

# 지방교육자치제도를 둘러싼 교육의 자주성 개념의 쟁점 논의\*

채희태, 국립공주대학교 교육학 박사  
heetae88@gmail.com

## <요약>

본 연구의 목적은 지방교육자치제도의 헌법적 근거이자 핵심 원리로 기능하고 있는 교육의 자주성 개념을 비판적으로 고찰하고, 그 쟁점을 논의하는 것이다. 해방 이후 일제 잔재 청산과 민족 자주성 회복이라는 시대적 과제를 배경으로 등장한 교육의 자주성은 미군정으로부터 이식된 지방교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위해 1949년 「교육법」에 편입되었다. 이후 1963년 제5차 개헌에서 교육의 정치적 중립성과 함께 헌법적 가치로 격상되었고, 1980년 제8차 개헌에서는 교육의 전문성이 추가되었다. 주목할 점은 헌법을 통해 제시된 교육의 3대 원리가 모두 군사 쿠데타 직후 「헌법」 개정 과정에서 편입되었다는 것이다. 이는 쿠데타 정권이 정치적 정당성을 확보하기 위해 교육계의 요구를 수용한 결과로 볼 수 있다. 교육의 자주성은 그 중요성에 비해 명확한 개념 정의나 범위가 확립되어 있지 않다. 이에 교육의 자주성의 법령 편입 과정과 헌법재판소 판례를 통해 법리적 의미를 분석하고, 지방교육자치제도를 둘러싼 쟁점 등을 고찰한 결과, 교육의 자주성 개념이 다층적이고 양가적 성격을 지니고 있음을 확인하였다. 교육의 자주성은 역설적으로 중앙집권적 교육행정 체제를 강화하는 결과를 초래하였는데, 이러한 역설을 극복하기 위해서는 교육의 자주성 개념을 ‘부당한 지배의 금지’ 관점으로 보완할 필요가 있으며, 나아가 교육 권한을 현장으로 이양하는 자치분권의 강화, 일반자치와 교육자치의 협력적 거버넌스 구축, 다양한 시민의 참여를 보장하는 민주적 교육자치 모델 개발이 필요함을 제안하였다.

**주제어:** 교육의 자주성, 지방교육자치제도, 교육의 전문성, 교육의 공공성, 부당한 지배의 금지

## I. 서론

‘교육의 자주성’은 대한민국 「헌법」 제31조 제4항을 통해 보장하고 있는 헌법적 가치로, 교육이 외부세력의 부당한 간섭 없이 자율적으로 운영되어야 한다는 원칙을 의

---

\* 본 논문은 저자의 박사학위 논문을 학술지 게재를 위해 수정·보완하였음.

미한다(89헌마88). 교육의 자주성은 지방교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위하여 1949년 제정된 「교육법」에 편입되었으며, 이후 이승만 정권의 교육 통제와 정치적 개입을 경험한 교육계의 요구를 바탕으로 1963년 제5차 개헌 과정에서 교육의 정치적 중립성과 함께 헌법적 가치로 격상되었다(김기범, 1965: 50; 박대권 외, 2020: 360-364). 「교육법」을 계승하기 위해 1997년 제정된 「교육기본법」 제5조에서도 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며”라고 명시함으로써 우리나라 교육법제와 지방교육자치제도의 근간을 이루게 되었다.

교육의 자주성은 단순히 선언적 의미를 넘어 지방교육자치제도의 실질적인 법적 원리로 기능하고 있다. <헌법재판소>는 “지방교육자치제도의 헌법적 근거는 헌법상 보장되고 있는 지방자치제도의 이념과 함께 「헌법」 제31조 제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장에서 찾을 수 있다”고 보았으며(2002헌마4), 실질적으로 교육감 후보자의 정당인 자격 제한에 관한 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조 제1항 위헌 확인 사건에서는 지방교육자치의 ‘이중의 자치’ 성격을 근거로 교육감 선거에서 정당인의 피선거권 제한이 합헌이라고 결정했다(2007헌마1175). 이렇듯 교육의 자주성은 지방교육자치제도의 헌법적 근거이자 교육행정기관의 독립성을 보장하는 핵심 원리로 작동하고 있으며, 교육감 선출제도와 교육자치기구의 조직·운영 등 교육과 관련한 법적 해석에 있어서 중요한 판단 기준이 되고 있다.

그러나 교육의 자주성은 그 중요성에 비해 명확한 개념 정의나 범위가 확립되어 있지 않다. <헌법재판소>는 “교육의 자주성이란 교육이 정치권력이나 기타의 간섭 없이 그 전문성과 특수성에 따라 독자적으로 교육 본래의 목적에 기하여 조직·운영·실시되어야 한다는 의미에서의 교육의 자유와 독립을 말한다”고 정의하고 있지만(2000헌마283등), 실제 적용 과정에서는 자주성의 주체와 범위를 둘러싼 논란이 지속되고 있다(손희권, 2004: 105; 김정래, 2010.5.18.). 이기우(2010: 334)는 「헌법」에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있으나 주체의 명백한 규정이 없어 오해의 소지가 크다고 주장했고, 노기호(2023: 36)는 헌법상 교육의 자주성과 전문성 보장 조항이 현실에서 과장되거나 남용되어 원래의 입법 취지와는 다르게 해석되는 경향이 있다고 지적했다. 나아가 허종렬(2000: 85)은 교육의 특수성을 논할 때 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이 전가의 보도처럼 활용되고 있다고 언급하기도 했다.

본 연구의 목적은 지방교육자치제도의 헌법적 근거이자 핵심 원리로 기능하고 있는

교육의 자주성 개념을 비판적으로 고찰하고, 그 쟁점을 논의하는 것이다. 교육의 자주성은 그 중요성에도 불구하고 개념적 모호성으로 인해 다양한 해석과 쟁점의 대상이 되고 있다. 연구 목적에 다가가기 위해 먼저 교육의 자주성이 법령에 편입된 역사적 배경을 살펴보고, 다음으로 <헌법재판소> 판례를 중심으로 교육의 자주성 개념의 법리적 의미를 분석하였다. 이어 교육의 자주성을 둘러싼 지방교육자치제도의 주요 쟁점들을 검토함으로써 그 개념적 범위와 한계를 고찰하였다. 연구 방법으로는 학술논문, 연구보고서, 헌법재판소 판례, 신문 기사 등을 수집·분석하는 문헌연구를 활용하여 교육의 자주성 개념의 역사적 맥락과 현대적 의미의 연계성을 중심으로 그 개념적 의미와 함의를 탐구하였다.

## II. 교육의 자주성의 법령 편입 배경 및 과정

### 1. 구 「교육법」에 편입된 교육의 자주성

일제강점기로부터의 해방과 신국가 건설 과정에서 교육의 자주성은 민족의 자주성 회복이라는 시대적 과제와 맞물려 등장하였다. 해방을 맞이한 우리나라의 가장 중요한 과제는 하루빨리 일제의 잔재를 청산해 민족의 자주성을 회복하는 일이었다. 이러한 상황 속에서 새로운 국가 건설의 방향을 둘러싸고 다양한 정치, 사회집단이 등장했는데, 이는 교육계의 경우도 마찬가지였다(김한중, 2003: 39). <조선교육혁신동맹>을 모체로 1946년 2월 창립한 <조선교육자협회>는 친일파 교원, 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 '교육의 자주성'과 전문성을 지켜야 한다고 주장하였다(박종무, 2011: 161). 해방 이후 3년 간은 미군정에 의해 식민지형 근대교육을 민주적 원리에 입각한 현대교육으로 전환시키는 결정적인 시기였다. 동시에 그 이면에는 민족의 통일과 자주성의 확보를 위한 민족주의적 요구가 증대되는 시기이기도 했다(이종재 외, 2009: 30).

교육의 자주성은 1949년 9월 15일 경향신문에 실린 <대한교육법안 기초 완료>라는 제목의 기사에 최초로 등장하였다. 이 기사는 「교육법」 제정 과정과 그 주요 내용을 소개하였는데, 그 중 두 번째 항목에 “교육법의 기본정신을 민주주의 원칙 하에 두고, 교육의 자주성을 확보하며 기회균등과 개성존중에 치중한 것”이라는 내용으로 ‘교육

의 자주성'을 언급하였다(경향신문, 1949.9.15.). 「교육법」 제정 당시 문교부는 일본의 교육 3법 형식과 내용을 모방하여 교육 3법안(교육기본법, 학교교육법, 사회교육법)을 국회에 제출했는데, 국회 심의 과정 중 일본 법 형식에 대한 반감과 사회 교육의 실시를 위한 여건의 미성숙 등을 이유로 3법안은 단일화되어 「교육법」으로 제정되었다(신현직, 1999: 154).

대한민국과 일본은 패전국과 해방국이라는 차이가 있었음에도 불구하고 미군정의 통치하에 있었다는 공통점으로 인해 양국의 「헌법」과 교육 관련 기본법 제정 과정은 일정정도 유사성을 띤다. 우리나라의 「교육법」 제정 과정을 일본의 「교육기본법」 제정 과정과 비교해 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 교육 이념의 차이이다. 결과적으로 좌절되기는 했지만, 일본이 '교육칙어 상대화론'을 통해 제국주의 시대의 교육 이념을 이어가고자 했다(古野博明, 2012: 47), 우리나라는 식민지배를 통해 단절된 민족 정신을 되찾는 것이 필요했다. 그래서 등장한 것이 바로 「교육법」에 제시된 '홍익인간' 이념의 법제화였다(오성철, 2014: 138-148). 홍익인간 이념은 우리 민족의 건국이념이라는 점에서 민족사상을 대표하고 있으며, 그 지향하는 바가 현대적 의미의 민주적 인간형성에 있다고 보았다. 그래서 홍익인간은 민주주의와 민족주의적 이상을 종합적으로 반영하고 있는 교육의 최고 이상으로 자리를 잡게 되었다(교육부, 1998: 58).

둘째, 지방교육자치 법제화의 필요성이다. 대한민국과 일본에 교육자치제도를 소개한 미군정은 1948년 8월 12일 '마지막 선물(미군정장관 Dean 소장의 표현)'이라는 이름으로 '교육자치 3법'을 제정·공포하였다. 교육자치 3법은 「교육구의 설치(미군정 법령 제216호)」, 「교육구회의 설치(동령 제217호)」, 「공립학교 재정경리(동령 제218호)」를 이르는 것으로, 내무행정으로부터 교육행정을 분리·독립하고 권력을 지방에 분산하는 것을 목적으로 삼았다. 이후 미군정은 이 교육자치 3법의 내용이 제정 「교육법」에 반영되도록 압력을 가하였다(김용, 2010: 11-12).

셋째, 교육의 자주성 개념의 도입 배경이다. 일본의 「교육기본법」은 제2차 세계대전 전의 교육행정에 의한 교육지배를 엄격히 반성하고 이를 금지하고자 '부당한 지배의 금지'를 규정하였다(노기호, 2006: 439). 반면 '교육의 자주성' 개념은 친일파 교원과 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 전문성을 지켜야 하는 필요성을 바탕으로 등장하였다(박종무, 2011: 161).

일본의 「교육기본법」에 제시된 '부당한 지배의 금지'와 대한민국 「헌법」에 편입된

‘교육의 자주성’은 모두 교육자치의 법적 근거로 작동하고 있다. 그러나 그 본질적 차이는 분명하다. 일본의 경우 제국주의 침략의 논리로 동원되었던 교육칙어로부터의 ‘내부적 단절’이 필요했던 반면, 우리나라는 일본 제국주의의 지배 이념으로부터의 ‘외부적 단절’이 필요했기 때문에 ‘부당한 지배의 금지’와 ‘교육의 자주성’이 각각의 맥락에서 강한 설득력을 가질 수 있었다.

교육자치제도의 법적 근거로 교육의 자주성을 제시한 「교육법」이 제정되었으나, 그 실행 과정에서 적지 않은 어려움이 있었다. 특히 당시 내무부(지금의 행안부)는 지방행정의 종합성을 이유로 교육구제의 시행을 저지하려 하였고, 교육감의 설치도 강력히 반대하였다(송기창, 1996: 115). 「교육법 시행령」 역시 제정 과정에서 많은 진통을 겪었는데, 한국전쟁 발발로 인해 1952년 4월 23일에야 피난지에서 제정되었다(고전, 2023: 4). 이로 인해 지방교육자치제도는 1952년 5월이 되어서야 군 교육구를 구성하고 시 교육위원을 선출하면서 비로소 시작되었다(경향신문, 1952.5.17.).

## 2. 교육의 자주성의 헌법 편입 과정

### 가. 교육구 폐지 논란과 이승만 정권의 정치적 교육 지배

「교육법」 시행 후 지방교육자치제가 실시되었지만, 채 1년도 되지 않은 1953년 1월, 전국 도지사회의에서 지방기구 간소화를 대통령에 건의하면서 교육구와 시 교육위원회 폐지를 주장하였고, 5월 20일 전북에서 지방자치제 실시 1주년 기념대회에서는 시장, 군수 하에 학무과를 두어 교육행정을 관장하도록 해달라는 건의서를 대통령에게 제출하였다(송기창, 1996: 118). 또한, 1953년 9월 14일 총리를 중심으로 구성된 <정부기구개혁위원회>는 정부기구개혁에 대한 초안을 국회에 제출했는데, 개혁안 여덟 번째에는 교육구 폐지 내용이 포함되어 있었다(조선일보, 1953.9.14.).

교육구 폐지 주장에 대해 <대한교육연합회>를 비롯한 교육계는 강력하게 반발하였다. 지방교육자치제 찬반을 둘러싼 교육구 폐지 논란은 이후에도 몇 차례 반복되다가, 1958년 교육세법안이 통과되면서 일단락되었다(송기창, 1996: 119).<sup>1)</sup>

「교육법」이 제정되고 지방교육자치가 시행되었음에도 불구하고 교육은 철저하게 정치의 도구로 이용되었다. 교육의 정치적 중립성이 「헌법」에 편입된 과정을 연구한 박

1) 교육구를 둘러싼 논란은 송기창(1996)의 논문 118-121 참조.

대권 외(2020: 354)는 1950년에서 1959년을 이른바 ‘교육의 정치화기’로 분류했다.

해방 후 미군정이 실시되는 과정에서 친일 청산의 실패로 인해 교육의 자주성은 무색해졌다. 뿐만 아니라 이승만 정부가 교육을 정치적으로 이용하면서 교육의 정치적 중립성 또한 크게 훼손되었다. 이러한 과정을 지켜본 교육계는 교육의 정치적 중립성과 더불어 교육의 자주성이 「교육법」을 넘어 「헌법」을 통해 보장받아야 할 필요성을 절감하게 되었다. 우여곡절을 겪은 지방교육자치제는 1961년 5·16 군사 쿠데타 이후 <군사혁명위원회> 포고령 제4호 제2항에 의한 국회 및 지방의회 해산과 「국가재건비상조치법」 제20조에 따른 자치단체장의 임명제 전환으로 결국 폐지되었다(송기창, 1996: 125).

#### 나. 교육자치제의 형식적 부활

교육자치제 폐지 이후 <대한교육연합회>는 전국의 교육국 과장, 대의원, 임원, 각급 교육회장 등 약 760명을 대상으로 교육행정의 일반행정에의 통합에 대한 20개 항목에 걸친 질문서를 배포하고, 설문 조사를 실시하였다. 설문 조사 결과, 장점은 인원감축으로 인한 경비 절약, 사무처리의 신속, 행정적인 유대, 명령계통의 확립 등이며, 단점은 일반행정의 간섭, 교원의 사기 저하, 교육의 자주성 상실, 교육이외의 동원 과다, 사무의 이중적 폭증, 형식화, 장학지도 소홀 등으로 나타났다(송기창, 1996: 128).

한편, 김용(2024: 35)은 교육자치가 일반자치에 편입됨으로써 생긴 폐단을 당시 김승한의 글을 인용해 지적했다.

첫째로 세입금 관리 면에 있어서의 불합리한 조치들이다. 일체의 교육 관계 예산 세입금은 이를 모두 교육비특별회계로 편입시켜야 함에도 시·군에 따라서는 그 일부를 일반회계로 편입하고 있는 사례가 있고, 교육비특별회계 예산으로 구입한 비품 등이 수시로 일반행정 부문에 유용되고 있다고 한다.

둘째로 교육관계 공무원의 정원을 기동배치(機動配置)라는 명목으로 일반행정부서에 배치시키는 예는 거의 다반사화되어 있으며… 학교 수용비를 유용하여 일반행정부서의 임시직원을 배치하고 있는 실례조차 있다.<sup>2)</sup>

교육자치제는 1963년 10월 초 다시 부활이 결정되었는데, 교육자로서의 경험을 가

2) 김승한(1963). 우리 교육계의 현실과 교육자치제 확립의 필요성. 최고회의보 22, 국가재건최고회의, 79-81; 김용(2024), 35에서 재인용.

진 박정희 최고회의 의장의 개인적인 관심과 더불어 동년 10월 말로 예정된 대통령 선거를 노리고 조직적인 공세를 취한 <대한교육연합회>를 중심으로 한 교육계의 여론, 그리고 이에 따른 언론기관의 협조 등이 무엇보다 중요하게 작용하였다. <대한교육연합회>를 비롯한 교육계 일각에서는 교육자치제 폐지에 대한 비판과 함께 교육자치제 부활 요구가 잇따랐으며, 1962년 12월 개정 「헌법」에서 교육의 자주성과 정치적 중립성을 규정함에 따라, 교육자치제 부활을 골자로 하는 「교육법」 개정(1963.11.1, 법률 제1435호)이 이루어졌다(송기창, 1996: 130). 이렇게 1962년 1월 6일 폐지되었던 교육자치제는 1963년 11월 1일 개정된 「교육법」과 제5차 개정 「헌법」에 교육의 자주성이 편입되면서 우여곡절 끝에 다시 부활하게 되었다.

비록 2년이라는 길지 않은 기간이었지만, 5·16 군사 쿠데타 이후 교육자치제가 폐지되고 일반행정에 통합되었던 경험은 현재 교육감 직선제를 둘러싼 논란에 중요한 시사점을 남겼다.

#### 다. 교육의 자주성의 「헌법」 편입 배경

교육의 자주성을 헌법적 가치로 격상시키려는 시도는 4·19 혁명 시기에도 있었다. 1960년 4·19 혁명 이후 이승만 대통령이 해야하자 억눌렸던 민주주의의 대한 요구가 봇물처럼 터져 나왔다. <대한교육연합회>는 제2공화국 출범과 함께 진행된 제4차 개헌 과정에서 교육자치를 헌법적으로 보장받기 위하여 교육의 자주성과 정치적 중립성을 새헌법에 포함시켜 줄 것을 요구했다(송기창, 1996: 249; 박대권 외, 2020: 367).

대한교육연합회 교육정책분과위원회는 30일 하오 2시 회의를 열고 교육계 및 관계 당국자와의 의견교환 끝에 현행법 16조에 규정된 “모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다”는 조항을 삭제하고 새로이 교육의 자주성과 정치적 중립은 확보되어야하며 교육제도는 법률로써 정한다”라고 개정하도록 헌법기초위원회에 건의하도록 결정한 것이다(조선일보, 1960.5.1).

의원내각제, 양원제, 그리고 <헌법재판소>의 설치 등을 골자로 단행되었던 제4차 개헌 내용에 <대한교육연합회>의 요구는 수용되지 않았다. 국민의 지지를 받아 출범한 혁명정부는 교육의 자주성과 정치적 중립성이 필요하다면 「헌법」이 아닌 「교육법」의 범주에 두어도 충분하다고 여겼을 가능성이 높다. 4·19 혁명을 통해 수립되었던 제2공화국은 1961년 5.16 군사 쿠데타로 인해 약 10개월 만에 종료되었다. 따라서 4

· 19 혁명이 추구했던 민주화의 이상은 완전히 실현되지 못한 채 미완의 혁명으로 남게 되었다.

군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 <국가재건최고회의> 의장은 대통령을 중심으로 하는 강력한 통치체제 구축을 위해 1962년 의원내각제에서 대통령제로의 전환을 골자로 하는 제5차 개헌을 단행했다. 제5차 개헌을 위해 구성된 <헌법심의위원회>는 「헌법」의 주요 초안을 작성한 후 각계·각층 전문가들의 의견을 수렴하기 위해 전국 순회 공청회를 열었는데, 1962년 8월 23일 서울 공청회와 8월 27일 강원도 공청회에 각각 교육계 대표로 참석한 김기석과 한상익은 개정 「헌법」에 ‘교육의 자주성’이 포함되어야 한다고 주장했다. <표 1>은 김기석과 한상익의 발언 요지를 정리한 것이다.

**<표 1> 제5차 개헌 공청회 교육계 발언 요지**

김기석 발언 요지(262-269)	한상익 발언 요지(365-376)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육을 특수지방자치단체로 지정, 도와 군의 중간에 교육구 설치, 교육감은 당분간 임명제로</li> <li>· 교육의 공공성을 위해 국가가 관리·감독</li> <li>· 교육을 국가발전의 제일 임무로 아는 교육의 자주성 확보</li> <li>· 교육에 필요한 경비를 국가와 지방자치단체가 우선적으로 확보</li> <li>· 교원의 사회적 지위와 그 신분 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육의 자주성과 중립성을 보장하기 위해 교육이 완전히 독립적으로 운영될 수 있도록 교육자치제를 헌법으로 보장</li> <li>· 교육자치단체의 장은 행정체계의 확립, 명령계통의 획일화, 각종 선거의 폐단을 제거하기 위해 임명제로</li> <li>· 완전한 무상의무교육 실시</li> <li>· 교육의 중대성, 특수성, 전문성, 자주·중립성을 감안해 교육자의 지위 확립</li> </ul>

출처: 교육개정심의록 제2집(국가기록원)

박정희 국가재건최고회의 의장은 군사 쿠데타로 획득한 권력의 정당성 확보를 위해 「헌법」 개정 과정에서 전문가들의 요구를 수용했을 가능성이 높다. 안기성(1995: 20)은 1961년 군사혁명으로 등장한 새 정치세력이 지지 기반 구축을 위해 교육의 자주성을 「헌법」에 포함시켰다고 비판하기도 했다.

「교육법」에서 출발한 ‘교육의 자주성’은 제5차 개헌을 통해 ‘정치적 중립성’과 함께 「헌법」에 편입되면서 모든 국민이 준수해야 할 교육의 핵심 원리로 격상되었다. 그러나 「교육법」이 교육의 자주성 확보 목적을 “공정한 민의에 따라 교육행정을 하기 위하여”로 명시하고 그 주체를 <국가>와 <지방공공단체>로 분명히 지정한 것과 달리, 제5차 개헌 「헌법」은 이 개념의 주체와 목적을 명시하지 않았고, 이로 인해 교육의 자주성은 다양한 이해당사자들의 필요에 따라 자의적으로 해석되는 결과를 낳았다. 허종렬(2000: 86)과 임종수(2015: 596)는 학계에서도 교육의 자주성에 대한 직접적 설명보다는 교육기관의 자유나 교육환경의 자유 보장 필요성을 논의하는 경향이 있으

며, 학자들 간의 견해 불일치가 교육입법과 정책수립에 논란을 야기하고 정치적 영향력과 연계된 해석이 갈등을 초래한다고 지적했다. 결국 이러한 다양한 해석 차이로 인해 교육의 자주성에 대한 최종 판단은 <헌법재판소>에 의존하게 되었다.

### 3. 교육의 전문성의 「헌법」 수용

「헌법」을 통해 교육의 자주성이 명시되었으나, 그 주체에 대한 해석은 모호한 상태로 남아있었다. 이후 12·12 군사 쿠데타로 정권을 장악한 신군부는 제5공화국 「헌법」 개정에서 제2공화국 장면 정부의 제4차 개헌 때와 마찬가지로 다양한 사회적, 정치적 요구들이 쏟아져 나왔다. 1980년 3월 21일자 조선일보에 실린 유정현의 기고문을 보면 당시의 상황을 엿볼 수 있다.

목소리에 관한 확실히 달라졌다. 모든 국민의 목소리가 한옥타브씩은 높아졌다. 말한마디 때문에 곤욕을 치러야했던 경험들은 이미 어제의 이야기고, 이제는 오히려 높은 목소리로 자신의 위치를 높이려 들고 또 높게 봐주는 세상이 됐다(조선일보, 1980.3.21.).

교육계 또한 유신독재의 과정에서 훼손되었던 ‘교육의 자주성’과 ‘정치적 중립성’에 더해 ‘교육의 전문성’과 ‘교원 우대 조항’이 개정 「헌법」에 포함되어야 한다고 주장하였다(조선일보, 1980.3.4.; 동아일보, 1980.3.7.). <대한교육연합회>는 다음과 같이 교육의 전문성 보장과 교원의 지위 우대 및 교육재정확보에 관한 사항을 보완하는 것을 골자로 한 헌법개정시안에 대한 의견서를 정부, 국회, 정당, 사회단체 등에 제출했다.

첫째, 현행법제 27조 ④항 「교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다」를 「교육의 자주성, 전문성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다」로 개정할 것.

둘째, 지방자치제의 실시와 관련하여 교육자치제의 분리, 독립이 보장될 수 있도록 법적 근거를 제시하고 교육의 전문성 보장과 교원의 지위 우대 및 교육재정에 관한 사항을 삼입, 보완할 것(경향신문, 1980.1.23.).

<서울시교육회> 역시 1980년 1월 29일 대한교육회 강당에서 ‘교육 관계 헌법 보완에 대한 심포지엄’을 개최했다. 이 자리에서 교육학계와 법조계, 교육현장, 언론계, 학부모 대표들이 한자리에 모여 <대한교육연합회>가 제시한 ‘교육의 전문성 보장’과 ‘교원 우대’에 관한 「헌법」 개정안을 지지하는 의견을 개진했다.

「교육질서와 전문성」을 주제로 발표에 나선 박준희 교수(이화여대 교육학)는 “영·독·불 등 유럽국가나 미국 등은 국가발전을 위한 인재양성에 주력, 교육의 공공질서 확립을 서둘러 모두 선진국이 되었다”고 소개한 후 새로운 교육질서 확립의 시급함을 한국적 상황에 적용시켜 나갔다. 또한 교육은 과학기술 못지않게 대책과 행정, 교수 등 3가지 측면에서 전문적으로 추진해야 된다고 말한 박 교수는 “이 모든 것은 교육전문가만이 관여하고 일반관리직이나 행정가에게는 맡기지 않아야 가능하므로 이를 헌법에 명문화하자”고 제의했다(경향신문, 1980.1.30.).

<대한교육연합회>와 <서울시교육회>는 제8차 개정 「헌법」에 ‘교육의 전문성’과 ‘교원 우대 조항’의 포함을 요구했다. 그러나 이 두 단체가 당시 교육계 전체를 대표하고 있었는지, 이러한 요구가 시민들의 의사를 민주적으로 반영한 결과였는지는 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. <뉴스타파>와 <민족문제연구소>의 공동조사에 따르면, 두 교육단체의 회장이었던 ‘곽종원’과 ‘박일경’은 일제강점기의 친일 행적으로 대한민국 훈장을 수여받은 것으로 확인되었다(뉴스타파, 2019.7.18.). 이는 해방 이후 교육계의 민주적 개혁이 충분히 이루어지지 않았음을 시사한다.

안기성(1995: 25-26)은 8차 개헌에서 교육의 전문성이 추가된 배경에 대해 “어떠한 정치적인 기반을 가지고 있지 않던 새 주역들은 이러한 조치만으로도 적지 않은 국민적인 지지를 얻을 수 있었다”고 평가하며, 이는 입법학적 관점에서 볼 때 정치적 성격이 강한 선택이었다고 보았다. 이러한 맥락은 최근까지도 이어지고 있다. <대한교육연합회>의 후신인 <한국교원단체총연합회>는 2017년 문재인 대통령 시기 자치분권 개헌 논의가 시작되자, 제8차 개헌에서 명시된 ‘교원의 지위’ 외에 ‘교권’이라는 새로운 개념을 개정 「헌법」에 추가해 줄 것을 요구하기도 하였다(허종렬, 2018: 216).

1980년 제8차 개헌에서 교육의 전문성이 추가됨으로써 교육전문가만이 교육의 자주성을 실현할 수 있다는 인식이 강화되었고, 이는 ‘교육의 자주성’의 주체가 ‘교육전문가’라는 암묵적 전제로 이어졌다. 실제로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 1980년 개정 「헌법」 제29조 제4항에서 병렬적으로 규정되면서 대한민국 교육의 3대 원리로 자리를 잡게 되었다. 주목할 점은 교육의 3대 원리가 모두 군사 쿠데타 직후 「헌법」 개정 과정에서 편입되었다는 것이다. 이는 두 가지 측면에서 해석이 가능하다. 첫째, 교육계는 정치권력 변동기에 교육의 자주성을 헌법적으로 보장받아 교육의 독립성을 확보하고자 하였다. 둘째, 쿠데타 정권은 취약한 정통성을 보완하기 위한 정치적 필요성으로 인해 교육계의 요구를 수용하였다. 요컨대 교육의 자주성과 전문성, 그리고 정치적 중립성이 헌법적 가치로 자리 잡게 된 것은 교육계의 요구와 쿠데타

정권의 정치적 필요가 맞물린 결과로 해석할 수 있다.

### Ⅲ. 교육의 자주성 개념의 법리적 의미

교육의 자주성의 법령 편입 배경 및 과정에 이어 본 장에서는 <헌법재판소> 판례를 중심으로 교육의 자주성 개념의 법리적 의미를 살펴 보았다.

#### 1. 수학권의 지도 원리

<헌법재판소>는 여러 판례를 통해 교육의 자주성을 지방교육자치제도의 법적 근거를 넘어 '국민의 교육받을 권리', 이른바 '수학권(修學權)'을 보장하기 위한 지도 원리로 규정하고 있다. <헌법재판소>는 교육의 자주성과 교원의 지위는 국민의 교육을 받을 권리를 침해할 경우에는 그에 따른 제약을 받을 수밖에 없다고 결정(95헌바29등)하는 등 수학권을 교육의 자주성의 핵심 가치로 해석하였다. 특히 「헌법」을 통해 교원의 전문성과 자주성을 인정하면서도 교원의 자주성에 대해 그 자체가 책임을 수반하는 것으로서 그것이 피교육자인 학생의 권익과 복지증진에 공헌할 것인가와 국가와 사회공동체의 공동이념 및 윤리와 조화될 수 있는가라는 상대적 관계에서 그 범위가 정해진다고 보았다(89헌가106; 95헌바29등; 2005헌가21).

이처럼 <헌법재판소>는 여러 차례의 판례를 통해 수학권을 기준으로 교육의 자주성이 절대적이거나 무제한적인 것이 아니라는 점을 확인해 왔다. 국가의 적극적 개입과 제도적 보장을 필요로 하는 '사회권'의 특성상, 교육의 자주성은 단순히 교원의 자율성 보장을 넘어 국민의 수학권 실현을 위한 헌법적 원리로 기능해야 한다고 본 것이다. 따라서 교육의 자주성은 교육을 받을 권리의 실현이라는 목적 범위 내에서 인정되며, 이러한 목적에 반하는 경우에는 그 제한이 정당화될 수 있다는 것이 <헌법재판소>의 일관된 입장이라고 할 수 있다.

그러나 <헌법재판소>가 수학권을 교육의 자주성의 지도 원리로 설정하고 있음에도 불구하고, 구체적인 판단에 있어서는 수학권 보장의 실효성이 의문시되는 경우가 있다. 89헌마88 결정의 경우, <헌법재판소>는 국어교과서 국정화 사건에서 교사의 수업권보다 국민의 수학권이 우선한다는 논리로 국정화의 정당성을 인정했는데, 이는 수학권 보장이라는 명분으로 오히려 교육의 자주성을 제한하는 결과를 가져왔다. 특히

교과서 국정화가 교육의 획일화로 이어질 수 있다는 우려에도 불구하고, 수학적 권 보장을 근거로 이를 정당화한 것은 교육의 자주성 원리와 모순된다고 할 수 있다.

또한 <헌법재판소>는 90헌가27 결정에서 중학교 의무교육 사건을 다루면서 수학적 권을 인정하면서도 국가의 재정 형편을 이유로 무상교육의 한계를 인정했다. 이에 변정수 재판관은 반대 의견을 통해 이러한 다수의견이 「헌법」이 보장하는 의무교육의 무상원칙을 형해화할 우려가 있다고 지적했다. 의무교육 무상원칙이 헌법상 명문화된 기본권임에도 재정적 제약을 근거로 그 범위를 제한한 것은 법리적 타당성이 부족하다고 본 것이다. 이 사안에서 <헌법재판소>는 단순 합헌 결정보다는 헌법불합치 결정을 통해 입법자에게 「헌법」 정신에 부합하는 법률 개정 의무를 부과하는 것이 더 적절했을 것이다. 교육기회의 실질적 균등을 보장하기 위한 의무교육 무상원칙은 「헌법」이 보장하는 핵심적 가치이므로, 재정적 한계를 근거로 그 범위를 제한한 것은 수학적 권 보장의 관점에서 한계를 지닌 결정이라고 할 수 있다.

이처럼 <헌법재판소>는 교육의 자주성을 수학적 권 보장을 위한 핵심 가치로 선언하면서도, 실제 판단에서는 국가 재정, 대학 자율성 등 다른 가치나 제도적 한계를 우선시하는 경향을 보여왔다. 이는 사회권적 기본권으로서의 수학적 권이 국가의 적극적 보장을 필요로 함에도 불구하고, 실제 법리 해석에서는 그 실현이 제한적으로 이루어져 왔음을 시사한다.

## 2. 교원의 기본권

교육의 자주성과 관련한 <헌법재판소>의 판례들을 분석해보면, 교원의 기본권과 관련하여 두 가지 상반된 해석 경향이 나타난다. 하나는 교원의 신분보장을 위한 적극적 근거로서의 교육의 자주성이고, 다른 하나는 교육의 공공성과 학생의 권리 보장을 위한 교원 기본권 제한의 근거로서의 교육의 자주성이다.

### 가. 교원의 기본권 보장

먼저, 교원의 기본권 보장과 관련하여 <헌법재판소>는 교육의 자주성이 교원의 신분보장을 위한 핵심적 근거가 된다고 보았다. 교원의 신분이 공권력이나 사립학교 설립자 등 임면권자의 자의적 처분에 노출될 경우, 교원이 임면권자의 영향으로부터 자유로운 교육활동을 수행하기 어렵다고 판단했다(2000헌바26; 2002헌바14등). 특히

2000헌바26 결정에서는 사립학교 교원의 재임용 거부에 대한 사건을 다루며, 대학의 자율성이라는 헌법적 가치와 교원의 신분보장 사이의 균형을 모색했다. <헌법재판소>는 대학교원의 연구와 교육이 기존 지식의 단순 전달을 넘어 비판적 검증과 새로운 인식을 모색하는 창조적 활동이라는 점에서 신분보장이 특별한 의미를 갖는다고 강조했다.

나아가 2005헌가7등 결정에서는 교원의 신분과 관련된 최소한의 보호장치가 마련되어야 한다는 점을 명확히 하면서, 입법자에게 교원의 신분이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 최소한의 보호의무를 법률로 규정해야 한다고 판시했다. 이러한 판단의 기저에는 교육이 외부세력의 정치적 영향에서 벗어나 교육자와 교육전문가에 의해 주도되어야 한다는 교육의 자주성 원칙이 자리하고 있다. 즉, 교원의 기본권 보장은 궁극적으로 교육의 자주성과 전문성을 구현하기 위한 필수적 전제조건으로 이해될 수 있다.

#### 나. 교원의 기본권 제한

반면, 교원의 기본권 제한과 관련하여 <헌법재판소>는 교육의 자주성이 가지는 특수성을 강조했다. 89헌가106 결정에서는 교원의 노동기본권 제한 문제를 다루면서, 교육활동이 미성숙한 학생을 대상으로 하는 특성상 윤리성, 자주성, 중립성, 공공성, 전문성이 특별히 요구되므로, 교원은 일반 근로자와는 다른 역할을 수행한다고 보았다. 이 결정에서 <헌법재판소>는 국가사회의 기본적 구성단위인 가정과 함께 교육을 담당하는 학교가 건전하게 운영되고 훌륭한 국가 구성원을 양성하는 데 이바지할 수 있도록, 교원의 특수한 법적 지위를 인정했다.

<헌법재판소>는 교원직무의 자주성이 두 가지 전제조건을 받는다고 판단했다. 첫째, 교원직무의 자주성은 피교육자인 학생들의 교육받을 권리와 복리증진을 저해해서는 안 되며, 둘째, 국가와 사회 공동체의 이념과 윤리라는 테두리 안에서 행사되어야 한다는 것이다(89헌가106). 95헌바29등 결정에서도 <헌법재판소>는 교원의 자주성이 학생의 권익과 복지증진에 대한 공헌 여부, 그리고 시대의 공동이념 및 윤리와의 조화 가능성이라는 상대적 관계 속에서 그 범위가 정해진다는 원칙을 재확인했다.

특히 교원의 근로기본권 제한과 관련하여, <헌법재판소>는 헌법 제31조 제6항이 교원지위 법정주의를 규정하고 있다는 점을 근거로 교원의 지위에 관한 사항에 대해서

는 근로기본권을 규정한 「헌법」 제33조 제1항에 우선하여 적용된다고 판단했다(89헌가106). 이는 교육을 받을 기본권을 보다 효과적으로 보장하기 위한 결정으로, 다만 <헌법재판소>는 이러한 제한의 정당성의 근거로 법률을 통한 교원의 신분보장과 교직원 단체 조직을 통한 지위향상 도모 등 보완적 제도의 존재를 함께 제시했다.

<헌법재판소>는 교육의 자주성을 교원의 신분보장을 위한 적극적 근거로 활용하는 동시에, 교육의 공공성과 학생의 권리 보장이라는 관점에서 교원의 기본권 제한을 정당화하는 근거로도 해석하고 있다. 이처럼 교육의 자주성은 교원의 자율성 보장과 그에 따른 책임이라는 양면성을 가지고 있으며, 이는 사학의 자주성과 지방교육자치제도를 이해함에 있어서도 그 개념적 함의를 확장할 필요가 있다.

### 3. 사학의 자주성과 공공성

「사립학교법」 제1조는 사립학교의 자주성 확보와 공공성의 제고를 병렬적으로 제시하고 있으며, 이를 통한 사립학교의 건전한 발달을 법의 목적으로 밝히고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 두 가치의 균형은 사립학교 운영에 있어 핵심적인 원칙이지만, <헌법재판소>의 판례를 분석해 보면 그 해석과 적용에 있어 일관된 기준을 찾기 어렵다.

먼저, 사학의 자주성 개념을 교원의 노동기본권과 관련하여 살펴보면, <헌법재판소>는 89헌가106 결정에서 사립학교의 자주성을 사학법인의 운영상 자율성으로 협소하게 해석하는 경향을 보였다. 이 결정에서 <헌법재판소>는 교육을 고도의 윤리적이고 전문적인 활동으로 규정하면서, 교원의 정치적 중립성과 공공성을 근로3권 제한의 핵심 근거로 삼았다. 특히 사립학교가 설립자의 특별한 교육이념을 구현할 수 있어야 한다는 논리로 교원의 노동운동을 금지함으로써 학교 운영의 자율성을 보호하고자 했다.

이 과정에서 <헌법재판소>는 헌법 제31조 제6항의 교원 지위 법정주의를 근거로 제33조 제1항의 근로3권보다 우선하는 해석을 내렸다. 그러나 이러한 결정에 대해 여러 재판관들이 반대의견을 제시했다는 점은 주목할 만하다. 이시윤 재판관은 단결권이 근로3권의 본질적 내용이므로 완전히 금지할 수 없다고 주장했으며, 김양균 재판관은 사립학교 교원도 마땅히 일반 근로자와 동등한 근로3권을 가져야 한다고 강조했다. 특히 변정수 재판관은 「헌법」 제31조 제6항을 내세워 「헌법」 제33조 제1항의 근

3) 제1조(목적) 이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 높임으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.

로3권을 제한하거나 박탈하는 것은 근로3권을 향유할 수 없는 근로자를 공무원에 한정한 「헌법」 제33조 제2항에 명백히 저촉된다는 논리적 비판을 제기했다.

사학의 자주성과 교원의 지위 보장 간의 관계는 2006년 2월 23일 <헌법재판소>의 판결을 통해 새로운 국면을 맞이했다. <헌법재판소>는 2005헌가7, 2005헌마1163 병합사건에서 이전 95헌바19 결정을 변경하여 「교원지위법」 제10조 3항<sup>4)</sup>에 대해 위헌 결정을 내렸다. 이 결정의 핵심은 학교법인과 교원의 관계를 사법상 고용계약관계로 규정하고, 재심위원회의 결정을 행정처분으로 판단했다는 것이다. 이는 교원지위법이 가진 ‘교육의 특수성에 기반한 상대적 보호’라는 취지에서 벗어나, 일반적 행정소송 구조로 전환함으로써 교원의 특별한 지위 보장이라는 법의 본질적 목적을 약화시켰다고 볼 수 있다.

이러한 결정들의 공통적 문제점은 ‘사학의 자주성’을 해석함에 있어 교육의 주체를 학교 설립·운영자 중심으로 제한적으로 바라본다는 데 있다. <헌법재판소>는 사립학교의 자주성을 내세워 실제로는 사학법인의 이익을 보호하는 방향으로 「헌법」을 해석했으며, 그 결과 교사의 기본권은 사학법인의 운영권에 사실상 예측되는 결과를 초래했다. 이러한 해석은 사립학교법 제1조가 규정한 사립학교의 자주성 확보와 공공성 제고라는 병렬적 가치를 균형 있게 실현하지 못한 것으로 볼 수 있다.

그러나 <헌법재판소>가 사학의 자주성 해석에 있어서 일관적으로 사립학교 재단의 자율성만을 우선시한 것은 아니다. 사학의 공공성을 강조한 판례들도 존재한다. 학교법인의 의무부담에 관한 허가제를 합헌으로 판단한 사례(99헌바63)에서는 “교육이 국가용성의 기초이자 사회발전의 원동력”이라며, 학교재정의 건전성이라는 공익이 거래의 자유나 사학의 자율성보다 우선한다고 보았다. 또한 사립학교 학교운영위원회 의무 설치를 합헌으로 결정한 사례(2000헌마278)에서도 “학교운영위원회는 다양한 학교구성원들의 참여를 통하여 학교 정책결정의 민주성과 투명성을 확보하고 지역실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하는 단위학교 차원의 자치기구”라며 학교운영의 민주성과 투명성 제고를 위해 사학의 자율성을 제한할 수 있다고 결정했다.

이러한 판례들은 교육의 자주성이 단순히 설립자나 운영자의 자율성만을 의미하는 것이 아니라, 교육의 공공성과 민주적 가치와의 조화 속에서 실현되어야 함을 보여준

4) 재심위원회의 결정에 대해 교원만이 행정소송을 제기할 수 있도록 하고, 학교법인은 재심결정에 불복하여 행정소송을 제기할 수 없도록 제한한 조항

다. 이는 지방교육자치제도에서 추구하는 교육의 자주성 역시 단순한 독립성이나 자율성을 넘어, 교육 공동체의 참여와 민주적 의사결정을 통해 구현되어야 한다는 중요한 시사점을 제공한다. 사학법인도 「헌법」 제27조 1항이 보장하는 재판 받을 권리를 보장받아야 하지만, 향후 사학법인의 권리와 교육의 공공성이라는 두 가치를 균형있게 보장하는 규범조화적 해석이 필요하며, 이는 지방교육자치제도의 운영에 있어서도 동일하게 적용되어야 할 원칙이라고 할 수 있다.

#### 4. 교육자치제도의 헌법적 근거

<헌법재판소>는 지방교육자치제도의 헌법적 근거를 헌법상 지방자치제도의 이념과 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성 조항에서 찾고 있다(2002헌마4). 특히 지방교육자치의 중앙권력에 대한 ‘지방적 자치’와 정치권력에 대한 ‘문화적 자치’라는 ‘이중의 자치’ 속성을 지닌다고 보았다. <헌법재판소>는 이러한 특성에 근거하여 지방교육자치제도가 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라는 세 가지 헌법적 가치를 조화롭게 실현해야 한다고 판단하고 있다. 또한 국민주권과 민주주의 원리는 공권력의 종류와 내용에 따라 그 구현 방법이 다를 수 있으므로, 지방교육자치기관의 구성에서 민주적 정당성에 대한 요청이 일부 제한되는 것은 헌법적으로 용인될 수 있다고 보았다(99헌바113; 2003헌바84; 2007헌마1175).

이러한 <헌법재판소>의 해석은 교육감 선출제도에 대한 판단에서 구체적으로 드러난다. 학교운영위원회에 의한 간선제가 다투어진 사안에서, <헌법재판소>는 주민직선제가 주민의 대표성이나 주민자치의 원칙 측면에서는 가장 바람직하지만, 많은 인력과 경비가 소요될 뿐 아니라 교육의 자주성과 전문성을 갖춘 적격자를 선출할 가능성은 오히려 낮아질 수 있다고 보았다. 주민들의 교육에 대한 관심이나 이해관계가 자녀의 재학 기간에 집중되는 것이 일반적이므로, 학부모집단과 교원집단이 교육감을 선출하는 것이 교육의 자주성이나 전문성 측면에서 더 적절할 수 있다고 판단한 것이다(2000헌마283등). 이에 <헌법재판소>는 교육위원 및 교육감의 선거인단을 학교운영위원회 위원 전원으로 구성한 것이 교육의 자주성과 민주적 정당성 사이의 조화를 위한 것으로 보고, 비록 주민 대표성 측면에서는 일부 미흡하더라도 이는 입법부의 합리적 재량 범위 내라고 판단하여 기각 결정을 내렸다.

반면, 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 전면 개정을 통해 교육감 주민직선제가

실시된 이후 <헌법재판소>는 교육감의 주민직선제가 “교육이 정치에 예속화되고 교육감 개인의 정치적인 성향이나 가치관에 따라 교육정책이 수시로 바뀔으로써 「헌법」 제31조 제4항의 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 반하며, 학부모가 아닌 주민에게도 교육감 선거권을 부여함으로써 학부모의 평등권을 침해했을 뿐만 아니라 교육자 및 교육전문가들의 공무담임권을 침해하고 있다”는 헌법소원 청구(2014헌마662)에서 청구인들의 기본권 침해 가능성이 없다고 보아 각하 결정을 내렸다. 주목할 만한 것은 <헌법재판소>가 이 사건에서 지방교육자치의 기본원리를 설명하면서 보인 입장의 변화이다. 이전의 간선제 합헌 결정(2000헌마283등)과는 달리, ‘주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립, 전문적 관리’를 지방교육자치의 기본원리로 언급하며, 교육의 전문성이나 자주성이 반드시 주민참여와 대립하는 것은 아니라는 새로운 해석을 내린 것이다.

<헌법재판소>의 이러한 해석에는 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다.

첫째, 교육의 자주성 개념에 대한 <헌법재판소>의 해석에 일관성이 부족하다. 간선제 시기에는 교육의 자주성과 전문성을 강조하며 주민참여의 제한을 정당화했으나, 직선제 전환 이후에는 교육의 전문성이 주민참여와 대립하지 않는다고 보아 상반된 입장을 보였다. 이는 교육의 자주성이라는 헌법적 가치가 제도 변화에 따라 다르게 해석될 수 있다는 문제를 드러낸다.

둘째, 교육자치의 본질과 교육의 자주성의 관계에 대한 <헌법재판소>의 입장이 불명확하다. '이중의 자치' 개념을 제시하면서도 그 구체적 의미와 범위를 명확히 하지 않았고, 특히 교육의 자주성이 지방자치와 어떤 관계를 맺는지에 대한 체계적 해석을 제시하지 못했다. 이는 교육의 자주성 개념의 모호성을 심화시키는 요인이 되었다.

셋째, <헌법재판소>는 교육제도 법정주의를 근거로 입법형성권을 과도하게 인정함으로써 교육의 자주성에 대한 실질적인 규범통제가 어려워지는 결과를 초래했다. 이는 교육의 자주성이라는 헌법적 가치가 실제 교육자치제도 설계에서 충분히 구현되지 못하는 한계로 작용할 수 있다.

결론적으로, <헌법재판소>의 교육의 자주성에 관한 법리적 해석은 지방교육자치제도의 헌법적 근거를 제시했다는 점에서 의의가 있으나, 그 구체적 내용과 범위에 있어서는 일관성과 명확성이 부족하다. 이는 향후 지방교육자치제도를 둘러싼 교육의 자주성 개념의 쟁점을 분석함에 있어 중요한 법리적 배경이 될 것이다. 특히 교육의 자주성이 교육 전문가의 자율성만을 의미하는지, 아니면 지역사회와 학부모의 참여를

포함하는 개념인지, 그리고 중앙정부와 지방교육행정기관 간의 권한 배분에 어떤 함의를 갖는지에 대한 심층적 논의가 필요하다.

## IV. 지방교육자치제도를 둘러싼 쟁점

### 1. 일반자치와의 관계를 둘러싼 쟁점

교육자치를 둘러싼 가장 핵심적인 쟁점은 일반자치와의 관계 문제라고 할 수 있다. 지금까지는 교육자치와 일반자치의 관계는 분리와 통합이라는 이분법적 논의가 지배적이었으나, 최근에는 두 체제 간의 연계와 협력 실험이 진행되고 있다. 2009년 공교육 정상화와 신뢰 회복을 위해 시작된 혁신학교 정책(김민조, 2014: 79-80, 93; 김훈호, 2021: 20; 김용, 2022: 60; 민병성, 2022: 11)이 혁신교육지구로 확대되면서, 교육자치단체와 일반자치단체 간의 협력적 거버넌스 구축으로 이어진 것이다. 하지만, <혁신학교>, <혁신교육지구>, <마을교육공동체>라는 이름으로 추진되어 왔던 학교와 지역사회의 연계·협력은 교육을 바라보는 입장의 차이로 인해 적지 않은 불협화음이 발생하고 있으며(김용련 외, 2021: 48), 교육자치와 일반자치의 관계는 외견상 건전한 것으로 보이지만 실효성을 거두지 못하고 있다는 비판을 받기도 한다(신현석, 2014: 33).

이러한 상황에서 지방교육자치의 효율성 증대를 위해 교육감 직선제를 폐지하고 시·도지사 러닝메이트제 혹은 임명제로 전환하거나, 교육자치를 아예 지방자치에 통합하자는 논의(김명한, 1996: 57-58; 송기창, 2004: 233; 이기우, 2011: 55-56; 조성규, 2011: 60; 최영출 외, 2011: 58; 안주열, 2014: 211; 송기창, 2015: 124; 이종근, 2015: 168; 음선필, 2023: 59)가 끊임없이 이어지고 있다.

특히 이기우(2011: 55)는 지방행정과 지방교육행정체제를 이원적으로 구성해야 하는 헌법적 근거가 희박하다고 주장하고 있다. 교육학계가 「헌법」이 보장하는 ‘교육의 자주성’이 교육행정기관을 일반행정기관으로부터 분리시키는 근거라고 주장하는 반면, 헌법학계에는 이에 대해 침묵하거나 적극적인 해석을 피하고 있는데, 「헌법」이 보장하는 교육의 자주성이란 오히려 교육의 내용, 방법을 교육자가 스스로 정할 수 있고, 행정권력에 의한 간섭의 배제를 의미한다고 해석해야 한다는 것이다(이기우, 2001:

74). 또한 다른 나라의 입법례를 살펴보더라도 지방교육행정기관을 일반행정기관으로 부터 분리하여 독립적으로 운영하는 나라보다 양자를 일원적으로 운영하는 나라가 더 많다는 것이다(이기우, 2011: 55).

반면 송기창(2004: 248)은 교육의 자주성이 지방교육자치의 근거가 될 수 없다는 이기우의 주장에 대해, <헌법재판소>가 「헌법」 제31조 제4항의 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’ 규정을 지방교육자치의 근거로 명시했음을 강조하며, <헌법재판소>의 판례를 존중하는 것이 상식이라고 반박했다. 나아가 그는 교육자치와 일반자치의 분리가 지방교육에 대한 안전장치라고 보았는데, 이는 현행 지방교육자치의 구조가 오랜 기간의 연구와 타협 과정을 거쳐 형성되었으며, 제도 변경을 시도하더라도 문제의 본질은 바뀌지 않아 유사한 타협 과정이 불가피하다는 논리였다. 특히 <헌법재판소>의 판례와 같이, 교육자치에서 민주주의(주민 대표성), 지방자치(지방자치단체장의 권한), 교육자주(완전한 분리·독립)의 요구 중 어느 하나를 절대시하는 것은 바람직하지 않다고 주장했다(송기창, 2004: 259).

교육자치와 일반자치의 분리 또는 통합이 가지고 있는 장·단점은 미국과 일본의 사례를 통해 시사점을 얻을 수 있다. 미군정기를 통해 일본과 우리나라에 교육자치제도를 소개한 미국의 경우 오랫동안 학교구(school district)를 설정하고 주민이 교육위원을 선출하여 일반행정기관과 분리되고 독립적인 교육위원회(school board)를 구성하는 교육제도를 운영해왔다. 그런데, 지난 30여 년 사이에 시카고와 뉴욕 등 학생수가 많은 일부 도시 지역을 중심으로 시장 등 자치단체장이 교육장(superintendent) 또는 교육위원을 임명하는 방식으로 바꾸었다. 제도 개편배경으로 기존 학교교육에 대한 불만과 더불어 학교 운영에 필요한 돈이나 각종 자원을 더 많이 확보할 수 있다는 점, 주거·범죄·가정의 경제 상황 등이 교육이 미치는 영향력 등을 고려했을 때 일반자치단체가 교육을 통제하는 것이 더 효과적으로 인식되고 있다는 것이다(김용, 2024: 34).

한편, 일본에서는 패전 직후 주민이 직접 선출한 교육위원으로 교육위원회를 구성하고, 그들이 교육장을 선임하는 제도를 잠시 경험한 일이 있었으나, 2000년대 초부터는 지방자치단체장이 교육위원회 구성과 교육장 선임에 상당한 권한을 행사하여 시장 통제(mayor control) 상황에 접어들었다(김용, 2024: 33). 일본은 전쟁에 학생을 동원한 사례가 있고, 일본 교육계는 국가의 부당한 교육 지배를 막는, 또는 교육의 자주성을 실현하는 핵심 제도로 (독립적인) 교육위원회를 지지하고 있다. 그런데, 단

체장 권한이 강화된 후 학교에 국기 게양을 강요하거나 학교 행사에 기미가요 제창을 요구하고, 이를 따르지 않는 교사들을 징계하는 사례가 많아지고 있는데, 오사카의 유치원에서는 이미 땅에 묻힌 ‘교육칙어’를 다시 살려서 유치원 아이들에게 암송하도록 하는 일까지 발생하고 있다(김용, 2024: 34).

2013년 제정 이후 수차례의 타법 개정을 거쳐 현재에 이른 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제35조 제1항은 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 교육자치와 일반자치의 관계 문제가 교육의 자주성에 대한 해석과 더불어 대한민국 교육제도의 핵심적 쟁점으로 작용할 가능성이 여전히 잠재되어 있음을 의미한다. 이러한 문제는 1949년 「교육법」 제정 이후 지속되어 온 교육의 특수성과 전문성을 강조하는 교육자치의 원칙과, 지방행정의 효율성과 통합성을 추구하는 일반자치의 원칙 사이에 존재하고 있는 오래된 과제라고 할 수 있다.

## 2. 교육자치의 범위를 둘러싼 쟁점

현재 직선제로 교육감을 선출하는 교육자치는 광역자치단체 범주의 교육자치에 한정되어 있다. 교육청 체제에서 교육장을 직선으로 선출하더라도 기초자치단체 범주의 교육자치라고 보기는 어렵는데, 이는 교육지원청의 관할 범위가 기초자치단체의 범위와 일치하지 않기 때문이다. 예를 들어 서울의 경우 11개 교육지원청이 25개 기초자치단체를 관할하고 있어, 교육행정 구역과 일반행정 구역이 일치하지 않는 문제가 발생하고 있다(채희태, 2019: 30).

이기우(1999: 43)는 ‘교육자치’라는 용어가 마치 교육 관계자들만의 특별한 자치처럼 인식될 수 있어 문제가 된다고 보았는데, 교육자치의 실질적인 의미는 교육이 실제로 이루어지는 ‘학교’의 자율적 운영에 있으므로, ‘교육자치’보다는 ‘학교자치’라는 용어를 사용하는 것이 더 적절하다고 주장했다.

학교자치는 1980년대 말 이후 세계 여러 국가에서 학교 자율 운영이나 학교 단위 변화 정책으로 추진되어 왔다. 대한민국에서도 1995년 학교운영위원회 설치를 통해 학교 자율 운영 정책이 시작되었으나(김용, 2021.11.25.), 진정한 학교자치를 실현하는 데는 한계가 있었다. 2002년 제16대 대선 당시 교원단체들을 중심으로 단위학교의 심의기구로서 학교운영위원회를 중심에 두고, 그 밑에 학생회, 교사회 등 교육당사

자들의 조직을 제도화하자는 학교자치 법제화가 요구되었다. 그러나 이러한 시도는 결국 실패하고 학교운영위원회 활성화 논의에 그치고 말았다(홍석노, 2019: 96).

특히 김용(2021.11.25.)은 오랫동안 중앙집권적 교육행정에 길든 학교가 학교 구성원 간의 대화를 통해 스스로 결정하고 추진하기보다는 상급 행정관청의 지시에 소극적으로 순응하는 경향이 있다고 지적했다. 이는 역사적으로 교육이 정치나 일반 행정권력에 예속되었던 경험에서 비롯된 것으로, 학교자치는 이러한 문제를 해결하기 위한 시도라고 보았다.

한편 송기창(2004: 248-249)은 교육자치가 곧 학교자치라는 이기우의 주장에 대해 교육의 자주성이 행정권력의 간섭을 배제하는 교육자의 자율성을 의미한다는 것에는 동의하지만, 교육의 자주성이 교육자의 자주성만을 의미하는 것에는 동의하기 어렵다고 주장했다. 즉, “일반행정기관으로부터 분리·독립할 것이 아니라 교육행정기관의 교육에 대한 간섭을 제한하고 교육주체의 자주적인 결정권이 보장되도록 제도를 구성하여야 한다”고 주장하면서 그 대안으로 학교자치를 제시하는 것은 학교체제를 폐쇄체제로 간주하는 잘못된 가정에서 비롯된다고 반박했다. 나아가 교육자치는 위에서 아래까지 일관성있게 설계될 때 소기의 목적을 달성할 수 있는 것이며, 상급단체가 자율성을 확보하면 운영의 묘를 통해서 교육자치의 취지를 살릴 수 있는 여지가 있다고 주장했다. 학교자치와 교육행정의 자치는 배타적인 관계가 아니라 교육행정의 자치가 제대로 이루어질 때 비로소 학교자치도 제대로 이루어질 수 있다는 것이다.

이처럼 교육자치의 범위에 대한 논쟁은 크게 두 가지 차원에서 논의될 필요가 있다. 첫째는 행정구역 단위의 문제로, 현재 교육자치는 광역자치단체 수준에 한정되어 있으며 교육지원청과 기초자치단체 간 관할 구역의 불일치로 인해 기초단위 교육자치 실현에는 한계가 있다. 둘째는 교육자치의 적용 범위에 대한 문제로, 이기우는 교육이 실제로 이루어지는 학교 단위의 자치를 주장했다면, 송기창은 교육행정체제 전반의 자치를 강조하고 있다.

### 3. 교육제도 법정주의를 둘러싼 쟁점

#### 가. 교육제도 법정주의의 의미와 한계

「헌법」 제31조 2항, 4항, 6항에는 <표 2>와 같이 각각 ‘법률’이라는 용어가 등장한

다. ‘교육제도의 법정주의’라고 부르는 이 헌법조항의 취지는 교육에 관한 기본정책 또는 기본방침을 최소한 국회가 입법절차를 거쳐 제정한 법률(이른바 형식적 의미의 법률)로 규정함으로써 국민의 교육을 받을 권리가 행정기관에 의하여 자의적으로 무시되거나 침해당하지 않도록 하고, 교육의 자주성과 중립성도 유지하려는 것이다(90헌가27). 교육제도 법정주의는 「헌법」이 교육제도의 기본적인 사항을 법률로 정하도록 유보한다고 하여 ‘교육제도 법률유보’라고 부르기도 한다. 특히 교육의 자주성 조항과 관련한 법률유보는 교육의 자주성이 처음 「헌법」에 편입된 제5차 개헌에는 없던 내용으로 1980년 제8차 개헌에 추가되었다. <헌법재판소>는 그동안 수많은 교육관련 판례에서 그 결정의 논거로 교육제도 법정주의를 언급하여 왔다.<sup>5)</sup>

<표 2> 교육제도 법정주의 관련 교육 조항

유형	심판 대상
헌법 제31조 2항	모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
헌법 제31조 4항	교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
헌법 제31조 6항	학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>)

하지만, <헌법재판소>는 교육제도의 법정주의를 사안에 따라 각각 다르게 해석·적용함으로써 동일한 사안의 심판대상법률의 합헌과 위헌 결정이 뒤바뀌는 결과를 가져오기도 했다. 대표적으로 1998년 7월 16일 96헌바33 등의 합헌 결정을 변경하여 2003년 2월 27일 2000헌바26 결정의 헌법불합치 결정을 내리는 과정에서 제시된 결정논거들은 이른바 ‘기본권 제한적 법률유보’에서 ‘기본권 형성적 법률유보’로 서로 바뀌어 적용했다(홍석노, 2008: 40-41).

<헌법재판소>가 교육제도의 법정주의를 사안에 따라 다르게 해석한 또다른 예로 사립학교의 학교운영위원회(이하 학운위) 설치 관련 판례를 들 수 있다. <헌법재판소>는

5) 우리 헌법 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하는 한편 제31조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”라고 규정함으로써 교육의 물질기반이 되는 교육제도와 아울러 교육의 인적기반으로서 가장 중요한 교원의 근로기본권을 포함한 모든 지위에 관한 기본적인 사항은 국민의 대표기관인 입법부의 권한으로 규정하고 있다(헌법재판소 1991년 7월 22일 선고 89헌가106 결정).

사립학교의 학운위 설치를 임의 조항으로 둔 「지방교육자치에 관한 법률」 제44조의2 제2항에 대한 위헌 청구에 대해 “사립학교에도 국·공립학교처럼 의무적으로 운영위원회를 두도록 할 것인지 여부는 입법자의 입법형성 영역인 정책문제에 속한다”며 기각 결정을 내렸다(97헌마130). 반대로 사립학교에 학운위를 의무 설치하도록 한 「초·중등교육법」 제31조에 대한 위헌 청구에는 “사립학교에도 국·공립학교처럼 의무적으로 운영위원회를 두도록 할 것인지 여부는 입법자의 정책문제에 속한다”며 같은 이유를 들어 기각했다(2000헌마278). 이는 <헌법재판소>가 교육의 3주체 중 하나인 학부모의 교육참여권이라는 중요한 가치에 대한 판단을 입법기관이 판단하도록 전가한 것이라고 할 수 있다.

한편 사립학교 공무원의 노동3권을 제한한 사립학교법 제55조, 제58조 제1항 제4호에 대한 위헌 심판(89헌가106)에서 ‘기본권 제한적 법률유보’를 근거로 내려진 합헌 결정에 대해 김양균 재판관은 「헌법」 제31조에 제시된 교육 조항은 기본권 형성적 법률유보로 보아야 한다며 반대 의견을 제시하였다. 변정수 재판관 또한 반대 의견을 통해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 교원의 지위를 보호하기 위한 근거규정이 피교육자의 학습권 보장 등을 이유로 「헌법」에 보장된 교원의 기본권을 법률로써 제한하거나 박탈하는 근거규정은 도저히 될 수 없다고 주장했다(89헌가106).

홍석노(2008: 41-42)는 교육제도 법정주의와 그와 관련된 헌법조항은 국민의 교육을 받을 권리의 실효적 보장, 즉 ‘있는’ 교육이 「헌법」을 통해 ‘있어야 할’ 교육으로 보장받기 위해 매우 중요한 의미를 가지지만, 구체적인 사안별로 동조 각항 규정을 별도의 근거로 하여 동제도의 방어적 성격을 각각 논증하는 방식에서는 방어의 대상에 의회까지 포함시킴으로써 미묘한 차이를 보이기도 한다고 지적했다.

#### 나. 교육제도 법정주의에 대한 새로운 해석적 접근

「헌법」 제31조의 각 항에서 사용된 ‘법률’ 관련 문구는 그 표현방식과 맥락에 따라 서로 다른 의미를 내포하고 있다. 특히 2항, 4항, 6항에서 나타나는 법률 관련 표현의 차이는 각 조항이 지향하는 헌법적 가치와 목적의 차이를 반영한다고 볼 수 있다. <표 3>은 「헌법」에 제시된 교육 조항의 법률유보 차이를 비교한 것이다.

<표 3> 「헌법」 교육 조항의 법률유보 의미 비교

근거	내용
문장의 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4항은 “보장된다”라는 표현을 사용함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성이라는 가치들이 선형적으로 존재함을 전제로 함</li> <li>· 이는 2항과 6항의 “정한다”라는 적극적 형성 표현과는 구별됨</li> </ul>
보호법익의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4항에서 언급된 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성은 교육의 본질적 가치를 구성하는 요소들임</li> <li>· 이러한 가치들은 법률로써 새롭게 형성되는 것이 아닌, 보장되어야 할 대상임</li> </ul>
89헌가106 판례 변정수 재판관 의견	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 교원의 기본권을 법률로써 제한하거나 박탈하는 근거 규정은 도저히 될 수 없다고 주장</li> <li>· 이는 4항의 법률유보가 제한적 성격을 가진다는 해석을 뒷받침하고 있음</li> </ul>

먼저 제2항의 “법률이 정하는 교육”과 제6항의 “법률로 정한다”의 경우, 입법자에게 교육제도를 구체적으로 형성할 의무와 권한을 부여하는 기본권 형성적 법률유보의 성격이 강하다고 할 수 있다. 이는 의무교육의 범위나 교육제도의 기본적 사항들이 입법자의 적극적인 형성 행위를 통해 구체화되어야 함을 의미한다.

반면 제4항 “법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 그 문구의 구조와 보호법익의 성격에 비추어 볼 때, 제2항과 제6항과는 다소 다른 해석이 가능하다. 제4항의 법률유보는 교육의 본질적 가치들이 침해되지 않는 범위 내에서 이를 구체화하고 실현하기 위한 수단을 제공하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 입법자는 제4항에 근거한 입법을 할 때, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성을 본질적으로 침해하지 않는 범위 내에서 이를 구체화할 필요가 있다. 홍석노(2008: 52)는 헌법 제31조 4항은 제6항의 교육제도 법정주의에 일정한 제약을 가할 수 있는 일응의 원칙 규범으로 작용한다고 보았다. 즉, 제4항의 “법률이 정하는 바에 의하여”라는 의미는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성이 의회의 법률에 의하여 비로소 보장된다는 것이 아니라, 동조항에 명시적으로 언급된 요건을 충족하여 실효적으로 보장할 것을 입법자에게 명령한 ‘구체화 입법 명령 규정’으로 보아야 한다는 것이다.

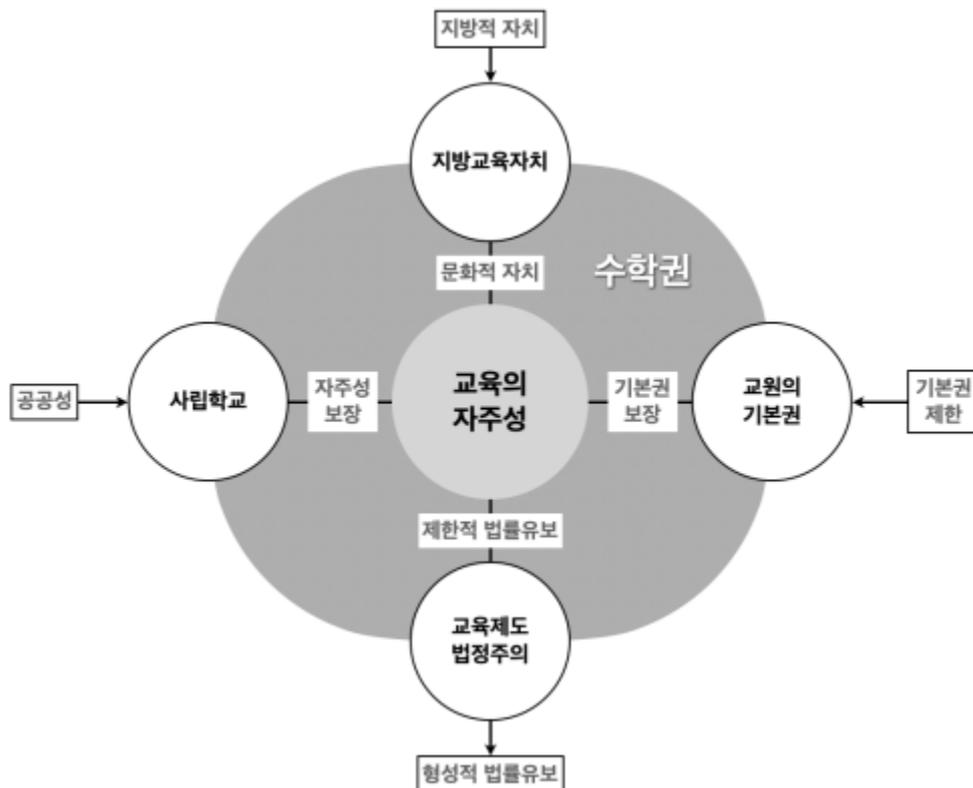
이러한 해석은 교육제도 법정주의가 지닌 이중적 성격을 보다 명확히 하는데 기여할 수 있다. 즉, 한편으로는 입법자에게 교육제도 형성의 적극적 권한을 부여하면서도 (2항, 6항), 다른 한편으로는 그러한 형성 권한이 교육의 본질적 가치를 침해하지 않도록 하는 한계로서 작용(4항)하게 된다. 이는 교육제도 법정주의의 본래 취지인 교육의 안정성과 자주성 보장에도 부합하는 해석이라 할 수 있다.

## V. 논의 및 결론

지금까지 교육의 자주성의 법령 편입 과정과 그 법리적 의미, 그리고 지방교육자치 제도를 둘러싼 쟁점을 고찰하였다. 연구 결과를 바탕으로 논의할 내용들은 다음과 같다.

### 1. 교육의 자주성 개념이 가지고 있는 양가성

지방교육자치제도는 교육자치와 일반자치의 관계, 교육감 선출방식, 교육자치의 범위 등을 둘러싼 갈등들이 끊임없이 이어져 왔다. 이러한 갈등의 근본적 원인은 교육의 자주성이 가지고 있는 양가성에 있으며, 이에 대한 심층적 고찰이 필요하다. [그림 1]은 <헌법재판소> 판례 분석을 바탕으로 교육의 자주성 개념이 가지고 있는 양가성을 도식화한 것이다.



[그림 1] 교육의 자주성 개념의 양가성

첫째, 지방교육자치제도의 양가성이다. <헌법재판소>가 교육자치제도를 정의할 때 자주 언급하는 ‘이중의 자치’는 중앙정부로부터의 독립을 의미하는 ‘지방적 자치’와 정치권력으로부터 교육의 특수성을 보호하기 위한 ‘문화적 자치’를 의미한다. 두 가치는 상호 보완적이면서도 대립하는 특성을 가지고 있다. 지방적 자치를 강조하면 교육이 가지고 있는 특수성이 침해될 수 있으며, 문화적 자치를 지나치게 강조할 경우 지방자치가 가지고 있는 민주적 가치가 무시될 수 있기 때문이다.

둘째, 교원의 기본권에 내재된 양가성이다. <헌법재판소>는 교육의 자주성을 근거로 교원의 신분을 보장하면서도, 동시에 학생의 학습권과 교육의 공공성을 위해 교원의 기본권을 제한할 수 있다고 보았다. 이는 교원의 권리와 책임이 동전의 양면과 같이 불가분의 관계에 있음을 보여주는 동시에, 어느 한쪽의 입장을 강조했을 때 다른 한쪽의 가치가 침해될 수 있음을 의미한다.

셋째, 사립학교를 둘러싼 양가성이다. 일제강점기부터 현재까지 한국의 교육은 사립학교에 크게 의존해 왔다. 사립학교의 자주성은 보장되어야 하지만, 동시에 공교육기관으로서의 공공성도 요구된다. 이는 사적 자율성과 공적 책임성 사이의 균형 문제라고 할 수 있다.

이러한 교육의 자주성이 가진 양가적 특성은 역사적으로 우리 교육 발전에 다양한 영향을 미쳐왔다. 해방 이후 1960~70년대까지는 국가 주도의 산업화 과정에서 교육의 효율성을 위해 전문가에게 권한을 위임하는 것이 불가피한 선택이었다. 그러나 교육의 자주성이라는 헌법적 가치는 교육자치제도의 근본적인 변화나 개선에 대한 논의 자체를 제약하는 결과를 낳았다. 미국이나 일본의 경우 교육자치를 교육정책의 범주에서 다루어 각국의 상황에 맞는 다양한 제도적 실험이 가능했다. 미국은 일부 대도시를 중심으로 시장이 교육장을 임명하는 방식을, 일본은 지방자치단체장이 교육위원회 구성에 권한을 행사하는 방식을 채택하며 비교적 유연하게 제도를 발전시켜 왔다.

반면 대한민국은 교육의 자주성이 헌법적 가치로 규정되면서, 교육자치제도의 개선 시도가 자칫 위헌 논란으로 이어질 수 있다는 우려로 인해 미군정기에 도입된 형태에서 본질적인 변화를 이루지 못하고 있다. 이는 교육의 자주성에 대한 논의가 주로 교육 전문가들의 영역에 한정되어 왔으며, 학생, 학부모, 시민사회 등 다양한 이해당사자들이 민주적으로 참여하여 논의를 발전시킬 기회가 제한되었기 때문이다.

## 2. ‘부당한 지배 금지’ 관점을 통한 교육의 자주성 개념 보완

대한민국과 일본은 교육의 자주성을 법제화하는 방식에서 주목할 만한 차이를 보였다. 대한민국은 「헌법」에 ‘교육의 자주성’을 명시하여 주로 자주성의 주체, 즉 내부자적 관점(emic)으로 논의를 전개해 왔다. 반면, 일본은 준헌법적 지위를 가진 「교육기본법」에 ‘부당한 지배의 금지’ 조항을 통해 외부적 관찰자(etic)의 시각에서 교육의 자주성 침해 요소를 규정하는 방식을 취했다. 우리나라 교육법제가 일본의 영향 아래 형성되었음에도 불구하고 이러한 외부자적 관점을 간과해 왔다는 점에서, 일본의 ‘부당한 지배의 금지’ 관점은 우리나라 교육의 자주성 개념을 보완하는 데 참고할 필요가 있다.

일본은 35년 강제 점령기를 통해 대한민국의 근대교육에 가장 큰 영향을 미친 나라이다. 우리나라에 근대식 학교가 문을 연 것은 일제 식민지 시대였고, 현재까지 이어져 오고 있는 적지 않은 사립학교들도 일제 강점기 때 설립되었다. 1947년 제정된 일본의 「교육기본법」은 1949년 제정된 우리나라의 「교육법」에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 특히 일본 「교육기본법」에 제시되어 있는 ‘부당한 지배의 금지’는 입안 당시 “교육행정은 학문의 자유와 교육의 자주성을 존중할 것”이라고 되어 있었는데, ‘교육의 자주성’이라는 표현은 자칫 ‘교육자의 독단’으로 오해될 우려가 있기 때문에 ‘부당한 지배의 금지’로 변경된 것으로 알려져 있다(有倉遼吉, 1992: 129).

‘부당한 지배의 금지’ 조항은 2006년 「교육기본법」 개정 과정에서 삭제되었다가 다시 부활했는데, 이 과정에서 그 해석과 적용 범위를 둘러싼 논란이 있었다. 초기 정부는 교육행정기관의 행위는 ‘부당한 지배’에 해당하지 않는다고 주장했으나, 최고재판소의 학력테스트 판결을 통해 교육행정도 부당한 지배의 주체가 될 수 있다는 점이 확인되었다(日本教育法學會, 2014: 22-23). 이치카와 스미코(市川須美子)는 「교육기본법」 개정 후에 나타나고 있는 ‘부당한 지배’의 유형을 다섯 가지로 나누어 정리했는데, 그 내용은 <표 4>와 같다.

**<표 4> 부당한 지배의 유형**

유형	내용
중앙교육행정의 지배	새 교육기본법의 상세한 교육목표 규정이 전면 개정된 학교교육법에서 학교 단계별로 구체화되고, 교육목표를 교육과정에 전개하는 학습지도요령에서 모든 교과에 법정 덕목이 포함됨으로써, 전 교과의 도덕교육화 또는 도덕의 전체 교과화가 진행
교원관리를 통한	중앙교육행정의 인사정책으로 교사에 대한 관리통제가 학교교육법 개정에 의한 교원 신분의 계층화,

지배	면허 갱신제의 도입·부적격 교원의 법제화 등, 교원의 계층적 관리의 강화
일반자치단체의 지배	2000년대에 들어 도도부현 교육위원회 주체의 직무명령에 의한 일장가기미가요 강제가 학습지도요령의 세부적 구체화라 칭하며 각지에서 문제화되어 교육재판 진행 중
정치인의 지배	진접 선거로 당선된 지방자치단체장과 의회가 교육목표 설정과 목표 달성도에 의한 관리, 가혹한 징계 처분의 조려화 등을 통해 교육 지배(오사카부와 시)
개별 학교에 대한 지배	정치인에 의한 의회 질문학교 방문 등을 통한 교육 직접 개입과 교육행정의 인사지배 일체형의 개별 학교 교육실천에 대한 교육내용 개입(시소 양호학교 사건)

출처: 교육법의 현대적 쟁점(2014, 23-24)을 바탕으로 연구자 정리

특히 주목할 만한 것은 1990년대 이후 지방분권화를 배경으로 지방교육행정과 선출직 수장에 의한 교육 개입이 강화되었다는 점이다. 이는 ‘부당한 지배의 금지’ 원칙이 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 새로운 도전에 직면하고 있음을 보여준다. 결과적으로 개정 「교육기본법」 하에서 ‘부당한 지배의 금지’ 원칙은 교육행정이 구체적 교육활동의 주체가 되는 것을 제한하는 기능을 하고 있으나, 지방분권화와 정치적 개입 강화라는 새로운 상황 속에서 그 실효성이 시험받고 있다고 할 수 있다.

일본의 「교육기본법」 제·개정 과정에서 심도 있게 논의된 '부당한 지배의 금지' 개념을 교육의 자주성 해석에 적용해보면, 단순히 자주성의 주체가 누구인지라는 관점을 넘어서 보다 실질적인 논의가 필요하다. 구체적으로는 교육 영역에서 어떤 형태의 간섭이나 통제가 정당한 것인지, 또는 어떤 상황에서 부당한 지배로 간주되어야 하는지에 대한 명확한 기준과 판단 근거를 마련하는 논의가 시급하다. 이러한 논의는 단순한 개념적 접근을 넘어 현실적 적용 가능성을 포함해야 하며, 대한민국이 현재 직면하고 있는 교육 현장의 다양한 쟁점과 문제들을 해결하기 위한 실효성 있는 교육의 자주성 개념 재해석에 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 특히 교육의 공공성과 자주성 간의 균형, 교육행정의 독립성과 책무성 확보, 그리고 학교 현장의 자율성 보장과 같은 구체적인 과제들에 대한 새로운 이해의 틀을 제시하는 데 기여할 수 있을 것이다.

### 3. 교육의 자주성의 역설

대한민국에서 「헌법」이 제시한 교육의 자주성을 근거로 추진하고 있는 교육자치제는 이중적 권한 구조를 가지고 있다. 하나는 <중앙정부>와 <교육자치단체> 간의 수직적 권한 관계이고, 다른 하나는 동일한 지역을 대상으로 하는 <일반자치단체>와 <교

육자치단체> 간의 수평적 권한 관계이다.

1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되면서 지방교육자치가 부활하였고, 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」이 전면 개정되면서 교육감을 직선으로 선출하고 있지만, 여전히 대한민국의 교육 권한은 <중앙정부>와 <교육부>에 집중되어 있다. 이는 비단 교육자치만의 문제는 아니다. 지방자치가 부활한지 30년이 넘었지만, 자치의 단위는 독립된 <지방정부>가 아닌 <중앙정부>에 의존하는 <지방자치단체> 수준에 머물러 있는 것이 교육자치를 포함한 대한민국 지방자치제도의 현주소이다.

지방자치제도를 민주주의의 꽃이라고 부르는 이유는 <중앙정부>의 일률적인 기준으로 국가를 운영하는 것이 민주주의의 근본 원리에 어긋나기 때문이다. 진정한 민주주의는 <중앙정부>가 일방적으로 기준을 제시하는 것이 아니라, 각 지역이 가진 고유한 특징과 다양성을 인정하고 존중하는 데서 시작한다. 지방자치제도는 이러한 풀뿌리 민주주의를 구현하는 핵심 제도라고 할 수 있다. 지역의 주민들이 지역의 문제를 직접 결정하고 해결할 수 있는 권한을 가질 때, 지역의 특수성을 반영한 정책 수립과 집행이 가능하기 때문이다.

하지만, 대한민국의 교육자치는 「헌법」이 제시한 교육의 자주성으로 인해 제도의 근본적인 변화나 개선에 대한 논의를 시작할 엄두조차 내지 못하고 있다. 교육자치제도에 대한 선부른 접근은 자칫 위헌이 될 수 있기 때문이다. 이로 인해 일반자치와 교육자치가 엄격하게 분리된 한국의 교육자치제도는 미국으로부터 이식되었을 당시의 상태에서 크게 벗어나지 못한 채 현재에 이르게 되었다.

더욱 역설적인 것은, 부당한 지배로부터 교육을 지키기 위해 「헌법」에까지 제시된 교육의 자주성이 오히려 교육자치의 본질을 왜곡시키는 결과를 초래했다는 것이다. 교육자치의 핵심 쟁점이었던 <중앙정부>와 <교육자치단체> 간의 권한 문제는 동일 지역 내 <일반자치>와 <교육자치>의 갈등으로 전환되었고, 이러한 쟁점의 이동은 결과적으로 교육에 대한 <중앙정부>의 지배력을 더욱 공고히 하는 역설적 결과를 낳았다. 교육의 자주성을 위해 교육자치가 일반자치와 분리되어야 한다는 주장과 논리가 오히려 중앙정부의 교육 지배력 강화로 이어진 것이다. 따라서 교육의 자주성이 진정한 교육자치의 원리로 자리잡기 위해서는 주체의 배제가 아닌 포용을 바탕으로, <중앙정부>와 <교육부>에 집중된 교육의 권한을 현장으로 이양하기 위한 <일반자치>와 <교육자치>의 협력적 거버넌스가 필요하다.

#### 4. 결론 및 제언

지금까지 지방교육자치제도의 헌법적 근거이자 핵심 원리로 기능하고 있는 교육의 자주성 개념을 비판적으로 고찰하였다. 교육의 자주성은 해방이후 일제 잔재 청산과 민족교육 재건이라는 시대적 요구를 배경으로 등장하였고, 미군정을 통해 이식된 지방교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위해 1949년 제정된 「교육법」에 편입되었다.

교육의 자주성은 1961년 5·16 군사 쿠데타 후 진행된 제5차 개헌 과정에서 정치적 중립성과 더불어 헌법적 가치로 격상되었고, 1980년 12·12 쿠데타 후 진행된 제8차 개헌에서는 교육의 전문성이 추가되었다. 주목할 점은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이라는 교육의 3대 원리가 모두 군사 쿠데타 이후 헌법 개정 과정에서 편입되었다는 사실이다. 이는 쿠데타 정권의 정통성을 보완하기 위한 정치적 필요와 교육계의 요구가 맞물린 결과로 해석할 수 있다.

연구 결과, 교육의 자주성 개념은 다층적이고 양가적 성격을 지니고 있음이 확인되었다. 첫째, 지방교육자치제도의 ‘이중의 자치’ 성격에서 나타나는 ‘지방적 자치’와 ‘문화적 자치’ 사이의 긴장, 둘째, 교원의 신분 보장과 교원 기본권 제한 사이의 균형, 셋째, 사립학교의 자율성과 공공성 사이의 조화 등이다. 이러한 양가성은 교육의 자주성이 단순히 외부 간섭으로부터의 독립만을 의미하는 것이 아니라, 교육의 공공적 가치와 책임성을 포괄하는 개념임을 시사한다.

특히 주목할 점은 일본 「교육기본법」에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 개념이 교육의 자주성에 대한 외부자적 관점을 제공한다는 것이다. 이는 한국의 교육 자주성 개념이 주로 내부자적 관점에서 논의되어 온 것과 대비된다. 교육에 대한 부당한 지배나 간섭이 무엇인지를 명확히 규정하는 접근은 교육의 자주성을 보다 실질적으로 보장하는데 기여할 수 있다.

교육의 자주성은 역설적으로 중앙집권적 교육행정 체제를 강화하는 결과를 초래했다. 교육자치와 일반자치의 분리가 오히려 중앙정부의 교육 통제력을 강화하는 역설적 결과로 이어진 것이다. 이러한 역설을 극복하기 위해서는 교육의 자주성을 수학적 보장과 민주적 참여의 관점에서 재해석할 필요가 있다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 제언할 내용은 다음과 같다. 첫째, 교육의 자주성 개념에 ‘부당한 지배의 금지’ 관점을 더해 보다 명확한 실천적 기준을 마련할 필요가 있다. 둘째, 중앙정부와 교육부에 집중된 교육 권한을 현장으로 이양하는 지방분권화가 필요하다. 셋째, 일반자치와 교육자치의 협력적 거버넌스 구축을 통해 교육의 자주

성과 민주적 정당성을 조화시켜야 한다. 넷째, 교육의 공공성과 전문성을 존중하면서도 학생, 학부모, 시민사회의 참여를 보장하는 민주적 교육자치 모델이 개발되어야 한다. 향후 연구에서는 교육의 자주성을 둘러싼 담론이 실제 교육정책 결정 과정에 미치는 영향에 대한 실증적 분석과 함께, 다양한 국가의 교육자치 모델과의 비교 연구를 통해 한국적 맥락에 적합한 교육자치 모델을 모색할 필요가 있다.

<참고문헌>

- 고 전(2023). 한국 일본 대만 교육기본법의 특징 비교와 입법 과제. **교육법학연구**, 35(3), 1-25.
- 교육부(1998). **교육50년사: 1948-1998**. 국가기록원.
- 김기범(1965). 우리 헌법상의 교육 조항. **고시계**, 10(12), 45-52.
- 김명환(1996). 교육개혁을 위한 교육행정과 일반행정의 관계. **교육행정학연구**, 14(3), 40-63.
- 김민조(2014). 혁신학교 교육거버넌스의 특징과 과제. **교육비평**, 33, 74-97.
- 김 용(2010). 교육자치의 운영제도: 지자체장, 교육감, 지방의회, 교육위원회의 관계. **교육비평**, 27, 10-23.
- \_\_\_\_\_ (2022). 정책으로서 혁신학교: 혁신학교 정책의 분석과 과제. **교육비평**, 50, 38-70.
- \_\_\_\_\_ (2024). 미국 교육자치의 변동과 현상에 관한 토론. **한국교육정치학회 창립 30주년 기념 학술대회 자료집**, 33-36.
- 김용련·양병찬·정바울·김성천·황준성·유경훈·홍지오·이승현(2021). 지속가능한 교육청-지자체 협력체제 구축을 위한 제도적 지원 방안 연구. **교육부·한국외국어대학교**.
- 김한중(2003). 신국가건설기 교육계 인맥과 이념적 성향. **역사교육**, 88, 39-69.
- 김훈호(2021). 혁신학교 정책의 성과와 향후 발전 방향: 충남 혁신학교 사례를 중심으로. **한국교육행정학회 학술연구발표회논문집**, 63-86.
- 노기호(2006). 일본에서의 교육의 자주성 전문성 및 정치적 중립성에 대한 논의. **공법학연구**, 7(1), 439-468.
- \_\_\_\_\_ (2023). 헌법 제31조 제4항의 해석과 적용. **원광법학**, 39(1), 33-61.
- 대한민국국회(1962). 헌법개정심의회록 제2집. **국가기록원**.
- 민병성(2022). 혁신학교 정책 특성 분석. **공주대학교 교육학과 박사학위논문**.
- 박대권·김용·최상훈(2020). 헌법 31조 4항 '교육의 정치적 중립성'의 헌법 편입 과정. **교육정치학연구**, 27(4), 343-375.
- 박종무(2011). 미국정기 조선교육자협회의 교육이념과 활동. **역사교육연구**, 13, 115-165.
- 손희권(2004). 교육의 자주성에 관한 헌법재판소 판례 분석. **교육행정학연구**, 22(3), 89-108.
- 송기창(1996). 교육자치와 일반자치의 역사적 관계 고찰. **교육행정학연구**, 14(4), 104-153.
- \_\_\_\_\_ (2004) 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. **교육행정학연구**, 22(4), 231-262.
- \_\_\_\_\_ (2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. **교육행정학연구**,

- 33(2), 105-127.
- 신현석(2014). 교육자치와 일반자치의 관계 분석 및 미래 방향. **교육행정학연구**, 32(2), 27-59.
- 신현직(1999). 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리. **교육법학연구**, 11, 153-169.
- 안기성(1995). 교육의 전문성과 자주성에 관한 교육법 해석학. **교육법학연구**, 7, 19-35.
- 안주열(2014). 교육자치제도의 제도적 보장에 관한 헌법적 고찰. **법학연구**, 42, 195-220.
- 오성철(2014). 한국 교육법 제정의 특질: 교육이념과 학교행정을 중심으로. **한국교육사학**, 36(4), 133-160.
- 음선필(2023). 러닝메이트제 교육감 선출방식에 대한 검토. **홍익법학**, 24(2), 55-79.
- 이기우(1999). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행제도에 대한 법적 검토. **한국교육법연구**, 4, 1-31.
- \_\_\_\_\_ (2001). 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토. **한국지방자치학회보**, 13(2), 67-81.
- \_\_\_\_\_ (2010). 교육에 관한 헌법의 개정과제. **인하대학교 법학연구**, 13(2), 315-341.
- \_\_\_\_\_ (2011). 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. **지방행정연구**, 25(3), 35-58.
- 이종근(2015). 헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제(諸)대안의 적실성 검토. **교육법학연구**, 27(3), 181-184.
- 이종재·Don Adams·김성열·김성기·정제영·조난심·김왕준(2009). **한국교육 60년: 성취와 과제**. 한국교육과정평가원.
- 임중수(2015). 지방교육의 자주성 전문성 구현과 교육감 선출제도. **홍익법학**, 16(3), 587-610.
- 조성규(2011). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. **지방자치법연구**, 11(2), 35-67.
- 채희태(2019). 교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구. **교육연구**, 34(1), 1-42.
- 최영출·박수정·김민희·오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. **지방정부연구**, 15(1), 51-73.
- 허중렬(2000). 헌법상 교육의 자주성 전문성의 법리: 교육자치제도 및 교원양성체제 개편론과 관련하여. **교육진흥**, 12(4), 85-96.
- \_\_\_\_\_ (2018). 교육헌법 개정 논의의 흐름과 쟁점 검토: 헌법 제31조와 제22조의 개정안을 중심으로, **교육법학연구**, 30(2), 211-258.
- 홍석노(2008). 교육제도법정주의의 헌법적 의미와 성격(기능): 헌법 제31조 제4항과 동조 제6항에 관한 헌법재판소결정의 논증구조와 문제점. **안암법학**, 27, 39-68.

\_\_\_\_\_ (2019). 학교자치조례안의 법적 쟁점과 입법적 과제(시사점): 경기도 학교자치조례안을 중심으로. **교육법학연구**, 31(2), 95-120.

有倉遼吉(아리쿠라 료키치, 1992). **教育關係法Ⅱ**, 基本法, 코멘타르, 日本評論社.

古野博明(고노 히로야키, 2012). 教育基本法成立の始原. **北海道教育大學紀要**, 43(2), 41-56.

日本教育法學會(2014). **教育法の現代的争点**. 法律文化社.

## 2. 신문 기사 및 인터넷 자료

경향신문(1949.9.15.). 대한교육법안 기초 완료. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1952.5.17.). 교육자치제 실시. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1980.1.23.). 교련, 개헌 시안의견. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1980.1.30.). 교육 관계 헌법보완에 대한 심포지엄. **네이버 뉴스라이브러리**.

김 용(2021.11.25.). 교육자치 시대의 학교자치. **더퍼블릭뉴스**.  
 <<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20932>>에서  
 2024.12.8. 인출

김정래(2010.5.18.). 헌법 제31조 4항을 재음미하는 이유. **한국경제연구원**.  
 <<https://www.keri.org/post/헌법-제31조-4항을-재음미하는-이유>>에서 2024.8.22. 인출.

뉴스타파(2019.7.18.). 친일파 훈장 수여 내역. <<https://newstapa.org/medal2016-ch2>>에서  
 2024.12.24. 인출

동아일보(1980.3.7.). 교원 우대조항 신설 필요. **네이버 뉴스라이브러리**.

조선일보(1953.9.14.). 정부기구개혁안 성안, 후생·해사부와 부흥처 신설. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1960.5.1.). 모든 교육기관은 국가의 감시를 받으며... 헌법 16조 개정 건의. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1980.3.4.). 교원 우대조항 신설을, 서울시교육회 개헌 건의서. **네이버 뉴스라이브러리**.

\_\_\_\_\_ (1980.3.21.). 전환기 오늘을 진단한다, 6. 붓물 터진 주장들. **네이버 뉴스라이브러리**.

## 3. 헌법재판소 판례

헌법재판소 1991년 2월 11일 선고 90헌가27 결정.

\_\_\_\_\_ 1991년 7월 22일 선고 89헌가106 결정.

\_\_\_\_\_ 1992년 11월 12일 선고 89헌마88 결정.

\_\_\_\_\_ 1997년 12월 24일 선고 95헌바29, 97헌바6 병합 결정.

\_\_\_\_\_ 1998년 7월 16일 선고 95헌바19 결정.

\_\_\_\_\_ 1999년 3월 25일 선고 97헌마130 결정.

- \_\_\_\_\_ 2000년 3월 30일 선고 99헌마113 결정.
- \_\_\_\_\_ 2001년 1월 18일 선고 99헌마63 결정.
- \_\_\_\_\_ 2001년 11월 29일 선고 2000헌마278 결정.
- \_\_\_\_\_ 2002년 3월 28일 선고 2000헌마283, 2000헌마778 병합 결정.
- \_\_\_\_\_ 2002년 8월 29일 선고 2002헌마4 결정.
- \_\_\_\_\_ 2003년 2월 27일 선고 2000헌마26 결정.
- \_\_\_\_\_ 2003년 12월 18일 선고 2002헌마14, 2002헌마32 병합 결정.
- \_\_\_\_\_ 2006년 2월 23일 선고 2003헌마84 결정.
- \_\_\_\_\_ 2006년 2월 23일 선고 2005헌가7, 2005헌마1163 병합 결정.
- \_\_\_\_\_ 2008년 6월 26일 선고 2007헌마1175 결정.
- \_\_\_\_\_ 2008년 11월 27일 선고 2005헌가21 결정.
- \_\_\_\_\_ 2015년 11월 26일 선고 2014헌마662 결정.

#### 4. 기타

국가기록원/국무회의록의 재발견/5차개헌

(<https://theme.archives.go.kr/next/rediscovery/index5.do>)

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>)

네이버 뉴스라이브러리(<https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.naver>)

언론진흥재단 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>)

일본 문부과학성([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/kihon/houan.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/houan.htm))

헌법재판소(<https://www.ccourt.go.kr/site/kor/main.do>)

<ABSTRACT>

A Critical Examination of the Concept of Educational Autonomy as the  
Foundation for Local Educational Autonomy Systems

Ph.D. in Education, Kongju National University/Hee Tae Chae

This study critically examines the concept of educational autonomy as the constitutional foundation of local educational autonomy systems and discusses its key issues. Educational autonomy emerged from post-liberation efforts to eliminate Japanese colonial legacies and was incorporated into the Education Act of 1949 to establish a legal basis for the local educational autonomy system. It was elevated to a constitutional value alongside political neutrality in 1963, with educational professionalism added in 1980. Notably, all three educational principles were incorporated following military coups, as coup regimes sought political legitimacy by accommodating demands from the educational community. Despite its importance, educational autonomy lacks clear definition or established scope. Through analysis of relevant legislation and Constitutional Court precedents, this study confirms that educational autonomy possesses multilayered and ambivalent characteristics. Paradoxically, it has strengthened centralized educational administration rather than decentralizing it. To overcome this paradox, this study suggests complementing educational autonomy with a “prohibition of undue control” perspective and proposes strengthening decentralization, establishing cooperative governance between general and educational autonomy, and developing democratic models ensuring diverse citizen participation.

Keywords: educational autonomy, local educational autonomy system, educational professionalism, public nature of education, prohibition of undue control