

# 국 가 인 권 위 원 회

## 아 동 권 리 위 원 회

### 결 정

사 건 21진정0340400 등 32건 병합<별지 1 기재 참조> 중고등학교의  
학생에 대한 두발 및 복장 등 용모 제한

진 정 인 ○○○

피 해 자 피진정학교 재학 중·고등학생

피진정인 1) 피진정학교장(31개교)<별지 1 기재 참조>  
2) 서울특별시교육감  
3) 교육부장관

### 주 문

1. 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리 및 일반적 행동자유권 등  
학생의 기본권이 과도하게 제한되지 않도록,

가. 피진정학교장(1~31)에게, 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리  
및 일반적 행동자유권 등 학생의 기본권이 과도하게 제한되지 않도록  
두발과 복장을 과도하게 제한하는 학교규칙을 개정할 것을,

- 나. 피진정학교장(5~31)에게, 두발과 복장 등 용모를 과도하게 제한하며 별점을 부과하거나 지도·단속하는 행위를 중단할 것을,
- 다. 서울특별시교육감에게, 관할 학교의 두발 및 복장 등 용모에 대한 학교규칙에 대해 조사하고, 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리 및 일반적 행동자유권 등 학생의 기본권을 과도하게 제한하지 않도록 관련 규정을 개정할 수 있도록 감독할 것을

각각 권고합니다.

- 2. 진정요지 나항(교육부장관 및 서울특별시교육감의 학생 기본권 보호 미흡)은 기각합니다.

## 이 유

### 1. 진정요지

가. 피진정학교(1~31개교)는 학생의 두발과 복장 등 용모를 제한하는 학교규칙을 두고 있거나, 이를 근거로 별점을 부여하거나 지도·단속을 하여 학생들의 일반적 행동자유권, 개성의 자유로운 발현권, 자기결정권 등을 침해하고 있다.

나. 서울특별시교육감과 교육부장관은 피진정학교(1~31개교)가 학생의 두발과 복장 등 용모 관련 학교규칙과 그에 따른 별점 부과, 지도·단속으로 학생들의 일반적 행동자유권, 개성의 자유로운 발현권, 자기결정권 등을 과

도하게 제한하고 있음에도, 관련 규정을 개선하도록 하거나 재발방지 방안을 마련하는 등 적극적인 조치를 취하지 않아 학생들의 기본권을 보호해야 할 의무를 다하지 않고 있다.

## 2. 당사자 및 관계인의 주장

### 가. 진정인

진정요지와 같다.

### 나. 피진정인

#### 1) 피진정인 1

별지 3 기재 내용과 같다.

#### 2) 피진정인 2(서울특별시교육감)

「초·중등교육법」 제8조는 학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정 또는 개정할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제9조 제4항에서는 학교의 장은 학칙을 제정하거나 개정할 때 학칙으로 정하는 바에 따라 학생, 학부모, 교원의 의견을 듣고 그 의견을 반영하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다.

「서울특별시 학생인권 조례」 제12조는 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 갖는다고 명시하고, 학교의 장 및 교직원들은 학생들의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다고 규정하며, 같은 조례 제19조 제4항은 학생자치조직의 요구가 있거나 학교규정의 제·개정안에 제12조에서 보장하고 있는 학생의 권리를 제

한하는 내용이 포함되어 있을 때에는 반드시 전체 학생의 의견을 수렴할 수 있는 학내 공청회를 거쳐 그 결과를 반영하여야 함을 규정한다.

두발이나 복장, 용모를 자유롭게 결정할 수 있는 권리는 헌법상 기본권으로 학생들에게 당연히 인정되어야 한다. 하지만 학교 현실에서 이를 무제한으로 인정할 수 없다. 그렇다면 이를 학교에서 일률적으로 규제할 것이 아니라 두발, 복장, 용모와 관련된 기준을 학생들과 협의하여 학칙에 반영하고, 학생들에게 이를 지키도록 하여야 할 것이다. 여기서 학생들의 의견을 수렴할 때에는 형식적인 의견수렴이 아니라 학생들의 의견을 실질적으로 반영할 수 있도록 가급적 많은 학생들의 다양한 의견을 듣는 과정을 거쳐야 한다. 뿐만 아니라 교육목적상 정당한 사유에 의해 학생들의 개성을 실현할 권리를 제한한 경우에도 권리의 본질적인 내용은 제한할 수 없고, 과잉금지원칙을 준수하여야 할 뿐만 아니라, 위 조례 제19조의 절차에 따라야 한다.

서울특별시교육청은 학생들의 개성을 실현할 권리를 보장을 위해 매년 ‘인권친화적 학교문화 조성을 위한 안내문’을 통해 안내하고 있으며, 가정통신문을 통해 학생 및 학부모에게 학생인권에 대한 상담과 권리구제에 대해 안내하고 있다. 또한, 진정사건과 같은 취지의 사안이 학생인권 상담과 권리구제 신청을 통해 인지된 경우에는 「서울특별시 학생인권 조례」 제48조와 제49조에 따라 자료요청 및 질의와 학교방문을 통해 사안을 확인하고, 시정 및 재발방지, 학칙 제·개정을 안내 또는 권고하고 있다.

서울특별시교육청은 2018년 ‘두발 자유화’를 선언하고, 2019년 ‘두발

및 편안한 교복 공론화'를 통해 학생의견을 반영하여 학칙 제·개정이 이루어지도록 하고 있으며, 2021년에는 학칙 중 속옷 등 복장 규정에서 인권침해 요소가 있는 규정이 삭제될 수 있도록 컨설팅, 직권조사를 진행 중이다.

### 3) 피진정인 3(교육부장관)

2015년 학생인권 보호 및 학교규칙 제·개정사업이 시·도교육청으로 이관됨에 따라, 단위학교에 대한 지도·감독은 「지방교육 자치에 관한 법률」 및 「초·중등교육법」에 근거하여 학교 소재지 관할 교육청에서 담당한다. 시·도교육청은 자체적으로 학생인권 조례를 제정하여 관할 학교 학생들의 인권을 보장하는 정책과 사업을 추진하며, 자체 조례 등에 근거하여 학칙 예시안 마련·보급, 학칙 제·개정 업무 등을 지원하고 있다.

교육부는 자율과 책임 중심의 학교문화를 조성하기 위하여 '학교규칙 운영매뉴얼'을 마련·보급한 바 있으며, 2020. 2. 교육자치정책협의회 등 관계 기관 의견수렴과 부처 협의 등을 거쳐 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제1항 제7호의 학칙 기재사항에서 예시인 '용모, 소지품 검사, 전자기기 소지' 등에 대한 내용을 삭제하고, 2020. 3. 두발·복장 등 학생의 학교생활에 관한 학칙은 학교가 자율적으로 제·개정하여 학교자치 및 학생의 기본권이 실현될 수 있도록 시·도교육청에 안내한 바 있다.

### 3. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

#### 4. 인정사실 및 판단

##### 가. 진정요지 가항

##### 1) 기초사실

피진정학교(1~4)는 학칙으로 용모에 관한 세부 사항들을 규정하고 있고, 피진정학교(5~31)는 용모에 관한 세부 사항이 규정된 학칙에 따라 별점을 부과하거나 지도·단속 등을 하고 있다(별지 3 기재 참조).

용모에 관해 학칙을 규정하거나 이를 근거로 별점을 부과하고 지도·단속하는 형태는 학교마다 다르게 나타나고 있는데, 피진정학교 중에는 염색, 파마를 제한하고, 종교적 액세서리를 포함한 모든 액세서리를 금하고, 교복을 재킷까지 모두 착용해야 외투를 입을 수 있도록 허용하는 등 10여 개 항목 이상을 제한하는 학교가 있는가하면 1~2개 항목을 제한하는 학교도 있다.

구분	주요 제한 내용
두발관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 염색, 파마를 제한함</li> <li>▷ 머리카락 길이가 어깨를 넘으면 묶어야 함</li> <li>▷ 똥머리, 투블러, 스포츠형 등의 머리모양을 금함 등</li> </ul>
복장관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 외투를 착용하려면 지정된 교복을 모두 착용해야 함</li> <li>▷ 학교와 관련 없는 외투나 사복의 착용을 금지함</li> <li>▷ 교복 위 담요 사용을 제한함</li> <li>▷ 체육복을 착용한 상태로 등·하교를 금지하거나, 교내에서 체육시간 외 체육복 착용을 제한함</li> <li>▷ 액세서리 착용을 제한함</li> <li>▷ 신발과 양말의 색상이나 모양 등을 제한함</li> <li>▷ 치마길이를 제한함 등</li> </ul>

## 2) 판단기준

### 가) 개성을 자유롭게 발현할 권리

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라고 규정하고 있으며, 「교육기본법」 제12조는 학교 교육 과정에서 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권이 존중되고 보호되어야 함을 규정하며, 「초·중등교육법」 제18조의4는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권규범에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 함을 규정하고 있다.

헌법 제6조 제1항에 따라 국내법적 효력을 가지는 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 “아동권리협약”이라 한다)은 전문에서 아동이 고유한 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 가지는 주체임을 선언하며, 학교 규율이 아동의 존엄성과 합치할 것을 명시적으로 규정(제28조 제2항)하고 있다. 위 헌법상 기본권과 아동권리협약상 권리로부터 학생들은 자신의 개성을 자유롭게 발현할 권리를 보장받으며, 권리의 구체적 내용으로서 학생들은 자신의 용모와 복장을 스스로 결정할 수 있다.

### 나) 일반적 행동자유권

헌법상 일반적 행동자유권에 관한 명문규정은 없으나, 헌법재판소는 1991. 6. 3. 선고 89헌마204 결정 등을 통해 헌법 제10조에 따른 행복추구권의 구체적 표현으로 일반적 행동자유권을 인정한다. 헌법재판소 결정에 따르면, 일반적 행동자유권에서 말하는 ‘행동’의 개념에는 인격의 자유발현을 위한 필요한 행동을 할 수 있어야 한다는 의미가 포함되며(헌법재판소 2014. 2. 27. 선고 2013헌바106 결정), ‘자유’의 개념에는 적극적으로 행동하

는 것은 물론 소극적으로 행동하지 않을 자유, 즉 부작위의 자유도 인정하는 포괄적 자유가 포함된다(헌법재판소 1991. 6. 3. 선고 89헌마204 결정). 한편, 일반적 행동자유권의 보호내용에는 개인의 생활방식과 취미에 관한 사항을 비롯한 모든 행위가 포함된다(헌법재판소 2016. 2. 25. 선고 2015헌가11 결정).

이러한 일반적 행동자유권은 자연적 자유로서 국가의 명령과 강제로부터 방어적 성격을 가진다. 국가에 대하여 행동자유가 보장되므로 그 제한에는 법률유보에 의한 형식적 정당성과 비례의 원칙에 의한 실질적 정당성이 요구된다. 형식적으로는 학칙에 근거하여 학생들의 일반적 행동자유권을 제한한다는 점이 인정될 수 있는 경우라도, 비례의 원칙에 의한 실질적 정당성을 갖추고 있는지 살펴보아야 한다.

#### 다) 자기결정권

사람이 자신의 두발과 복장을 어떠한 상태로 유지할 것인지를 결정하는 것은 앞서 살펴본 개성을 자유롭게 발현할 권리에 해당하는 것이자 타인에게 위해를 주지 않는 범위에서 간섭받음 없이 자신의 라이프스타일(Life Style)을 스스로 결정할 수 있는 자기결정권의 영역에 해당한다. 이러한 권리는 헌법 제10조에서 보장하는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권에서 파생하는 것으로, 기본권의 향유자이자 주체인 학생도 당연히 누려야 할 기본권이라 할 수 있다.

#### 라) 기타 관련 법령

기존 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제1항 제7호는 학칙의 기재사



항으로 '두발·복장 등 용모'에 관한 사항을 규정하고 있었으나, 2020. 2. 25. 일부개정을 통해 해당 내용이 삭제되었다. 이와 관련하여, 교육부가 「초·중등교육법 시행령」(제9조 제1항 제7호) 개정 안내' 공문에서 밝힌 바에 따르면, 舊 「초·중등교육법 시행령」 제9조 제1항 제7호에서 학칙으로 용모(두발·복장) 등 예시 사항이 세부적으로 규정되어 있어 그 내용을 반드시 기재해야 하는 것으로 학교 현장에 오해를 불러일으키고 학생 인권 침해로도 이어질 수 있다는 지적이 있었다는 점이 확인되는바, 해당 내용을 삭제한 것은 학교 현장에서 학생 인권 침해를 예방하기 위한 것이라고 할 수 있다.

한편, 「서울특별시 학생인권 조례」 제3조 제1항에 따르면, 학생인권은 존엄성을 유지하고 행복을 추구하기 위하여 반드시 보장되어야 하는 기본적인 권리로, 교육과 학예를 비롯한 모든 학교생활에서 최우선적으로 그리고 최대한 보장되어야 하며, 같은 조 제3항에 따르면 학칙 등 학교 규정은 학생인권의 본질적인 내용을 제한할 수 없다. 또한 같은 조례 제12조 제1항에 따르면 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 가지며, 같은 조 제2항에 따르면 학교의 장 및 교직원들은 학생의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다.

### 3) 용모제한조치의 자기결정권 침해 여부

우리 위원회는 2002년 '교육부 학교생활규정(안)에 대한 국가인권위원회의 의견'(정책및대외협력소위원회 2002. 9. 9. 결정), 2005년 '학생두발제한 관련 제도개선 권고'(전원위원회 2005. 6. 27. 결정), 2017년 '학교생활에서의 학생인권증진을 위한 정책개선 권고'(상임위원회 2017. 12. 21. 결정) 등에서 두발 등 학생의 용모에 관한 권리는 헌법 제10조에서 파생되는 '개

성을 자유롭게 발현할 권리'이자 '자기결정권'의 영역에 해당하는 기본권이 라고 판단하고, 그 제한과 단속은 학생의 안전이나 타인의 권리 보호 등을 위해 불가피하거나 교육의 목적상 필요 최소한의 범위 내에서 이루어져야 한다고 결정한 바 있다.

이 사건에서 피진정학교들이 학생들의 두발과 복장 등 용모를 제한 하는 규정들과 그에 따른 벌점 부과, 지도·단속 등의 조치(이하 “이 사건 용모제한조치 등”이라 한다)들을 통해 달성하고자 하는 것은 이른바 학교현 장에서의 '교육질서'이다. 그런데 오늘날 민주주의 사회 하에서 교육질서라 함은 학생들이 맹목적으로 교사 지도에 따르는 것이 아니라, 학생의 참여와 충분한 의견 개진 하에 기본권 침해를 최소화하는 수준에서 민주적 지도절 차 등을 통해 이루어지는 '민주적 교육질서'를 의미한다고 보는 것이 앞서 기술한 헌법과 국제인권규범 등이 추구하는 가치에 부합한다.

학생은 교육에 있어서 일방적인 규제와 지도의 대상이 되는 수동적 관리객체에 불과한 것이 아니라, 자율적으로 기본권을 행사하는 주체로서 인격형성과 인권이 보장되는 교육을 받을 권리가 있다. 학생이 규율과 복종 을 내면화하지 않고 민주적 시민으로서 성장하기 위해서는, 학교 영역에서 도 기본권 행사 방법을 연습하는 기회를 부여받아야 한다. 기본적으로 학생 의 두발과 복장 등 용모에 관한 사항을 학교에서 일률적으로 정하고 학생 들이 따르게 하는 것은 학생들의 자기결정권을 제한하는 것인바, 이러한 제 한이 정당하기 위해서는 목적의 정당성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등 이 충족되어야 한다. 이하에서는 피진정학교들의 이 사건 용모제한조치 등 을 사안별로 살펴보고 학생들의 자기결정권을 과도하게 침해하였는지 여부

를 살펴본다.

### 가) 두발제한 관련

이 사건 피진정학교들 중 일부는 염색, 파마, 머리모양, 머리길이 등을 제한하거나 금지하는 등 학생의 두발을 과도하게 제한하는 규정을 두고 있거나, 해당 규정을 근거로 별점을 부과하거나 지도·단속을 한다. 이에 대해, 관련된 피진정학교들은 대체적으로 학생들의 의견을 수렴하였다는 점, 유해한 환경에 접할 가능성이 높아질 수 있다는 점, 학업에 부정적인 영향을 준다는 점 등을 근거로 규정의 정당성을 주장한다.

그러나, 앞서 기술한 바와 같이 헌법에서 보장하는 학생들의 권리를 보호하기 위해서는 형식상의 절차적 정당성뿐만 아니라 실질적 정당성이 확보되어야 하는 것인바, 관련한 피진정학교들의 두발제한 규정이 학생들의 다양한 의견을 고려한 조치인지는 의문이다. 또한, 학생의 두발이 유해환경 접촉가능성, 학업성적 등과 연관된다는 피진정학교들의 주장 자체는 그 인과관계를 인정할 수 없어 납득하기 어려울 뿐만 아니라, 학교에 따라서는 두발을 자유롭게 허용하는 학교들도 다수 존재한다는 점 등을 고려할 때 타당성 있는 주장이라고 평가하기 어렵다.

또한 학생 구성원 일체가 획일적인 모양을 하여야만 '단정한 용모'라고 평가할 수 있는 것은 아니고, 그래야만 교육질서가 이뤄진다고 볼 수 있는 것도 아니다. 학생들은 염색, 파마, 두발의 길이를 자유롭게 하는 등의 방법을 통해 각각 자신의 개성을 표현하면서도 각자 나름의 방법으로 단정함을 추구할 수 있는 자율적이고 책임 있는 기본권 행사의 주체이다.

이러한 기준에서 볼 때, 관련한 피진정학교들이 학생들의 기본권 제한을 최소화할 수 있는 방안을 고려하지 않고 학생들의 두발에 대해 염색과 파마를 전면 금지하거나 제한하고 긴 두발에 대해 모양을 획일적으로 정하는 것은 학생들의 개성을 발현할 가능성을 배제하는 것이자 과도한 규제에 해당하는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 관련한 학교규정을 근거로 학생들의 머리모양을 제한하는 행위는 학생들이 누려야 할 개성의 자유로운 발현권 및 자기결정권을 침해하는 것이다.

#### 나) 복장제한 관련

개인의 복장 형태에 대한 결정 또한 개성을 자유롭게 발현할 권리이자 자기결정권에 해당한다. 이러한 권리는 헌법 제10조에서 보장하는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권 등에서 파생하는 것으로 학생에게도 당연히 보장되어야 하는 권리이다.

「서울특별시 학생인권 조례」 제12조 및 제19조는 학생은 복장, 용모에서 자신의 개성을 실현할 권리를 갖고, 학교의 장은 학생의 의사에 반하여 복장을 규제하여서는 아니 된다고 규정하고 있으며, 복장, 용모의 자유를 제한할 경우에는 반드시 학생 전체의 의견을 수렴할 수 있는 학내 공청회를 거쳐야 하며, 학생회 등 학생자치조직의 의견 제출권을 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 다만, 위 규정과 관련하여, 복장 규제가 기본권을 제한당하는 당사자인 학생 의견을 수렴하여 학교규칙에 따라 이루어진다 하더라도 규제의 목적이 통제의 편의성이 아닌 학생의 보호와 인격형성을 위한 것이어야 하고, 규제 시 사회통념상 현저하고 불합리하게 불공정한 수단을 사용해서는 안 되며, 규제의 정도 또한 최소한 수준에서 이루어져야 한다.

한편, 교육부는 2018. 11. 27. '편안한 교복착용 관련 학교규칙 운영 매뉴얼 개정 안내' 공문을 전국 시·도교육청에 발송하여 일선학교에 전파하도록 한 바 있다. 이에 따르면 ▷계절별 교복착용 시기에 대해서는 '교복(춘추복·하복·동복 등)의 착용 시기는 학생 개인이 계절별 특성에 맞추어 자율적으로 조정할 수 있도록 한다.', ▷교복 외 의류착용에 대해서는 '교복 외에 방한용 덧옷, 조끼 등의 착용 여부 및 색상·형태 등에 대해서는 학생 개인이 자율적으로 선택할 수 있다.', ▷교복 유형에 대해서는 '남녀 교복유형에 다양한 형태(생활복·후드티·티셔츠·원피스·반바지 등)를 규정할 수 있으며, 여학생의 경우 치마와 바지의 착용여부를 개인이 선택할 수 있도록 한다.'는 점을 교복과 관련된 학칙의 예시로 제시하고 있다.

이 사건 피진정학교들 중 일부는 외투의 종류나 착용 방법을 과도하게 제한 또는 금지하고 있으며, 일부 학교는 이를 위반할 경우 벌점을 부과하거나 지도·단속하고 있다. 피진정학교들은 '학생 상호간 위화감 조성 방지' 등 생활지도를 위해 학생들에게 등교 시 학칙으로 정해진 교복을 착용하도록 하고, 값비싼 장신구 착용을 제한하는 등 학생들의 복장을 일정정도 제한한다고 주장하고 있는바, 그 목적의 정당성이 인정된다. 그러나 학교라는 공동체 내에서 학생의 복장에 대해 어느 정도 제한의 필요성이 인정되는 경우라 하더라도, 그 제한과 단속은 학생들의 안전이나 타인의 권리 보호 등 불가피하게 교육의 목적상 필요 최소한의 범위 내에서 민주적 절차에 따라 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 원칙인 과잉금지 원칙에 부합하는 범위에서 이루어져야 한다.

교육부가 위 가이드라인에서 제시한 바와 같이, 학생 개개인이 느

끼는 체감온도는 상대적으로 다를 수밖에 없는 것이므로, 교복 외에 외투 착용 등은 학생 개인의 자율적인 선택으로 두는 것이 바람직하다. 또한 교육부가 위 가이드라인을 제시한 배경이 당시 사회적으로 논란이 되었던 불편한 교복문화를 개선하기 위한 점이었다는 점을 감안하면, 일부 학교가 외투 착용을 허용하는 조건으로 교복을 전부 착용하고 그 위에 외투를 착용하도록 하는 것은 해당 학생의 움직임의 불편하게 할 가능성이 높아서 타당하지 않다.

신발 및 액세서리 등에 대한 제한도 같은 그 타당성을 인정할 수 없다. 피진정학교들은 주로 학생 안전을 위해 신발에 관한 제한이 불가피하다는 입장을 보이고 있으나, 학생 안전을 위해 어떤 신발을 착용하는 것이 바람직한지 단정하기 어렵고, 무엇보다 학생 안전과 신발 모양 및 색상에 대한 제한이 어떤 상관관계가 있다는 것인지 쉽게 납득하기 어렵다. 액세서리 제한 또한 값비싼 액세서리에 따른 학생 간 위화감 조성, 분실사고의 가능성, 면학분위기를 해칠 우려 등 목적의 정당성은 인정할 수 있으나, 화려하고 요란한 액세서리 착용을 제한하거나 금, 은 등 고가의 귀금속 액세서리 착용을 제한하는 등 학생의 기본권 침해를 최소화할 수 있는 방식을 고려하지 않고, 염주(念珠), 묵주(默珠) 등 종교적 장신구와 간단한 수준의 귀금속 착용마저도 제한하는 것은 과도한 수준의 제한으로 학생의 개성을 자유롭게 발현할 권리와 자기결정권 등을 침해할 소지가 있다고 판단된다.

그밖에 ‘교복을 대체하는 체육복의 착용 제한’, ‘교복 위 담요 사용 제한’ 등의 문제 역시 같은 취지에서 판단할 수밖에 없는바, 단지 학생지도의 관점에서 접근하는 것을 넘어서 학생의 개별적 상황에 대한 고려 없이

별점 부과 등을 통해 일률적으로 학생의 일반적 행동자유권을 제한하는 것은 학생의 개성을 자유롭게 발현할 권리 등을 행사하기 어렵게 하는 것으로 바람직하다고 보기 어렵다.

#### 다) 소결

학생들의 두발과 복장 등 용모를 학칙을 통해 제한하고, 나아가 이를 근거로 별점을 부과하거나 지도·단속하는 행위는 학교의 교육목적을 위하여 필요한 정도를 넘어 학생들의 기본권을 과도하게 제한하는 것으로 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리, 일반적 행동자유권, 자기결정권 등을 침해하는 행위에 해당한다고 판단된다.

이에 이 사건 피진정학교장(1~31)에게, 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리 및 일반적 행동자유권 등 학생의 기본권이 과도하게 제한되지 않도록 두발과 복장을 과도하게 제한하는 학교규칙을 개정하고, 피진정학교장(5~31)에게, 두발과 복장 등 용모를 과도하게 제한하며 별점을 부과하거나 지도·단속하는 행위를 중단할 것을 권고한다.

한편, 이 사건 피진정학교들과 같이 다양한 형태로 두발과 복장 등을 제한하여 학생들의 기본권을 침해하는 학교들이 관할지역 내에 다수 존재한다는 점을 고려하여, 서울특별시교육감에게 관할 학교의 두발 및 복장제한 현황에 대한 실태점검을 실시하고, 헌법 제10조에서 보호하는 개성을 발현할 권리, 일반적 행동자유권 등 학생의 기본권을 과도하게 제한하지 않도록 관련 규정을 개정할 수 있도록 지원할 것을 권고한다.

## 나. 진정요지 나항

### 1) 인정사실

#### 가) 피진정인 2(서울특별시교육감) 관련

(1) 2018. 9. ‘서울학생 두발 자유화’ 선언을 통해 학생 두발의 길이, 염색, 파마 등 두발과 관련된 일체의 사항에 대해 제한을 두지 않고 자유화할 것을 선언한 바 있으며, 2019. 1. 편안한 교복 공론화를 시작하여 점퍼, 후드, 집업, 반바지 등 다양한 ‘생활복’ 형태의 편안한 교복을 제시한 바 있다.

(2) 한편, 서울특별시교육청은 2021. 6. 10.부터 학생들의 개성을 실현할 권리 보장을 위한 ‘특별 컨설팅 및 직권조사’를 실시하고 있는데, 1단계로 관내 여자 중·고등학교 학칙에 속옷 규정이 있는 학교 31개교를 대상으로, 2단계로 관내 중·고등학교 학칙 점검 결과 컨설팅이 필요한 학교를 대상으로 속옷, 양말 등 인권침해 요소가 있는 학칙 제·개정을 지원하겠다는 입장이다.

(3) 2021. 3. 25. 서울특별시 학생인권 조례 제12조가 아래와 같이 개정되었는데, 조례의 제정·개정이유에 따르면 “현재 서울시 관내 여자 중·고등학교의 학칙(학교규정)을 살펴보면 학생의 복장을 규정함에 있어 속옷의 색과 무늬, 비침 정도까지 규제하여, 학생의 인권을 심각하게 침해하고 있는 학교들이 존재하고 있는 실정”이라는 내용과 “이에, 「서울특별시 학생인권 조례」에 학생들의 복장을 학교규칙으로 제한할 수 있다는 조항을 삭제하여, 학칙으로 속옷 등을 규제할 수 있는 과도한 학생인권 침해 사항을 방지하고자 함”이라는 내용이 확인된다.



개정 전 (2013. 2. 15. 일부개정, 시행)	개정 후 (2021. 3. 25. 일부개정, 시행)
제12조(개성을 실현할 권리) ② 학교의 장 및 교직원은 학생의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다. <u>다만, 복장에 대해서는 학교규칙으로 제한할 수 있다.</u>	제12조(개성을 실현할 권리) ② 학교의 장 및 교직원은 학생의 의사에 반하여 복장, 두발 등 용모에 대해 규제하여서는 아니 된다.

나) 피진정인 3(교육부장관) 관련

(1) 2012. 5. ‘학교규칙 운영매뉴얼’을 처음 발간하고, 2014. 2. 개정판을 마련하였다. 해당 매뉴얼에 따르면, 투발·복장 등 용모규정에 관한 학칙 적용 시 다음 사항을 유의하여야 한다.

- ▷ 학교급, 학교 특수성에 따라 결정하되, 학생, 교사, 학부모의 의견을 반드시 수렴해야 한다.
- ▷ 학생 용모에 대한 사항을 학교장의 의사에 따라 일률적으로 제한하거나, 개별 교사의 자의적 판단으로 강제하는 것은 바람직하지 않다.
- ▷ ‘학생답게’, ‘단정하게’ 등의 불명확한 표현은 최소한으로 한다.
- ▷ 장소별, 수업시간, 등·하교 시간 등 시간별로 상황에 적합한 세부적인 기준을 두는 것이 규칙을 적용하기에 좋다.

(2) 2020. 2. 25. 초·중등교육법 시행령 제9조 제1항 제7호의 내용이 다음과 같이 개정되었다.

개정 전 (2013. 2. 15. 일부개정, 시행)	개정 후 (2020. 2. 25. 일부개정, 시행)
<p>제9조(학교규칙의 기재사항 등) ① 법 제8조의 규정에 의한 학교의 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다)에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.</p> <p>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</p>	<p>제9조(학교규칙의 기재사항 등) ① 법 제8조에 따른 학교의 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항을 기재해야 한다.</p> <p>7. 학생 포상, 징계, <u>교육목적상 필요한 지도 방법 및 학교 내 교육·연구활동 보호에 관한 사항</u> 등 학생의 학교생활에 관한 사항</p>

(3) 2020. 3. 4. 공문(「초·중등교육법 시행령」(9조제1항제7호) 개정 안내)을 통해 “舊 「초중등교육법 시행령」 제9조 제1항 제7호에서 학칙으로 용모(두발·복장), 소지품 검사, 전자기기 등 예시 사항이 세부적으로 규정되어 있어 그 내용을 반드시 기재해야 하는 것으로 학교 현장에 오해를 불러일으키고 학생 인권 침해로도 이어질 수 있다는 지적이 있었다”고 하면서 용모(두발·복장), 소지품 검사, 전자기기 등 예시 사항을 삭제하였다는 내용이 확인된다.

## 2) 판단

진정인은 이 사건 피진정학교(1~31)가 학생의 두발과 복장 등 용모를

제한하는 학칙을 두거나 그에 따른 벌점 부과, 지도·단속을 함으로써 학생들의 기본권을 침해하고 있음에도, 교육부장관과 서울특별시교육감이 관련 규정을 개선하도록 하거나 재발방지 방안을 마련하는 등 적극적 조치를 취하지 않아 학생들의 기본권을 보호해야 할 의무를 다하지 않고 있다고 주장한다.

그런데, 인정사실에서 확인할 수 있듯이 서울특별시교육청은 학생 두발자유화선언, 편안한 교복 공론화 등을 통해 관할 지역 내 학교들이 두발과 복장 등을 이유로 학생의 개성을 자유롭게 표현할 권리 등 기본권을 침해하는 일이 최소화될 수 있도록 조치를 취해 왔으며, 2021년도에도 학생들의 개성을 실현할 권리 보장을 위한 특별 컨설팅 및 직권조사를 통해 속옷, 양말 등 인권침해 요소가 있는 학칙 제·개정을 지원하고 있다.

교육부는 2015년 학생인권 보호 및 학교규칙 제·개정 지원 사업이 시·도교육청으로 이관된 이후에도 「초·중등교육법 시행령」 일부개정을 통해 학칙 기재사항에서 예시인 ‘용모, 소지품 검사, 전자기기 소지’ 등에 대한 내용을 삭제한 바 있으며, 두발·복장 등 학생의 학교생활에 관한 학칙은 학교가 자율적으로 제·개정하여 학교자치 및 학생의 기본권이 실현될 수 있도록 시·도교육청에 안내하는 등 일정한 노력을 지속적으로 기울이고 있다.

이에 이 부분 진정은 「국가인권위원회법」 제30조 제1항에 따른 인권침해에 해당하지 아니하는 경우로, 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 기각한다.

## 5. 결론

이상과 같은 이유로 피진정학교 31개교에 대한 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호에 따라 권고하기로 하여 주문 1항과 같이 결정하고, 서울특별시교육감 및 교육부장관에 대한 진정요지 나항은 같은 법 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하기로 하여 주문 2항과 같이 결정한다.

2021. 9. 3.

위원장 박찬운

위원 이준일

위원 윤석희