

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

사 건 20진정0687900·20진정0898600·20진정0910100(병합)

수능감독관에 대한 서약서 제출 강요

진 정 인 1. ○○○

2. △△△

피진정인 1. 교육부장관

2. ○○도교육감

3. ○○○○시교육감

주 문

교육부장관에게, 향후 ‘대학수학능력시험 업무처리지침’을 마련할 때 수능 감독관에게 서약서를 제출하도록 하는 내용을 포함하지 않기를 권고합니다.

이 유

1. 진정요지

매년 실시하는 대학수학능력시험(이하 ‘수능시험’이라고 한다)에 현직 중·고교 교사들이 수능감독으로 차출되고 있는데, 이 과정에서 피진정인들은 수능감독으로 차출되는 교사들에게 ‘수능감독관 서약서’를 작성, 제출하도록

강요하고 있다. 이 서약서는 “수능감독 위촉(임명)을 승낙하고 임무에 충실하며 시행과정상 모든 사항을 엄수하며 그렇지 않을 경우 그에 대한 책임을 서약한다”는 내용이다. 이는 헌법이 보장하는 양심의 자유를 침해한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인 1

진정인 1은 ○○도 소재 학교에 근무하는 교사이다. 피진정인 2는 최근 각종 서약서 등을 남발하여 수령하고 있는데, 이에 대한 교사들의 반감이 높은 상태이다. 이에 진정인은 수능감독관 서약서를 양심의 자유 침해로 진정하게 되었다. 평택 소재 고등학교에서는 당국의 지시에 따라 오전에 감독관 서약서에 자필 서명한 수능감독교사를 오후에 다시 불러 ‘서명으로는 안 되니 도장을 찍어라’고 요구하는 일까지 벌어졌다.

나. 진정인 2

진정인 2는 ○○○○시 소재 고등학교에 근무하는 교사로, 2020. 12. 3. 시행된 수능시험 수능감독관으로 참여하였다. 피진정인 1은 감독 교사들에게 강제로 인권침해적인 서약서 제출을 요구하고 있으며, 진정인 2는 이에 대한 시정을 요구한 바 있으나 피진정인 1은 ‘수능 업무의 공정하고 안정적인 관리를 위한 업무지침에 의해서 서약서를 받고 있다’며 서약서의 인권침해성도 인정하지 않고 이를 개선할 의지도 없다.

진정인 2는 수능시험 예비소집일에 서약서를 제출하라는 ○○고등학교(시험장학교) 직원의 요구에 항의하였는데, 당시 해당 직원은 “그럼 서약서 쓰지 마시고, 수능 감독 안하면 되잖아요. 그 학교에 다른 대기자들 있으니까 그냥 돌아가세요.”라고 하였다. 시험 전날 서약서를 작성하지 않고 돌아

가서 몸이 안 좋은 다른 선생님들로 하여금 대신 감독하도록 하는 것은 근무하는 학교 동료직원과 큰 다툼의 원인이 될 일이므로 말도 안 되는 답변이고, 이는 분명한 강요이다. 다만, 진정인은 해당 직원도 나름의 사정이 있는 것을 알고 있기에 서약서를 제출한 것이고, 그 직원에 대하여 문제제기를 하고자 하는 것이 아니라 이런 현실을 알면서도 서약서 작성을 강요하는 피진정인 1이 문제라고 생각한다.

다. 피진정인 1

매년 50여 만 명이 응시하는 수능시험은 그 성적이 대학입시에 매우 중요한 전형 자료로 활용되기 때문에 전 국민적 관심을 받는 국가시험 중 하나이다. 수능시험의 이와 같은 특성으로 시험의 공정성은 무엇보다 강조되고 있으며, 수능시험 당일 시험 운영의 전반을 관리·감독·통제하는 감독관의 역할은 매우 중요하다.

수능시험과 관련하여 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제22조(교육부 소관) 제1항 제17호에 따라 시·도교육감에게 그 관리에 대한 사무가 위임되어 있으며, 이에 근거하여 시·도교육감은 시험 당일 감독관을 배치·운영하고 있다. 수능시험의 관리·운영의 주체인 17개 시·도교육청은 공동으로 마련한 절차에 따라, 시·도교육감이 시험장 책임자 등을 통해 감독관을 포함한 시험 종사자 전원을 사전에 소집하여 시험 진행 요령, 시험실 배치도, 감독관 근무요령 등 각종 사항에 대해 교육을 하고, 감독관은 서약서를 작성하게 된다.

서약서 작성은 시험 시행주체가 그 책무성을 확인하여 성실히 감독 업무를 수행할 것을 감독관에게 요구하고 감독관은 이에 동의하는 일종의 ‘주

의 환기 절차'로 성실히 감독 업무를 수행해 줄 것을 요청하는 행정절차에 불과하다. 이러한 서약서 작성은 다른 국가 주관 시험(예: 5·7·9급 공무원 공채 시험) 등에서도 작성하고 있는바 사회 일반에 통용되고 있어 그 자체만으로 개인의 양심의 자유를 침해하는 등 위법·부당한 것으로 볼 수 없으며, 작성을 강제하는 수단도 없다.

라. 피진정인 2

수능시험은 국가 시행 시험으로 서약서 제출 여부는 피진정인 2의 자체 판단으로 결정한 것이 아닌, 피진정인 1과 한국교육과정평가원, 시·도교육청 수능 담당자 회의 등 다각적인 의견 수렴 및 검토를 통해 마련된 '대학수학능력시험 업무처리지침'에 따라 결정하고 있다. 2021학년도 수능시험도 지침이 정한 양식에 따라 서약서를 제출하도록 하고 있다. 다만, 시·도교육청 수능 담당자 회의를 통해 관련 내용을 피진정인 1과 한국교육과정평가원에 검토 요청하도록 하겠다.

마. 피진정인 3

수능시험의 실시 및 감독 등 시험의 관리에 관련된 사무는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」으로 시·도교육감에게 위임되어 있으며, 한국교육과정평가원의 '대학수학능력시험 업무처리지침'을 준수하여 시행하고 있다. '2021학년도 대학수학능력시험 업무처리지침'에 따르면, 교육감은 시험장 책임자 등을 통해 시험 전날 감독관, 관리요원, 순찰요원 등 시험 종사자 전원을 소집하여 시험 진행 요령, 시험실배치도, 감독관 근무요령 및 수험생 유의사항 내용 등에 대해서 철저히 교육하고 서약서를 징구하도록 되어 있다. 피진정인 3은 상기 지침에 따라 각 시험장별로 시험 전날 시험관계요원 연수를 실시하고 서약서를 징구하고 있다. 감독관 서약서는 감독

관이 감독 업무 수행 중 알게 되는 수험생의 개인정보를 보호하고, 시험이 공정하게 운영될 수 있도록 업무를 수행해야 하는 책무성을 확인하며 감독 관에게 성실히 감독 업무를 수행할 것을 요청하는 행정절차이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인들 각각의 진정서, 전화조사 진술, 진정인 1의 의견서, 피진정인들 각각의 서면진술서 및 제출자료, 관련 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 2021학년도 수능시험은 2020. 12. 3. 실시되었다. 수능시험은 전국단위의 시험으로, 수능시험장은 불가피한 경우를 제외하고 고등학교에 설치하는 것을 원칙으로 하며, 수능시험 감독관은 시·도 중등교원 중에서 선정하여 임명한다.

나. 시험감독관은 시험실·대기실·복도에서 시험실 관리·감독, 문답지 배부 및 회수, 교시별 대기자 현황에 따라 대기인원 통제, 시험실에 외부인 통제 등을 담당한다.

다. 시·도교육청 주관으로 시험 실시 1~2일 전에 예비소집을 실시하고, 예비소집 시 감독관 유의사항에 대한 교육을 실시하면서, '서약서'(이하 '이 사건 서약서'라고 한다)를 작성한다. 서약서는 본인이 작성하여 시험장학교에 제출하고 서약서는 시험장학교에 보관한다.

라. '2021학년도 대학수학능력시험 업무처리지침'에는 "시·도교육감은 시험장책임자 등을 통해 시험 전날 감독관, 관리요원 순찰요원 등 시험 종사자 전원을 소집하여 시험 진행 요령, 시험실배치도, 감독관 근무요령 및 수험생 유의사항 내용 등에 대해서 철저히 교육하고 서약서 징구"라고 기재되어 있으며, 이 사건 서약서의 내용은 아래와 같다.

<h2 style="margin: 0;">서 약 서</h2>	
<p>본인은 2021학년도 대학수학능력시험 ()으로 위촉(임명)됨을 승낙하고 임무에 충실함은 물론 시행과정상 지켜야 할 모든 사항을 엄수하며, 만일 그러하지 않을 경우에는 그에 대한 책임을 질 것을 서약합니다.</p>	
<p>2020. . .</p>	
<p>소 속:</p>	
<p>직 위:</p>	
<p>성 명:</p>	<p>(인)</p>
<p>시·도교육감 귀하</p>	

5. 판단

가. 「대한민국헌법」 제19조에서 보장하는 '양심의 자유'는 스스로의 판단에 따라 무엇이 옳고 그른가에 대한 내면적 확신에 도달하는 것과 관련한 사항뿐만 아니라, 양심을 언어로 표명하거나 또는 표명하지 않도록 강요받지 않을 자유를 포괄하고 있다. 또한, 헌법 제10조에서 유래하는 일반적 행

동자유권에는 적극적으로 자유롭게 행동을 하는 것은 물론 소극적으로 행동을 하지 않을 자유 즉, 부작위의 자유도 포함된다.

나. 일반적으로 '서약서'를 작성하는 것은 개인의 내심을 표명하는 것을 전제하는 행위로서, 무엇을 맹세하고 약속할 것인지에 관하여 스스로 그 각서의 내용을 구체화하여 완성하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 당사자가 아닌 다른 일방의 요구에 따라 작성하고 서명하는 형태의 서약서 작성은 그 행위 양태 자체로 작성자의 기본권을 제약할 우려가 크기 때문에, 서약서를 수령하는 행위는 상대방의 기본권을 침해하지 않기 위하여 특별한 주의가 필요하다.

다. 이 사건 서약서는 서약서 작성 여부와 관계없이 부과되는 의무와 위반 시 책임에 대한 내용을 포함하고 있다. 그러나 수능감독관들이 규정에 따라 감독업무를 수행할 의무가 있고 각 시·도 교육감이 수능감독관의 의무불이행에 대하여 관련 법령에 따라 제재할 수 있다고 하여, 이를 직접 확인하겠다는 목적으로 수능감독관들의 생각과 의지를 드러내도록 서약서를 작성하여 제출하도록 하는 것은 개인의 내심을 외부로 표현하도록 한다는 점에서 양심의 자유에 대한 제약으로 볼 여지가 있다. 당연한 내용의 확인이라고 하더라도, 서약서의 형식으로 생각과 의지를 외부에 표현하게 하는 것, 불이익의 강제를 예고하는 것, 진술권·방어권·항변권을 인정하지 않고 책임과 처벌을 수용하도록 강제하는 경우 양심의 자유와 관련된다고 할 것이다.

라. 이 사건 서약서 제출의 법적근거를 살펴보면, 수능감독관의 업무를 수행하는 사람들이 이 사건 서약서를 작성·제출할 의무를 정한 규정은 찾

을 수 없다. 또한, 수능감독관으로서의 업무를 수행함에 있어 이 사건 서약서 제출 여부는 필수적이라고 보기는 어렵고, 수능감독관이 서약서를 제출하지 않는다고 하여 각 시·도 교육감이 해당자를 수능감독관 업무에 투입하지 못하는 것도 아니라고 보이며, 피진정인 1 역시 이 사건 서약서의 작성과 제출 취지를 경각심 부여를 위한 목적으로 한정하여 표현하고 있다.

실무적으로 각 시·도 교육감은 ‘대학수학능력시험 업무처리지침’에 따라 서약서를 징구하고 있는데, 피진정인 1은 이 사건 서약서 제출을 강제하지 않는다는 입장인 반면, 실제 서약서를 징구하는 피진정인 2와 3은 ‘지침에 따라 서약서를 제출(징구)하도록 되어있다’라며 피진정인 1의 임의제출 의견과는 다소 다른 취지의 진술을 하고 있기도 하다.

마. 일반적으로 행정기관에 제출하는 각서나 서약서는 작성자에게 불리한 내용이 포함되어 있으나, 이를 감수할만한 유인이 있는 것이 보통이고, 이런 경우 제출 과정이 비교적 자의에 의한 것임을 인정할 수 있다고 할 것이다. 다만 이 사건 서약서 제출과정의 경우, 실제 현장에서는 수능감독관 업무가 배정된 사람이 이 사건 서약서 제출을 거부할 경우, 해당자를 수능감독관 업무에서 배제하고 같은 학교의 대기 교사로 대체하는 방식으로 작동하고 있는 것으로 보인다.

이는 우리 위원회에 비슷한 시기에 유사한 취지의 진정이 복수로 접수되었다는 점, 대학수학능력시험 업무처리지침에서 서약서 제출을 ‘징구’라는 표현으로 기재하고 있는 점, ‘서약서를 제출하도록 하고 있다’는 피진정인 2와 3의 진술, ○○○○시와 ○○도 관할의 2021학년도 수능감독관 전원이 서약서를 제출하였다는 점 등을 모두 종합할 때 진정인들이 진술하는 사례

들은 예외적인 것이 아니라 업무 현장에서 발생하는 일반적인 상황 또는 경향성으로 인정하기 충분하다고 할 수 있다.

바. 일선 학교에서 수능감독관 업무는 각종 민원 및 소송에 대한 심리적 부담, 시험 감독 중 체력적 부담으로 기피 업무로 받아들여지고 있으며, 누가 수능 감독을 할 것인가를 두고 교사들간 갈등과 다툼이 위원회 진정사건으로 접수되기도 하고 있다. 이를 고려할 때, 다양한 사회적 압력으로 기피업무에 투입된 교사들의 입장에서 서약서에 서명하지 않고 수능감독관 업무에서 배제되는 것은 근무지에서의 갈등과 낙인으로 이어지기 때문에 선택하기 매우 곤란한 상황에 놓이게 되었다고 추론할 수 있으며, 이는 피진정인들도 쉽게 인지할 수 있는 사항이다.

사. 이는 이 사건 서약서 제출을 강제하지 않고 있다는 피진정인 1의 주장이 실제 업무 현장에서의 현실과 큰 차이가 있다는 것을 보여주는 것이다. 또한 앞서 살펴보았듯이 이 사건 서약서 제출 여부가 수능감독관 업무 수행에 필수적인 사항이 아니라는 점에서 단순히 경각심을 부여하기 위한 목적만으로 수능감독관 업무를 수행하게 된 교사들에게 이 사건 서약서를 작성·제출하게 하는 것은 교사들이 직면한 불리한 상황을 고려하지 않은 것으로, 임의제출 요구로 인정하기 어렵고 강요로 작동하게 될 개연성이 매우 높다고 할 수 있다.

아. 결국, 피진정인들을 포함한 각 시·도 교육감들이 수능감독관 업무를 수행하게 된 사람들에게 이 사건 서약서를 징구하는 방식은 임의제출 요구 이상의 강요로 기능하고 있다고 봄이 상당하고 헌법 제10조 및 제19조에서 보호하는 일반적 행동 자유권 및 양심의 자유를 침해하는 업무 방식이라고

판단된다.

자. 수능시험의 실시 및 감독 업무는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제22조(교육부 소관) 제1항 제17호에 따라 교육부장관에서 각 시·도 교육감에 위임된 사무이며, 실무적으로 각 시·도교육감이 이 사건 서약서를 징구하고 있으나, 이는 전국 공통의 사항이며 각 시·도 교육감이 ‘대학수학능력시험 업무처리지침’에 스스로 구속된 결과이므로, 교육부장관에게 향후 ‘대학수학능력시험 업무처리지침’을 마련할 때 수능감독관에게 서약서를 작성하도록 하는 내용을 포함하지 말 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 12.

위원장 이 상 철

위원 문 순 희

위원 윤 석 희

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다.

2. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

제22조(교육부 소관)

① 교육부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 교육감에게 위임한다.

17. 시험 응시원서의 접수, 시험의 실시 및 감독, 답안지의 회수 등 시험의 관리