있는 자를 의미했다. 따라서 성소수자들은 선량한 시민의  
 기준에 미치지 못한다는 이유로 ‘외부인’으로 취급됐다. 외부인이 된 성  
 소수자들은 다른 선량한 시민들이 속한 커뮤니티에 포함되지 못한 채,  
 그들만의 사적인 공간과 계토화된 시장에 남아 있도록 강제되었다. 성소  
 수자들에게는 법적·정치적·시민적 권리 대신 소비자로서의 제한적인  
 권리만이 남게 되었다(Evans 1993; esac 미간행 재인용).

이처럼 신자유주의 시대 시민권이 의무 이행을 전제로 ‘선량한 시  
 민’에게 배타적으로 부여되면서 그러한 범주에 포함되지 못하는 십대와  
 성소수자는 비시민으로 배제되었다. 신자유주의와 가부장제와 이성애주  
 의가 공고히 결합되어 있는 한국사회도 이러한 시민권의 정의를 따르고  
 있다. 이러한 상황에서 시민권의 외연을 확장하기 위해서는 ‘선량한 시  
 민’이라는 배타성에 기반한 정상화에 대한 도전이 필수적이다. 이는 ‘십  
 대도 미성숙하지 않다’거나 ‘성소수자도 착하다’는 기존 규범으로의 편입  
 이 아니라(서동진 2004, 109) 정상성에 대한 해체를 통한 보편적 권리로  
 시민권 개념을 전환시킬 때 가능하다.

이러한 맥락에서 학생인권조례는 논쟁과 갈등의 핵심이었던 ‘성적  
 지향과 성별 정체성’을 포함시켜냄으로써 학생과 성소수자의 인권에 대  
 한 진실로 평가되고 있다. ‘성적지향과 성별 정체성’을 둘러싼 보수진  
 영과 성소수자 운동 진영 사이의 갈등이 첨예해지면서 학생인권조례 제  
 정 진영 내부에서조차 ‘성적지향과 성별 정체성’을 조례에 포함시킬 것인  
 지에 대한 원칙적인 입장과 구체적인 전략은 무엇인지, 더욱 본질적이고

시급한 문제가 존재하는지에 대해 이견이 생기기도 했다. 이러한 과정을 통해 학생과 성소수자는 시민권의 바깥에 놓인 공통적인 존재라는 사실과 동시에 구체적인 현장에서 비시민들 간의 차이들을 발견하기도 했다. 이러한 문제들에 직면하고 해결한 과정은 포섭과 배제의 논리에 따라 차별적으로 부여되었던 시민권의 외연을 확장하고, 학생과 성소수자를 인권 및 시민권의 주체로 바로세우는 첫걸음으로 의미화할 수 있을 것이다.

### 3. 연구방법과 용어 설명

본 연구의 연구 방법은 크게 문헌연구, 기록물연구, 참여관찰이다.

문헌연구는 주로 인권이 어떻게 국민국가 안에서 법·제도안의 형태로 보장되는 동시에 배제되는지를 밝히고, 시민권에서 배제되는 속성 중에 하나인 특정한 연령과 섹슈얼리티의 성격을 논의함으로써 기존 시민권의 한계를 분석하는 이론적 자원들을 검토하였다.

또한 본 연구는 서울학생인권조례 제정운동이라는 구체적인 시공간을 다루고 있으므로, 성명서, 의견서, 홍보물, 언론기사, 시의회 속기록 등의 기록물들을 분석하였다.

마지막으로 공동연구자는 서울학생인권조례 제정 운동에 성소수자 운동진영에서 참여했던 당사자이자 관찰자로서 언어적, 비언어적으로 체득한 경험적 지식을 본 연구에 활용하였다.

한편, 본 연구에서는 십대와 학생이라는 용어를 맥락에 따라 사용한다. 한국사회에서 십대는 곧 학생으로 간주된다. ‘미성숙’한 십대는 성숙

한 성인이 되기 위해 ‘배움의 의무’를 지닌 학생으로 규정되기 때문이다. 그러나 모든 침대가 학생인 것은 아니며, 더욱이 서울학생인권조례 제정을 위한 주민발의 과정에 탈학교 학생들이 적극적으로 참여하였다. 이는 침대와 학생을 동일시할 수 없을 뿐 아니라, 학생인권조례의 당사자가 학생뿐이라고 볼 수 없다는 사실을 잘 보여준다. 곧 학생인권조례에는 ‘학생’으로 명시되어 있지만, 사실은 학생인권조례가 학생으로 대표되는 침대에 대한 한국사회의 태도와 인식을 변화시키기 위한 제도적 장치인 것이다. 따라서 본 연구에서는 연령에 기반해 지칭할 때는 ‘침대’를, 신분에 기반해 지칭할 때는 ‘학생’을 사용하였다. 또한 시민권과 인권 문제를 둘러싼 갈등에 관한 보다 근본적인 원인을 설명할 때는 ‘침대’를 사용하였다.

#### 4. 배경

학생인권조례가 다양한 위기와 갈등을 극복하고 차별사유 등이 원안 그대로 통과될 수 있었던 것은 학생 인권 운동과 성소수자 운동의 누적된 경험과 역사가 있었기 때문이다. 한국사회의 대표적 소수자인 학생과 성소수자들은 자신들의 인권 보장을 위해 척박한 문화에서 투쟁해왔다. 개별적으로 존재했던 학생과 성소수자 인권 운동은 학생인권조례를 계기로 만나면서 접점을 모색하게 되었다. 이 장에서는 학생인권조례가 성공할 수 있었던 배경인 학생과 성소수자 인권 운동의 역사 정리를 통해 학생인권조례를 학생과 성소수자 인권 운동의 역사적 지형 안에 위치시키고자 한다.

## 1) 학생 인권 운동

학생들은 일제 시기 항일 독립 운동, 독재 군부 시대 민주화 운동 등에 활발히 참여해 왔다. 1987년 6월 항쟁을 계기로 형식적으로나마 민주주의가 회복되면서 학생 인권 운동의 기틀이 마련되었다. 학생 인권 운동의 첫걸음은 1995년에 원주고등학교의 최우주 군이 강제 야간자율 학습 위헌 소송을 제기하겠다는 의사를 PC 통신에 표명하면서 시작되었다. 학교가 학생들에게 ‘자율학습’을 강제하는 것이 기본권 침해라는 취지의 이 게시물은 학생들의 큰 관심을 끌었고, PC 통신에서 활발한 토론이 전개되었다. 토론의 결과 최초의 학생 인권단체인 ‘중고등학생복지회(이하 학복지회)’라는 모임이 생겨났다. 주로 온라인을 기반으로 활동한 학복지회는 1998년 교육부의 ‘학생인권선언’ 제정 시도가 백지화되자 ‘중고등학생인권선언서’를 발표하기도 했다. 인터넷이 대중화되면서 학생 운동도 활발해졌다. 다수의 인터넷 사이트들이 생겨났고, 그중 ‘사이버유스’, ‘채널텐’, ‘아이두’ 세 개의 사이트는 웹 연대 ‘위드(With)’를 조직해 2000년에 노컷운동을 전개했다. 학교의 두발규제에 반대하는 노컷운동의 일환이었던 온라인 서명 운동은 서명자가 20만 명을 넘어섰다.

2001년에는 학복지회의 멤버들이 주축이 된 ‘전국중고등학생연합(이하 학생연합)’이 창설되었다. 학생연합은 학교의 주인인 학생들이 학교운영위에서 배제되는 현실에 문제를 제기하고 학생의 학교운영위 참여를 위한 캠페인을 벌였다. 이어 2002년에는 교육부의 0교시, 야간자율학습, 보충수업, 체벌 합법화 정책에 반대하는 운동을 전개했다.

2003년에는 국가교육정보시스템(NEIS)에 반대하는 운동이 활발히 전개되었다. NEIS 반대 운동에는 교육단체와 인권단체 그리고 청소년단체들이 광범위하게 참여하였다. 운동단체들은 학생들의 정보를 본인의 동의 없이 수집하고 전산화하는 것이 인권 침해라는 ‘정보인권’ 개념을

제시하였다.

2004년에는 대광고 강의석 씨에 의해 종교자유운동이 촉발되었다. 종교계 사학에서 학생들에게 종교수업을 강요하는 것은 인권 침해라는 비판이 계속됐지만 당사자인 학생이 학교를 상대로 종교의 자유를 요구한 것은 처음이었다. 강의석 씨의 행동은 사회적으로 큰 반향을 일으켰고, 학생 단체들을 비롯한 여러 단체들이 ‘강의석군 부당 징계 저지와 학내 종교자유를 위한 연대회의’을 설립했다. 대광고의 퇴학 처분에 대해 강의석 씨는 국가인권위원회에 진정을 내고 법원에 퇴학처분무효 가처분 신청을 했다. 법원은 강의석 씨의 손을 들어주었고, 대광고는 학생들에게 예배참석에 선택권을 주기로 했다.<sup>2)</sup>

2005년에는 학생 천여 명이 내신등급제 및 입시 경쟁에 반대하는 촛불시위를 벌였고, 두발 자유를 요구하는 온라인 서명운동과 거리 집회가 진행되었다. 2005년부터 2006년까지 서울 송파공고, 경기 성남 풍생고, 서울 양동중, 경기 수원 청명고 등에서 학생들의 학내 시위가 잇달았다. 이러한 움직임은 두발 자유화 또는 두발 규정 개정 등의 성과를 낳기도 했다(공헌 2012, 251).

이처럼 학생들의 인권을 보장하라는 목소리가 커지면서 학생 인권의 ‘제도화’가 하나의 효율적인 방법으로 부상하였다. 제도화는 초·중등교육법을 개정하는 ‘학생인권법운동’과 지역에서 조례를 제정하는 ‘학생인권조례운동’ 두 가지로 수렴되었다. 먼저 학생인권법은 민주노동당이 지금까지 산발적으로 제기되어 온 학생 인권 의제들을 정리해 학생들의 인권 전반을 보장하는 초·중등교육법 개정안을 ‘학생인권법’으로 명명해 발의했다. ‘두발·복장 자유’, ‘체벌 금지’, ‘강제 야간자율학습·보충

2) 청소년인권행동 ‘아수나로’ 카페(<http://cafe.naver.com/asunaro>) 참조.

수업 금지’, ‘차별 금지’, ‘학생회 법제화’ 등 5가지를 주요 내용으로 하는 학생인권법은 교육운동과 시민단체, 학생인권단체들의 노력으로 2006년에 사회적으로 공론화되었다. 이 법은 2007년에 국회 교육위원회에 상정되었지만 교총과 여당의 반발로 초·중등교육법에 ‘학교가 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장해야 한다’는 조항 하나가 신설되는 데 그쳤다. 다음으로 학생인권조례운동은 2005년 광주에서 시작되었다. 비록 교육위원들과 교육청의 부정적인 반응으로 제정이 무산되었지만 이후 교육감이 주민 직선으로 선출되면서 학생인권조례는 선거에서 쟁점으로 부상했고, 경기도에 이어 전국에서 두 번째로 2011년 10월에 광주학생인권조례가 제정되는 결실을 맺었다(위의 글, 252-253).

이처럼 학생인권조례는 학생 인권 운동 역사의 산물이다. 학생 인권 운동이 시작된 이래로 학생 인권에 관한 새로운 의제들이 꾸준히 발굴되고 인권 운동이 확산되면서 학생 인권 운동에 개입하는 주체들이 다양해졌다. 학생 당사자들뿐만 아니라 다양한 시민단체들이 목소리를 내면서 정당에서도 이러한 여론을 소홀히 하기 어려워진 것이다. 다양한 운동을 해 온 경험이 있는 단체와 정당들이 학생 인권 운동에 결합하면서 제도화가 학생 인권 운동의 여러 방법 중 하나로 부상할 수 있었다. 교육운동에서도 학생 인권의 제도화를 주요 의제로 채택해 2008년부터 학생인권조례 제정이 민주·진보 교육감 후보들의 주요 공약이 되었다.

## 2) 성소수자 운동

이 절에서는 한국사회 성소수자 운동의 간략한 흐름을 살펴보고 학생인권조례를 제정하는 과정에서 성적지향이 학생인권조례를 반대하는 핵심 쟁점으로 부각되면서 성소수자 운동이 학생인권조례 제정 과정에

중요한 행위자로 참여하게 된 과정을 살펴보고자 한다.

한국의 성소수자 운동은 20년의 역사를 지니고 있다. 동성애자들이 모여서 ‘초동회’를 결성한 것이 1993년 12월이며, 그 다음 해에 곧 해체 되어 남성 동성애자 모임 ‘친구사이’가 1994년 2월에, 여성 동성애자 모임 ‘끼리끼리’가 11월에 각각 별도로 출범하게 된다(한국게이인권운동단체 친구사이 2011; 한채운 2011). 한국사회에서 동성애가 처음으로 ‘사회 문제’ 혹은 ‘사회현상’으로 가시화되었던 이슈는 ‘에이즈’였다. 서구에서 시작된 에이즈에 대한 공포가 한국사회에 전해지고, 한국에서도 에이즈가 발병되기 시작하면서 그동안 없는 존재로 여겨져 온 동성애자가 사회적 관심, 정확히 말하면 ‘추문’의 대상이 되었던 것이다. 초동회와 친구사이는 이미 주어진 이러한 상황에 대응하는 것을 초기 운동의 가장 중요한 과제로 삼았다. 에이즈에 대한 편견을 바로 잡는 동시에 동성애자의 존재를 가시화하고 이미지를 교정해나가야 했던 것이다.

그에 비해서 레즈비언은 동성애 가시성에서 제외되어 있었다. 물론 ‘에이즈=동성애’ 등식이 레즈비언에게 전혀 영향을 미치지 않는 것은 아니었지만, 남성 동성애자가 과잉성애화를 통해서 ‘성적 일탈자’, ‘성적 오염자’로 가시화되는 것에 비해서, 여성의 한 쌍은 성적인 정체성이나 사회에 ‘위협’적인 존재로 인정받지 못했다. 가부장제 사회에서 여성 동성애자는 ‘아직’ 남성이 없거나, ‘한 때’ 남성이 없는 불안정한 상태이고, 여성 한 쌍이 독자적으로 성애적인 이미지를 가지기도 어려웠으며, 따라서 성애적이라기보다는 우정이나 의지에 기반한 관계로 읽혔다. 따라서 초기 레즈비언 운동은 출판물 통해서 레즈비언의 욕망과 권리를 말해왔다(한채운 2011, 110). 이러한 동성애와 동성애자에 대한 이미지는 여전히 건재하다고 볼 수 있고, 최근에 촉발되고 있는 동성애자에 대한 차별과 반대의 논리 또한 여기에 뿌리내리고 있다.<sup>3)</sup>

1990년대 후반 활발해진 PC 통신과 대학모임의 결성을 통해서 동성애자들의 커뮤니티가 형성되어 집단적인 의식을 가지는 데 도움이 되었으며, 대학 내 동아리는 교양인으로서 성에 대해서 발언하고 문화적으로 표현하는 역할을 했다. 집단의식을 성장시켜온 PC 통신 커뮤니티와 동성애자 인권단체들은 2000년 홍석천의 커밍아웃과 그로 인한 방송퇴출 사건에 조직적으로 대응하면서 시민사회 내 지지를 호소하고 방송퇴출에 대한 국회 차원의 대응을 진행하였다.

초기부터 최근까지 성소수자 운동은 동성애자 중심의 운동이었다고 할 수 있다. 2001년에 연예인 하리수 씨가 데뷔하기 이전에도 한국사회에서 트랜스젠더는 성전환수술을 하고 신분상 성별변경을 하는 이들도 있었으나 성소수자 커뮤니티에서도 트랜스젠더들은 동성애자로 동일시되는 경우가 많았고, 독자적인 정체성으로 이해되지 못했다. 하리수 씨의 등장은 동성애자와 구별되는 트랜스젠더 정체성의 범주를 구성하는데 큰 영향을 미쳤다. 그럼에도 성소수자 인권운동의 역사와 영향력은 여전히 동성애자의 경험을 중심으로 이루어지고 있다. 성소수자를 영어로 표기하는 약호 LGBT(레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트랜스젠더)가 많이 쓰이고 있지만 바이섹슈얼과 트랜스젠더의 목소리는 상대적으로 미약하다.

최근에는 성소수자의 정체성을 동성애자, 양성애자와 같이 ‘성적지향’과 관련된 것과 트랜스젠더와 같이 ‘성별정체성’과 관련된 것으로 나누어 인식하는 경향이 생겨났는데, 이는 국가인권위원회법과 학생인권조례 등 법정책적인 언어로 사용되고 있다. 이러한 개념은 동성애자, 양성

---

3) 최근 드러나는 동성애자에 대한 혐오발언은 ‘동성애=항문성교=에이즈’라는 등식을 따른다. 이는 남성동성애자의 경험을 왜곡하여 형상화하려는 시도이며, 여성동성애자의 존재는 차별적 논리 속에서도 거의 가시화되지 않는다는 사실을 알 수 있다.

애자와 트랜스젠더가 처한 상황과 문제점이 무엇인지 구분해서 접근하는 것을 용이하게 했다. 트랜스젠더에게는 자신의 신체적 불편감을 해소할 수 있는 의료적 조치에 접근하는 것과 자신이 인식하는 성별에 맞게 신분상의 성별을 변경하는 것이 가장 시급한 문제로 지적되는 것을 예로 들 수 있다(성전환자 인권실태조사기획단 2006). 또한 성적지향과 성별정체성의 구분을 통해서 모든 트랜스젠더는 이성애자일 것으로 가정되는 고정관념이 도전받고, 의료적 조치와 신분상 성별을 변경하지 않는다고 해도 동성애자가 아니라 트랜스젠더라는 정체성을 가질 수 있도록 하는 데 도움이 되었다. 나아가 LGBT라는 약어로 포괄되지 않는 간성, 무성애자, 젠더 퀴어 등의 다양한 정체성과 성소수자 내부의 차이들이 드러나면서 성소수자 인권의 의제가 다변화되고 다양한 욕구들이 가시화되고 있다.<sup>4)</sup>

성소수자운동이 처음으로 시민사회에 알려진 것은 1997년 노동법 개악에 대항하는 총파업 투쟁이라고 할 수 있다(한국게이인권운동단체 친구사이 2011). 이때 200명에 달하는 다양한 성소수자들이 무지개깃발을 가지고 참여하면서 운동사회 안에 첫발을 내딛었고, 이후 홍석천의 커밍아웃 사건이 일어났을 때에도 시민사회 진영의 광범위한 지지를 이끌어 내었으며 국가인권위원회 설립을 위한 민간단체의 움직임이 있을 때부터 인권운동과 연대하기 시작하였다. 또한 성소수자 커뮤니티 형성에 지대한 영향을 미친 인터넷에 대한 규제가 심대 보호라는 명목으로 본격화되었을 때, 동성애가 ‘반사회적’인 성애이자 성적 행동인지, 표현의 자유는

4) LGBT 약어에 포함되어 있었지만 실질적으로 가시화되지 못했던 바이섹슈얼(양성애자) 정체성을 기반으로 한 모임이 최근 시작되고 있다. 또한 LGBT로 포괄되지 못하는 성소수자의 다양한 스펙트럼을 잠정적으로 LGBTAIQ로 표현하며 온라인웹진 등을 발간하고 있는 ‘완전벤티’라는 모임이 있다.

무엇인지에 대한 논쟁이 시작되었다. 2001년 당시 최초의 동성애자 사이트 〈엑스존〉이 청소년유해사이트로 등록된 것을 두고 법정 싸움까지 진행되었지만 결국 항소심까지 패소했다. 그러나 이러한 과정은 이후 2004년 청소년유해사이트를 규정한 청소년보호법에서 ‘동성애’가 삭제되는데 밑거름이 되었다. 한편 제도상에서는 ‘동성애’라는 표현이 삭제되었지만 이러한 과정에서 동성애자 내부 커뮤니티에서도 자기 검열이나 ‘성적 표현물’을 이유로 십대 회원을 거부하기도 하는 등 십대 보호주의에서 섹슈얼리티가 어떻게 차별적으로 작동하고 있는가를 본격적으로 문제제기하기는 어려웠다(토리 2010, 20).

국가인권위원회의 여러 가지 한계 속에서도 차별금지사유에 성적지향이 함께 열거되었다는 사실은 전 국민을 대상으로 하는 최초의 법안에 성소수자의 존재가 명시된 것과 마찬가지로였다. 다른 차별영역에 비해서 활발하게 국가인권위원회가 활동을 하지는 못했지만, 성소수자 운동진영에서 기획진정 등을 통해서 활용하였고, 여러 인권단체들과 함께 연대 활동을 하면서 국가인권위에 대한 개입활동을 이어나갔다. 또한 2004년 민주노동당에서 처음으로 성소수자위원회를 설치한 이후 2008년 창당한 진보신당에 성정치위원회가, 2012년 창당한 통합진보당에서도 성소수자위원회가 설치되어 공식적인 정책생산과 대사회적 발언을 일정 부분 담당하게 된다. 2008년 총선에는 진보신당에서 커밍아웃한 정치인이 최초로 국회의원 선거에 출마해 선거운동을 벌이기도 했다. 국고보조금을 받는 진보정당에서 성소수자운동은 최소한의 물적 지원을 받으면서 정책연구사업과 연대활동<sup>5)</sup>을 하게 된다.

5) 대표적으로 2006년 성전환자 인권실태조사와 2007년 성소수자 사회의식 조사는 진보정당의 물적지원을 통해서 이루어졌고, 성소수자운동은 기획단으로 참여하면서 협력체계를 갖추었다.

한국사회의 성소수자운동은 인권, 진보, 좌파의 프레임 속에서 성장해왔다. 음란과 퇴폐라는 낙인에서 벗어나기 위해서 인권과 진보라는 이름으로 맞섰고, 존재의 인정을 넘어서 불평등한 사회의 총체적인 변화에 참여하기 위해서 좌파정치의 부분이 되고자 하기도 했으며, 보수기독교 우파정치에서 보수적 이성애 가족가치를 내세우고 반동성애 움직임과 연결될수록 자연스러운 대책점에 서게 되었다.

그러한 대립은 2007년 차별금지법 제정과정에서부터 본격화되었다. 2007년 참여정부의 국정기조인 ‘차별시정’의 일환으로 정권 말기에 차별금지법 제정에 나섰다. 국가인권위 설치 이후 보다 구체적인 근거법안의 필요성이 계속 제기되던 터였다. 이때 차별금지법 제정에 반대하면서 재계는 차별금지사유에서 학력과 병력을, 보수기독교계는 성적지향과 종교<sup>6)</sup>를 반대하였다. 특히나 보수기독교계가 앞장서서 반대운동을 벌임으로써 차별금지법은 심지어 ‘동성애차별금지법’으로 명명되기 시작했으며 특히 학생의 성보호를 주요 논리로 내세웠다. 이들은 대형교회에서 기도회를 열고, 기독교 계열의 언론을 통해서 지속적으로 목소리를 높였으며 국회 내에 있는 기독교계 의원 모임을 통해서 국회 내 집회를 개최했다.

이에 대항하여 성소수자 운동은 ‘올바른 차별금지법 제정’을 위해서 적극적으로 대항하였으나 다른 영역의 운동진영에서는 법통과를 위해서 양보해달라는 주장을 제기하기도 했다. 성소수자 운동은 반대세력뿐만 아니라 인권에 우선순위를 제기하는 자유주의 개혁세력에도 대응해야 하

6) 보수기독교계에서 종교에 따른 차별금지 사유를 반대한 이유는 종교사학이나 종교시설에서 다른 종교에 대해 비판적으로 발언하는 데 제한을 받는 것에 대해 큰 위기의식을 느꼈고, 종교사학에서 종교행사와 수업을 강제할 수 없다는 것에 두려움을 느꼈기 때문이다. 이들은 종교에 따른 차별금지가 종교의 자유와 사학의 자율성을 침해한다고 주장했다. 유독 십대 성보호를 강조했던 이들은 사학의 자율성을 지켜야 한다는 절대적인 목표를 공유하고 있었다.

는 이중적인 상황에 놓이게 된다. 결국 통과가 무산된 차별금지법은 지금까지도 답보상태에 있다(성소수자차별반대무지개행동 2008). 한편 이때부터 본격화되기 시작한 반성소수자 움직임은 성소수자 이슈가 제기될 때마다 일부 대형교회를 중심으로 세력화를 해왔다. 최근에는 보수 기독교계 목사와 신도들이 주축이 되어 ‘차별금지반대국민연대’를 조직해 이러한 운동을 주도하고 있다.

2011년에는 균형법에서 동성애자에게 차별적으로 적용되고 있는 ‘계간 및 추행’에 대한 헌법소원을 통해서 부당성을 제기하는 움직임, 성소수자를 다루는 미디어에 대해서 차별적으로 적용하고 있는 심의 등에 대항하는 활동이 이루어졌고 한편으로는 주거, 의료, 노동 등의 영역에서 성소수자의 존재를 드러내고 평등권을 쟁취하고자 하는 움직임이 이어지고 있다(다양한가족형태에따른차별해소와가족구성권보장을위한연구모임·민주노동당 2008; 동성애자인권연대 2011; 동성애자인권연대·민주노동당성소수자위원회 2010).

## 5. 제정 과정과 쟁점 조항

학생인권조례는 학생 인권 운동과 성소수자 운동이라는 역사적 토대 위에서 제정되었다. 그러나 한국사회에서 대표적 소수자인 학생과 성소수자 진영은 인권 운동을 개별적으로 진행해왔다. 학생인권조례는 학생과 성소수자 진영이 조우하면서 교집합을 확인하고 연대를 구축하는 과정이었다. 그 과정에서 대면한 다양한 위기와 갈등은 학생인권조례 진영 내부를 성찰하는 계기가 되었다. 이 절에서는 학생인권조례 제정 과

정을 간략히 기술하고, 그 과정에서 쟁점으로 부상했던 대표적인 조항들의 제정 의미를 고찰하고자 한다. 특히 본 장의 제정과정과 쟁점 조항 중 섹슈얼리티 부분은 공동연구자가 학생인권조례 제정 과정에 참여했던 경험에 기반하여 기술하였다.

### 1) 제정 과정

학생인권조례제정운동 서울본부(이하 서울본부)는 2010년 7월에 활동을 시작해, 10월 주민발의안 공청회를 갖고 본격적으로 청구인 모집을 시작했다. 경기도에서 교육청 주도로 학생인권조례가 제정되었지만 제정과 시행 초기에 학생들의 참여가 보장되지 않고, 실효성이 부족했던 것을 극복하기 위해서 주민발의의 방식을 선택했던 것이다. 2011년 2월부터는 거리서명 운동을 시작하고 8만 5천여 명의 청구인을 모집하였으며, 6월 22일~6월 26일간 추가로 1만 명 이상의 청구인을 모집하여 주민발의를 성사시켰다.<sup>7)</sup> 한국게이인권운동단체 친구사이(이하 친구사이)

- 
- 7) 1. 서울시 주민발의안의 대략적인 제정 과정은 다음과 같다.
- 2010년 7월 7일: 첫 모임
  - 2011년 10월 27일~4월 26일: 청구인 모집
  - 2011년 5월 12일: 1차 서명운동 성공
  - 2011년 6월 22일~6월 26일: 보정기간(유효 서명지 부족)
  - 2011년 8월 12일: 최종수리(교육청 통보)
  - 2011년 10월 4일: 교육감 승인 후 서울시의회 제출
  - 2011년 11월 10일 이후: 서울시주민발의안과 교육청조례안 병합 심의
2. 서울시교육청 학생인권조례안의 대략적인 제정 과정은 다음과 같다.
- 2010년 11월 14일: 14인의 자문위원회 구성
  - 간담회, 연구용역 추진, 온라인 설문, 교직원체들 의견 수렴, 생활교육 혁신 연속토론회, 각 학교 의견 수렴
  - 2011년 9월 7일: 조례 초안 발표

와 동성애자인권연대(이하 동인련)가 서울본부에 참여하였고, 특히 친구 사이는 주민발의안을 만드는 과정에서 성소수자 학생의 인권 보장과 관련된 내용<sup>8)</sup>을 적극적으로 개진하였다.

서울본부에서 청구인을 모집하는 과정은 결코 녹록하지 않았다. 보수언론에서 청구인 모집에 실패할 것이라고 기사화하고, 전교조를 비롯한 조직된 운동사회가 계획보다 적극적으로 나서지 않으면서 청구인의 주체가 되지 못하는 십대들(특히 학교에 가지 않고 서명운동에만 집중할 수 있었던 탈학교 십대들)이 길거리 서명을 진행했다. 이들은 길거리에서 체벌금지와 학생인권 주장에 반발하는 ‘어르신’들의 반발과 욕설을 그대로 받아내었다.

주민발의가 2011년 8월 초에 최종적으로 마무리되고 접수된 이후 8월 24일에는 서울시 무상급식에 대한 찬반투표가 예정되어 있었다. 광노현 교육감의 당선 이후 체벌금지 정책 등 진보적 교육정책에 반발했던 보수단체들은 광노현 교육감의 공약이기도 했던 학생인권조례 제정에 반

- 2011년 9월 8일: 공청회
- 2011년 9월 8일~9월 20일: 조례안 수정
- 2011년 9월 20일: 최종안 입법 예고
- 2011년 10월 20일: 교육청 조례안 법제 심의
- 2011년 11월 10일 이후: 병합 심의

- 8) 친구사이에서 제안한 내용은 다음과 같다.
- 차별받지 않을 권리(성적지향, 성별 정체성 명시)
  - 폭력으로부터 자유로울 권리(사회적 소수자에 대한 편견에 기초한 정보를 의도적 누설/모욕, 괴롭힘으로부터 자유로울 권리)
  - 사생활의 자유 및 사생활의 보호를 받을 권리(성적지향, 성정체성 등의 개인정보 보호명시)
  - 소수자학생(성소수자 명시), 성적지향과 성별 정체성에 관한 정보를 본인의 동의 없이 보호자를 포함하여 다른 사람에게 누설 금지, 안전상 긴급성을 요하는 경우에도 본인의 의사를 최대한 존중
  - 서울특별시학생인권심의회원은 인권에 대한 올바른 관점을 가지고 있으며 소수자들이 겪는 차별 문제에 대하여 높은 감수성을 가지고 있는 사람을 위원으로 한다.

대했으며 특히 야간자율학습 폐지와 종교행사나 과목을 선택할 수 있도록 하는 정책이 종교사학의 운영을 침해한다고 반발했다. 이들은 무상급식 찬반투표에 적극적인 찬성투표를 독려하였다. 일부 보수 대형교회는 “하나님을 대적하는 광노현 교육감의 <무상급식 전면 시행>을 이번 8·24 주민투표에서 막지 못하면 이 나라의 청소년들 영혼 망치는 <학생인권조례안>도 막을 수 없습니다”, “<학생인권조례안>이 통과되면, 1) 미션 스쿨에서 채플(예배)과 종교교육이 대체과목에 의해 무력화되고 외부 종교행사 못함. 2) 동성에 옹호, 초중고생 동성애자 급증하고, 3) 초중고생 정치활동 허용. 초중고생 정당 활동한다며 광우병 때처럼 시청 앞에 뛰어나가 시위대의 전위부대가 될 수 있습니다”라는 내용을 문자로 발송했다(『프레시안』 2011/08/23). 2007년 이후 일어난 일련의 조직적인 ‘반성소수자 운동’은 점점 더 정치적인 기회구조에 개입하면서 진용을 갖추어가고 있다.

서울학생인권조례 제정을 위해서 성소수자 운동 진영이 본격적으로 결합하기 시작한 것은 서울시 교육청 자문위원회(이하 자문위)에서 마련한 조례안이 나오면서부터다. 자문위는 교육감의 공약주민발의로 발의된 학생인권조례안과 별도로 조례안을 만들어서 병합심사한다는 계획을 가지고 있었다. 그런데 자문위에서 반성소수자 여론을 의식하여 조례안에 당초 포함되어 있었던 성소수자 관련 내용을 빼고 공청회를 개최하였다. 성소수자들은 공청회에 참석해 반대의견을 전달하고, 교육청 홈페이지에 성소수자 차별에 대한 비판 의견을 게재하고, 교육청 앞 1인 시위를 곧바로 전개하였다. 성소수자들은 2007년 차별금지법 관련 대응의 경험을 살려 긴급하게 모임을 조직해서 상황을 공유하고 곧바로 대응활동에 들어가 학생인권조례 성소수자 공동행동을 조직했다. 결국 2011년 10월 20일 자문위의 최종안에서 성적지향 등에 대한 내용이 포함되어 서울시

의회로 넘어가게 되었다.

서울시의회 교육위원회에서 학생인권조례를 심의하고 본회의에 넘 어가기까지 약 두 달여 동안 학생인권조례 제정에 찬성하는 의원들은 하루에 수십 통씩 욕설과 협박이 담긴 문자를 받았다(『오마이뉴스』 2011/ 11/23). 민주당이 제1야당인 상황에서 학생인권조례 자체가 무산될 위험 은 거의 없었으나 특히 논란이 되고 있는 성소수자 관련된 내용이나 임신 또는 출산<sup>9)</sup>에 따른 차별 금지, 집회의 자유, 두발과 복장의 자유 등이 삭제되거나 축소될 위험이 다분했다. 공동행동은 서울본부와 별도로 서울시의원들을 면담하면서 혐오세력에 굴복해서는 안된다는 입장을 전달 하고, 직접 제작한 <성적소수자 학교 내 차별 사례모음집>을 전달하였다. 그러나 성소수자에 대한 반대여론이 거세지자 서울시 교육청 자문위 가 그랬던 것처럼 서울본부 내부에서도 의견이 갈라지기 시작했다. 학생 인권조례가 무산되는 것보다는 ‘내용적으로 양보하는 것이 낫다’, ‘주민 발의 자체가 너무 힘들었기 때문에 이번에 반드시 통과해야 한다’, ‘너무 성소수자에 초점이 맞추어지는 것이 불편하다’는 취지의 의견이었다.<sup>10)</sup> 따라서 공동행동은 서울본부와 별도로 성소수자가 전면에 나서서 대응해 야 한다는 절박함을 느끼게 되었다. 학생인권조례 자체보다 학생인권조

---

9) 학생의 임신 또는 출산에 따른 차별금지 조항 또한 성적지향만큼 반대에 부딪혔다. 혐오세력 들은 학생인권조례로 인해서 초등학생이 동성애자가 되고, 임신을 한다는 구호를 내세웠다. 그런데 임신출산 권리를 대변할 수 있는 여성운동 진영의 경우 학생인권조례 제정을 위한 대응 활동을 활발하게 벌여내지는 못했다.

10) 그러나 이러한 의견들을 공식적으로 확인할 수 있는 근거는 남아 있지 않다. 서울본부의 공식입장은 언제나 원안통과를 사수하는 것이었다. 그러나 2011년 12월 10일 서울본부에서 3인이 서울시의회와 미팅을 하는 과정에서 성소수자 관련 내용은 불가피한 경우 양보할 수 있다는 의견을 전달할 것이 확인되었고, 서울시의회에서 심의가 이루어지는 내내 서울시 의원과 학생인권조례를 추진해왔던 일부 단체 사이에서 이러한 협상이 비공식적으로 진행 되었다.

레에서 성소수자 인권이 훼손될 위기에 처해 있다는 사실을 알리고 광범위한 지지를 호소하기 위한 활동이었던 것이다.

서울시의회 교육위원회 심의가 12월 16일, 서울시의회 본회의가 12월 19일로 예정된 상황에서 공동행동은 12월 14일부터 서울시의회 의원회관 로비에서 성소수자의 목소리를 알리기 위한 철야농성을 시작했다. 상임위와 본회의가 열리는 기간 동안 성소수자들이 만든 농성장은 서울학생인권조례 운동을 했던 모든 이들이 찾아오는 거점이 되기도 했고, 특히나 별도의 사무실이 없거나 지역에서 찾아온 십대 주체들이 자연스럽게 모이는 장소가 되었다. 매일 저녁에 열렸던 촛불문화제에는 언제나 100명 이상이 참여했고 종교계, 노동계, 인권단체, 시민사회, 여성단체, 진보정당 등 각 계각층에서 지지방문을 했다. 동시에 농성장은 반성소수자 세력이 찾아와서 직접 공격적인 발언과 행동을 표출하는 장이 되기도 했다.

12월 16일에 열린 교육위원회가 결론을 내리지 못하고 12월 19일 오전에 다시 열기로 하고 산개하자 통과가 어려울 것이라는 전망이 많아졌다. 게다가 12월 17일, 12월 18일은 주말이었기 때문에 물리적으로 시간이 부족했다. 농성장에서 함께 소식을 기다리던 십대 활동가들은 통곡을 했고, 공동행동은 본회의 상정이 안 되거나 성소수자 관련 내용이 삭제된 상태로 상정되는 상황을 전제하고 주말 대응을 준비했다. 주말 동안에는 학생인권조례 통과를 민주당의 당론으로 결정하도록 하기 위해서 민주당 중앙당 점거를 비롯한 다양한 전략이 논의되었고, 다각도로 민주당에 접촉하여 원내대표와의 간담회를 성사시키고, 민주당 의원들이 참석하는 집회에 찾아갔으며 동시에 12월 19일 오전 교육위원회 상임위와 본회의 개최를 저지하기 위한 전술을 논의했다.

12월 19일 아침 교육위원회에서 주민발의안과 유사한 안이 통과되고 민주당의 의원총회를 통해서 본회의에서 학생인권조례 통과를 권고하

기로 했다는 소식이 들려왔다. 이 과정에서 민주당 몇몇 국회의원은 성적지향과 임신출산에 대한 차별금지가 이미 국가인권위원회 법을 비롯해 경기도와 광주시에 제정된 학생인권조례안에도 명시되어 있다는 점을 근거로 삼아, 서울에서도 이 내용을 포함시켜 학생인권조례를 통과시켜야 한다는 의견을 서울시 의회 의원에게도 전달하였다. 결국 이미 국내뿐 아니라 전 세계적으로 성적지향이 차별금지사유로 자리 잡은 상황에서 성적지향에 대해 반대하는 여론이 존재한다는 이유로 타협하는 것은 용납될 수 없다는 점을 확인했다. 서울학생인권조례는 12월 19일 오전 교육위원회에서 15명의 교육위원 중 찬성 8명, 반대 6명, 기권 1명으로 가결되었다. 성소수자 운동 진영은 농성장 TV를 통해서 모두 함께 12월 19일 오후 본회의를 지켜보았다. 본회의에서 학생인권조례, 특히 성적지향과 성별정체성에 대한 찬반토론이 이루어졌다. 결국 본회의에서 재석 87명, 찬성 54명, 반대 29명, 기권 4명으로 통과되었다.

## 2) 쟁점 조항

### (1) 차별금지

공부의 의무를 지니고 있는 십대들은 자신의 미래를 위해 현재를 유예할 것을 강요받아왔다. 대학 서열에 따라 평생 신분이 결정되는 한국의 현실에서 대학 입시까지 몇 년만 참으면 미래가 보장된다는 것이다. 그러나 십대들을 미성숙한 존재로 보는 한국사회에서는 교사들이 학생들을 때려서라도 가르치는 것이 학생들의 미래를 위한 행위로 정당화되었다. 심지어 차별은 교사가 학생에 대한 애정과 관심이 있기 때문이라는 의미에서 ‘사랑의 때’로 명명되어왔다.

그러나 학교 현장에서 체벌은 신체에 고통을 가하거나 또는 그것을 목격하게 함으로써 학생들을 강압적으로 통제하는 효율적인 방식으로 사용되었다. 학생들의 관심과 능력의 차이를 고려하지 않은 일방적인 입시 위주의 교육을 강제하기 위한 수단이었던 것이다. 이와 더불어 체벌은 교사의 권위에 학생들을 복종시키는 수단으로 활용되었다. 교사는 수업 시간에 딴 짓을 하거나 자신의 지시에 따르지 않는 학생들을 체벌함으로써 학생들을 훈육하고 통제하였다. 체벌은 훈육과 통제를 목적으로 정당화되었지만, 많은 학생들이 보는 앞에서 뺨을 때리거나, 학생이 상해를 입을 정도로 심하게 체벌하거나, 학생을 화풀이 대상으로 삼는 등의 사건 사고가 잇따르면서 체벌과 폭력이 구별되지 않으며 학생들의 인권을 침해한다는 인식이 확산되었다(공현·박민진·배경내·오혜원·정주연·조영선 2011, 64-74).

학생인권조례에서는 체벌을 인권 침해로 규정하고 원칙적으로 금지하고자 했으나 교사의 체벌을 금지하면 학생들의 폭력이 더 심해질 것이라는 반론이 많았다. 학교에서 학생들 간의 폭력이 심해지고 있을 뿐 아니라 교사에게도 폭력을 행사하는 학생들이 있기 때문이었다. 그러한 학생들에게 체벌을 가하지 않으면 교권에 대한 학생들의 도전은 심해질 것이고 교사들은 무기력해질 것이라는 우려가 제기되었다. 교권과 십대의 인권이 대치되는 것으로 인식된 것이다.

그러나 학생인권조례는 학생들의 상호 폭력 나아가 교사에 대한 폭력을 교사의 체벌로 해결하지 못한다는 점을 분명히 하였다. 교사가 학생에게 체벌이라는 이름의 폭력을 행사하는 한 폭력의 악순환은 반복될 것이므로, 학생들이 폭력을 행사하는 원인에 대한 근본적인 이해와 접근이 필요하다는 점을 강조하였다(최형규 2012).

이러한 취지로 학생인권조례가 제정되었음에도 불구하고 한국사회

는 여전히 교권과 학생의 인권이 대치되는 것으로 받아들이고 있다. 체벌 금지로 인해 학생 상호간 폭력뿐 아니라 학생의 교사 폭력이 증가하고 있다는 진단이 반복되고 있다. 더욱이 대부분의 학교에서 체벌 대신에 학생들을 통제하기 위해 ‘벌점제’를 도입한 상황이다(공현·김명진·김찬욱·무직인꿈틀이·바람·박승훈·밤의마왕·한김중희·생선·이름없음·김동욱·최성용·휴 2009). 학생들을 여전히 통제와 훈육의 대상으로 보고 있는 것이다.

이처럼 학생인권조례가 학교의 현실보다 앞서는 모양새가 나타나면서 한국사회에서는 한국 교육에 대한 성찰의 필요성이 제기되고 있다. 교사들은 학생들의 능력이나 흥미를 고려하지 않은 채 일방적인 입시 위주의 수업을 하면서 수업에 흥미를 보이지 않는 학생들을 체벌로 통제해 왔다. 그러나 교사의 권위는 폭력을 통해 존중받는 것이 아니라 학생들이 마음에서 우러난 진심어린 존중을 할 때만이 교사에 대한 학생의 폭력이 사라질 수 있다. 이를 위해서는 학생들과 소통하고 학생들이 참여하는 수업을 고민하는 것이 필요하다. 또한 학생 상호간의 폭력의 문제를 학생 개인의 문제로 돌리는 것이 아니라 자신의 존재를 인정받고 확인하려는 욕구가 폭력으로 발현되는 이유에 대해 이해해야 한다. 그리고 강자에게는 복종하고 약자에게는 군림하는 인간관계에 대해 개입하는 것이 필요하다. 궁극적으로 체벌 금지가 실질적인 의미를 지니기 위해서는 학교가 “소통과 상담, 자치”의 공간으로 탈바꿈해야 하는 것이다(이형빈 2012, 261).

그러나 이러한 진단에도 불구하고 학생들 간의 폭력, 교사의 학생 폭력, 학생의 교사 폭력이 모두 학벌 사회에 기인하기 때문에 학교의 문화 변화가 실현되기 어려운 상황이다. 교사들도 학생들과 소통하며 인권을 존중하고 싶지만, 사회 구조의 문제를 교사 개인이 해결할 수는 없기

때문이다. 이러한 현실에서 차별금지 는 여전히 논쟁 지점으로 남아 있다.

## (2) 두발과 복장 자유

헌법에는 신체의 자유가 기본권으로 명시되어 있다. 그러나 십대들은 ‘학생다워야 한다’는 이유로 두발과 복장 규제를 받아왔다. 외모에 대한 관심이 증가하고 자기 정체성을 모색하는 십대들에게 두발·복장 규제는 받아들이기 힘든 통제였다. 학생 인권 운동의 역사에서 가장 꾸준하게 그리고 가장 대규모로 진행된 것이 ‘두발 자유’라는 사실은 학생들이 얼마나 신체의 자유를 갈망해왔는지를 잘 보여준다. 학생들의 운동으로 2000년에 두발자유화가 시행되기도 했지만 얼마 되지 않아 유야무야되었고 학생들은 다시 신체의 자유를 요구하며 오늘에 이르고 있다. 한국청소년정책연구원이 2011년 실시한 실태 조사에 의하면 중고등학생의 61.8%가 용모 검사를, 58.1%가 복장 검사를 인권 침해로 인식하고 있는 것으로 나타났다(한국청소년정책연구원 2011). 이 조사 결과는 두발·복장 규제가 여전히 자행되고 있으며 그것에 대해 많은 학생들이 문제의식을 공유하고 있다는 사실을 보여준다.

이처럼 두발·복장 규제가 학생들이 가장 심각한 인권 침해로 인식하는 사안 중의 하나임에도 불구하고 학교는 두발·복장 자유가 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 것이라는 이유로 규제를 고수하고 있다. 여기에서도 십대는 미성숙해서 보호받아야 하며 공부의 의무를 지닌 존재라는 인식이 규제의 근거가 된다. 학생들에게 두발·복장의 자유를 주면 촌각을 아껴 공부해야 할 시간에 학생들이 외모를 가꾸게 되어 성적이 떨어질 것이라고 우려하는 것이다. 이와 더불어 남학생은 상고머리, 여학생은 단발머리에 교복으로 대표되는 ‘학생다움’은 이들이 학교 밖에서도 학생이라는 신분을 드러냄으로써 ‘탈선’을 예방한다는 보호와 규제의 기능

을 지닌다. 이는 학생들이 공부 이외의 행위를 하는 것이 곧 탈선과 비행으로 과잉 해석되는 현실에서 시공간을 초월해 학생들을 감시하고 규제하겠다는 의미에 다름 아니다. 더욱이 학생다운 외모가 학생들의 성적을 향상한다거나 또는 탈선을 예방한다는 사실이 증명된 바가 없는 상황에서(공헌 외 2009) 외모 규제는 효율적인 통제의 수단 나아가 획일적인 정체성 강요에 불과하다. 이러한 두발·복장 규제로 인해, 어린이에서 성인으로 성장하면서 다양한 가능성을 발견하고 개성을 표출해야 할 십대들이 학생이라는 신분엔 압도되어 몰개성적인 외모를 강요받고 있다.

학생인권조례는 가장 기본적인 권리 중의 하나인 신체에 대한 자유를 침해한다는 이유로 두발·복장 규제가 인권 침해임을 명시하였다. 학생인권조례제정으로 십대들은 외모를 통해 자신의 정체성을 드러내고 자신의 몸의 결정권을 자신이 지닌다는 기본적인 권리를 보장받는 듯했다. 그러나 학생인권조례의 두발·복장 규제 조항이 학교장에게 재량권을 부여하면서 완전한 권리 보장이 어려워졌다. 학생들이 두발·복장 규제에 관해 학교와 타협을 해야 하는 상황이 된 것이다. 그러나 학생인권조례가 제정되었음에도 불구하고 학교가 학생들을 동등한 소통의 주체로 인정할 것인지는 단언하기 어렵다. 더욱이 편하고 빈부의 격차를 상대적으로 덜 드러낸다는 이유로 학생들이 교복을 선호하면서 두발·복장 규제에 학생들이 동의하는 것으로 받아들여지기도 한다. 따라서 두발·복장 규제는 완전한 자유가 아닌 ‘자율’이라는 이름의 조건부가 될 것으로 우려되는 상황이다.

### (3) 집회의 자유

집회·결사의 자유 및 표현의 자유는 민주주의를 구성하는 핵심 요소로, 헌법에 보장되어 있는 기본권이다. 그러나 십대들은 미성숙하다는

이유로 이 권리를 박탈당해왔다. 십대들은 선거권이 없을 뿐 아니라 정당법과 공직선거법 등이 만 19세 미만의 정당 가입과 선거 운동을 불허하고 있다. 이러한 현실은 십대들이 아직 어리고 미숙하기 때문에 성인의 권리와 비슷한 의사결정 및 표현의 권리, 정치 참여의 권리 등을 행사할 능력이 부족하다는 인식에 기인한다. 미숙하고 사회적 경험이 부족한 십대들은 올바른 선택이나 선택에 따른 책임을 질 수 없다는 것이다. 따라서 십대들의 권리를 제한하는 것은 십대 자신뿐 아니라 타인이나 사회 전체에 미칠 수 있는 위험성을 고려할 때 정당한 것으로 합리화되어 왔다(최윤진 1996, 6). 십대들은 민주주의의 주체로 인정받지 못하는 것이다.

그러나 십대들에게 집회의 권리를 박탈하는 이러한 논리와 현실은 한국 민주주의 역사에 정면으로 배치된다. ‘학생의 날’로 기념되고 있는 11월 3일은 1929년 광주의 중·고등학생들이 일본의 식민지 교육에 저항하여 대규모 집회를 열고, 동맹휴학이라는 집단행동을 벌인 날이다. 주지하다시피 1960년 4·19 혁명과 1980년 5·18 광주 민주화운동의 주역은 학생들이었다. 2002년 미군 장갑차 사고와 2008년 광우병 소고기 수입에 반대하는 집회에서도 가장 먼저 촛불을 든 이들은 학생들이었다(공현 외 2011, 197-198). 학생들은 민주주의 역사의 면면마다 주역으로 활동함으로써 민주시민으로서의 자질을 지속적으로 증명해왔다.

집회의 자유가 학생들의 인권 문제로 부상한 계기는 2008년 촛불집회였다. 일선 고등학교에서 촛불문화제에 참여한 학생을 퇴학시키겠다는 협박을 했고, 경찰이 집회 신고 학생을 수업 도중 조사를 하는 사건도 발생했다. 이에 광우병국민긴급대책회의와 8개 청소년단체, 94명의 중고교생들이 2008년 5월 22일 국가인권위에 진정서를 제출했다(고뉴스 TV 2008/05/22). ‘집회’는 사회적 약자들이 비판의 목소리를 내는 행위다. 따라서 학교가 학생들의 집회를 막는 것은 학생들이 자기 의견을 갖

는 행위, 학교에 의문을 품거나 비판하는 행위, 여론을 형성하는 행위, 학교의 통제를 벗어나는 행위를 막고 있는 것이다(공현 외 2011, 187-188). 이처럼 학교가 학생들의 집회의 자유를 제한하는 것은 학교가 학생들을 일방적으로 순종하고 복종해야 하는 대상으로 간주하기 때문이다. 학생들을 소통의 대상이 아닌 훈육과 통치의 대상으로 간주하는 학교가 학생들의 집회를 학교의 '권위'에 대한 도전으로 받아들이는 것이다.

이러한 학교의 태도로 인해 학생들은 자신들과 직접적으로 관련된 교육 정책이나 청소년 정책 등에 있어서도 자신들의 목소리가 반영되지 않은 어른들의 일방적인 결정을 따라야 하는 상황이다. 이러한 현실은 한국이 1991년에 비준한 「국제연합아동권리협약」에 배치된다. 이 협약은 아동과 청소년을 보호의 대상뿐 아니라 권리의 주체로도 인정하고 있다. 특히, 제12조는 아동 및 청소년이 자신에게 영향을 미치는 모든 사항에 자신의 의견을 자유롭게 표현하고, 그 의견이 반영되게 할 수 있는 권리를 지닌다고 명시하고 있다. 또한 제15조는 다른 사람들과 만나고 모임을 결성하거나 참가할 권리를 보장하고 있다(김민아 2010). 따라서 집회의 자유 보장은 한국이 국제 협약을 준수하지 않고 있는 상황을 바로 잡는다는 의미를 지닌다. 이와 더불어 집회의 자유는 십대들의 정치적 권리를 보장하는 것이며 나아가 이들을 시민으로 인정하고 민주주의를 실현하는 기본적인 초석이 된다.

그러나 서울학생인권조례는 학내 집회를 학교장이 제한할 수 있는 여지를 마련해놓았다. 학교장의 재량에 맡긴다는 것은 학생들의 인권 보장을 학교장에게 위임한다는 것과 같은 의미다. 인권을 타인에게 위임한다는 것은 불가능하다. 더욱이 학교장이 학내 집회를 허용할 것인지는 상당히 회의적이다. 결국 학생인권조례가 제정되었음에도 불구하고 여전히 학교 내 민주주의의 실현은 요원한 상황이다.

#### (4) 섹슈얼리티(성적지향과 성별정체성, 임신과 출산)

경기도에서 학생인권조례를 제정할 때 워낙 차별금지, 복장과 두발 자유화, 집회의 자유가 쟁점이 되었기 때문에 서울학생인권조례 제정 과정에서 섹슈얼리티가 쟁점이 될 것이라고 예상하지는 못했다. 이에 따라 일부의 성소수자 단체들이 주민발의안 운동에 참여하면서 학생인권조례안을 만드는 데 참여하기도 하였으나 학생인권조례는 십대를 위한 이슈라는 구분이 강고했다고 할 수 있다.

서울학생인권조례에서 섹슈얼리티가 쟁점으로 떠오르기 시작한 것은 앞서 조례 제정과정에서 보았던 것처럼 반성소수자세력이 가시화되면서다. 이들은 학생인권조례가 통과되면 학교에서 동성끼리 스킨십을 해도 제지할 수 없으며, 동성애가 나쁘다고 가르칠 수 없고, 학교의 성교육 시간에 남성 간 항문성교에 대해서 배울 것이기 때문에 그에 따라서 초등학교 때부터 동성애가 창궐할 것이라고 했다. 또한 여학생의 임신출산을 제지할 수 없고, 임신을 해도 학교에 계속 다니게 되면 다른 학생에게도 영향을 끼쳐서 학생의 임신출산이 급증할 것이라고 했다.<sup>11)</sup>

이러한 시각에는 섹슈얼리티에 대한 특정한 이해가 전제되어 있다. 성과 관련된 정체성, 욕망, 행동, 관계에 대한 모든 것을 특정한 성행동으로 수렴된다고 믿는다. 그리고 성에 대해서 보거나 듣기만 해도 절대적인 영향을 미치고, 특히나 어린이 청소년이 그러한 영향에서 취약하다는 전제를 가지고 있다. 이러한 논리는 성에 대해서 제대로 된 정보를 접하고 청소년기의 성장 과정에서 이를 정체성과 통합시킬 수 있는 가능

11) 참교육어머니전국모임, 밝은사회어머니회, 나라사랑학부모회, 바른교육전국연합, 바른교육교사연대, 바른교육을위한교수연합, 서울시학부모유권자연맹 등은 2011년 9월 19일 조선일보 등 일간지에 “초등학생 동성애자 만들고, 어린 학생들 임신 출산 조장하는 광노현 교육감과 서울시교육청은 즉각 사퇴하라!”라는 제목의 광고를 게재했다.

성을 차단한다. 또한 동성애와 임신에 대한 공포를 조장하여 학생인권조례를 무력화하는 수단으로 사용한다. 따라서 섹슈얼리티에 대한 공격은 그 자체로 목적이기도 하고 학생인권조례 무력화를 위한 수단이기도 하다. 그러나 우리 사회에는 섹슈얼리티에 대한 공격을 방어할 수 있는 논의와 주체 모두 빈약하다. 또한 이러한 섹슈얼리티에 대한 공격과 금지는 십대 시기로 한정되지 않는다. 섹슈얼리티에 대한 공격과 금지는 십대는 미성숙하기 때문에 보호받아야 한다는 보호주의 논리에 의해 더욱 강화되고 정당화되는 측면이 있지만 근본적으로 섹슈얼리티에 대한 위계에 기반하고 있기 때문이다. 결혼제도 유지를 전제로 한 섹슈얼리티 위계는 대표적으로 성소수자, 십대, 비혼의 섹슈얼리티 실천을 불온한 것으로 만든다.

이러한 상황은 성소수자와 비성소수자와의 이해관계의 대립이라고 하기 어렵다. 이해관계의 차이라면 이해가 무엇인지 드러나야 하지만 그것조차 제대로 밝혀지지 않았기 때문이다. 초등학교 동성 간 성애를 고민하고 실행하는 것이 어떠한지, 성교육 시간에 남성 간 항문성교를 배우는 것이 어떠한지, 십대에 임신과 출산을 하는 것이 어떠한지 사회적으로 논의해본 경험이 거의 없다. 따라서 이에 대한 방어 논리는 학생인권조례에서 이와 관련된 조항은 모든 학생들에게 동성 간 성행위나 임신을 가르치거나 조장하는 것이 아니라 이미 그러한 학생들이 차별을 받거나 학교를 떠나는 것을 막기 위한 최소한의 장치라는 선에서 멈추었다. 반성소수자 세력에 대항하는 논리는 이미 존재하고 있는 성소수자와 임신출산을 경험하고 있는 여성에 대한 차별이자 공격이므로 멈추어야 한다는 것과 성적지향을 학생인권조례를 반대하기 위한 수단으로 삼지 말라는 것이었다. 따라서 성소수자 학생을 차별하지 않는 것과 성적지향과 성별정체성에 대해서 학교 안에서 논의하고 교육할 수 있는 것 사이의

간극은 조례가 제정된 이후에도 남아 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 방어논리는 성소수자 주체들이 아닌 학생운동의 주체들 입장에서 당연한 것이기도 했다. 학생인권조례에 대한 쟁점이 섹슈얼리티로 집중이 되면서 다른 논의들이 묻히는 것에 대한 우려와 또한 이러한 문제로 인해서 학생인권조례 제정이 무산될지 모른다는 두려움이 상존했다.

그러나 이러한 쟁점은 성소수자인권과 학생인권조례 제정에 반대하는 세력에 의해 이미 쟁점이 되었고, 학생인권조례가 시행되는 과정에서 불가피하게 부딪혀야 하는 지점이기 때문에 피해가는 것은 불가능하다. 동성애적 행위는 ‘전염’되는 것인가, 즉 동성애자라는 정체성과 상관없이 많은 이들이 거부감 없이 동성 간 성행위를 감행할 것인가, 그리고 그러한 경험을 통해서 동성애자가 늘어날 것인가, 남성 간 성행위는 HIV/AIDS와 어떤 연관이 있는가라는 질문이 하나의 예가 될 수 있다. 이는 동성애가 타고나는 것인가? 선택하는 것인가? 라는, 서구에서는 해묵은 논쟁을 불러온다. 심지어 반대진영은 트랜스젠더 정체성 또한 오염되는 것이라고 주장한다. 트랜스젠더 정체성은 성적행동과 직접적인 관련이 없음에도 불구하고 동성애자와 더불어 여전히 음란하고 위험한 존재라는 인식을 유포한다. 이에 맞서기 위해서 서구에서도 성소수자 운동의 ‘주류’는 성적지향과 성별정체성은 타고나는 문제이기 때문에 타고난 성소수자에 대해 차별하지 말 것을 주장하는 입장이 있고, 반대의 세력들은 선택하는 문제이기 때문에 이성애자/비트랜스젠더로 치유할 수 있으며, 또한 그렇게 타고나지 않은 사람들도 ‘오염’될 수 있음을 주장한다. 이러한 논쟁은 학생인권조례가 제정된 이후에도, 실제로 인권교육이나 성교육에서 성소수자와 관련된 내용을 다룰 때, 그리고 성소수자 학생의 인권 보장을 위해서 학교와 구성원들의 역할을 질문할 때 본격적으로 문제가 될 것이다.

또한 임신과 출산에 따른 차별금지도 그것을 명문화하는 순간 견잡을 수 없이 많은 학생들이 성관계를 하고 그에 따라 임신과 출산을 할 것이라는 공포를 양산하고 있다. 이와 관련해서 십대의 성관계, 낙태, 학생다움, 학습권 보장이라는 기본적인 권리에 대한 다양한 이슈가 제기된다. 십대의 섹슈얼리티를 공격하고 순결을 강조하는 이들은 십대는 성관계를 해서는 안 되지만 임신의 이유가 그 무엇이든 간에 임신한 이후에는 낙태해서는 안 된다는 논리를 편다. 그러나 동시에 다른 학생에게 악영향을 미친다는 이유로 학교에서 나가라는 것을 정당화한다. 십대의 임신을 ‘성관계를 한 행동에 대한 책임’을 넘어 ‘범죄시’하지 않고는 학교를 떠나도록 강제하기가 쉽지 않다. 임신과 출산에 대한 이슈에서도 섹슈얼리티 규범 자체를 질문하고 도전하는 움직임은 그간 크게 드러나지 않았다. 낙태에 대한 비범죄화 혹은 권리화를 주장하는 진영과 관련된 움직임 또한 십대를 주체로 한 본격적인 논의를 제대로 하지 못했다고 볼 수 있다. 십대 여성이 임신하고 출산하는 것은 나쁜가? 어떤 점에서 나쁜가? 그것을 피치 못할 사정이 아니라 적극적인 선택으로 지지할 수 있는 경우도 있는가? 이것을 그저 개인적인 사건이 아니라 어떤 부분을 사회에서 지원해야 한다면 그것은 어떻게 정당화되는가에 대한 질문은 여전히 남아 있다(나영정 2011).

이처럼 섹슈얼리티에 대한 보수적 규범을 강제하고 통제를 정당화하는 것은 섹슈얼리티에 대한 주류적 인식의 반영임과 동시에 십대에 대한 연령규범이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 연령규범의 문제는 성소수자 인권과 여성의 임신출산에 관한 권리를 요구하는 주체들에게도 다루기 어려운 문제로 남아있으며, 그래서 반대 논리에 대한 대안적인 프레임을 제시하거나 적극적으로 대항하기 어려운 상황을 만들었다.

## 6. 의의

### 1) 시민권 재구성에 미치는 의미와 한계

유엔의 「아동 청소년 인권 협약」에 십대의 인권 보장이 명시되어 있음에도 불구하고 한국사회에서 십대의 인권은 부정되었다. 한국사회의 뿌리 깊은 가부장적 연령주의에 의해 십대는 훈육과 보호의 대상으로 간주되며 공부의 의무만 있을 뿐 권리는 없는 존재였다. 이러한 현실을 변화시키기 위해 꾸준한 투쟁이 있었고, 학생인권조례가 하나의 방법으로 등장했다.

학생인권조례는 지금까지 권리의 주체로 간주되지 않았던 십대<sup>12)</sup>들이 적극적으로 참여해 민주주의적인 방법으로 주민 발의에 성공했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 주민발의는 19세 이상만 할 수 있는 조건에서 십대들이 주축이 되어 서울 시민들의 참여를 이끌어내 주민발의를 성사시켰다. 이것이 가능했던 것은 학생인권운동의 역사가 있었기 때문이다. 십대들은 지속적인 문제제기를 통해 한국사회가 학생 인권을 고민하고 나아가 지지할 수 있는 기반을 마련하였다.

학생인권조례는 십대들이 인권을 지닌 인간이라는 사실을 명시함으로써 십대는 보호와 훈육의 대상이 아닐 뿐 아니라 인권 보장은 ‘조건부’가 아니라는 사실을 명시하였다. 학생인권조례가 제정되면서 학교 내 학생의 위상도 달라졌다. 학생이 학교의 주인임에도 불구하고 실질적으로 학교와 교사, 학부모의 관리 감독을 받는 대상이었던 위치에서 벗어나

12) 주민발의 성사를 위해 탈학교 학생들이 적극적으로 결합했기 때문에 학생이 아닌 십대로 쓴다.

학교 생활에 직접적으로 개입함으로써 학교의 구성 주체로 자리매김할 수 있게 된 것이다. 십대들은 지금까지 일방적으로 주어지는 결정들에 무조건 따라야 했던 수동적 위치에서 벗어나 소통의 대상으로 존중받고 결정에 참여할 수 있게 되었다.

이러한 변화는 기본적으로 십대에 대한 교사와 학부모를 비롯한 한국사회의 인식의 변화를 추동하고 있다. 한국사회는 십대를 학생이라는 신분으로 환원함으로써 십대가 인간이라는 사실을 부정해왔다. 한국사회에서 학생은 인간의 범주에 속하지 못하는 존재이기 때문이다. 이로 인해 십대는 인간이라면 누구나 존중받아야 하는 권리들을 학생이라는 이유로 침해받았고, 학생이기 때문에 그러한 침해가 불가피한 것으로 간주되어왔다. 그러나 학생인권조례는 십대를 학생이라는 신분에 환원시키는 것에 문제를 제기하면서 십대들의 권리가 학교에서 보장받을 수 있는 구체적인 방법들을 제시하였다. 이러한 실천은 결과적으로 학생이기 전에 인간이라는 당위적인 사실을 천명하는 것이다.

그러나 이러한 의미에도 불구하고 학생인권조례는 다양한 한계를 지닌다. 먼저 십대들을 학생으로 위치시키고 인권을 박탈한 근본적인 원인인 학벌주의가 여전히 강하게 자리하고 있다는 점이다. 학벌주의로 대표되는 사회 구조적 문제가 변하지 않으면 학교는 학생인권조례를 형식적으로 준수하거나 학교 현장과 맞지 않는다는 이유로 거부하게 된다. 또한 체벌대신 벌점제를 도입하는 것처럼 학교는 학생인권조례에 저촉되지 않으면서 학생인권조례의 취지에 어긋나는 변종된 규제 방법을 끊임 없이 고안해낼 것이다. 다음으로 십대들이 학생이기 전에 인간이라는 사실을 강조하는 학생인권조례가 여전히 십대를 학생 신분으로 고착시키고 있다는 점이다. 십대가 지니고 있는 다양한 정체성과 능력을 비가시화하는 이러한 명명은 곧 십대가 지니고 있는 다양한 권리를 부정하는 것으로

귀결된다. 인간의 생애 주기에서 특정 시기에 위치해 있는 존재가 십대임에도 불구하고 인간이라는 기본적인 사실은 무시, 부정되고 학생이라는 특수성만 강조되어 그것이 유일한 정체성으로 강요되고 있다. 학생인권조례가 한국사회에 의미 있는 변화를 일으키기 위해서는 학생인권조례가 ‘학생도 인간이다’라고 주장하는 것이 아니라 학생이라는 신분이 십대의 부분적인 정체성이라는 본질적 속성을 회복하는 것에 주력해야 할 것이다.

## 2) 서울학생인권조례 제정과정에서 드러난 가능성과 한계

서울학생인권조례는 주민발의운동을 통해서 조례제정을 성사시켰다는 점에서 가장 큰 의미가 있고, 이는 당사자의 참여와 주체화를 통한 민주주의의 실질화에 기여하였다. 이는 유엔사회포럼에서도 ‘아래로부터의 사회운동을 통한 참여적 발전과 민주적 거버넌스(통치)를 위한 행동증진’ 사례로 서울학생인권조례를 선정하고, 참여한 십대들을 2012년 10월 유엔사회포럼에 발표자로 초청한 것을 통해서 다시 확인할 수 있다. 한편으로는 정부가 서울학생인권조례가 상위법과 충돌하고 정부의 재의요구를 받아들이지 않았다는 이유로 효력정지 가처분 신청과 무효확인 소송을 낸 상황이지만 2012년 8월 정부가 유엔에 제출한 한국인권상황보고서에는 “학생인권조례 제정으로 인하여 청소년의 표현과 집회의 자유가 보장되고 있다”고 자평하는 등 이중적인 태도를 보이고 있다. 이는 정부 안에서도 인권의 원칙과 한국적 정치구도에서의 판단이 불일치할 때 인권 증진에 대한 국가적 책임을 추동해낼 수 있는 경로를 마련하는 것이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 또한 상위법이 모호한 상황에서 지자체별로 제정되고 있는 학생인권조례에 대해 정부가 무효화하려는 시

도를 해결하기 위해서 학생인권법 제정의 필요성이 대두되고 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 각 학교의 현장에서 어떠한 변화를 추동해낼 수 있는가라는 질문이다. 조례를 실질화하기 위해서 학생의 참여와 학생인권에 대한 논의를 가능하게 하는 것을 제도화하기 위한 끊임없는 시도가 반드시 필요하다. 이러한 실천은 제도화를 이끌어내는 힘이자 제도화를 통해 더욱 정당화될 수도 있지만 제도화의 방식과 후속 행동에 따라 주도권을 관료에게 넘겨줄 위험을 경계하도록 한다. 서울학생인권조례가 시행되고 있지만 새로 선출된 문용린 교육감은 학생인권조례를 적극적으로 추진하지 않고 학교 현장에서는 두발과 복장의 자유, 집회의 자유, 체벌 금지 등이 지켜지지 않는다는 제보가 끊임없이 들어오고 있는 상황이다. 제도가 만들어지는 과정에서 그치는 것이 아니라 시행되는 과정에서 민주주의가 실질화되고 확장되는 경험이 흔치 않은 한국사회에서 정치적 대표성을 가지기 어려운 학생의 이해관계를 어떻게 반영하고 그것을 통해 민주주의를 재구성해나갈 수 있을지 여전히 과제로 남아있다.

서울학생인권조례 제정과정에서 섹슈얼리티가 쟁점으로 부각되면서 하나의 정치적인 쟁점을 형성하였다. 이는 참여정부시절 사학법 개정 시도에서 보여주었던 종교사학과 보수진영의 결합, 섹슈얼리티에 대한 진보와 보수의 구도, 섹슈얼리티에 대한 공포를 기반으로 한 대중운동을 기획하는 보수진영, 성적 표현물로부터 미성숙하고 모방의 위험이 많은 십대를 보호해야 한다는 논리 등이 복합적으로 작용하고 있다. 이는 성소수자나 임신출산을 경험하는 십대의 인권과 사회인식의 개선을 위한 논의를 가로막고 ‘동성애에 대한 찬반’을 부각하고 이를 정치적으로 이용하고자 하는 보수진영의 프레임에 말려든 한계도 있으나 이를 통해서 보수가 아닌 진영에서 이러한 섹슈얼리티 문제에 대해 어떤 입장을 취할 것인지를 대답하도록 강제했던 기회였다. 또한 성소수자 운동 20년의 과

정에서 차별이나 인권과 관련된 법에서 성소수자의 목소리를 드러내었고, 더 이상 성소수자의 존재를 없는 것으로 치부하기 어려운 상황을 맞이했다. 어떤 정치세력이나 운동주체든 간에 성소수자 인권에 대한 입장에 대해 질문 받을 수 있고, 입장을 밝혀야 한다는 상황은 성소수자들의 발언기회를 좀 더 열어주었다.

서울학생인권조례 제정 과정에서 반성소수자 움직임이 가시화되고, 그것 때문에 학생인권조례가 무산될 위기가 오자 학생인권조례를 추진하는 내부에서도 입장이 갈라지기 시작했다. 최대한 섹슈얼리티와 관련된 문제가 드러나지 않도록 감추거나, 결정적인 상황에서는 성소수자가 양보해야 한다는 분위기가 감지되었을 때, 성소수자 운동은 독자적인 행동을 기획하게 되고, 서울시의회 성소수자 점거농성으로 실현되었다. 공동행동은 농성을 시작하면서 “성소수자와 지지자, 인권활동가들은 처음으로 시의회, 입법기관 앞에 섰습니다. 성소수자들은 항상 우리 주변에 어디에나 있었고, 여러 번 거리에 선 적도 있었으나, 성소수자의 인권을 전면에 내세워 입법기관과 마주선 것은 이번이 처음입니다”로 시작하는 성명을 발표했다. 학생인권이라는 대의를 부정하는 세력에게, 학생인권이라는 대의에는 동의하지만 성소수자의 목소리는 불편해 하는 이들에게 직접 존재를 드러내고 성소수자의 현실을 증언하고 성소수자의 존재를 삭제하지 말도록 얼굴을 드러내고 버티고 있었던 것이다.

성소수자가 최초로 독립적인 농성을 한다는 사실에 주체들도 감격스러워했으며 1997년 노동자 총파업 투쟁 때부터 인권·진보진영에 성소수자 운동이 참여해왔지만, 드디어 연대단체들이 지지를 표시하고 연대할 수 있는 거점이 마련되었다는 점에서 의미가 깊었다. 이미 그들은 학생인권조례제정운동 서울본부에 소속된 단체들이거나 성소수자 이슈에 대해서 잘 알지 못하는 노동운동계였지만 성소수자들이 주도로 만들어낸

공간이기 때문에 내부의 한계를 드러내고 토론하고 소통하는 것이 비로소 가능해졌다고 할 수도 있다.

점거농성으로 인하여 성적지향은 더 이상 누구도 피해갈 수 없는 쟁점이 되었고, 2011년 12월 19일, 학생인권조례를 심의하는 서울시의회 본회의에도 주요한 쟁점이 되어 의원들 간의 공개적인 토론이 이루어졌다. 이는 성소수자인권, 섹슈얼리티 의제에 대한 최초의 공적 발화와 토론이라는 점에서 내용의 수준을 떠나, 아니 그 수준을 드러내는 것 자체로 역사적인 의미가 깊다.<sup>13)</sup> 노골적이고 과장된 공포를 조장하는 반대의견에 비해 찬성의견은 유엔의 규범을 언급하고 동성애나 임신출산을 조장하는 것이 아니라 차별금지 조항이라는 점을 강조하는 방식이었다. 따라서 본격적인 토론은 이제부터 본격화될 것이며 이는 앞으로 차별금지법 제정이나 국가인권위원회의 역할을 다시 논의하는 과정에서도 반복될 가능성이 많다.

---

13) 김덕영 의원의 발언 내용은 다음과 같다. “사회에서도 부정하는 동성애를 허락한다면 학교가 무슨 실립집단입니까. 이 나라를 어떻게 만들려고 이런 폐국적, 망국적인 발상을 하는 것인지 의심하지 않을 수 없습니다. (중략) 동성애의 경우 사회에서도 아직 정립되지 않은 사안입니다. 어떻게 미성년자인 학교에 성급히 적용하여 심각한 부작용을 초래하려고 하십니까. (중략) 동방의 빛, 동방의 순수한 우리 백의민족을 에이즈로써 파탄국가를 만들어 불치의 병인 에이즈의 온상이 되어 학생들은 두려움과 공포의 장인 학교를 다니게 될 것입니다. (중략) 선량한 학생들이 안전하게 학교를 다닐 권리가 있습니다. 소지품을 하나도 검사 안한다면 어떤 아동이 칼 같은 위험한 물건을 가져와서 교사가 없는 동안 학생들에게 공갈을 치는 현상은 비밀비재할 것입니다. 학교현장은 조폭과 비슷하게 되어 가는 이런 현상이 쓰나미처럼 밀려올 것입니다.” - 2011년 12월 19일 서울시의회 본회의 의사록.

## 7. 결론

서울학생인권조례는 그간의 차별금지, 두발과 복장 자유화, 집회의 자유 등을 쟁취하기 위한 학생인권운동의 역사를 계승하면서도 십대가 주체가 된 주민발의를 통한 조례제정을 이루어냈다는 점에서 의미가 깊다. 특히 특정한 연령과 섹슈얼리티를 배제해온 기존 시민권의 범주를 확장했다는 평가를 받고 있다. 한편 이러한 흐름을 반대하기 위해 이념적 공세를 펼쳤던 종교사학, 보수기독교, 보수정치진영이 확연히 가시화 되고 서울시와 한국사회 전체적인 정치적 지형 속에서 둘 간의 충돌이 상징적으로 극대화되었던 사건이기도 했다. 이 과정에서 성적지향과 성별정체성, 임신과 출산을 둘러싼 섹슈얼리티 쟁점을 학생인권조례 반대 진영에서 전면적으로 부각시키면서 학생인권, 십대인권 논의에 새로운 국면이 조성되었다. 그동안 섹슈얼리티와 인권/시민권 논의가 여성주의와 퀴어 이론의 맥락에서 진행되어오긴 했지만 구체적인 정치적 쟁점으로 부각된 것은 참여정부가 2007년 차별금지법 제정을 진행하면서부터였다. 학생인권조례는 이러한 과정에 위치하면서 동시에 반대진영의 물적 근거지의 하나인 종교사학의 사활과 맞물리면서 보수기독교계를 결집시키는 중요한 사건이 되었던 것이다. 또한 최근 서울시에 새로운 보수 교육감이 탄생하면서 학생인권조례는 다시금 정치적인 쟁점이 되고 있다.

학생인권조례는 십대들에게 사회문화적으로 강제되는 자리인 학교라는 공간에서 인권 문제를 제기하고 인권을 확보할 수 있는 하나의 근거로 작용한다. 이러한 근거가 정치적인 상황에 따라서 흔들리고 위협받지 않으려면 앞으로 실질적인 논의와 실천이 끊임없이 이어져야 할 것이다. 헌법으로 보장된 인간의 기본권인 신체의 자유, 집회의 자유가 실질적으로 보장되기 위해서는 학교라는 장소의 성격 자체가 변화해야만 할 것이

다. 이는 십대의 시민권을 정치적, 사회문화적으로 어떻게 실현시켜나갈 것인가에 대한 전반적인 고민과 유리되지 않는다. 십대 운동에서 정치적 권리, 참정권을 줄기차게 요구하고 있는 것도 이러한 이유이다. 또한 섹슈얼리티에 대한 논의가 제대로 이루어져야 한다. 학생인권조례를 둘러싼 섹슈얼리티의 쟁점은 단지 보수 기독교계에서 선동을 위해서 악의적으로 부각시켰다고만 볼 수는 없다. 섹슈얼리티와 관련된 권리아말로 우리 사회가 십대를 억압하는 논리인 ‘미성숙’, ‘판단능력 없음’, ‘권리의 유예’를 주장하기 위한 가장 강력한 근거가 되고 있다. 이처럼 특정 연령과 섹슈얼리티가 결합돼 문제화된 상황은 한국사회의 연령주의와 더불어 사회 전반적으로 섹슈얼리티에 대해 다룰 능력이 없음을 드러내는 것이기도 하다. 따라서 성적지향과 성별정체성을 비롯한 성소수자의 인권과 십대 여성의 임신출산과 관련된 경험이 왜 공적으로 존중될 문제인지, 현재 그러한 것을 둘러싸고 어떠한 억압이 있는지, 그것이 시민권을 재구성하고 확장해나가는데 어떠한 의미가 있는지, 그리고 이중적으로 배제된 십대의 섹슈얼리티 논의는 어떻게 전개해나갈 수 있는지에 대한 끊임없는 심문과 그에 기반한 실천이 필요하다. ~~2014~~

## 참고문헌

- 공 현. 2012. “학생인권조례는 착한 어른들의 선물이 아니다.” 『가장 인권적인, 가장 교육적인』. 교육공동체 벗.
- 공현·김명진·김찬욱·무직인꿈틀이·바람·박승훈·밤의마왕·한김중희·생선·이름없음·김동욱·최성용·휴. 2009. 『머리에 피도 안마른 것들이

- 인권을 넘보다』. 메이데이.
- 공현·박민진·배경내·오혜원·정주연·조영선. 2011. 『인권, 교문을 넘다』. 한겨레에듀.
- 김민아. 2010. 『인권은 대학가서 누리라고요?』. 플래마.
- 김영정. 2012. “사회통합, 시민권, 민주주의: 마이너리티의 참여.” 『2012 민주주의 연구과제 “사회통합과 민주주의” 종합보고서』. 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소.
- 나영정. 2011. “왜 성(섹슈얼리티)은 괴물이 되었나?: 학생인권조례와 성적 지향.” 『우리교육』 2011 겨울.
- 다양한가족형태에따른차별해소와가족구성권보장을위한연구모임·민주노동당. 2008. 『대안적 가족제도 마련을 위한 기초자료집: 담론·제도·사례연구』.
- 동성애자인권연대. 2011. 『작은 무지개들의 비밀일기: 청소년 성소수자 20여 명의 꼭꼭 숨겨둔 이야기들』.
- 동성애자인권연대·민주노동당성소수자위원회. 2010. 『성소수자 노동권 기초 조사 인터뷰 전문 자료집』.
- 벤티비브, 세일라. 2008. 『타자의 권리』. 이상훈 역. 철학과 현실사.
- 랑시에르, 자끄. 2007. “인권의 주체는 누구인가?” 김경희 역. 연구공간 <수유+너머>. 미간행.
- 서동진. 2004. “성적 시민권과 비이성애적 주체.” 『한국의 소수자, 실패와 전망』. 한울아카데미.
- 성소수자차별반대무지개행동. 2008. 『지금 우리는 미래를 만들고 있습니다: 올바른 차별금지법 제정을 위한 뜨거운 투쟁의 기록』. 사람생각.
- 성전환자 인권실태조사기획단. 2006. 『성전환자 인권실태조사』.
- 아렌트, 한나. 2006. 『전체주의의 기원』. 이진우·박미애 역. 한길사.
- 이형빈. 2012. “서울시 학생인권조례 사용 설명서.” 『가장 인권적인, 가장 교육적인』. 교육공동체 벗.

- 장미경. 2005. “한국사회 소수자와 시민권의 정치.” 『한국사회학』 39집 6호.
- 최윤진. 1996. “청소년 권리 제한 논리의 부당성에 대한 고찰.” 『한국청소년 연구』 10권 1호.
- 최 현. 2008. 『인권』. 책세상.
- 최형규. 2012. “교육과 인권, 그리고 교사의 딜레마.” 『가장 인권적인, 가장 교육적인』. 교육공동체 벗.
- 탈벗, 윌리엄. 2010. 『인권의 발견』. 은우근 역. 한길사.
- 토리. 2010. “한국사회 LGBT의 성적 시민권: 비판과 전망” 『여/성이론』 23호.
- 한국게이인권운동단체 친구사이. 2011. “‘친구사이’와 한국의 게이 인권운동.” 『진보평론』 49호.
- 한국청소년정책연구원. 2011. 『한국 아동·청소년 인권 실태 조사』.
- 한채윤. 2011. “한국 레즈비언 커뮤니티의 역사.” 『진보평론』 29호.
- esac. 2007. 『레즈비언은 시민인가』. 미간행.
- Evans, David T. 1993. *Sexual Citizenship*. London: Routledge.
- France, Alan. 1998. “Why Should We Care?: Young People, Citizenship and Questions of Social Responsibility.” *Journal of Youth Studies*. February 1998. Vol. 1. Issue 1.
- Smith, Noel, Ruth Lister, Sue Middleton, and Lynn Cox. 2005. “Young People as Real Citizens: Towards an Inclusionary Understanding of Citizenship.” *Journal of Youth Studies*. December 2005. Vol. 8. Issue 4.

투고: 2013.4.1 심사: 2013.4.11 확정: 2013.5.8