

박 사 학 위 논 문

지방교육자치제도의 근거로서
교육의 자주성 개념에 관한 재해석

A Reinterpretation of the Concept of Educational Autonomy
as the Foundation for Local Educational Autonomy System

국 립 공 주 대 학 교 대 학 원

교육학과

채 희 태

2025. 2.

박 사 학 위 논 문

지방교육자치제도의 근거로서
교육의 자주성 개념에 관한 재해석

A Reinterpretation of the Concept of Educational Autonomy
as the Foundation for Local Educational Autonomy System

지도교수 박 상 옥

이 논문을 교육학 박사학위
청구논문으로 제출함

2024. 11.

국 립 공 주 대 학 교 대 학 원
교육학과
채 희 태

박사 학위 논문
채 희 태의 교육학 박사학위
청구 논문을 인준함

2024. 12.

심사위원장 최 준 열  (인)

심사위원 양 병 찬  (인)

심사위원 기 훈 용  (인)

심사위원 심 현 기  (인)

심사위원 박 상 목  (인)

국립공주대학교 대학원

국 문 초 록

본 연구는 지방교육자치제도의 헌법적 근거인 교육의 자주성에 관한 비판적 고찰을 바탕으로 그 개념의 재해석을 시도하였다. 연구 목적을 달성하기 위해 교육의 자주성이 대한민국 법령에 편입된 과정, 개념적 의미, 그리고 주요 쟁점들을 분석하였다. 연구 방법으로는 문헌 연구를 실시하였으며, <헌법재판소> 판례 92건, KCI 등재 학술 논문 142편, 1945년부터 2023년까지 발행된 신문 기사 573건, <국가기록원>에 소장된 제5차 개헌 관련 기록물 42건을 수집하여 분석하였다. 또한 <국회도서관>에서 발간한 『세계의 헌법』과 <한국법제연구원>, <세계법제정보센터>에서 발행한 외국 「헌법」 및 교육법령 관련 자료도 검토하였다. 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 교육의 자주성의 법령 편입 과정을 분석한 결과, 교육의 자주성은 해방 이후 친일파 교원과 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 전문성을 지켜야 한다는 시대적 요구를 바탕으로 등장하여, 미군정에 의해 도입된 지방교육자치제도의 법적 근거로 1949년 「교육법」에 처음 편입되었다는 것을 확인하였다. 「교육법 시행령」에 따라 1952년 실시된 지방교육자치는 5·16 군사 쿠데타로 인해 일시적으로 폐지되었다가, 1963년 제5차 개정 「헌법」에 교육의 자주성이 정치적 중립성과 함께 헌법적 가치로 격상되면서 부활하였다. 그러나 당시 교육위원회는 의결기관이 아닌 합의제 집행기관이었고, 교육감은 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하는 방식으로 운영되는 등 형식적인 교육자치에 그쳤다. 1980년 제8차 개정 「헌법」에서는 교육의 전문성이 추가로 제시되면서 대한민국 교육의 3대 원리가 완성되었다. 주목할 점은 「헌법」 제31조 제4항에 제시된 교육의 3대 원리가 모두 군사 쿠데타 이후 단행된 개헌 과정에서 편입되었다는 사실이다. 이는 교육계의 요구와 쿠데타 정권의 정치적 필요가 맞물린 결과로 해석할 수 있다. 한편 실질적인 지방교육자치는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정을 통해 30년 만에 부활하였고, 이후 2006년 동법 전면 개정을 통해 교육감 직선제가 도입되면서 오늘에 이르게 되었다.

둘째, 교육의 자주성의 개념적 의미를 다양한 관점으로 분석한 결과, 시대와 관점에 따라 그 의미가 변해 왔음을 알 수 있었다. 사전적 의미를 검토한 결과, 대한민국에서 교육의 자주성은 독립(independence)의 필요성에서 비롯되어, 교육자치(autonomy)라는 제도를 지나는 과정에서 특권적인 권리(sovereignty)로 그 의미가 이동하거나 분화되어 왔다. 교육의 자주성을 일본 「교육기본법」에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 조항과 비교·검토한 결과, 일본의 경우 부당한 지배의 주체 규명을 중심으로 그 개념이 발전해 왔으며, 일본 최고재판소는 교육행정도 부당한 지배의 주체가 될 수 있다고 판시하였다. 반면 대한민국 <헌법재판소>는 교육의 자주성을 수학권의 지도 원리이자 지방교육자치제도의 헌법적 근거로 해석하였다. 특히 지방교육자치제도가 중앙권력에 대한 ‘지방적 자치’와 정치권력에 대한 ‘문화적 자치’라는 ‘이중의 자치’ 속성을 지닌다고 보았다. <헌법재판소>는 교육의 자주성을 근거로 교원의 기본권을 보호하거나 제한해 왔으며, 사학의 자주성을 인정하면서도 공공성과의 균형을 중시하는 판단을 내려왔다. 하지만 교육제도 법정주의를 명분으로 교육의 자주성과 관련된 중요한 헌법적 판단을 입법자의 재량에 위임하는 등 규범통제 기능을 스스로 제한하는 한계도 보였다.

셋째, 교육의 자주성을 둘러싼 쟁점을 분석한 결과 지방교육자치를 둘러싼 가장 핵심적인 쟁점은 일반자치와의 관계 설정이었다. KCI 등재 학술논문 분석 결과, 총 142편 중 64편(45%)이 지방교육자치 관련 연구였으며, 그 중에서도 교육감 선출제도(22편)와 일반자치와의 관계(16편)가 주요 주제였다. 한편 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제35조 제1항에는 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”고 명시되어 있어, 교육자치와 일반자치의 관계 설정이 교육의 자주성 해석과 더불어 대한민국 교육제도의 핵심적 쟁점으로 남아 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 제8차 개정 「헌법」에 편입된 교육의 전문성은 권한-책임-보상의 순환구조를 통해 교육의 자주성을 전문가의 배타적 권한으로 인식하는 계기가 되었다. 1989년 <전교조> 창립은 교육의 자주성을 민주주의의 원리로 인식하는 전환점이 되었으며, 2015년 역사교과서 국정화 논란은 교육의 자주성 개념이 상반된 입장

을 정당화하는 데 활용될 수 있음을 보여주었다.

이러한 분석을 바탕으로 논의를 통해 교육의 자주성이 국가 권력으로부터의 독립이나 교육 전문가의 자율성을 넘어, 학습권 보장과 민주적 참여에 기반한 포괄적 원리로 재해석되어야 함을 제시하였다. 이는 정보화 시대의 새로운 도전에 대응하고, 교육의 공공성을 강화하며, 「헌법」이 보장하는 학문의 자유와 연계된 확장된 개념으로서의 교육의 자주성을 의미한다. 이를 토대로 중앙집권적 교육행정 체제의 개선, 다양한 이해당사자들의 민주적 참여 보장, 교육의 시·공간적 범위 확장을 위한 구체적이고 실천적인 방안이 필요함을 제안하였다.

※ 주요어: 교육의 자주성, 지방교육자치, 학습권, 평생학습, 교육의 전문성, 교육의 공공성

차 례

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 문제	4
3. 연구 방법	5
II. 교육의 자주성 개념의 등장과 법령 편입 과정	13
1. 구 「교육법」에 편입된 교육의 자주성	14
가. 일본 「교육기본법」 제정 과정	16
나. 구 「교육법」 제정 과정	18
2. 교육구 폐지 논란과 이승만 정권의 정치적 교육 지배	20
3. 제5차 개헌에 편입된 교육의 자주성	22
가. 교육자치제 폐지와 형식적 부활	22
나. 교육의 자주성의 「헌법」 편입 과정	26
4. 「헌법」과 교육법령에 제시된 교육의 자주성	30
가. 「헌법」에 제시된 교육 조항의 변화 과정	30
나. 교육의 전문성의 「헌법」 수용 배경과 그 의미	31
다. 여러 교육법령에 제시된 교육의 자주성	35
III. 교육의 자주성에 관한 개념적 고찰	42
1. 사전적 의미를 중심으로	42
2. ‘부당한 지배의 금지’ 관점에서	45
3. <헌법재판소> 판례 해석	50

가. 수학권의 지도 원리	54
나. 교육자치제도의 헌법적 근거	56
다. 교원의 기본권	58
라. 사학의 자주성과 공공성	60
마. 교육제도 법정주의	62
4. 교육의 자주성 주체에 대한 재고찰	66
가. 주체의 개념적 위치	67
나. 주체와 이해당사자	71
5. 외국 교육법령과의 비교	72
 IV. 교육의 자주성을 둘러싼 쟁점	78
1. 지방교육자치제도를 둘러싼 쟁점	78
가. 지방교육자치의 진행 과정	81
나. 지방교육자치의 원리	82
다. 일반자치와의 관계를 둘러싼 쟁점	83
라. 교육자치의 범위를 둘러싼 쟁점	87
2. 「헌법」에 제시된 교육 원리를 둘러싼 쟁점	88
가. 교육 3대 원리 간의 상호 연관성	89
나. 전문성이 가지고 있는 양면성	93
3. 교육의 자주성을 둘러싼 역사적 사건과 쟁점	96
가. 전교조 창립을 둘러싼 쟁점	98
나. 역사교과서 국정화를 둘러싼 쟁점	100
 V. 논의 및 결론	103
1. 연구 요약	103
2. 논의	105

가. 교육의 자주성 개념의 현재적 재해석	106
나. 교육의 자주성 개념이 가지고 있는 양가성	107
다. 교육의 자주성과 교육의 시·공간적 범위	110
3. 결론 및 제언	114
 참고문헌	 117
 ABSTRACT	 126
 부록	 129
부록 1. 교육의 자주성과 관련한 헌법재판소 판례 92건	129
부록 2. 세계 40개국 「헌법」에 제시된 교육 조항	136
부록 3. 제목, 주제어, 초록에 교육의 자주성이 포함된 학술 논문 142편	155
부록 4. 제목과 부제에 교육의 자주성이 포함된 신문 기사 573건	166
부록 5. 제5차 개헌 공청회 녹취록	184
 감사의 글	 205

표 차 례

<표 I-1> 제5차 개헌 관련 기록물 목록	7
<표 I-2> 세계의 「헌법」 및 교육법령 관련 문헌 자료	9
<표 I-3> 학술 논문 수집 기준	10
<표 I-4> 신문 기사 수집 개요	11
<표 II-5> 「제헌헌법」에 제시된 교육 조항	14
<표 II-6> 자유당 시절 정당별 교육위원 수 비교	21
<표 II-7> 교육자치제 폐지, 부활 관련 주요 일정	22
<표 II-8> 제5차 개헌 공청회 교육계 발언 요지	27
<표 II-9> 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육 조항	28
<표 II-10> 「교육법」과 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육의 자주성 의미 비교	29
<표 II-11> 「헌법」 제·개정과 교육 조항 수정 내용	30
<표 III-12> 제7차, 제8차 개정 「헌법」 교육 조항 비교	33
<표 III-13> 대한민국 교육법령에 제시된 교육의 자주성	35
<표 III-14> 개정 전·후 일본 「교육기본법」 비교	46
<표 III-15> 일본 「교육기본법」의 ‘부당한 지배의 금지’ 해석의 변천 과정	48
<표 III-16> 부당한 지배의 유형	49
<표 III-17> 교육의 자주성 판례 결과	50
<표 III-18> 위헌·헌법불합치·인용 판례 내용	50
<표 III-19> 헌법소원 청구인 분류	52
<표 III-20> 교육의 자주성 관련 판례의 심판 대상 법령 현황	53
<표 III-21> 교육제도 법정주의 관련 교육 조항	62
<표 III-22> 「헌법」 교육 조항의 법률유보 의미 비교	65
<표 III-23> 외국 교육법령의 특징 비교	73
<표 IV-24> 학술 논문 주제 통합 결과	78
<표 IV-25> 주제 분야에 따른 학술 논문 분류 결과	79
<표 IV-26> 학술 논문 142편의 연구 주제 분류	80
<표 IV-27> 다양한 학자들의 교육의 자주성 해석	84

<표 IV-28> 교육의 자주성이 포함된 신문 기사	96
<표 IV-29> 주요 단어 빈도 1위~15위	98

그림 차례

[그림 II-1] 교육의 자주성이 최초로 등장한 기사(경향신문, 1949.9.15.)	15
[그림 III-2] 교육의 자주성 주체의 개념적 위치	68
[그림 IV-3] 교육의 자주성 관련 학술 논문 발행 추이	79
[그림 IV-4] 교육 3대 원리 간의 관계	90
[그림 IV-5] 윌슨의 정책유형 분류(Wilson, 2001: 441)	92
[그림 IV-6] 전문성의 3요소	94
[그림 IV-7] 교육의 자주성 관련 신문 기사 발행 추이	97
[그림 V-8] 교육의 자주성 개념의 양가성	109
[그림 V-9] 학교와 마을, 지식과 정보의 경계	112

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

‘교육의 자주성’은 대한민국 「헌법」 제31조 제4항을 통해 보장하고 있는 헌법적 가치로, 교육이 외부세력의 부당한 간섭 없이 자율적으로 운영되어야 한다는 원칙을 의미한다(89헌마88). 교육의 자주성은 1949년 제정된 구 「교육법」에 지방교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위하여 처음 법령에 편입되었고(오성철, 2014: 150), 이승만 정권의 중앙집권적 교육 통제와 정치적 개입에 대한 비판적 성찰을 바탕으로 1963년 제5차 개헌 과정에서 헌법적 가치로 격상되었다(김기범, 1965: 50; 박대권 외, 2020: 360-364). 이후 「교육법」을 계승한 「교육기본법」 제5조에서도 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며”라고 명시함으로써 우리나라 교육법제와 지방교육자치제도의 근간을 이루게 되었다.

교육의 자주성은 단순히 선언적 의미를 넘어 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 자격제한에 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, 나아가 교육감 선출제도와 교육자치기구의 조직과 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 있으나(2000헌마283등), 구체적인 상황에서 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.

교육의 자주성 개념을 둘러싼 이러한 논란은 여러 가지 요인에서 기인한다. 첫째, 교육의 자주성이 법령에 편입될 당시의 시대적 맥락과 현재의 교육환경이 크게 달라졌다. 해방 이후 1960~70년대에는 국가 주도의 산업화 과정에서 표준화된 교육과정과 일원화된 교육행정이 효율적으로 기능했으나, 현재 교육은 전혀 다른 문제에 직면하게 되었다. 특히 인공지능, 빅데이터 등 과학기술의 발달로 인한 정보의 폭발적 증가는 학교 중심의 전통적 교육방식을 근본적으로 변화시키고 있으며, 최근에는 AI 교과서 도입을 둘러싼 논란까지 제기되고 있다(신소윤, 2024.12.18.). 또한 저출산으로 인한 학령인구 감소는 농어촌 소규모 학교의 통폐합, 사립대학 재정악화, 교육공무원 정원 조정 등 교육시스템 전반의 구조조정을 불가피하게 만들고 있다(김학수 외, 2023: 297). 여기에 더해 지역 간, 계층 간 교육격차가 심화되면서 교육의 공공성 강화에 대한 요구도 증가하고 있으며, 일반고와 특목고·자사고를 둘러싼 갈등, 과도한 입시경쟁으로 인한 사교육비 증가, 대학 서열화와 지방대학의 위기 등 새로운 교육 현안들이 끊임없이 등장하고 있다. 교육의 자주성이 제5차 개헌을 통해 헌법적 가치로 편입되면서 대한민국의 모든 국민이 받아들여야 할 교육의 핵심 원리이자 대전제가 되었다. 따라서 교육의 자주성은 오늘날 교육이 직면한 다양한 과제들과 밀접하게 연관되어 있으며, 그 개념에 대한 재해석을 통해 현대적 해결방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 교육자치를 둘러싼 다양한 쟁점들이 지속적으로 제기되고 있다. 교육자치제도의 근거로서 교육의 자주성이 「헌법」에 편입된 이후, 교육자치와 일반자치의 관계, 교육감 선출방식, 교육자치의 범위 등을 둘러싼 갈등들이 끊임없이 이어져 왔다. 지방자치단체와의 교육재정 분담을 둘러싼 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 학교용지 확보나 학교급식 지원 등 교육사무의 성격 규정을 두고도 이견이 존재한다(2014헌라1¹⁾). 교육감 선출방식에 있어서도 현행 주민직선제가 정치적 중립성을 저해한다는 비판과 함께 임명제 전환이나 러닝메이트제 도입 등 다양한 대안들이 논의되고 있다(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). 특히 일반자치와의 관계에 있어서는 교육행정의 독자성을 강조하는 분리론과 행정의 효율성을 강조하는 통합론이 반복적으로 대립하고 있는데(송기창, 2004; 이기우, 2001; 김용, 2010), 이는 지방교육자치제도 도입 이후 핵심적인 쟁점으로 남아있는 문제라고 할 수 있다. 이러한 가운데 단위학교 차원에서는 학교자치를 중심으로 학교운영위원회의 실질적 권한 강화와 학부모회의 법적 지위 보장을 요구하는 목소리도 커지고 있다(고전, 2024: 24).

셋째, 마을교육공동체의 등장, 평생학습사회로의 전환 요구 등으로 인해 전통적인 학교교육을 전제로 형성된 교육의 자주성 개념을 재검토할 필요성이 제기되고 있다. 특히 마을교육공동체 운동은 학교와 지역사회의 경계를 허물면서 교육주체의 범위를 지역사회로 확장시키고 있으며(김용련, 2015: 260), 이는 전통적으로 교육전문가 중심으로 이해되어 온 교육의 자주성이 마주하고 있는 새로운 과제라고 할 수 있다. 또한 평생학습사회로의 이행이 가속화되면서 정규교육과정 외의 다양한 교육활동이 증가하고 있다. 이러한 변화는 ‘학교’라는 물리적 공간을 전제로 한 기존의 교육 체계를 넘어서는 것으로, 교육의 자주성이 보장해야 할 영역이 학교 밖으로까지 확장되고 있음을 의미한다. 이처럼 교육 제공 주체와 방식이 다양해지면서 기존의 교육행정 체계를 넘어서는 새로운 형태의 교육 거버넌스가 요구되고 있으며, 이는 교육의 자주성

1) 교육감과 해당 지방자치단체 사이의 내부적 분쟁과 관련한 권한쟁의 사건 판례

개념에 대한 근본적인 재해석을 필요로 한다.

본 연구는 교육의 자주성에 관한 비판적 고찰을 바탕으로 그 개념의 재해석을 시도하는 것을 목적으로 한다. 교육의 자주성은 해방 이후 지방교육자치제도의 근거로 구 「교육법」에 편입되었으나, 이후 헌법적 가치로 격상되면서 그 의미와 범위가 확장되었다. 초기에는 교육행정 영역에 주로 적용되던 이 개념은 이러한 헌법적 지위 획득으로 교육기본권의 보장, 공공성과의 균형, 학교운영의 자율성 등 교육의 전 영역으로 확장되었으며, 나아가 교육제도 전반의 운영 원리이자 사회적 가치로서의 의미를 갖게 되었다. 그러나 교육의 자주성은 이러한 포괄적 영향력에도 불구하고 개념의 정의와 범위, 한계 등에 대한 논란이 지속되고 있다. 이에 본 연구는 교육의 자주성에 대한 역사적 맥락과 법리적 의미를 분석하고, 주요 쟁점들을 고찰함으로써 교육의 자주성이 대한민국의 교육체제에서 지니는 현재적 의의와 한계를 밝히고 그 개념의 재해석을 시도하였다.

2. 연구 문제

지방교육자치제도의 헌법적 근거로 기능하고 있는 교육의 자주성 개념을 재해석하기 위한 본 연구의 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 교육의 자주성은 어떠한 과정을 거쳐 대한민국 법령에 편입되었는가? 교육의 자주성은 지방교육자치제도의 헌법적 근거일뿐만 아니라, 교육과 관련한 매우 핵심적인 원리로 기능하고 있다는 점에서, 그 법령 편입 배경 및 과정을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이에 1949년 구 「교육법」 제정 과정과 일본 「교육기본법」과의 관계, 이승만 정권의 중앙집권적 교육 통제를 거쳐 1963년 제5차 개헌을 통해 헌법적 가치로 격상되는 과정, 그리고 이후 「헌법」 개정과 교육법령에 미친 영향 등을 분석하였다.

둘째, 교육의 자주성의 개념적 의미는 무엇인가? 교육의 자주성이 헌법적

가치로 자리 잡았음에도 개념의 정의와 범위, 한계에 대한 논란이 지속되어 왔다는 점에서, 그 개념적 의미를 고찰해 볼 필요가 있다. 이에 사전적 의미를 검토하고, 일본 「교육기본법」에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 조항과 <헌법재판소> 판례를 분석하여 법리적 의미를 파악하였다. 또한 이해당사자로서 교육주체의 의미를 고찰하고, 아울러 외국 「헌법」에 제시된 교육 조항과 교육법령도 비교·검토하였다.

셋째, 교육의 자주성을 둘러싼 주요 쟁점은 무엇인가? 교육의 자주성이 교육 전반에 걸쳐 핵심적 원리로 작용하고 있다는 점에서, 실제 교육현장에서 제기되는 쟁점들을 분석할 필요가 있다. 이에 지방교육자치제도의 원리와 일반자치와의 관계, 교육자치의 범위와 한계, 교육의 3대 원리 간의 상호 연관성과 전문성의 양면성을 분석하고, 전교조 창립과 역사교과서 국정화 등 역사적 사건에서 드러난 쟁점들을 통해 교육의 자주성의 한계와 현재적 의미를 고찰하였다.

3. 연구 방법

지방교육자치제도의 헌법적 근거인 교육의 자주성 개념을 재해석하기 위하여 본 연구는 문헌 연구 방법을 활용하였다. <문헌 연구>는 학술 논문, 법령 및 행정 자료, 판례, 연구보고서, 신문 기사, 단행본 등 기존에 발행된 자료를 폭넓게 분석할 수 있는 연구 방법으로, 교육의 자주성 개념을 다각도로 고찰하는 데 적합한 연구 방법이다. 특히 교육의 자주성이 법령에 편입되어 헌법적 가치로 자리 잡게 된 맥락을 파악하기 위해서는 시대적 배경과 역사적 연원에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 문헌 연구는 과거의 연구, 이론, 판례, 사건 등의 분석을 통해 교육의 자주성 개념이 어떻게 발전해 왔는지를 고찰하는 데 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 본 연구에서 수집하여 분석한 문헌 자료는 다음과 같다.

가. <헌법재판소> 판례

1949년 「교육법」에 제시된 교육의 자주성이 제5차 개헌을 통해 「헌법」에 편입되면서 교육의 자주성을 둘러싼 다양한 쟁점에 관한 법리적 판단은 <헌법재판소>가 담당하게 되었다. 이에 2024년 11월까지 <헌법재판소> 홈페이지에 공개된 71,747건의 한글 판례 중 ‘교육의 자주성’과 관련한 판례 92건을 수집하여 분석하였다.²⁾ 수집된 판례는 교육의 자주성 개념이 실제 법리적 해석을 통해 어떻게 적용되어 왔는지를 파악하기 위한 자료로써, 제3장 ‘교육의 자주성에 관한 개념적 고찰’에서 교육을 받을 권리, 교육자치제도의 헌법적 근거, 교원의 기본권, 사학의 자주성과 공공성, 교육제도 법정주의의 의미와 한계 등을 분석하는 데 활용하였다.

나. 법령 및 행정 자료

1) 대한민국 「헌법」 및 교육법령

교육의 자주성이 구 「교육법」에 편입되어 「헌법」을 통해 그 위상이 강화되는 과정을 고찰하기 위하여 「헌법」을 비롯한 다양한 교육법령을 수집하여 분석하였다. 대한민국 「헌법」은 1948년 「제헌헌법」 이후 1987년까지 9차례 개정 과정을 거쳤으며, 그때마다 교육 관련 조항도 크고 작은 변화가 있었다. 교육법령 또한 1949년 구 「교육법」을 시작으로 1963년 「사립학교법」, 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」, 1997년 「교육기본법」 등이 제정되면서 교육의 자주성의 의미가 구체화되고, 그 범위가 확장되어 왔다. 수집한 법령은 제2장 ‘교육의 자주성 개념의 등장과 법령 편입 과정’에서 구 「교육법」 제정 과정, 교육의 자주성의 「헌법」 편입 과정, 여러 교육법령에 제시된 교육의 자주성 등을 분석하는 데 활용하였다.

2) 교육의 자주성과 관련한 <헌법재판소> 판례 목록은 <부록 1> 참조

2) 행정 자료

5·16 쿠데타 이후 단행된 제5차 개헌에 ‘교육의 자주성’이 편입된 구체적인 맥락을 파악하기 위하여 <국가기록원>에 소장된 제5차 개헌 관련 기록물을 수집하여 분석하였다. <표 I-1>은 <국가기록원>에 소장된 제5차 개헌 관련 기록물 목록이다.

<표 I-1> 제5차 개헌 관련 기록물 목록

No.	기록물명	생산년	생산기관	소장처	관리번호	건번호
1	헌법개정심의록 제3집	1962	국회	국가기록원	C11M21490	1_1
2	헌법공청회1	1962	공보처	국가기록원	CET0037458	1_1
3	국가재건최고회의 헌법심의위원회 회의 2	1962	공보처	국가기록원	CET0043169	2_1
4	박정희국가재건최고회의의장 헌법심의회의 참석의결	1962	공보처	국가기록원	CET0043211	1_1
5	제5차헌법개정안에대한 국민투표상황중계방송1	1962	공보처	국가기록원	CET0045265	1_1
6	제5차헌법개정안에대한 국민투표상황중계방송3	1962	공보처	국가기록원	CET0045265	3_1
7	새헌법에 국민투표	1962	국립영화제작소	국가기록원	CEN0000314	1_1
8	개헌의 문제점(제75회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000307	46_1
9	헌법의 문제점에 관하여 각원은 다음 각의까지 이를 연구하여 내각으로서의 의견을 종합토록 할것(제75회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000264	34_2
10	헌법에 관한 의견종합 보고(안)(제77회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000310	21_1
11	헌법에 관한 의견종합 보고(안)(제78회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000311	2_1
12	헌법 개정안 제안공고안(제91회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000318	2_1
13	헌법개정의 제안공고(제91회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000264	18_2
14	헌법개정에 관한 지방계몽 유세계획에 관하여(제100회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000264	9_3
15	헌법개정에 관한 지방계몽유세계획(제100회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000322	30_1
16	헌법개정안 국민투표 부의공고(안)(제101회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000322	39_1
17	국민투표일 공고(안)(제101회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000322	40_1
18	헌법개정 국민투표 개표 결과에 관하여(제103회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000264	6_2
19	헌법개정의 건 공포(안)(제105회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000324	66_1
20	헌법개정의 건 공포(제105회)	1962	총무처	국가기록원	BG0000264	4_2

21	헌법부수법률(안등 제출지시(제46회))	1963	총무처	국가기록원	BG0000388	46_9
22	헌법부수법률(안등 제출지시(제55회))	1963	총무처	국가기록원	BG0000358	4_1
23	헌법부수법률(안등 제출지시(제55회))	1963	총무처	국가기록원	BG0000335	19_2
24	개정헌법부수법률(안) 보고	1963	총무처	국가기록원	BG0000361	5_1
25	개정헌법의개정에관한건안제안공고 (대통령공고제7호)	1963	총무처	국가기록원	BA0189152	1_3
26	개정헌법의개정에관한건안제안의철회 (대통령공고제8호)	1963	총무처	국가기록원	BA0189265	1_1
27	개정헌법의 개정에 관한 건안 보고(안) (제22회)	1963	총무처	국가기록원	BG0000347	33_1
28	개정헌법의 개정에 관한 건안 공고 (제22회)	1963	총무처	국가기록원	BG0000334	22_4
29	개정헌법의 개정에 관한 건(안) 제안의 철회 공고(제75회)	1963	총무처	국가기록원	BG0000336	13_37
30	개정헌법의 개정에 관한 건안제안의 철회공고 (안) (제75회)	1963	총무처	국가기록원	BG0000362	36_1
31	헌법개정안(헌법)	1962	총무처	국가기록원	BA0189047	1_1
32	헌법개정안국민투표부의공고 (대통령공고제5호)	1962	총무처	국가기록원	BA0189074	1_5
33	헌법개정(헌법)	1962	총무처	국가기록원	BA0189090	1_1
34	헌법에관한건의종합보고(안)	1962	총무처	국가기록원	BA0085239	31_2
35	헌법개정심의록 제1집	1962	국회	국가기록원	C11M23367	1_1
36	헌법개정심의록 제2집	1962	국회	국가기록원	C11M21489	1_1
37	헌법개정안제안공고(대통령공고제3호)	1962	법제처	대통령기록관	PEA0004543	1_1
38	헌법개정안국민투표부의공고 (대통령공고제5호)	1962	법제처	대통령기록관	PEA0004543	2_1
39	헌법개정의건공포	1962	법제처	대통령기록관	PEA0004543	3_1
40	개정헌법의개정에관한건안제안공고 (대통령공고제7호)	1963	법제처	대통령기록관	PEA0004684	1_1
41	개정헌법의개정에관한건안제안의 철회공고 (대통령공고제8호)	1963	법제처	대통령기록관	PEA0004684	2_1
42	헌법42조 및 66조 적용에 관한 건 (제8회)	1961	총무처	국가기록원	BG0000176	8_6

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

<국가기록원>에 소장된 제5차 개헌 관련 기록물들은 주로 「헌법」 개정 과정에서 작성된 기안과 보고서가 대부분이었고, 관보(25, 26, 31, 32, 33번), 사

진(2~6번), 동영상(7번) 자료 등도 포함되어 있었다. 이 중 교육의 자주성이 「헌법」에 편입된 과정을 분석하는 데 활용한 자료는 「헌법」 개정을 준비하기 위해 열렸던 <헌법심의위원회> 전문위원 회의록(『헌법개정심의록』 제1집)과 각계·각층의 전문가를 대상으로 의견을 수렴하기 위해 진행된 공청회 속기록(『헌법개정심의록』 제2집, 제3집)이었다.

3) 세계의 「헌법」 및 교육법령

교육 관련 「헌법」 조항의 국제적 동향을 살펴보기 위해 <국회도서관>에서 발간한 『세계의 헌법』 제1권과 제2권을 통해 세계 각국의 「헌법」에 제시된 교육 조항들을 수집하여 분석하였다.³⁾ 또한, 대한민국과 외국의 교육법령을 비교·분석하기 위하여 <세계법제정보센터>와 <한국법제연구원>에서 발행한 자료와 연구보고서도 함께 검토하였다. 세계의 「헌법」 및 교육법령 관련 문헌 자료 목록은 <표 I-2>와 같다.

<표 I-2> 세계의 「헌법」 및 교육법령 관련 문헌 자료

문헌자료		내용	발행기관
『세계의 헌법』 1·2		세계 40개국 헌법 조문 수록	국회도서관
대만 「헌법」		헌법 원문과 번역본	세계법제정보센터
일본 「교육기본법」		교육기본법 원문과 번역본	
EU 교육법제에 관한 연구	(II) 독일	독일의 교육제도	한국법제연구원
	(III) 영국	영국의 교육제도	
	(V) 프랑스	프랑스의 교육제도	
북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구	스웨덴	스웨덴의 교육복지제도	
	덴마크	덴마크 교육복지제도	
	핀란드	핀란드 교육복지제도	

※출처: 연구자 정리

수집된 자료는 제3장 ‘교육의 자주성에 관한 개념적 고찰’에서 외국의 교육

3) 세계 40개국 「헌법」에 제시된 교육 조항은 <부록 2> 참조

법령을 중심으로 교육의 자주성과 관련된 「헌법」 조항의 특징을 비교·분석하는 데 활용하였다.

다. 학술 논문

교육의 자주성이 학술적으로 어떻게 연구되어 왔는지 고찰하기 위하여 <KCI(Korea Citation Index, 한국학술지인용색인)>에서 ‘교육의 자주성’이 제목, 주제어, 초록에 포함된 논문 142편을 수집하여 분석하였다.⁴⁾ KCI를 통해 수집한 논문은 교육의 자주성과 관련한 국내 연구자들의 학술적 논의를 시대별, 주제별로 파악할 수 있게 해주며, 이를 통해 교육의 자주성에 대한 학계의 인식 변화와 연구 동향을 체계적으로 분석할 수 있다. KCI는 1980년 이후에 발행된 논문에 대한 집계를 제공하고 있으므로 검색 기간은 1980년부터 2023년까지로 설정하였다. <표 I-3>은 학술 논문 수집 기준을 정리한 것이다.

<표 I-3> 학술 논문 수집 기준

기준	내용
수집 매체	한국학술지인용색인(KCI)
검색어	교육의 자주성
수집 위치	논문의 제목, 주제어, 초록
수집 기간	1980년~2023년

※출처: 연구자 정리

라. 신문 기사

신문은 종합적이고 보편적인 대중매체로서 사회적 현상을 시의적절하게 반영하는 특징이 있다. 그렇기 때문에, 특정 시기에 게재된 신문 기사를 통하면 당시 사회의 관심사와 동향을 파악할 수 있다(김춘경 외, 2009: 86; 박대권 외, 2020: 348). 신문 기사는 학술 논문과 달리 당대의 사회적 관심사와 여론을 즉

4) 교육의 자주성과 관련한 학술 논문 142편은 <부록 3> 참조

각적으로 반영하며, 전문가뿐만 아니라 일반 대중의 인식과 견해도 함께 다룬다는 특징이 있다. 이에 헌법적 가치로 제시된 교육의 자주성이 실제 교육 현장과 사회 전반에서 어떻게 인식되어 왔는지를 파악하기 위하여 제목 또는 내용에 교육의 자주성이 포함된 신문 기사 573건을 수집하여 분석하였다.⁵⁾

‘교육의 자주성’ 관련 신문 기사의 수집 기간은 1945년부터 2023년까지로 설정하였다. 구체적으로 1945년부터 1963년 이전까지는 교육의 자주성 개념이 등장하게 된 시대적 배경을 중심으로, 제5차 개헌이 있었던 1963년을 전후해서는 교육의 자주성이 「헌법」에 편입된 역사적 맥락과 그 의미를 중심으로, 그 이후 2023년까지는 교육의 자주성에 관한 논의가 정치, 사회적 변화 속에서 어떻게 전개되어 왔는가를 중심으로 살펴보았다. <표 I -4>는 신문 기사 수집 개요를 정리한 것이다.

<표 I -4> 신문 기사 수집 개요

항목	내용	비고
검색어	교육의 자주성	
수집 기간	1945년 1월 1일 ~ 2023년 12월 31일	
수집 방법	네이버 <뉴스라이브러리> (https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.naver)	1945년 ~ 1999년
	언론진흥재단 <빅카인즈(BigKinds)> (https://www.bigkinds.or.kr)	2000년 ~ 2023년
수집 매체	경향신문, 동아일보, 조선일보, 한겨레신문, 매일경제	기사, 사설, 기고 등

※출처: 연구자 작성

신문 기사의 수집은 네이버의 뉴스 데이터베이스인 <뉴스라이브러리>와 한국언론진흥재단에서 운영하는 <빅카인즈(BigKinds)>를 이용하였다. 네이버 <뉴스라이브러리>는 1920년부터 1999년까지의 기사를, <빅카인즈>는 1990년부터 최신 기사를 검색할 수 있는 데이터베이스를 제공하고 있다. 중복된 기간인 1990년부터 1999년까지 두 플랫폼을 통해 수집한 기사를 비교한 결과, <빅카인즈>의 경우 동일 기사가 다른 날짜에 중복 발행되는 경우도 많아 네

5) 교육의 자주성과 관련한 신문 기사 573건은 <부록 4> 참조

이버 <뉴스라이브러리>에서 수집한 기사를 활용하였다.

기사를 수집한 언론사는 <경향신문>, <동아일보>, <조선일보>, <한겨레신문>, 그리고 <매일경제>를 선정하였다. 이는 네이버 <뉴스라이브러리>에서 제공하는 언론사로, 자료 수집의 일관성을 유지하기 위하여 <빅카인즈>에서도 동일한 언론사로 제한하여 수집하였다.

II. 교육의 자주성 개념의 등장과 법령 편입 과정

세계 여러 나라의 「헌법」에 제시된 교육 조항을 수집하여 검토한 결과, ‘교육의 자주성’을 헌법적 가치로 명시한 것은 대한민국 교육법제가 가지고 있는 특수성이라는 것을 확인할 수 있었다.⁶⁾ 다른 나라의 「헌법」에 교육의 자주성이 명시되지 않았다고 해서 교육의 자주성 개념이 대한민국에만 존재하는 것은 아니다. 강영웅(1984: 257), 신현직(1999: 157), 조경원(2001: 35) 등은 교육의 자주성 개념을 최초로 제시한 사람은 프랑스 혁명기의 철학자 ‘콩도르세(Nicolas de Condorcet)’라고 보았다. 콩도르세는 모든 정치적 통제로부터 교육의 자유와 독립의 필요성을 강조했는데, 여기서 말하는 ‘교육의 자유와 독립’이 바로 교육의 자주성과 같은 의미라는 것이다(신현직, 1999: 157).

평등권을 인류의 특별한 업적이라 계몽의 상징이라고 여겼던 콩도르세는 법적 권리만으로는 개인이 자주성(autonomy)을 가지고 이성에 기반하여 살아가는 데 필요한 지식을 얻을 수 없으며, 시민들 간의 실질적인 평등은 오직 공교육을 통해서만 가능하다고 믿었다(Boto 외, 2021: 4). 계몽주의에 기반한 콩도르세의 이러한 사상은 출생에 기초한 귀족들의 특권에 대항해 개인의 업적이라는 원칙을 관철시키고자 했던 당시 시민계급이 가지고 있었던 보편적인 사상이었다(Giesecke, 2002: 31).

대한민국의 경우 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). 1945년 일제강점기에서 벗어나 해방을 맞이한 대한제국의 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 민주

6) 세계 40개국 「헌법」에 제시된 교육 조항은 <부록 2> 참조

화 및 ‘교육의 자주성’과 전문성을 지켜야 한다고 주장하였다(박종무, 2011: 161).

이처럼 일제강점기로부터의 해방과 신국가 건설 과정에서 교육의 자주성은 민족의 자주성 회복이라는 시대적 과제와 맞물려 등장하였다. 본 장에서는 이러한 배경 속에서 등장한 교육의 자주성이 대한민국의 법령에 편입된 배경과 그 과정을 살펴보았다.

1. 구 「교육법」에 편입된 교육의 자주성

해방이후 1948년 5월 10일 남한에서 실시한 단독 총선거를 통해 5월 31일 <제헌국회>가 구성되었다. <제헌국회>와 <헌법기초위원회>가 주도한 「제헌헌법」이 1948년 7월 7일 공포되었지만, 「제헌헌법」의 교육 조항에는 교육의 자주성이 명시되지 않았다. <표 II-5>는 「제헌헌법」에 제시된 교육 조항이다.

<표 II-5> 「제헌헌법」에 제시된 교육 조항

위치	교육 조항	특징
제16조	제16조 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다. 모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.	교육 받을 권리와 의무교육 교육기관에 대한 국가의 감독권 교육제도 법정주의

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

「제헌헌법」은 제16조를 통해 교육에 관한 기본적인 내용을 단일 조항으로 제시하였다. 교육을 받을 권리와 의무교육, 교육기관에 대한 국가의 감독권을 명시하고, 교육의 기본적 이념은 「헌법」이 정하되 구체적인 제도는 국민이 직접 선출한 국회에 위임한다는 교육제도 법정주의 원칙도 포함하였다.

교육의 자주성은 1949년 9월 15일 경향신문에 실린 “대한교육법안 기초 완료”라는 제목의 기사에 최초로 등장하였다(그림 II-1). 이 기사는 「교육법」 제정 과정과 그 주요 내용을 소개하였는데, 그 중 두 번째 항목에 “교육법의 기본정신을 민주주의 원칙 하에 두고, 교육의 자주성을 확보하며 기회균등과 개

성존중에 치중한 것”이라는 내용으로 ‘교육의 자주성’을 언급하였다.

大韓教育法案起草完了

앞서 문교부에서 제정한 교육법안의 불합리성 등 하교국의 의사에 위헌의 소지가 있다고 판단하여, 신법안 기초위원회의 안기초위원으로 고려대 학총장(高麗大學總長) 현상윤(金相允) 씨를 비롯한 교육계의 원로 5인 및 국회의원 5인, 조지남 6월 3일이후 수습자에 걸쳐 회합을 하는 동시에 의기조중에 있던바 지난 13일 총법안의 기초의완성을 보게 되었다. 그런데 이 신법안은 급변 국외본회의에 상정하기로 된바 그 법안은 전문 百四十조내외에 달한다 하며 그중 중요한 자는 다음과 같다

一、교육기본법(敎育基本法) 학교교육법(學校敎育法) 사회교육법(社會敎育法)을 포함하여 대

한 교육법(大韓敎育法)으로 한 것

二、교육법의 기본정신은 민주주의 원리에 교육의 자주성을 확보한 것이요 교육 개성 존중에 치중한 것

三、학제(學制)는 우리나라의 제반실정에 맞도록 六·四·四·二·一의 기본제를 채택하여 중학교는 원초적으로 六년제로 하되 四학년으로 초등교육에 포함할 수 있도록 편의를 도모한 것

四、실업교육(實業) 생활교육(生活)에 치중하고 기술교육(技術) 공민교육(公民)을 제정할 것

五、현실에 비추어 주간 수업외에 야간수업(夜間) 계절수업(季節) 시간수업(時間) 등을 인정할 것

六、장학제(獎學制)를 확립하는 동시에 교원의 신분보장 대우개선 등을 위한 교육공무원법 보법 따

學制는 六·四·四·二·一本制로

건후생을 위한 교육 후생법 제정할 것

七、학년제는 매년 4월 초로 단 것

단편이 법안이 통과하는 동시에 여러 문제 가 있어라도 의무교육은 존속할 것이요 명명 四십세까지의 문명회파에 주력할 것이요 하여 국회 통과 취위가 주목 되는 바이다

[그림 II-1] 교육의 자주성이 최초로 등장한 기사(경향신문, 1949.9.15.)

이렇게 「헌법」 제정 후, 1949년 12월 31일 대한민국 법률 제86호로 최초의 교육 관계 기본법인 「교육법」이 제정되었다. 「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 단일화 되어 「교육법」으로 제정되었다(신현직, 1999: 154).

비록 형식면에서는 일본의 교육 3법과 다르게 단일법으로 제정되었으나, 「

교육법」은 애초에 일본의 「교육기본법」, 「학교교육법」, 「사회교육법」 등의 번역·복제에서 출발한 문교부 초안과 대한민국 교육법안 등 두 가지 초안을 거치면서 수정, 삭제, 추가 등의 과정을 거쳐 제정되었다. 이렇게 제정된 대한민국 「교육법」은 교육기본법, 학교교육법, 교육위원회법, 교육재정법 등을 단일한 법률로 포괄하고 시행세칙에 해당하는 내용까지 포함하여 전체 10개 장 총 164조, 부칙 11조로 구성된 방대한 법률이었다(오성철, 2014: 138-139). 이러한 맥락에서 우리나라 「교육법」의 의미 및 제정 배경을 이해하기 위하여 일본 「교육기본법」의 제정 과정을 살펴보았다.

가. 일본 「교육기본법」 제정 과정

일본 「교육기본법」 제정의 첫 번째 목적은 패전 전 일본교육을 지배했던 메이지천황의 ‘교육칙어’를 부정하는 것이었다. ‘교육칙어’는 ‘신민의 충효’를 국체의 정신으로 규정하고 국가와 군국주의의 정신적 기반을 강화함으로써 교육에 대한 국가의 전면적 통제를 허용해 왔는데, 「교육기본법」은 이를 대신해 ‘개인의 존엄’이라는 민주의를 전면적으로 반영한 준헌법적 교육법령이었다(노기호, 2007: 300).

일본 「교육기본법」의 성립 시원을 연구한 ‘고노 히로야키(古野博明)’에 따르면, 미군정기 일본에서 「헌법」과 함께 제정하려고 했던 교육근본법은 「교육기본법」이 아닌 「학교교육법」이었다. 당시 문부대신이었던 ‘다나카 고타로(田中耕太郎)’는 ‘교육칙어 상대화론’을 주장하며 「학교교육법」을 통해 천황제 이데올로기였던 ‘교육칙어’를 온존시키려 했다 ‘교육칙어’를 절대적 가치가 아닌 시대와 상황에 따라 해석 가능한 상대적 가치로 전환해 윤리교육의 근본원리로 삼으려 했던 것이다(古野博明, 2012: 47).

다나카 고타로는 1946년 6월 27일 제국의회에서 “문화적 재규정 중의 교육” 문제를 지적한 모리토 타쓰오(森戸辰男, 일본 사회당)의 질문에 다음과 같이 답변했다.

- ① 교육칙어는 고금동서에 통하는 도덕률 인류의 대본이어서, 그 안에 특히 군국

주의적 또는 극단적 국가주의적 요소가 보이지 않는다.

- ② 그러나 교육칙어는 “인간이신 천황폐하의 말씀”이기 때문에 완전무결한 것은 아니며, “그 표현 등” 오늘날의 시대에 맞지 않는 부분도 있다.
- ③ 따라서 향후의 교육방침으로서 교육칙어는 “고금동서의 종교나 윤리”와 더불어, “장래의 우리나라 국민”을 위한 수신교육·공민교육의 단 하나는 아니지만 “특히 중요하고 친근감이 있는 교훈의 하나”로서 취급되어야 할 것이다(古野博明, 2012: 44).

교육근본법으로서 「학교교육법」 제정을 통해 ‘교육칙어’의 정신을 이어가고자 했던 다나카 문부대신의 이러한 시도는 1946년 7월 2일 <임시법제조사회>가 발족하면서 좌절되었다. 민주주의와 평화주의에 기초한 신헌법 초안에 저촉되는 교육법령의 조사가 주요 과제가 되면서 「학교교육법」 입안 작업이 사실상 중단된 것이다(古野博明, 2012: 46).

사실 모리토는 일찍이 1945년 11월부터 ‘스즈키 야스조(鈴木安藏)’ 등과 함께 <헌법연구회>를 결성해 신헌법 개정을 준비하고 있었다. <헌법연구회>는 1945년 11월 28일 제출한 첫 번째 초안 ‘신헌법 제정의 근본요강’에서 바이마르 헌법 제148조⁷⁾와 같은 “교육 내지 문화건설의 근본방침”을 명시할 것을 제안하였다(古野博明, 2012: 47).

모리토는 <제국헌법개정안위원회> 소위원회에서 더욱 구체적인 주장을 펼쳤는데, “헌법 정신에 비추어 볼 때, 교육방침은 주로 민주주의와 평화주의에 기초해야 하며, 신헌법의 근대정신에 따라 인간의 권리를 보장해야 한다”고 주장하였다. 또한 “교육칙어는 강한 봉건적 요소를 포함하고 있으며, 개인의 존엄이나 자유의 존중이라는 중요한 점을 중시하지 않고 있다”고 지적하며, 새로운 교육방침의 수립을 촉구했다(古野博明, 2012: 49).

모리토의 질문에서 비롯된 교육근본법에 관한 문제제기는 적지 않은 논란의 과정을 거치며 결국 1947년 3월 31일 「교육기본법」 제정으로 이어졌다. 「교육기본법」은 전문에 “민주적이고 문화적인 국가 건설과 세계 평화에 대한 이상”을 선언하고, 제1조에 “인격의 완성과 평화적 국가 및 사회의 형성자 육성”을

7) 바이마르 헌법은 20세기 민주 헌법의 전형으로 제148조에는 학교교육의 사명과 초등학교 제도에 관한 내용을 담고 있다.

교육의 목적으로 규정함으로써, 교육칙어와는 전혀 다른 새로운 교육이념을 제시하였다. 특히 일본 「교육기본법」 제10조에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 조항은 우리나라 「헌법」의 ‘교육의 자주성’ 조항과 유사한 기능을 하며, 그 개념적 의미를 둘러싼 논쟁도 계속되어 왔다. 이에 대한 자세한 분석은 제3장에서 다루기로 하고, 이어서 1949년에 제정된 대한민국 「교육법」의 제정 과정을 살펴보았다.

나. 구 「교육법」 제정 과정

대한민국의 「교육법」 제정의 흐름은 1949년 초 문교부장관이었던 안호상에 의해 작성된 문교부 초안, 그것이 국회에서 폐기된 후 <문교사회위원회>에서 작성된 대한민국 교육법안, 국회 본회의 심의과정의 결과로 최종적으로 제정 공포된 「교육법」 등의 세 단계를 밟았다. 그리고 문교부 초안은 1947년 3월 말에 제정된 일본의 「교육기본법」 및 「학교교육법」을 저본으로 하여 그것을 번역·수정하는 방식으로 작성되었다(오성철, 2014: 134).

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

첫째, 교육 이념의 차이다. 결과적으로 좌절되기는 했지만, 일본이 ‘교육칙어 상대화론’을 통해 제국주의 시대의 교육 이념을 이어가고자 했다면, 우리나라는 식민지배를 통해 단절된 민족 정신을 되찾는 것이 필요했다. 그래서 등장한 것이 바로 구 「교육법」에 제시된 ‘홍익인간’ 이념의 법제화였다.⁸⁾ 홍익인간 이념은 우리 민족의 건국이념이라는 점에서 민족사상을 대표하고 있으며, 그 지향하는 바가 현대적 의미의 민주적 인간형성에 있다고 보았다. 그래서 홍익인간은 우리가 지향하고 있는 민주주의와 민족주의적 이상을 종합적으로 반영하고 있는 교육의 최고 이상으로 자리잡게 되었다(교육부, 1998: 58).

8) 이 논의에 관한 자세한 내용은 오성철(2014: 138-148) 참조.

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). 일본 「교육기본법」에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’나 대한민국 「헌법」에 편입된 ‘교육의 자주성’ 모두 교육자치의 법적 근거로 작동하고 있으나, 일본의 경우 교육칙어를 통해 제국주의 침략의 논리로 동원되었던 통치이념으로부터의 ‘내부적 단절’이 필요했던 것에 비해, 대한민국의 경우는 일본 제국주의의 지배 이념으로부터의 ‘외부적 단절’이 필요했기 때문에 각각의 맥락에서 강한 설득력을 가질 수 있었다.

1948년 「헌법」 제정 후 교육제도에 관한 법률로서 「교육법」이 제정되기까지는 1년 반 가까운 시간이 소요되었다. 이러한 지체는 1948년 8월 이승만 정부 출범과 함께 초대 문교부장관에 임명된 안호상이 이끄는 <문교부>와 <제헌의회> 간의 「교육법」 제정을 둘러싼 각축 때문이었다(오성철, 2014: 136). 이는 일본 「교육기본법」 제정을 둘러싸고 벌어졌던 문부대신 다나카 고타로와 모리토 타쓰오 의원의 대립과도 유사한 맥락이라고 할 수 있다. 이러한 우여곡절을 거친 구 「교육법」은 1949년 12월 31일 법률 제86호로 제정, 공포되었다.

교육자치제도의 법적 근거로 교육의 자주성을 제시한 「교육법」이 제정되었으나, 그 실행 과정에서 많은 어려움이 있었다. 특히 당시 내무부(지금의 행안

부)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 시작될 수 있었다(경향신문, 1952.5.17.).

2. 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 정부기구 개혁에 대한 초안을 국회에 제출했는데, 개혁안 여덟 번째에 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).⁹⁾

「교육법」이 제정되고 지방교육자치가 시행되었음에도 불구하고 교육은 철저하게 정치의 도구로 이용되었다. 교육의 정치적 중립성이 「헌법」에 편입된 과정을 연구한 박대권 외(2020: 354)는 1950년에서 1959년을 이른바 ‘교육의 정치화기’로 분류했다.

신앙의 자유가 보장되어 있고 국교가 없는 오늘날의 한국의 실정에 이어서는 파당적 정치권력의 지배를 가능한 한 배제하려는 것이 교육의 독립과 자주성을 주

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

장하는 사람들이 제1차적으로 생각하는 문제라고 할 수 있다. 하지만 불과 10여년의 과거의 우리나라 교육분야에 있어서 교육법 제5조의 정신이 얼마나 유린 당하여 왔는가를 우리는 잘 알고 있다(이중, 1962: 177).

이중(1962: 177)은 제5차 개헌이 진행되는 과정에서 자유당 전성시대 교육위원의 정당별 분포를 <표 II-6>과 같이 분석하며, 교육자치라는 명목 하에 정치가 교육에 개입해 온 실태를 고발하였다.

<표 II-6> 자유당 시절 정당별 교육위원 수 비교

도별 당별	K도		G도	
	교육위원 수	비율	교육위원 수	비율
민주당	2	1.4%	0	0.0%
자유당	98	67.8%	81	73.6%
국민당	4	2.8%	0	0.0%
무소속	41	28.3%	5	4.5%
소속 불명	0	0.0%	24	21.8%

※출처: 이중(1962: 177).

<표 II-6>에 따르면, K도의 경우 자유당 소속 교육위원이 전체 교육위원의 67.8%를, G도는 이보다 더 높은 73.6%를 차지하고 있었다. 이는 당시 자유당이 교육위원회를 장악하여 교육을 정치적으로 지배하고 있었음을 보여준다. 무소속 교육위원의 비율이 K도는 28.3%, G도는 4.5%로 큰 차이를 보이지만, 두 지역 모두 자유당 소속 위원 비율이 압도적으로 높았다는 사실은 특정 정당이 교육을 지배할 경우 교육의 자주성이 심각하게 훼손될 수 있다는 교훈을 남겼다. 이는 교육의 정치적 중립성과 자주성 보장을 위해 현재까지도 교육감 선거에서 정당 공천을 금지하고 있는 제도적 배경이 되었다고 할 수 있다.

해방 후 미군정이 실시되는 과정에서 친일 청산의 실패로 인해 교육의 자주성은 무색해졌다. 이어 이승만 정부가 교육을 정치적으로 이용하면서 교육의 정치적 중립성 또한 크게 훼손되었다. 이러한 과정을 지켜본 교육계는 교육의 정치적 중립성과 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).

3. 제5차 개헌에 편입된 교육의 자주성

가. 교육자치제 폐지와 형식적 부활

1952년 실시 이후 일반행정과의 갈등 속에 유지되어 오던 지방교육자치제는 5·16 쿠데타로 인해 중대한 시련을 맞이하게 되었다. 1961년 5월 16일 <군사혁명위원회> 포고령 제4호 제2항에 의하여 국회 및 지방 의회가 해산되고, 「국가재건비상조치법」 제20조에 의하여 모든 자치단체장이 임명제로 바뀐 것이다. 이후 1961년 8월에 조직되었던 <행정기구개혁심의위원회>의 건의에 따라 제정된 「도와 서울특별시의 행정기구에 관한 건」(1961.10.6, 각령 제223호)에 의하여 지방 행정 일원화를 위한 지방 행정기구의 개혁이 단행됨으로써 지방 교육행정기구는 일반행정기구에 흡수되었다. 서울특별시와 도 교육위원회가 없어지는 대신에 특별시·도에 교육국이 신설되고, 시 교육위원회와 군 교육구가 시·군 교육과로 편입됨으로써 교육위원회가 가졌던 자치 의결권과 예산 심의권은 지방 행정기관에서 장악하게 되었고, 교육감 제도도 폐지되었다(송기창, 1996: 125). <표 II-7>은 5·16 쿠데타 이후 교육자치제 폐지 및 부활과 관련한 주요 일정들을 정리한 것이다.

<표 II-7> 교육자치제 폐지, 부활 관련 주요 일정

년도	월/일	주요 내용
1961	5/16	포고령 제4호 2항 공포, 국회 및 지방의회 해산 (지방교육위원회 포함)
	5/19	포고령 제8호 공포, 교수 및 교사의 정치관여 금지
		문교부 각급 학교 휴교 해제 및 수업 재개 지시
	6/22	문교부 교원노조 해체 명령

	8/4	대한교련, 교육자치제 수호 운동 전개
	9/1	교육에 관한 임시특례법 제정
	10/28	교육구제 폐지, 각 시·군에 교육위원회 설치
1962	1/6	교육법 개정에 따라 교육자치제 폐지
	12/17	제5차 개정 헌법 공포
1963	11/1	교육자치제 정상화를 위한 교육법 개정
	12/17	제5차 개정 헌법 시행
	12/27	교육자치제 운영 강령 채택
	12/31	각 시·도 교육위원 55명 임명
1964	1/4	각 시·도 교육위원회 재발족
	2/4	각 시·도 교육감 임명

※출처: 송기창(1996)·교육부(1998)를 바탕으로 연구자 정리

1962년 1월 6일 법률 제955로 개정된 「교육법」에 따라 1952년부터 실시되었던 교육자치제는 결국 10년 만에 폐지되었다. 교육·학예에 관한 경비는 당해 지방자치단체의 특별회계로 하고, 교육의 전문성과 지방 교육의 특수성을 살리기 위하여 서울특별시·도, 시와 군에 교육 및 학예에 관한 의결기관으로서 교육위원회를 두었으며, 지방의 교육 자치기관인 종전의 교육구 및 시 교육위원회를 폐지하는 대신 서울특별시장, 시장 또는 군수가 지방의 교육·학예에 관한 행정사무를 관장하게 되었다(송기창, 1996: 126).

교육자치제 폐지 이후 <대한교육연합회>는 전국의 교육국 과장, 대의원, 임원, 각급 교육회장 등 약 760명을 대상으로 20개 항목에 걸친 질문서를 배포하고, 그중 회수된 384통의 의견을 중간 집계한 결과를 다음과 같이 발표했다.

조사에 따르면, 교사들이 교육계획에 의하지 않은 사회적인 일에 참가해야 하는 경우와 행정기관의 지시에 따라 교육계획을 변경해야 할 경우가 각각 85%에 달했다. 이에 따라 교사들이 연구 활동에 바칠 수 있는 시간이 종전보다 73%나 줄어든 것으로 나타났다.

이와 같은 현상은 금년 1월 교육자치제가 폐지된 이후, 우리나라 교육이 점차 자주성을 잃고 외부의 제약을 많이 받고 있음을 보여준다. 이러한 문제를 시정할 정책이 긴요하다고 판단된다. 또한 학생들이 교육계획에 없는 일에 참가해야 할

기회가 종전보다 별 차이가 없거나 꽤 많아졌다는 응답이 많았으며, 장학사가 장학 행정 이외에 부담해야 할 일이 79%나 증가한 것으로 나타났다. 이는 교육행정과 일선 교육에 전념해야 할 장학사와 교사는 물론, 학생들조차 공부 시간을 줄여가며 각종 행사에 동원되고 있음을 보여준다.

또한 이번 조사는 학부모들의 학교에 대한 태도가 종전과 비슷하거나 비협조적이라는 결론을 얻은 반면, 긍정적인 측면으로는 교실 신축이 종전보다 나빠지지 않았고, 학교의 교육 지도가 대체로 잘 진행되고 있으며, 교사들의 연구 활동과 학생 생활지도에 대한 교사들의 관심이 훨씬 나아졌다는 점이 지적되고 있다(조선일보, 1962.6.24.).

교육행정의 일반행정에의 통합에 대한 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 폐단에 대해 1963년 김승한의 글을 인용하여 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.¹⁰⁾

교육자치제는 1963년 10월 초 다시 부활이 결정되었는데, 여기에는 교육자로서의 경험을 가진 박정희 최고회의 의장의 개인적인 관심도 하나의 요인이었지만, 객관적으로 보았을 때, 동년 10월 말로 예정된 대통령 선거, 그 계기

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

를 노리고 조직적인 공세를 취한 <대한교육연합회>를 중심으로 한 교육계의 여론, 그리고 이에 따른 언론기관의 협조 등이 무엇보다 중요하게 작용하였다. <대한교육연합회>를 비롯한 교육계 일각에서 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. 이중은 「교육법」에 규정되어 있던 교육의 자주성과 정치적 중립성이 제5차 개정 「헌법」에서 헌법적 가치로 격상된 것에 대해 다음과 같이 평가하였다.

과거 14년 동안에 7회의 헌법개정안 제의와 4회의 개정이 있었으나, 한번도 “교육의 자주성과 정치적 중립성”에 관한 규정이 헌법의 명문으로써 제안된 일은 없었다. 과거에 그러한 제안이 없었다는 사실은 그 필요성이 현실적으로 없었다기 보다는 오히려 그 필요성이 헌법제안자들이나 일반국민들에 의하여 충분히 인식되지 못하고 있었다는 데에 그 원인이 있었다 할 것이다. 역사의 가르치는 바에 의하면, 종교와 정치권력이 교육을 오도(誤導)할 수 있는 가장 큰 요소가 될 수 있음을 알 수 있다. 종교와 정치권력의 파당적 지배로부터 교육의 본질을 수호하는 것이 교육의 독립과 자주성의 원칙이 되는 이유이다. 이 원칙은 우리나라 교육법 제5조의 규정에 잘 나타나 있다. 교육법 제5조는 “교육은 교육본래의 목적에 의하여 운영·실시 되어야 하며, 어떠한 정치적, 파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다. 국립 또는 사립의 학교는 어느 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다.

<중략>

교육법의 정신을 위배한 파당적 정치권력의 교육분야에 있어서의 지난날의 횡포는 비단 교육위원선출에만 한정된 일은 아니었다. 교육의 내용면에 있어서 교원의 채용 및 전보에 있어서 학생의 입학 및 전·편입학 또는 학교의 설폐(設廢) 등에 있어서 정치적 파당세력이 이루어 놓은 난맥상은 이루 다 헤아릴 수 없을 정도였다. 교육에 있어서의 부정부패와 구악의 으뜸 가는 요소는 바로 파당적 정치권력이었다. 지난날의 우리의 실정을 생각할 때 이번 개헌안 가운데에 교육의 자

주성과 정치적 중립성의 보장규정을 신설하게 되었음은 분명히 교육에 있어서의 구악을 일소하고 청신(淸新)한 기풍을 진작하려는 국민의 확고한 뜻이 표명된 것이라고 하지 않을 수 없다(이중, 1962: 176-177).

비록 2년이라는 길지 않은 기간이었지만, 5·16 군사 쿠데타 이후 교육자치제가 폐지되고 일반행정에 통합되었던 경험은 현재 교육감 직선제를 둘러싼 논란에 중요한 교훈을 남겼다. 현행 교육감 직선제에 대해서는 낮은 투표율로 대변되는 유권자의 저조한 관심과 일반자치와의 불협화음 등을 이유로 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 이에 대한 대안으로 일반자치와 교육자치의 통합이나 시·도지사과 교육감의 러닝메이트 방식 도입 등이 제시되고 있는데, 이는 주로 행정의 효율성과 일관성 제고라는 측면을 강조하는 입장이라고 할 수 있다. 그러나 1963년 당시의 상황을 회고한 김승한의 글에서도 보여지듯, 교육행정이 일반행정에 종속될 경우 교육재정의 유용이나 교육의 자주성 훼손 등의 문제가 발생할 수 있다는 우려 또한 존재한다. 따라서 교육자치제도의 개선 방향을 논의할 때는 행정적 효율성 증진이라는 현실적 필요와 교육의 자주성이라는 헌법적 가치를 균형감 있게 고려하여야 한다.

나. 교육의 자주성의 「헌법」 편입 과정

교육의 자주성을 헌법적 가치로 격상시키려는 시도는 4·19 혁명 시기에도 있었다. 1960년 4·19 혁명 이후 이승만 대통령이 하야하자 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, 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 자

주성과 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 단행한다. 이에 제5차 개헌을 위해 구성된 <헌법심의위원회>는 「헌법」의 주요 초안을 작성한 후 전국에서 열린 공청회를 통해 각계·각층 전문가들의 의견을 청취하였는데, 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 II-8>은 김기석과 한상익의 발언 요지를 정리한 것이다.¹¹⁾

<표 II-8> 제5차 개헌 공청회 교육계 발언 요지

김기석 발언 요지	한상익 발언 요지
• 교육을 특수지방자치단체로 지정, 도와 군의 중간에 교육구 설치, 교육감은 당분간 임명제로 • 교육의 공공성을 위해 국가가 관리·감독 • 교육을 국가발전의 제일 임무로 아는 교육의 자주성 확보 • 교육에 필요한 경비를 국가와 지방자치단체가 우선적으로 확보 • 교원의 사회적 지위와 그 신분 보장	• 교육의 자주성과 중립성을 보장하기 위해 교육이 완전히 독립적으로 운영될 수 있도록 교육자치제를 헌법으로 보장 • 교육자치단체의 장은 행정체계의 확립, 명령계통의 획일화, 각종 선거의 폐단을 제거하기 위해 임명제로 • 완전한 무상의무교육 실시 • 교육의 중대성, 특수성, 전문성, 자주·중립성을 감안해 교육자의 지위 확립

※출처: 교육개정심의록 제2집(국가기록원)

11) 김기석과 한상익의 발언 전문은 <부록 5> 참조

김기석과 한상익은 모두 교육의 자주성 보장, <교육자치제> 실시, 그리고 교원의 사회적 지위와 신분 보장 등이 개정 「헌법」에 포함되어야 한다고 주장했다. 교육감 선출 방식은 견해가 갈렸는데, 김기석은 한시적 임명제를 제안한 반면, 한상익은 행정체계의 확립, 명령계통의 획일화, 각종 선거의 폐단 등을 이유로 임명제를 제안했다. 교육의 자주성을 주장한 맥락도 다소 차이가 있다. 김기석이 교육을 국가발전의 제일 임무로 하기 위해 교육의 자주성이 필요하다고 주장한 반면, 한상익은 <교육자치제>의 목적으로 교육의 자주성 보장을 요구했다.

4·19 혁명을 통해 수립된 장면 정부와 달리 군사 쿠데타로 국가 권력을 장악한 박정희 국가재건최고회의 의장은 정치적 정당성 확보를 위하여 「헌법」 개정 과정에서 전문가들의 요구를 수렴했을 가능성이 적지 않다. 안기성(1995: 20)은 1961년 군사혁명을 통해 새로 등장한 정치세력이 정치적 지지 기반과 능률적인 사회 기반을 구축하기 위하여 교육의 자주성을 「헌법」에 포함시켰다고 주장하였다. <표 II-9>는 제5차 개헌 「헌법」에 제시된 교육 조항의 내용이다.

<표 II-9> 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육 조항

위치	교육 조항	특징
제27조	① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 어린이에게 초등교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ 교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다. ⑤ 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	• 단일 조항에서 5개 조항으로 교육 조항 전면 개정 • 교육의 자주성과 정치적 중립성을 헌법에 제시

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

이렇게 「교육법」에 제시되어 있던 ‘교육의 자주성’은 제5차 개헌을 통해 교육의 ‘정치적 중립성’과 함께 「헌법」에 편입되면서 「교육법」의 틀을 넘어 대한민국의 모든 국민이 받아들여야 할 교육의 핵심 원리이자 대전제가 되었다.

「헌법」에 교육의 자주성이 제시되었다고 해서 그 개념이 대한민국 교육정책에 일관되게 적용되었다고 보기는 어렵다. 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육의 자주성은 그 의미의 모호함으로 인해 지속적으로 논란의 대상이 되었다.

이러한 논란이 반복되는 과정에서 교육의 자주성 개념은 다양한 관점으로 해석되어 분화하기 시작했다. 그 이유는 「교육법」에 제시되었던 교육의 자주성과 달리 제5차 개헌 「헌법」의 경우 아무런 수식 없이 교육의 자주성이 보장되어야 한다고만 명시하고 있어 오해의 소지가 커졌기 때문으로도 볼 수 있다. <표 II-10>은 「교육법」과 제5차 개헌 「헌법」에 제시된 교육의 자주성을 비교한 것이다.

<표 II-10> 「교육법」과 제5차 개정 「헌법」에 제시된 교육의 자주성 의미 비교

교육법 제14조	5차 개정 헌법 제27조 제4항
국가와 지방공공단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 각기실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적 절한 기구와 시책을 수립 실시하여야 한다.	교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.

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

「교육법」에는 ‘교육의 자주성’을 확보하기 위한 목적을 “공정한 민의에 따라 교육행정을 하기 위하여”라고 제시하고 있다. 그리고 교육의 자주성을 확보해야 할 주체로 <국가>와 <지방공공단체>를 명시하였다. 반면, 제5차 개헌 「헌법」은 교육의 자주성의 주체도, 그 목적도 제시하지 않음으로써 교육의 자주성 개념은 전문가 또는 다양한 이해당사자들의 필요에 따라 다양하게 해석되었다. 허종렬(2000: 86)은 학계에서 교육의 자주성 의미를 직접 설명한 것은 찾기가 쉽지 않다며 대부분의 관계 문헌은 교육의 자주성 그 자체에 대해서는 설명하지 않고, 이것들이 확립되기 위해서는 교육 기관의 자유 혹은 교육의 자유와 교육 환경의 자유 등이 보장되어야 한다고 하는 식의 논의를 하고 있다고 지적했다. 한편 임종수(2015: 596)는 교육의 자주성에 관한 학자들의 기본적인 견해가 일치하지 않아 교육입법이나 교육정책을 수립할 경우에도 논란의 대상이 되어왔으며, 교육의 자주성의 의미를 당파간의 정책이나 정치적 영향과 관련시켜 해석하여 갈등을 초래하는 경우도 있다고 지적했다. 이렇듯 교육의 자주성에 관한 다양한 견해의 차이로 인해 그 최종 판단은 <헌법재판소>에 의존할 수밖에 없게 되었다.

4. 「헌법」과 교육법령에 제시된 교육의 자주성

가. 「헌법」에 제시된 교육 조항의 변화 과정

대한민국 「헌법」에 제시된 교육 조항의 변화 과정을 살펴보기 위하여 「제헌헌법」을 포함하여 9차례 개정된 「헌법」의 교육 조항을 살펴보았다. <표 II-11>은 대한민국 제·개정 「헌법」에 포함된 교육 조항의 특징을 비교한 것이다.

<표 II-11> 「헌법」 제·개정과 교육 조항 수정 내용

제정년	법령명	내용	비고
1948	제헌헌법	제16조 모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다. 모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며 교육제도는 법률로써 정한다.	교육받을 권리, 의무교육, 국가의 감독권, 교육제도 법정주의
1963	5차 개헌	제27조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 어린이에게 초등교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성과 정치적인 독립성은 보장되어야 한다. ⑤교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	교육 조항 전면 개정, 교육의 자주성과 정치적 중립성 추가
1972	7차 개헌	제27조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성과 정치적인 독립성은 보장되어야 한다. ⑤교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	유신헌법 교육 조항 소폭 수정
1980	8차 개헌	제29조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성·전문성 및 정치적인 독립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	교육의 전문성, 교육재정 및 교원 지위, 평생교육 추가
1987	9차 개헌	제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영,	대학의 자율성 추가

	교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	
--	-------------------------------------	--

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

「제헌헌법」은 교육받을 권리, 의무교육, 교육제도 법정주의 등 교육의 기본적인 틀을 제시하였다는 데 그 의의가 있다. 하지만 “모든 교육기관은 국가의 감독을 받으며”라는 규정은 교육에 대한 국가의 과도한 통제를 정당화하는 근거가 되었다는 점에서 논란이 되었으며, 이승만 정권은 이 조항을 근거로 교육의 정치적 종속을 강화하였다(김기범, 1965: 50).

5·16 군사 쿠데타 이후 1963년에 단행된 제5차 개정 「헌법」은 ‘국가의 교육기관 감독’ 내용을 삭제하고 ‘교육의 자주성과 정치적 중립성’을 명문화함으로써 한국 교육사의 중요한 전환점을 마련하였다. 제7차 개정 「헌법」(유신헌법, 1972)에서는 교육 조항이 소폭 수정되는데 그쳤으나, 제8차 개정 「헌법」(1980)에서는 ‘교육의 전문성’이 추가되어 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이라는 교육의 3대 원리가 완성되었다. 아울러 교육재정 및 교원의 지위에 관한 규정이 새롭게 추가되고, 평생교육 조항이 도입되면서 교육 관련 「헌법」 조항의 범위가 크게 확장되었다. 1987년 민주화 이후 이루어진 제9차 개정 「헌법」에서는 ‘대학의 자율성’이 추가됨으로써 교육의 자주성이 고등교육 영역으로까지 확대 적용되어 오늘에 이르고 있다.

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, 정치적 중립성이 헌법적 가치로 자리 잡게 된 것은 교육계의 요구와 쿠데타 정권의 정치적 필요가 맞물린 결과로 해석할 수 있다.

나. 교육의 전문성의 「헌법」 수용 배경과 그 의미

「헌법」을 통해 교육의 자주성이 명시되었으나, 그 주체에 대한 해석은 모호

한 상태로 남아있었다. 이후 12·12 군사 쿠데타로 정권을 장악한 신군부는 제2공화국 장면 정부의 제4차 개헌 때와 마찬가지로 제5공화국 「헌법」 개정예 착수하였고, 이 과정에서 다양한 사회적, 정치적 요구들이 쏟아져 나왔다. 1980년 3월 21일자 조선일보에 실린 유정현의 기고문을 보면 당시의 상황을 엿볼 수 있다.

목소리에 관한한 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 삽입, 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 대채과 행정, 교수 등 3가지 측면에서 전문적으로 추진해야 된다고 말한 박교수는 “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, 또한 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. 그럼에도 교육계의 이러한 요구는 최종적으로 제8차 개헌의 교육 조항에 반영되어 「헌법」의 교육 조항은 <표 III-12>와 같이 수정되었다.

<표 III-12> 제7차, 제8차 개정 「헌법」 교육 조항 비교

제7차 개정 헌법의 교육 조항	제8차 개정 헌법의 교육 조항
제27조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ 교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다. ⑤ 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	제29조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ 교육의 자주성· <u>전문성</u> 및 정치적 중립성은 <u>법률이 정하는 바에 의하여</u> 보장된다. ⑤ 국가는 <u>평생교육을</u> 진흥하여야 한다. ⑥ <u>학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에</u> 관한 기본적인 사

제8차 개정 「헌법」에 교육의 전문성과 교원의 지위 관련 조항이 포함된 것은, 제5차 개헌과 마찬가지로 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 정권의 정당성 확보를 위해 교육계를 비롯한 여론 주도층의 의견을 수렴한 결과였다. 안기성(1995: 25-26)은 8차 개헌에서 교육의 전문성이 추가된 것에 대해 “어떠한 정치적인 기반을 가지고 있지 않던 새 주역들은 이러한 조치만으로도 적지 않은 국민적인 지지를 얻을 수 있었다”고 평가하며, 이는 입법학의 관점에서 정치색이 강한 선택이었다고 주장했다. 이와 관련하여 <대한교육연합회>의 후신인 <한국교원단체총연합회>는 2017년 문재인 대통령의 자치분권 개헌 논의가 시작되자, 제8차 개헌에서 명시된 ‘교원의 지위’ 외에 새로 ‘교권’을 개정 「헌법」에 포함해 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.

정우현(1988: 15)은 교사의 사회·경제적 지위의 향상, 교육적 자율성의 확보 등에 대한 요구에 부응하기 위해 새로이 부각된 개념이 바로 전문직을 바탕으로 한 교사상이며, 전문직이란 자신의 일에 대한 월등한 능력의 소유를 바탕으로 하여, 직업이 가져다주는 특권이나 권력을 행사하는 것으로 인식되었다고 보았다.

조석훈(1998: 448)은 교육의 전문성이 주로 ‘전문직’의 틀에서 논의되어 왔으며, 이러한 논의는 교직의 특성을 탐구하기보다 전문직으로서의 교직을 확립하는 데 중점을 두어왔다고 지적했다. 또한 1950년대부터 미국에서 전개된 전문직 논의는 독점적 서비스 체제와 집단 이익을 보호하려는 현대판 도제제도의 성격을 띠고 있다고 주장했다.

안기성(1995: 31)은 교육의 전문성이 직업적 특성으로 인정된 역사가 그리

길지 않다고 지적하며, 「헌법」의 교육 전문성 조항은 이미 완성된 전문성을 보장하는 것이 아니라 앞으로 발전시켜 나가야 할 과제를 제시한 것으로 해석해야 한다고 보았다. 즉, 교육의 전문성은 교육종사자만의 특권적 전유물이 아닌, 국가와 국민의 공동 노력을 통해 지속적으로 발전시켜 나가야 할 가치로 이해해야 한다는 것이다.

이처럼 교육의 자주성과 더불어 교육의 전문성이 「헌법」에 수용되면서, 교육계 내부에서는 전문직으로서의 교직 확립에 주목하게 되었다. 그러나 이러한 교육의 전문성 강화는 단순히 교육전문가의 배타적 권한을 확대하거나 특정 집단의 이익을 보호하기 위한 것이 아니라, 교육의 질적 향상을 위한 공동의 과제로 인식할 필요가 있다. 특히 교육의 전문성은 교육활동의 특수성을 이해하고 이를 바탕으로 교육의 자주성을 실현하기 위한 핵심 요소로서, 교육공동체 전체가 함께 발전시켜 나가야 할 가치라고 할 수 있다. 이는 안기성의 주장처럼 교육의 전문성이 「헌법」에 명시된 것은 이미 완성된 가치의 보장이 아닌, 지속적인 발전을 위한 헌법적 요청으로 이해하여야 하기 때문이다.

다. 여러 교육법령에 제시된 교육의 자주성

이어서 대한민국의 여러 교육법령에 제시되어 있는 교육의 자주성 의미를 살펴보았다. <표 III-13>은 교육의 자주성과 관련한 교육법령들은 정리한 것이다.

<표 III-13> 대한민국 교육법령에 제시된 교육의 자주성

년도	법령명	내용	비고
1949	교육법	제14조 국가와 지방공공단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 각기실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 수립 실시하여야 한다.	최초로 법률에 교육의 자주성 제시
1963	사립학교법	제1조(목적) 이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.	사학의 자주성과 함께 공공성 제시
1982	사회교육법	-	관련조항 없음

1991	지방교육자치에 관한 법률	제1조(목적) 이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	교육의 자주성을 지방교육자치의 법률적 근거로 제시
1997	교육기본법	제5조(‘교육의 자주성’ 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.	교육 3법의 근간이 되는 교육기본법에 교육의 자주성 제시
	고등교육법	-	관련조항 없음
	초·중등교육법	-	관련조항 없음
1999	평생교육법	-	관련조항 없음
2004	유아교육법	-	관련조항 없음
2007	특수교육법	-	관련조항 없음
2022	국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률	제1조(목적) 이 법은 국가교육위원회를 설치하여 교육정책이 사회적 합의에 기반하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 함으로써 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하고 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.	교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 국가교육위원회의 설치 근거로 제시

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

구 「교육법」의 제정 배경 및 과정에 대해서는 앞 절에서 살펴보았으므로 본 절에서는 교육의 자주성과 관련하여 「사립학교법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「교육기본법」, 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」을 중심으로 검토하였다.

1) 사립학교법

「사립학교법」은 제5차 개헌 직후 제정되었지만, 오히려 개정 「헌법」보다 먼저 시행되었다.¹²⁾ 「사립학교법」이 제정되기 이전까지 사립학교는 「헌법」, 「교

12) 제5차 개정 「헌법」은 1962년 12월 26일 제정되어 이듬해인 1963년 12월 17일에 시행되었고,

육법」, 「민법」 등의 적용을 받았다. 사립학교가 이러한 법령의 적용을 받은 것은 국가 차원의 공교육제도에 포함되기 때문이다. 하지만 이러한 관련 법령만으로는 사립학교에 대한 공공성을 보장하는 데 한계가 있었다. 8·15 해방에서부터 1950년대까지 정부는 사립학교에 대하여 자유방임에 가까울 정도의 자율성을 부여하였다. 이 당시 일부 사학의 불법, 부실 경영 사례는 심각한 사회문제로 지탄의 대상이었으며, 정원 외 학생모집에 따른 입시부정과 학내분규도 끊이지 않았다(황동연, 2019: 244).

1961년 5·16 군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희 군사정권은 다른 사회 부문과 마찬가지로 각급 학교에 대해서도 전면적인 통제를 감행했다. 민주화의 열기로 전국적으로 조직되던 교원 노조를 해체하고, 「교육에 관한 임시특례법」을 공포하여 교육계를 통제하다가, 민정이양 직전에 폐지하고 1963년 6월 「사립학교법」을 제정·공포하였다(김승태, 2005: 139-140).

「사립학교법」은 사립학교에 공공성이라는 칼날을 들이대는 동시에 ‘사학의 자주성’이라는 방패를 쥐어주었다. ‘사학의 자주성’은 ‘교육의 자주성’과 상호 독립적인 개념일 수도 있지만, 사학의 자주성이 교육의 자주성을 보완하기 위해 필요하거나, 반대로 사학에 자주성을 부여하기 위한 명분으로 교육의 자주성이 요구되었을 수도 있다. 적지 않은 사립학교들이 일제 강점기 때 설립되어 식민지 조선에 근대교육을 소개하였고, 해방 이후 지금까지도 공교육의 상당부분을 사립학교에 의존하고 있는 대한민국 교육의 특성상(이종재 외, 2009: 52), 교육의 자주성을 사학의 자주성 보장으로 인식했을 가능성도 적지 않다.

「사립학교법」 제정 후에도 사학 분규는 계속되었지만, 그때마다 사학은 ‘사학의 자주성’을 내세우며 반발했다. 1966년 재단 이사장의 일방적으로 총장을 해임하며 불거진 숙대 분규에 문교부가 개입하여 기존 이사를 해임하고 가이사를 선임하자, 해임된 이사들과 교수 등이 사학의 자주성 침해라며 반발했다(경향신문, 1966.2.18.; 동아일보, 1966.2.25.). 이후 1990년에 개정된 「사립학교법」은 그간 위축된 사학의 자율성을 확대시킨다는 명분을 내세웠지만, 실제로는 사학의 자율성이 아니라 사학법인의 자주성을 확대시켜 사학재단의 이익을 보장하고 교직원의 신분을 약화시키는 결과를 가져오기도 했다(김승태, 2005:

사립학교법은 1963년 6월 26일 제정되어 7월 27일 시행되었다.

141).

2) 지방교육자치에 관한 법률

앞에서도 언급했듯이 1952년 「교육법 시행령」 제정과 함께 실시된 대한민국의 교육자치는 1962년 5·16 군사 쿠데타 이후 교육위원회 및 교육감 제도가 일반 행정에 흡수·통합되면서 폐지되었다. 이후 5차 개헌과 「교육법」 개정을 통해 형식적으로 시·도 교육위원회를 두고 합의제 집행기관(지방의회는 의결기관)으로 명맥을 유지해오다가, 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정을 통해 교육위원회는 합의제 심의·의결기구로, 교육감은 교육위원회에서 위원 중에서 선출하는 독립제 기관으로 전환되었다(고전, 2021: 4; 송기창, 2015: 110).

고전(2018b: 25-26)은 「지방교육자치에 관한 법률」 제정이 교육행정학 2세대¹³⁾들이 이룬 최대의 입법적 성과물이라고 보았다. 1세대 교육행정학자들이¹⁴⁾ 미국의 교육행정학을 국내에 소개하고 제국주의식 교육행정에서 미국식 민주주의 행정으로의 전환을 이끌었다면, 2세대 행정학자들은 이러한 교육자치제의 원리를 구체적인 법률로 규정함으로써 형식적 교육자치를 실질적 교육자치로 전환하는 계기를 마련했다는 것이다. 고전(2021: 4)은 특히 「지방교육자치에 관한 법률」의 목적을 “교육의 자주성, 전문성, 그리고 지역교육 특수성 신장”에 둬으로써 교육자치 70년 제도사의 정신을 계승했다고 평가했다.

「지방교육자치에 관한 법률」은 1995년 일부 개정되었고, 2006년에는 전면 개정을 통해 교육감 직선제를 도입함으로써 새로운 전기를 맞이했다. 특히 교육감의 주민 직선은 지방교육자치 제도를 주민 속에 뿌리내리게 한 중요한 계기가 되었는데, 김상곤 경기도교육감이 제안한 무상급식과 혁신학교, 그리고 「학생인권조례」 등이 주민들 사이에서 뜨거운 관심을 불러일으키면서 교육자치

13) 한국교육학회 내에 교육행정학연구회가 발족된 1967년 3월(학술지는 1983년 발간)부터 교육기본법이 제정된 1997년 12월까지 30여년 간 활동한 학자를 편의상 2세대 학자를 지칭했다(고전, 2018b: 26).

14) 강영삼(2013: 25-26)은 강길수(미시간대), 백현기(컬럼비아대), 김종철(미시간대), 이중(미시간주립대), 김영식(피다디대) 등 미국에서 수학한 학자들을 1세대 교육행정학자로 소개했다(고전, 2018b: 25에서 재인용).

제도의 효능감이 높아졌다는 평가를 받게 되었다(김용, 2021: 9).

앞에서도 살펴보았듯이 구 「교육법」의 제정 목적 중 하나는 지방교육자치의 법적 근거를 마련하기 위함이었다. 구 「교육법」 제14조는 “국가와 지방공공단체는 교육의 자주성을 확보하여야 한다”는 선언적 규정에 그쳤으나, 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육위원회와 교육감이라는 독자적 기구를 통해 교육의 자주성을 제도화하여 지방교육자치의 구체적인 근거로 자리를 잡게 되었다.

3) 교육기본법

「교육기본법」의 제정 배경에는 두 가지 요인이 있다. 첫째, 「사회교육법」(1982년)과 「지방교육자치에 관한 법률」(1991년)의 제정으로 통합법으로서의 구 「교육법」의 위상이 변화했다는 점이다. 둘째, 학습자 중심 및 평생학습 사회라는 신교육체제를 내건 당시 정부의 교육개혁 추진이었다. 구 「교육법」은 제정 이후 「교육기본법」 제정 전까지 38차례나 개정되면서 체제와 내용의 일관성이 부족하고, 교육여건에 부합하지 못하며, 각급학교의 특수성을 충분히 반영하지 못한다는 문제가 제기되었다. 이에 1997년 6월 국회에 3개 법안(교육기본법안, 초·중등교육법안, 고등교육법안)으로 분할되어 제안되었다(고전, 2018a: 3).¹⁵⁾

김용(2007: 31)은 교육기본법 제정의 성과 중 하나로 가장 많은 논란이 되었던 ‘학습권’에 주목했다. 종전에는 「헌법」 제31조 제1항의 “교육을 받을” 권리가 국가가 제공하는 공교육을 수동적으로 받는 권리로만 좁게 해석되어 왔으며, 실제로 법 해석과 교육 현장의 관행에는 오랫동안 이러한 제한적 해석의 흔적이 남아있었다. 그 결과, 교육 현장에서는 피교육자보다 교육자가 우선시되었고, 국민의 교육권은 국가의 일방적인 시혜로 충족된다는 관념이 깊이 뿌리박혀 있었다. 그러나 「교육기본법」에 ‘학습권’을 명시함으로써 이제 적극적인 이고 능동적이며 실체적 의미를 지닌 평생학습의 자유와 권리로 이해되기 시

15) 일본은 1947년에 「교육기본법」과 「학교교육법」, 「사회교육법」을 제정하였다. 일본의 교육법 체제에 대한 모방 논란은 1949년 구 「교육법」 제정 과정에 이어 1997년 「교육기본법」 제정 과정에서도 재현되었다(고전, 2018a: 3).

작했다. 즉 학습권은 헌법상 국민의 핵심적 기본권으로, 이를 명문화함으로써 학습자 중심의 교육을 실현하고 국민의 기본권을 실질적으로 보장할 수 있게 되었다.

황홍규(2000: 333-334)는 교육권에 관한 수많은 논의는 결국 교육이라는 어원이 가져다주는 의미상의 굴레에서 벗어나기 어렵다고 보았다. 한자에 있어서 敎育은 가르친다와 기른다는 의미를 함께 가지고 있으며, 독일어인 ‘Erziehung’과 영어인 ‘education’은 밖으로 꺼내서 키워준다는 의미를 갖고 있다. 즉, 어원상 교육은 가르치는 것이며, 따라서 아무리 교육권을 교육받을 권리로 이해하고자 한들 학습자는 피동적인 위치에 상정될 수밖에 없으므로 교육하는 자가 먼저 떠오를 수밖에 없다는 것이다. 그렇기 때문에 「교육기본법」에서 학습권, 학습, 학습자라는 용어를 사용한 것은 이 같은 굴레에서 벗어나고자 하는 절규라고 언급하기도 하였다.

「교육기본법」은 구 「교육법」을 계승하는 동시에 제5조에서 교육의 자주성에 관한 구체적인 내용을 규정하였다. 특히 국가와 지방자치단체의 교육자주성 보장 의무, 지역 실정에 맞는 교육 실시, 학교운영의 자율성 존중, 교육공동체의 학교운영 참여 등을 명시함으로써, 교육의 자주성 실현을 위한 실천적 방안을 제시하였다.

4) 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률

<국가교육위원회> 설치 논의는 2002년 대통령선거를 앞두고 「한국교원단체총연합회」가 교육부를 유지하면서도 중요 교육정책의 심의·의결권을 가진 대통령 직속 법률 기구 신설을 제안하며 시작되었다. 당시 여당은 「교육개혁 국민회의」를, 야당은 ‘조정권적 교육정책기구’를 각각 제안했으나 중요 의제로 발전하지는 못했다. 이후 2011년 6개 시·도 교육감들이 ‘교육혁신을 위한 사회적 대토론과 합의를 위한 민간 독립 기구’로서 <국가교육위원회>를 제안했고, 2012년 대선에서 문재인 후보가 주요 교육공약으로 제시하면서 주목받기 시작했다.

2017년 대선에서 여야 후보들이 모두 <국가교육위원회> 설치를 공약으로

제시하였고, 2021년 7월 20일 마침내 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되었다. <국가교육위원회>는 원래 법령에 따라 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하기로 되어 있었으나 2개월 남짓 지체되어 9월 27일 출범하였다. 이는 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」이 야당의 반대로 인해 여당 단독으로 제정되었고, 정권 교체가 이루어지면서 관계 법령에 따른 제도 설계의 책임이 새 정부에게 주어졌기 때문이었다(김용일, 2023: 307-308).

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」은 제정 목적에 “교육정책이 사회적 합의에 기반하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 함으로써 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하고 교육발전에 이바지함”이라고 명시하고 있다. 이는 교육의 자주성 확보의 전제로 ‘사회적 합의’를 명시적으로 제시함으로써, 이전까지의 법령에서 다루어진 교육의 자주성 개념과 차별화된 접근을 보여준다. 그러나 제정 배경과 정치적 환경의 변화로 인해, 법률의 본래 취지와는 달리 고교 평준화 폐지, 사학 이익 보전 확대 등 논란의 소지가 있는 교육정책을 추진하려고 하는 것에 대한 우려가 제기되고 있다(탁지영 외, 2024.9.12.).

이상에서 살펴본 바와 같이 교육의 자주성은 1949년 구 「교육법」을 통해 처음 법령으로 편입된 이후, 1962년 제5차 개정 「헌법」에서 헌법적 가치로 격상되었다. 이후 여러 차례의 「헌법」 개정과 「사립학교법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「교육기본법」을 거쳐 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 이르기까지 다양한 교육법령에 반영되면서 그 의미가 구체화되었고, 적용 범위가 확장되었다. 이러한 「헌법」 편입과 법령상의 변천 과정을 토대로, 제3장에서는 교육의 자주성이 어떻게 해석되고 적용되어 왔는지 다양한 관점으로 그 개념적 의미를 고찰하였다.

Ⅲ. 교육의 자주성에 관한 개념적 고찰

본 장에서는 교육의 자주성의 개념적 의미를 다각도로 고찰하였다. 먼저 사전적 의미를 검토한 후, 일본 「교육기본법」의 ‘부당한 지배의 금지’ 조항과 <헌법재판소> 판례 분석을 통해 법리적 의미를 파악하였다. 또한 자주성의 주체와 이해당사자 간의 관계를 분석하고, 세계 각국의 「헌법」에 제시된 교육 조항과 교육법령을 검토함으로써 교육의 자주성 개념의 재해석을 위한 이론적 기반을 마련하고자 하였다.

1. 사전적 의미를 중심으로

모든 개념은 정의와 인식 사이에 괴리가 존재한다. 일반자치와 교육자치의 연대와 협력을 위해 추진하고 있는 ‘교육 거버넌스’만 하더라도 입장에 따른 인식의 차이가 존재한다. 행정학에서는 거버넌스를 행정의 효율적 운영을 위한 도구로 인식하지만, 정치학에서는 흔히 통치의 원리로 이해한다. 그래서 보다 명징한 ‘협치’라는 단어를 선호한다(채희태, 2020: 12-13).

‘자주성’은 교육과 무관하게 이미 널리 알려져 있는 개념이다. 그러나 이러한 친숙함으로 인해 오히려 별다른 논의의 필요성을 느끼지 못한 채 그 개념에 대한 오해가 증폭되어 왔다. 자주성이라는 개념에 대한 이러한 오해가 교육과 결합하게 되면 자칫 합리적 의심조차 할 수 없는 ‘종교적 권위’로 이어질 수 있다. 이와 관련하여 Illich(2023: 34-35)는 학교가 세속화된 종교의 역할을 하고 있다며 그 문제점을 지적하기도 했다.

「헌법」 제31조 4항에 제시되어 있는 ‘교육의 자주성’도 이러한 문제를 안고 있다. 교육의 자주성이 가지고 있는 개념의 모호함을 극복하기 위해 가장 간편하면서도 효율적인 방법은 사전적 의미를 찾아보는 것이다. 우리가 알고 있다고 생각하고 있는 특정 개념의 의미가 사전에서 비롯한 것인지, 아니면 특정한 맥락의 말이나 글 속에 포함되어 있는 의미를 단지 추측해 이해하고 있는 것인지 알 수 없기 때문이다. 물론 사전의 정의가 시대와 끊임없이 상호작

용하는 개념의 모든 의미를 포괄할 수는 없지만, 개념에 대한 대부분의 오해는 전자가 아닌 주로 후자의 태도에서 비롯한다. 그렇기 때문에 이미 알고 있는 개념이라고 하더라도 보다 정확한 의미를 확인하기 위해서는 사전적 정의를 참조할 필요가 있다. 임종수(2015: 596)도 교육의 자주성을 논하기 이전에 기본적으로 자주성의 사전적 개념과 「헌법」에 편입된 연혁과 배경부터 파악할 필요가 있다고 주장했다.

국립국어원에서 제공하는 <표준국어대사전>에는 ‘자주성’이라는 단어가 표제어로 등재되어 있지 않지만, <네이버>와 <다음> 사전에서는 자주성을 “스스로 일을 처리할 수 있는 능력이나 성질”이라고 정의하고 있다. 이러한 정의를 기계적으로 해석하면, 교육의 자주성은 교육이 사람의 개입 없이도 스스로 일을 처리할 수 있는 능력이나 성질을 가지고 있다는 의미로 받아들일 수 있어 혼란을 야기할 수 있다. 하지만 인간이 개입하지 않은 교육, 그 자체에 자주성이 있다는 것에 쉽게 동의하기는 어렵다. 이기우(2010: 334) 또한 교육은 자주성의 주체가 될 수 없다고 보았다. 따라서 교육의 자주성이 가지고 있는 개념의 모호함을 극복하기 위해서는 인간에 의해 작동하고 있는 사회체계 중 하나인 교육에 인간 주체를 개입시켜 논의할 필요가 있다.

안기성(1995: 20)은 ‘자주성’이란 언어가 가지는 국어학적인 의미를 “남의 힘을 빌지 않고 제 힘으로 제 일을 처리해 나가는 성질” 또는 “남에 의존하지 않고 또 남의 간섭과 지배도 받는 일이 없이 스스로 판단하고 행동하는 일”이라고 보았다. 앞의 사전적 의미와 유사해 보이지만 안기성이 파악한 의미에는 ‘판단’과 ‘행동’을 통해 교육에 인간 주체를 개입시켰다는 차이가 있다. 안기성(1995: 21)은 이러한 의미론을 바탕으로 교육의 자주성에 대하여 이해하려 할 때, 흔히들 단순한 국어학적인 의미론에 치우쳐 편협하게도 교육을 어느 소수 특정한 전문적인 개인이나 집단의 전유물로 여기려 하고 있다고 지적했다.

또한 안기성(1995: 20)은 자주성을 영어로 표기할 때는 대체로 그러한 의미와 상통하는 독립이라는 의미의 ‘independence’나, 자치를 의미하는 ‘autonomy’, 혹은 특권적인 권리를 뜻하는 ‘sovereignty’로 쓰게 된다고 보았다. 대한민국에서 교육의 자주성은 독립(independence)의 필요성에서 비롯되어, 교육자치(autonomy)라는 제도를 지나는 과정에서 특권적인 권리

(sovereignty)로 그 의미가 이동하거나 분화되어 온 것은 아닌지 고찰해 볼 필요가 있다.

대한민국에서 교육의 자주성 개념은 식민지 교육으로부터 독립(independence) 필요성에서 등장하여, 점차 교육의 특수성에 기반해 부당한 지배로부터의 독립이라는 개념으로 확장되었다. 해방 직후 교육계 인사들은 자치단체를 결성하여 일제 식민지 교육을 청산하고 건국 교육을 모색하려 하였다. 해방 직전까지 유일한 합법적 교원 단체였던 <조선교육회>는 일본인이 주도한 관제 교육회였기 때문에 해체되었고, 그 빈자리는 한국인이 주체가 된 자치조직과 교원 단체가 새롭게 채워나갔다(박종무, 2011: 121). 특히 <조선교육혁신동맹>을 모체로 1946년 2월 창립한 <조선교육자협회>는 친일파 교원과 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 자주성과 전문성을 지켜야 한다고 주장하며 ‘진보적 민주주의 교육’을 표방하였다(박종무, 2011: 161). 그러나 1945년 9월 11일 미군정이 들어서면서 교육계의 판도는 크게 바뀌었다. 조선총독부의 기구를 이어받아 일본인 관리나 친일세력을 유임시키고, 미국유학 경험이 있는 친미인사들을 대거 등용한 것이다(박종무, 2011: 121-122).

「제헌헌법」의 교육 조항을 뒷받침하기 위해 1949년 제정된 구 「교육법」에 편입된 교육의 자주성 개념은 크게 두 가지 맥락으로 살펴볼 수 있다. 첫째는 일본 「교육기본법」의 영향을 받은 ‘부당한 지배의 금지’라는 독립(independence)의 의미이고, 둘째는 미군정기에 도입된 교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위한 교육자치(autonomy)의 의미이다. 교육자치는 중앙정부로부터의 간섭과 지배를 받지 않는다는 점에서 독립(independence)의 의미를 포함하고 있으나, 점차 교육의 특수성에 기초한 교육자치(autonomy)의 측면이 강조되었다.

교육의 자주성은 1963년 제5차 개헌을 통해 헌법적 가치로 격상되었다. 이후 1980년 제8차 개정 「헌법」에서 교육의 전문성 조항이 추가되면서, 교육의 자주성을 교육자와 교육전문가들의 특권적 권리(sovereignty)로 인식하는 문제가 제기되었다(고전, 2005: 115). 이처럼 교육의 자주성은 시대의 변화에 따라 그 의미가 지속적으로 재해석되어 왔다. 따라서 제5차 개정 「헌법」에 편입된

교육의 자주성은 현재 교육이 직면한 새로운 도전과 과제들을 고려할 때 더 현실적이고 실천적인 관점으로 재해석하여야 한다.

2. ‘부당한 지배의 금지’ 관점에서

대한민국과 일본은 각각 교육의 자주성을 법제화하는 방식에서 주목할 만한 차이를 보였다. 이를 내부자적 관점(emic)과 외부자적 관점(etic)으로 비교해 보면, 대한민국은 「헌법」에 ‘교육의 자주성’을 명시하여 자주성의 주체를 중심으로 논의가 전개되었는데, 이는 교육 주체의 내부자적 관점에서 자주성을 규정하는 방식이라 할 수 있다. 반면, 일본은 준헌법적 지위의 「교육기본법」에 ‘부당한 지배의 금지’ 조항을 두어 지배의 주체 규명에 초점을 맞추었는데, 이는 외부적 관찰자의 시각에서 교육의 자주성 침해 요소를 규정하는 방식으로 볼 수 있다. 우리나라 교육법제가 일본의 영향 아래 형성되었다는 점에서, 일본의 에티컬 접근방식을 이해하는 것은 우리나라 교육의 자주성 개념이 지닌 에미컬 특성을 더욱 깊이 있게 파악하는 데 도움이 될 것이다.

1947년 일본 「헌법」과 함께 제정되었던 「교육기본법」이 2006년 논란 끝에 전면 개정되었다. 일본에서는 1947년 「교육기본법」을 제정한 이후 오랫동안 개정 논의가 있어 왔지만, 그때마다 치열한 찬반 논란이 일었을 정도로 「교육기본법」에 대해 남다른 의미를 부여하고 있다(고전, 2023: 5, 10). 제정 이후 반세기 넘게 개정이 이루어지지 않은 일본 「교육기본법」에 대해 김용(2007: 43)은 마치 「헌법」 개정을 쉽지 않게 하여 그 권위를 확보하는 것처럼 「교육기본법」 역시 가급적 개정을 하지 않고 유지하는 편이 바람직하다고 주장하기도 했다.

일본은 ‘헌법-기본법-법률-명령’의 4단계로 법체계를 운용하고 있는데, 허종렬(2021: 108)은 이러한 입법 방식이 패전 이후 발생한 법률의 공백 상태에서 「헌법」과 개별법 사이를 연결할 필요성에서 고안된 일본 특유의 산물이라고 보았다. 반면 한국의 경우 일본의 기본법제를 형식적으로 받아들이기는 했지만, 내용적으로 「교육기본법」이 개별 교육법에 우월한 준헌법적 효력을 가지고 있지는 못하다(허종렬, 2021: 108).

일본 「교육기본법」 개정 과정에서의 주요 쟁점은 「구 교육기본법」 제10조에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 조항의 처리 문제였다. 이 조항은 전후 교육행정의 교육 지배와 개입에 저항하는 교원조합의 법적 주장의 핵심이 되었으며, 교육의 자주성 관련 재판에서 중심적인 논점이 되어왔다(日本教育法學會, 2014: 20).

2006년 개정 「교육기본법」의 주요 특징은 교육의 목표에 ‘전통과 문화의 존중’과 ‘일본과 향토를 사랑’하는 것을 추가하고, 남녀공학에 관한 조항을 폐지하였으며, 도덕교육과 가정교육을 신설하여 강조했다라는 점이다. 교육행정과 관련해서 ‘부당한 지배의 금지’ 조항은 유지되었으나, “타 법률에서 정하는 바에 따라 실시되어야”한다는 문구가 추가되면서 교육에 대한 국가의 개입 가능성이 확대되었다. 이는 전쟁과 무력행사를 영구적으로 포기하고 전력을 보유하지 않는다는 일본 「헌법」 제9조가 개정될 경우, 개정된 「교육기본법」 내에서도 그에 따른 교육을 실시할 수 있는 법적 근거를 마련한 것으로 볼 수 있다(김지영, 2019.08.28.).

결과적으로 「구 교육기본법」 제10조를 통해 제시한 ‘부당한 지배의 금지’ 조항은 개정 후 제16조 제1항으로 이어졌으나, 그 법적 의미는 상당히 훼손되었다고 할 수 있다. <표 III-14>는 개정 전과 후의 일본 「교육기본법」 조항을 비교한 것이다.

<표 III-14> 개정 전·후 일본 「교육기본법」 비교

1947년 제정 교육기본법 제10조	2006년 개정 교육기본법 제16조
제10조(교육행정) ① 교육은 부당한 지배에 복종하지 않고 국민 전체에 대하여 직접 책임을 지고 이루어져야 한다. ② 교육행정은 이러한 자각 하에 교육의 목적을 수행하는데 필요한 제반 여건의 정비 확립을 목표로 하여야 한다.	제16조 ① 교육은 부당한 지배를 받지 아니하고 이 법과 다른 법률이 정하는 바에 따라 이루어져야 하며, 교육행정은 국가와 지방자치단체의 적절한 역할 분담과 상호 협력 하에 공정하고 적정하게 이루어져야 한다. ② 국가는 전국적인 교육의 기회균등과 교육수준의 유지·향상을 위하여 교육에 관한 시책을 종합적으로 수립·시행하여야 한다. ③ 지방자치단체는 그 지역의 교육 진흥을 위하여 그 실정에 맞는 교육에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. ④ 국가 및 지방자치단체는 교육이 원활하고 지속적으

출처: 일본 문부과학성(https://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/about/06121913/002.pdf)

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. 또한 앞서 2장에서 살펴본 것처럼 일본의 「구 교육기본법」은 1949년 제정된 우리나라의 「교육법」에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 특히 「구 교육기본법」에 제시되어 있는 ‘부당한 지배의 금지’ 조항은 「교육법」에 제시된 ‘교육의 자주성’ 개념과도 그 맥을 같이한다.

원래 이 규정은 입안 당시 「교육기본법안 요강」에 “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). 노기호(2006: 440)의 연구에 따르면 일본 「구 교육기본법」 제10조 제1항의 근본취지는 ‘교육의 자주성’ 확보에 있으며, 동조에서 금지되는 ‘부당한 지배’의 주체로는 널리 정치적·사회적 세력 일반이며, 정당·노동조합·재계·종교계·매스컴·일부 부모 등 그 외에 교육행정·학교관리자가 포함되는 것으로 이해되고 있다.¹⁶⁾ 그러나 각 주체에 의한 교육 관여는 다양하기 때문에 교육 관여의 방법을 짚지 않고 ‘부당한 지배’의 주체론만을 잘라내어 논하는 것은 법적으로 의미가 없으며, 교육행정에 의한 교육관여는 제도적·항상적인 것이라는 성질상 다른 주체에 의한 교육관여와는 별개로 법논리적으로도 동조항의 해석·적용상 특히 논할 가치가 있다고 보았다.¹⁷⁾

‘이치카와 스미코(市川須美子)’는 「구 교육기본법」에 제시되어 있는 ‘부당한 지배의 금지’가 가지고 있는 입법 의도를 개정 「교육기본법」과 비교 검토를 통해 교육법 원리로서의 의의를 규명하고자 했다. 대한민국에서 교육의 자주

16) 有倉遼吉, 前掲書, 127面; 노기호(2006), 440에서 재인용.

17) 兼子仁, 教育法(新版), 有斐閣, 1991, 293面; 노기호(2006), 440에서 재인용.

성 개념이 가지고 있는 모호함으로 인해 다양한 논란이 되어 왔다면, 일본 「교육기본법」에 제시되어 있는 ‘부당한 지배의 금지’는 교육행정이 부당한 지배의 주체가 될 수 있는지를 둘러싸고 입법자의 의도, 행정 해석, 판례의 변화 과정에서 그 의미가 구체화되어 왔다. <표 III-15>은 이치카와 스미코의 연구를 표로 정리한 것이다.

<표 III-15> 일본 「교육기본법」의 ‘부당한 지배의 금지’ 해석의 변천 과정

시기	내용	지배의 해석
1947년 입법 초기	· 구 교육기본법 제10조의 입법 취지는 전전(戰前)의 국가주의·군국주의 체제에서 교육이 군부 및 정치·행정 관료에 종속되었던 경험에 대한 반성에서 출발 · 당초 법안에는 ‘교육의 자주성’이라는 표현이 있었으나, 이것이 ‘교육자의 독단’으로 오해될 수 있다는 우려 때문에 ‘부당한 지배의 금지’로 변경	군부 및 정치·행정 관료
1950년대 행정해석의 전환	· 1951년 샌프란시스코 강화조약 체결 이후, ‘부당한 지배의 금지’에 대한 행정 해석이 크게 전환 · 교육행정의 법령에 근거한 지배는 정당·적법하며, 오히려 정당·교원 조합·종교단체와 같은 사회적 세력에 의한 법령에 근거하지 않은 지배·개입이 ‘부당한 지배’라는 해석으로 변화 · 이는 1954년 중립확보법을 통해 “교육을 당파적 세력의 부당한 영향 또는 지배로부터 수호”한다는 규정으로 입법화	정당, 교원조합, 종교단체 등 사회적 세력
1960년~70년대 판례를 통한 해석의 대립	· 1957년의 근무평정과 1961년의 전국학력테스트를 둘러싸고 교원노조 저항 · 이는 ‘부당한 지배’ 해석에 대한 다음과 같은 법적 다툼으로 이어짐. - 교육행정이 ‘부당한 지배’의 주체가 될 수 있는지 여부 - 교육행정권의 권한 행사의 한계 · 이에 대해 1976년 최고재판소는 학력테스트 판결에서 “교육행정도 ‘부당한 지배’의 주체가 될 수 있으며, 교육행정은 법 운용에서 ‘부당한 지배’가 되지 않도록 배려해야 한다”고 판시	교육이 자주적으로 이루어지는 것을 방해하는 것

출처: 교육법의 현대적 쟁점(2014, 20-23)을 바탕으로 연구자 정리

‘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). 이치카

와 스미코는 「교육기본법」 개정 후에 나타나고 있는 ‘부당한 지배’의 유형을 다섯 가지로 나누어 정리했는데, 그 내용은 <표 III-16>과 같다.

<표 III-16> 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 지배	중앙교육행정의 인사정책으로 교사에 대한 관리통제가 학교교육법 개정에 의한 교원 신분의 계층화, 면허 갱신제의 도입·부적격 교원의 법제화 등, 교원의 계층적 관리의 강화
일반자치단체의 지배	2000년대에 들어 도도부현 교육위원회 주체의 직무명령에 의한 일장기·기미가요 강제가 학습지도요령의 세부적 구체화라 칭하며 각지에서 문제화되어 교육재판 진행 중
정치인의 지배	진접 선거로 당선된 지방자치단체장과 의회가 교육목표 설정과 목표 달성도에 의한 관리, 가혹한 징계처분의 조례화 등을 통해 교육 지배(오사카부와 시)
개별 학교에 대한 지배	정치인에 의한 의회 질문·학교 방문 등을 통한 교육 직접 개입과 교육행정의 인사지배 일체형의 개별 학교 교육실천에 대한 교육내용 개입(시쇼 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 구체적인 교육활동의 주체가 되는 것을 제한하는 기능을 하고 있으나, 지방분권화와 정치적 개입 강화라는 새로운 상황 속에서 그 실효성이 시험받고 있다고 할 수 있다.

일본이 「교육기본법」을 제·개정하는 과정에서 오랫동안 고민해 온 ‘부당한 지배의 금지’에 관한 논의를 교육의 자주성의 개념적 해석에 대입해 보면, 단순히 자주성의 주체가 누구인지를 넘어, 어떤 형태의 간섭이나 통제가 정당하고 부당한 것인지를 판단하는 기준에 대한 고찰이 필요하다. 특히 대한민국이 당면한 다양한 교육의 문제와 관련해서 교육의 자주성을 어떻게 개념적으로 이해하고 재해석해야 할지 진지하게 고민할 필요가 있다.

3. <헌법재판소> 판례 해석

제5차 개정 「헌법」에 교육의 자주성이 편입된 이후, <헌법재판소>는 다양한 헌법 심판에 교육의 자주성 개념을 해석, 적용해 결정을 내려왔다. 이에 교육의 자주성 개념을 법리적으로 고찰하기 위하여 <헌법재판소> 판례 중 교육의 자주성과 관련한 판례를 수집 분석하였는데, <표 III-17>은 92건의 판례 결과를 분류한 것이다.

<표 III-17> 교육의 자주성 판례 결과

	위헌	헌법불합치	인용	합헌	기각	각하	계
수	5	2	1	23	41	45	117
비율	4.27%	1.71%	0.85%	19.66%	35.04%	38.46%	100%

※출처: 헌재 판례를 바탕으로 연구자 정리

교육의 자주성 관련 92건의 판례에서 도출된 총 117건의 결정을 분석한 결과, 다음과 같은 특징을 확인할 수 있었다. 먼저 청구인의 주장이 받아들여진 사례를 살펴보면, 법령이나 공권력 행사가 「헌법」에 위반된다고 판단한 ‘위헌’ 결정 5건(4.27%), 해당 법률이 「헌법」에 위반되지만 일정 기간 동안 그 법률의 효력을 유지하도록 한 ‘헌법불합치’ 결정 2건(1.71%), 그리고 청구인의 주장을 인정한 ‘인용’ 결정 1건(0.85%)으로 나타났으며, 이 세 유형을 합한 비율은 6.83%에 불과했다. <표 III-18>은 청구인의 주장이 받아들여진 사례들을 정리한 것이다.

<표 III-18> 위헌 · 헌법불합치 · 인용 판례 내용

	결정번호	제목	내용
위헌	2005헌가7등	「교원 지위 향상을 위한 특별법」 제10조 제3항 위헌 제청	교원소청심사위원회의 결정에 대해 교원은 행정소송을 제기할 수 있지만 학교법인 측은 제소할 수 없도록 한 규정에 대한 위헌 결정
	2005헌마1119	「대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위	「대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별

		한 특별법」 위헌 확인	법」 위헌 결정
	2014헌마274	전북대학교 총장임용 후보자 선정에 관한 규정 제15조 제1항 제9호 등 위헌 확인	대학교 총장후보자 선정 시 기탁금 요구 조항 위헌 결정
	2018헌마221	「초·중등교육법」 시행령 제80조 제1항 등 위헌 확인	「초·중등교육법」 시행령의 자사고 지원자 일반고 중복지원 금지 조항에 대한 위헌 결정
	2019헌마825	「대구교육대학교 총장임용 후보자 선정 규정」 제23조 제1항 제2호 등 위헌 확인	대구교육대학교 총장임용후보자 선정 규정 중 기탁금 귀속 조항 위헌 결정
헌법 불합치	2000헌바26	구 「사립학교법」 제53조의2 제3항 위헌 소원	사립학교 교원 재임용 거부 사유·절차 미비 헌법불합치 결정
	2002헌바14등	「교원지위 향상을 위한 특별법」 제9조 제1항 등 위헌 소원	「교원지위 향상을 위한 특별법」의 재임용 거부 교원 구제절차 미비에 대한 헌법불합치 결정
인용	2014헌마1149	강원대학교 법학전문대학원 2015학년 모집정지처분 등 취소	법학전문대학원 모집정지 처분 등 취소에 대한 인용 결정

※출처: 현재 판례를 바탕으로 연구자 정리

한편 심판 대상이 된 법률이나 공권력 행사가 「헌법」에 위반되지 않는다고 판단한 ‘합헌’ 결정은 23건(19.66%)이었다. 또한 청구인의 주장을 받아들이지 않고 ‘기각’한 경우가 41건(35.04%)으로 나타났는데, 이는 본안 심리 결과 청구인의 주장에 이유가 없다고 판단한 것이다. 가장 높은 비율을 차지한 것은 ‘각하’ 결정으로, 45건(38.46%)에 달했다. 각하는 사건이 헌법소원의 대상이 되지 않거나, 청구기간이 도과되었거나, 다른 구체절차를 거치지 않은 경우 등 소송요건이 갖추어지지 않아 본안 심리에 들어가지 않고 청구를 배척하는 결정을 의미한다.

이러한 결과는 교육의 자주성과 관련된 헌법소원의 상당수가 실질적인 심리 단계까지 가지 못하거나(각하), 심리 후에도 청구인의 주장이 받아들여지지 않았음을(기각) 보여준다. 특히 기각과 각하 결정의 비율이 전체의 73.5%에 달한다는 점에서 교육의 자주성 관련 헌법소원에서 청구인의 주장이 인용되기가 매우 어려웠음을 알 수 있다. 이는 교육의 자주성이 헌법상 보장된 기본권이지만, 그 개념의 추상성과 다른 헌법적 가치들과의 관계로 인해 구체적 사건에서 위헌성 판단의 직접적 기준으로 활용되기 어려웠음을 시사한다. 또한 교육 당사자들이 인식하는 교육의 자주성과 법리적 판단 사이에 상당한 간극이 존재함을 보여준다. 후술하겠지만 <헌법재판소>는 교육제도 법정주의를 명분

으로 교육의 자주성과 관련된 중요한 헌법적 판단을 입법자의 재량에 광범위하게 위임함으로써 실질적인 규범통제 기능을 스스로 제한해 왔다.

다음으로 교육의 자주성 문제가 어떤 주체들과 관련되어 있는지 파악하기 위해 92건의 헌법소원 청구인을 유형별로 분석하였는데, 그 결과는 <표 III-19>와 같다.

<표 III-19> 헌법소원 청구인 분류

	사립법인	학생	교수	교사	학부모	교육감 등	기타	계
수	18	17	17	16	12	11	13	104
비율	17.31%	16.35%	16.35%	15.38%	11.54%	10.58%	12.50%	100%

※출처: 연구자 정리

교육의 자주성 관련 <헌법재판소> 판례에서 위헌 소송 청구인을 유형별로 분석해보면, 청구인 유형의 출현 빈도는 총 104회로 실제 판례 건수인 92건보다 많았다. 이는 한 건의 판례에 대해 여러 유형의 청구인이 공동으로 위헌소송을 제기한 경우도 있었기 때문이다.

청구인 유형을 분석한 결과, 사립학교법인이 18건(17.31%)으로 가장 높은 비율을 차지하였다. 학생과 교수(강사 포함)가 각각 17건(16.35%)으로 그 뒤를 이었으며, 교사가 16건(15.38%), 학부모가 12건(11.54%), 교육감 등(후보자과 낙선자 포함)이 11건(10.58%)을 기록하였다. 기업, 대학교, 대학교원, 기자, 시민단체, 지방자치단체, 국회의원, 학운위원, 사교육 학원 등 기타 청구인은 13건(12.50%)으로 나타났다.

이러한 분포는 교육의 자주성 문제가 다양한 교육 주체들 사이에서 골고루 쟁점이 되어왔음을 보여주며, 특히 사학법인, 학생, 교수, 교사 등 교육 현장의 직접적인 당사자들의 관심이 높았다는 것을 알 수 있다. 또한 일부 사건에서는 여러 교육 주체들이 공동으로 소송을 제기했다는 점에서 교육의 자주성 문제가 교육과 관련한 이해당사자 전반을 아우르는 관심사였음을 보여준다.

마지막으로 <표 III-20>은 교육의 자주성 관련 판례들을 심판 대상이 된 법령을 유형별로 분류한 결과이다.

<표 III-20> 교육의 자주성 관련 판례의 심판 대상 법령 현황

유형	심판 대상	건수
법률	사립학교법, 지방교육자치에 관한 법률	각 16건
	초·중등교육법	5건
	학교보건법	4건
	고등교육법, 교육(기본)법, 교육공무원법	각 3건
	공직선거법, 교원지위법, 국가공무원법, 정치자금법, 학원법	각 2건
	교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률, 국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률, 김영란법, 대통령선거법, 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법, 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률, 정당법, 제주특별자치도법, 행정심판법	각 1건
시행령	공무원보수규정, 교육공무원 임용령, 교육부 고시	각 1건
규정	경북대학교 총장임용후보자 선정 규정, 대구교육대학교 총장임용후보자 선정 규정, 전북대학교 총장임용후보자 선정에 관한 규정	각 1건
기타	없음	17건
계		92

※출처: 연구자 정리

교육의 자주성과 관련된 92건의 판례를 심판 대상이 된 법령을 기준으로 분류한 결과, 「사립학교법」과 「지방교육자치에 관한 법률」이 각각 16건으로 가장 많았고, 「초·중등교육법」이 5건, 「학교보건법」이 4건으로 그 뒤를 이었다. 「고등교육법」, 「교육(기본)법」, 「교육공무원법」은 각각 3건씩 나타났다.

법령의 유형별로 살펴보면, 법률이 총 21개로 가장 많았고, 시행령이 3개, 규정이 3개였다. 특히 「사립학교법」과 「지방교육자치에 관한 법률」이 전체 심판 대상의 약 35%를 차지한다는 점은 교육의 자주성 관련 헌법소원이 주로 사립학교의 자주성과 교육자치제도를 둘러싼 쟁점에서 발생했음을 보여준다. 한편 ‘기타’ 항목에 포함된 17건은 법률이나 시행령이 아닌 처분 등에 대한 심판이었다. 이상의 판례 분석을 토대로 교육의 자주성 개념을 <헌법재판소>의 해석을 중심으로 고찰하였다.

가. 수학권의 지도 원리

<헌법재판소>는 여러 판례를 통해 교육의 자주성을 ‘국민의 교육받을 권리’, 이른바 ‘수학권(修學權)’을 보장하기 위한 지도 원리로 규정하였다.

수학권의 보장은 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구하고(헌법 제10조 전문) 인간다운 생활을 영위하는데(헌법 제34조 제1항) 필수적인 조건이자 대전제이며, 헌법 제31조 제2항 내지 제6항에서 규정하고 있는 교육을 받게 할 의무, 의무교육의 무상, 교육의 자주성·전문성·중립성보장, 평생교육진흥, 교육제도 및 교육재정, 교원지위 법률주의 등은 국민의 수학권의 효율적인 보장을 위한 규정이라고 해도 과언이 아니다(헌법재판소 1992년 11월 12일 선고 89헌마88 결정).

<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, 수학권 보장을 근거로 이를 정당화한 것은 교육의 자주성 원리와 모순된다고 할 수 있다.

또한 <헌법재판소>는 90헌가27 결정에서 중학교 의무교육 사건을 다루면서 수학권을 인정하면서도 국가의 재정 형편을 이유로 무상교육의 한계를 인정했다. 이에 변정수 재판관은 반대의견을 통해 이러한 다수의견이 「헌법」이 보장하는 의무교육의 무상원칙을 형해화할 우려가 있다고 지적했다. 특히 의무교육 무상원칙이 헌법상 명문화된 기본권임에도 재정적 제약을 근거로 그 범위를 제한한 것은 법리적 타당성이 부족하다는 것이다. <헌법재판소>는 헌법불합치 결정을 통해 「헌법」 정신을 법률로 보장할 수 있도록 입법자에게 개선의무를 부과했어야 했다. 교육기회의 실질적 균등을 보장하기 위한 의무교육 무상원칙은 「헌법」이 보장하는 핵심적 가치이므로, 재정적 한계를 근거로 그 범위를 제한한 것은 수학권 보장의 관점에서 한계를 지닌 결정이라고 할 수 있다.

92헌마68 결정에서 <헌법재판소>는 서울대학교 입시 일본어 제외 사건을 다루면서 수학권을 판단 근거로 제시하면서도, 실제 판단에서는 대학의 자율성을 우선시하여 기각 결정을 내렸다. 당시 전국 고등학교의 41%가 일본어만을 제2외국어로 채택하고 있는 상황에서, 충분한 유예기간 없이 일본어를 제외한 것은 학생들의 신뢰이익을 침해할 수 있다는 반대의견이 제시되었으나, 다수의견은 대학의 자율성을 더 중요한 가치로 보았다.

<헌법재판소>는 수학권 보장을 ① 우리헌법이 지향하고 있는 문화국가, 민주복지국가의 이념구현을 위한 기본적 토대이고, ② 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구하고(헌법 제10조 전문) 인간다운 생활을 영위하는(헌법 제34조) 대전제라고 규정하였다(92헌마68등). 그러나 실제 판례에서는 수학권이라는 사회권적 기본권의 실현에 소극적인 태도를 보였다. 89헌마

88 결정에서는 교육의 자주성을, 90헌가27 결정에서는 국가의 재정적 한계를, 92헌마68 결정에서는 대학의 자율성을 각각 우선하면서 수학기 보장을 제한하는 한계를 드러낸 것이다. 이는 <헌법재판소>가 사회권적 기본권으로서의 수학기권을 자유권적 기본권이나 제도적 한계에 종속시켜 왔음을 의미한다.

나. 교육자치제도의 헌법적 근거

<헌법재판소>는 지방교육자치제도의 헌법적 근거를 헌법상 지방자치제도의 이념과 헌법 제31조 제4항의 교육의 자주성 조항에서 찾고 있다(2002헌마4). 특히 지방교육자치가 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).

지방교육자치는 ‘민주주의·지방자치·교육자주’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 골고루 만족시킬 수 있어야만 하는 것이다. ‘민주주의’의 요구를 절대시하여 비정치기관인 교육위원이나 교육감을 정치기관(국회의원·대통령 등)의 선출과 완전히 동일한 방식으로 구성한다거나, ‘지방자치’의 요구를 절대시하여 지방자치단체장이나 지방의회가 교육위원·교육감의 선발을 무조건적으로 좌우한다거나, ‘교육자주’의 요구를 절대시하여 교육·문화분야 관계자들만이 전적으로 교육위원·교육감을 결정한다거나 하는 방식은 그 어느 것이나 헌법적으로 허용될 수 없다(헌법재판소 2000년 3월 30일 선고 99헌바113 결정).

이러한 <헌법재판소>의 해석은 교육감 선출제도에 대한 판단에서 구체적으로 드러난다. 학교운영위원회에 의한 간선제가 다투어진 사안에서, <헌법재판소>는 주민직선제가 주민의 대표성이나 주민자치의 원칙 측면에서는 가장 바

람직하지만, 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.

교육감 선출제도는 광복 후 1980년대까지는 대통령이 임명하고 관계 행정부처 장관이나 도지사의 지휘·감독을 받는 등 중앙정부의 통제를 받아왔다. 이후 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정으로 실질적 의미의 교육자치제가 출범하면서 교육위원회나 학교운영위원회에 의한 간선제가 도입되었다. 그러나 간선제가 주민의사를 충실히 반영하지 못한다는 비판이 제기되자 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 전면 개정을 통해 주민직선제로 전환되어 현재에 이르고 있다(2014헌마662). <헌법재판소>는 교육제도 법정주의에 따라 이러한 제도적 변천 과정을 교육의 자주성과 전문성, 민주적 정당성이라는 헌법적 가치를 근거로 해석해왔다.

한편, 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 청구에서 <헌법재판소>는 청구인들의 기본권 침해 가능성이 없다고 보아 각하 결정을 내렸다. 주목할 만한 것은 헌법재판소가 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 보인

것이다(2014헌마662).

<헌법재판소>의 이러한 해석에는 다음과 같은 문제점을 제기할 수 있다. 첫째, 교육감 선출제도에 대한 헌법재판소의 논리에 일관성이 결여되어 있다. 간선제 시기에는 교육의 자주성과 전문성을 강조하며 주민참여의 제한을 정당화했으나, 직선제 전환 이후에는 교육의 전문성이 주민참여와 대립하지 않는다고 보아 상반된 입장을 보였다. 이는 제도의 변화에 따른 결과론적 해석이라는 비판을 피하기 어렵다. 둘째, 교육자치의 본질에 대한 헌법재판소의 입장이 불명확하다. ‘이중의 자치’ 개념을 제시하면서도 그 구체적 의미와 범위를 명확히 하지 않았고, 지방자치와 교육자치의 관계 설정 또한 모호하다. 이는 교육자치제도의 헌법적 근거를 약화시킬 수 있다. 셋째, 헌법재판소는 교육제도 법정주의를 지나치게 확대 해석하여 입법형성권을 과도하게 인정하고 있다. 이는 교육의 자주성에 대한 실질적인 규범통제를 어렵게 만드는 한계라고 할 수 있다.

다. 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.

1) 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 판단했는데(2000헌바26; 2002헌바14등), 이는 교육이 외부세력의 정치적 영향에서 벗어나

교육자와 교육전문가에 의해 주도되어야 한다는 교육의 자주성 원칙에 반하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 특히 <헌법재판소>는 기존 지식의 단순 전달을 넘어 비판적 검증과 새로운 인식을 모색하는 대학교원의 경우 이러한 신분보장이 더욱 중요한 의미를 갖는다고 보았다(2000헌바26). 이에 따라 입법자는 교원의 신분이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 최소한의 보호의무를 법률로 규정해야 한다고 결정했다(2005헌가7등).

2) 교원의 기본권 제한

반면, 교원의 기본권 제한과 관련하여 <헌법재판소>는 교육의 자주성이 가지는 특수성을 강조했다. 먼저, 교육활동은 미성숙한 학생을 대상으로 하는 특성상 윤리성, 자주성, 중립성, 공공성, 전문성이 특별히 요구되므로, 교원은 일반 근로자와는 다른 역할을 수행한다고 보았다(89헌가106). 이러한 맥락에서 <헌법재판소>는 교원직무의 자주성이 두 가지 전제조건을 충족해야 한다고 판단했다. 첫째, 교원직무의 자주성은 피교육자인 학생들의 교육받을 권리와 복리증진을 저해해서는 안 되며, 둘째, 국가와 사회 공동체의 이념과 윤리라는 테두리 안에서 행사되어야 한다는 것이다(89헌가106). 즉, 교원의 자주성은 학생의 권익과 복지증진에 대한 공헌 여부, 그리고 시대의 공동이념 및 윤리와의 조화 가능성이라는 상대적 관계 속에서 그 범위가 정해진다고 보았다(95헌바29등).

특히 교원의 근로기본권 제한과 관련하여, <헌법재판소>는 헌법 제31조 제6항이 교원지위 법정주의를 규정하고 있다는 점을 근거로 교원의 지위에 관한 사항에 대해서는 근로기본권을 규정한 「헌법」 제33조 제1항에 우선하여 적용된다고 판단했다(89헌가106). 이는 교육을 받을 기본권을 보다 효과적으로 보장하기 위한 것으로, 교원지위의 특수성, 교원직무의 자주성과 전문성, 교육제도의 구조적 특성 등을 고려한 결정이었다. 다만 <헌법재판소>는 이러한 제한의 정당성의 근거로 법률을 통한 교원의 신분보장과 교직원단체 조직을 통한 지위향상 도모 등 보완적 제도의 존재를 함께 제시했다.

한편, 2007년과 2008년에 초·중등학교 교사들이 「학교보건법」 시행규칙 제3

조의 3 제1항에 대해 총 4건(2007헌마1347, 2008헌마277, 2008헌마282, 2008헌마418)의 위헌 청구를 하였는데, 위헌 청구의 요지는 학교환경위생 관리의 책임을 교사에게 지우는 것이 부당하다는 것이었다. 이에 <헌법재판소>는 교육 활동의 포괄성, 교육의 자주성에 수반되는 책임, 교육의 공공성 실현이라는 관점에서 교원의 환경위생 관리가 기본권 침해에 해당하지 않는다고 보고, 청구인 적격성이 없음을 이유로 「헌법재판소법」 제72조 제3항 제4호에 따라 각하 4호 결정을 내렸다. ‘각하 4호’는 헌법소원심판 청구가 부적법하여 본안 심리를 하지 않고 각하하는 것을 의미한다.

결론적으로 <헌법재판소>는 교육의 자주성을 교원의 신분보장을 위한 적극적인 근거로 활용하는 동시에, 교육의 공공성과 학생의 권리 보장이라는 관점에서 교원의 기본권 제한을 정당화하는 근거로도 해석하고 있다. 이는 교육의 자주성이 교원의 자율성 보장과 그에 따른 책임이라는 양면성을 내포하고 있음을 보여준다.

라. 사학의 자주성과 공공성

교육의 자주성과 관련한 판례를 통해 <헌법재판소>가 사학의 자주성과 공공성의 관계를 어떻게 해석하고 있는지 살펴보았다. 「사립학교법」 제1조에는 사립학교의 자주성 확보와 공공성의 제고를 병렬적으로 제시하고 있으며, 사립학교의 건전한 발달을 그 목적으로 밝히고 있다.¹⁸⁾

89헌가106 결정을 보면 <헌법재판소>는 사립학교의 자주성을 사학법인의 자주성으로 협소하게 인식하고 있는 듯 보인다. 사립학교 교원의 노동3권 제한과 관련하여 <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 논리를 통해 교원의 노동운동을 금지함으로써 학교 운영의 자율성을 보호하고자 했다. 앞서서도 언급했듯이 <헌법재판소>는 헌법 제31조 제6항의 교

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

원 지위 법정주의를 근거로 제33조 제1항의 근로3권보다 우선하는 해석을 내렸는데, 이러한 결정에 대해 여러 재판관들이 반대의견을 제시했다. 이시윤 재판관은 단결권이 근로3권의 본질적 내용이므로 완전히 금지할 수 없다고 주장했으며, 김양균 재판관은 사립학교 교원도 마땅히 일반 근로자와 동등한 근로3권을 가져야 한다고 강조했다. 또한 변정수 재판관은 「헌법」 제31조 제6항을 내세워 「헌법」 제33조 제1항의 근로3권을 제한하거나 박탈하는 것은 근로3권을 향유할 수 없는 근로자를 공무원에 한정한 「헌법」 제33조 제2항에 명백히 저촉된다고 반대의견을 제시했다.

2006년 2월 23일 <헌법재판소>는 2005헌가7, 2005헌마1163 병합사건을 통해 이전 95헌바19 결정을 변경하여 교원지위법 제10조 3항¹⁹⁾에 대해 위헌 결정을 내렸다. 이 결정에서는 학교법인과 교원의 관계를 사법상 고용계약관계로 규정하고, 재심위원회의 결정을 행정처분으로 판단하였다. 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.

사학법인도 「헌법」 제27조 1항이 보장하는 재판 받을 권리와 더불어 재판청구권을 보장하는 것이 마땅하지만, 향후 사학법인의 재판청구권과 교원의 권리 구제라는 두 가치를 균형있게 보장하는 규범조화적 해결방안을 모색할 필요가 있다. 이 과정에서 교원지위법의 해석과 적용은 「헌법」 제31조 제6항이 규정한 교육제도 법률주의의 취지를 충분히 고려하여 이루어져야 할 것이다 (김용, 2006: 84-85).

이러한 결정들의 문제점 중 하나는 교육의 주체를 학교 설립·운영자 중심으로 바라본다는 데 있다. ‘사립학교의 자주성’을 내세워 실제로는 사학법인의 이익을 보호하는 방향으로 「헌법」을 해석했으며, 그 결과 교사의 기본권은 사학법인의 운영권에 사실상 예측된 것이다. 이러한 해석은 사립학교법 제1조가 규정한 사립학교의 자주성 확보와 공공성 제고라는 본질적 취지를 왜곡하는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

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

그렇다고 <헌법재판소>가 사학의 자주성 해석에 있어서 일관적으로 사립학교 재단을 옹호하기만 한 것은 아니다. 학교법인의 의무부담에 관한 허가제를 합헌으로 판단한 사례(99헌바63)에서는 “교육이 국가융성의 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. 이는 교육의 자주성이 단순한 자율성이 아닌 민주적 가치와 조화를 이루어야 한다는 인식을 보여준 것이라고 할 수 있다.

마. 교육제도 법률주의

「헌법」 제31조 2항, 4항, 6항에는 <표 III-21>과 같이 각각 ‘법률’이라는 용어가 등장한다.

<표 III-21> 교육제도 법률주의 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>)

위와 같은 넓은 의미의 “교육제도 법률주의”는 후술하는 바와 같이 국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정정치 세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교

육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이다(헌법재판소 1992년 11월 12일 선고 89헌마88 결정).

1) 교육제도 법정주의의 의미와 한계

‘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.²⁰⁾

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 바꾸어 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 사립학교의 학운위 설치를 임의 조항으로 둔 「지방교육자치

20) 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 물적기반이 되는 교육제도와 아울러 교육의 인적기반으로서 가장 중요한 교원의 근로기본권을 포함한 모든 지위에 관한 기본적인 사항을 국민의 대표기관인 입법부의 권한으로 규정하고 있다(헌법재판소 1991년 7월 22일 선고 89헌가106 결정).

에 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 교육조항은 기본권 형성적 법률유보로 보아야 한다며 반대 의견을 제시하였다.²¹⁾ 변정수 재판관 또한 반대 의견을 통해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 교원의 지위를 보호하기 위한 근거규정이자 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

21) 우리 헌법은 인간의 존엄과 가치를 최대한으로 실현시키고 민주주의와 법치주의 그리고 사회(복지)국가원리, 문화국가원리를 헌법이 지향하고 추구하는 기본이념에 포함시키고 있으며 이러한 이념을 구체적으로 실현시키기 위한 방법의 하나로 헌법 제31조에서 교육을 받을 권리를 모든 국민의 기본권으로 보장하고 있고(같은 조 제1항), 교육이 가지는 중차대한 기능을 제대로 구현하게 하기 위하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 대학의 자율성을 보장하고 있고(같은 조 제4항), 교육을 사회공동체(가정)와 국가의 공동의 책임으로 하고 있는데(같은 조 제2항·제3항·제5항), 같은 조 제6항의 교육제도의 법정주의와 교육재정, 교원지위의 법정주의는 이러한 헌법이 지향하는 교육이념 및 교육지표를 차질없이 실현시키기 위한 보장책으로 기본권 보호 법률유보의 한 형태로서 규정된 것이다(헌법재판소 1991년 7월 22일 선고 89헌가106 결정).

한다고 지적했다.

2) 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 III-22>는 「헌법」에 제시된 교육 조항의 법률유보 차이를 비교한 것이다.

<표 III-22> 「헌법」 교육 조항의 법률유보 의미 비교

근거	내용
문장의 구조	· 4항은 “보장된다”라는 표현을 사용함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성이라는 가치들이 선형적으로 존재함을 전제로 함 · 이는 2항과 6항의 “정한다”라는 적극적 형성 표현과는 구별됨
보호법익의 성격	· 4항에서 언급된 자주성, 전문성, 정치적 중립성, 대학의 자율성은 교육의 본질적 가치를 구성하는 요소들임 · 이러한 가치들은 법률로써 새롭게 형성되는 것이 아닌, 보장되어야 할 대상임
89헌가106 판례 변정수 재판관 의견	· 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 교원의 기본권을 법률로써 제한하거나 박탈하는 근거규정은 도저히 될 수 없다고 주장 · 이는 4항의 법률유보가 제한적 성격을 가진다는 해석을 뒷받침하고 있음

※출처: 연구자 작성

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 원칙규범으로 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.

4. 교육의 자주성 주체에 대한 재고찰

교육의 자주성의 사전적 의미, 일본 「교육기본법」의 ‘부당한 지배의 금지’ 조항과의 비교, 그리고 <헌법재판소>의 해석을 통해 살펴본 결과, 교육의 자주성 개념을 이해하는 데 있어 가장 핵심적인 쟁점은 바로 ‘주체’의 문제라는 것을 확인할 수 있었다. 안기성(1995: 21)은 교육의 자주성이 어느 특정 개인이나 집단의 특권적 교육지배권을 의미하지 않는다고 강조하며, 교육에 관한 권리가 일부에만 부여되는 것은 민주주의 원리에 위배된다고 지적했다. 나아가 이기우(2010: 334)는 「헌법」이 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하고 있으나 그 주체가 명확히 규정되어 있지 않아 오해의 소지가 있다고 보았으며, 1987년 9차 개헌에서 대학의 자율성 조항이 신설된 것처럼 교육의 자주성도 그 주체를 명확히 할 필요가 있다고 주장했다.

가. 주체의 개념적 위치

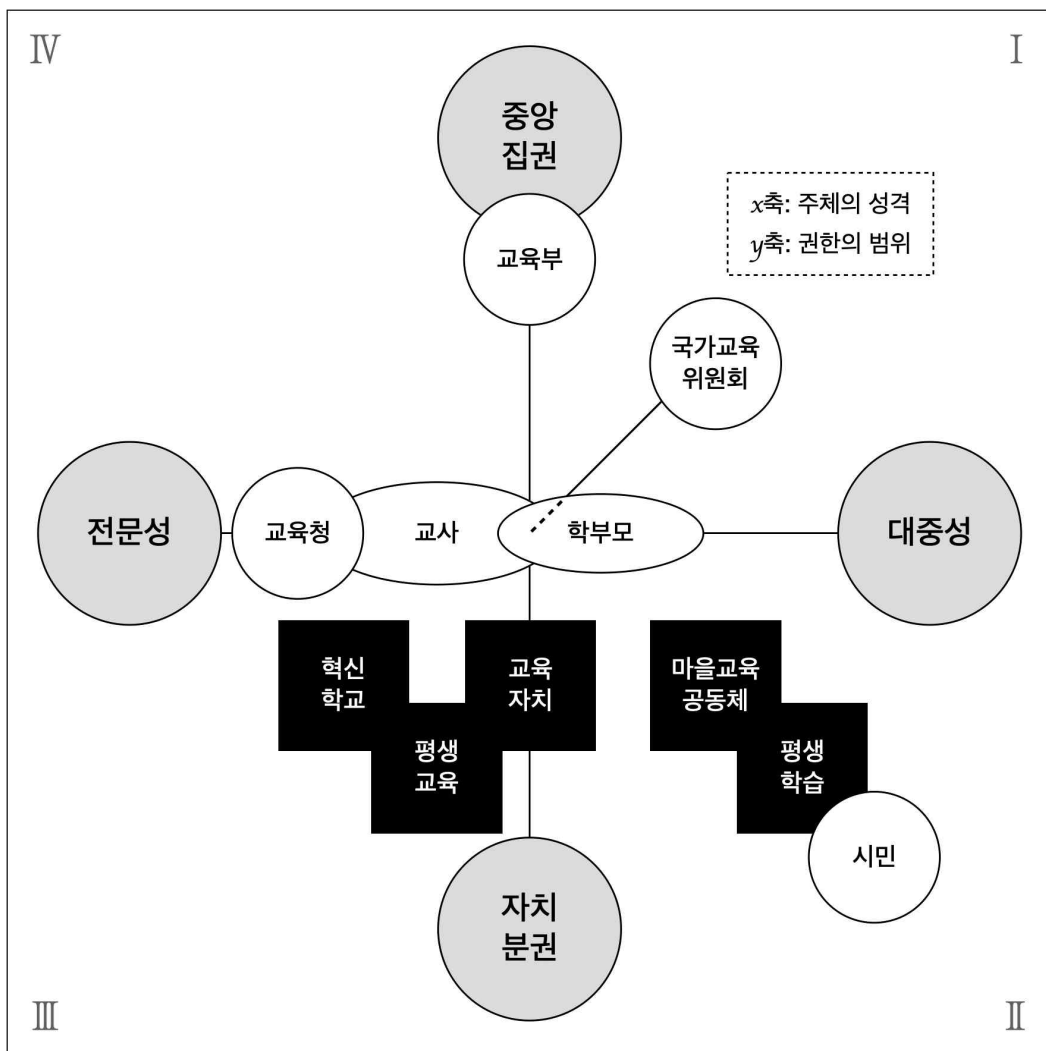
일반적으로 교육의 3주체를 학생, 교사, 그리고 학부모라고 이야기한다. 그러나 교육의 자주성 주체가 누구지에 관해서는 의견이 분분하다. 교육전문가의 자주성을 강조하는 입장에서는 교사를, 교육행정의 자주성을 강조하는 입장에서는 교육감을, 그리고 교육민주화를 강조하는 입장에서는 학생과 학부모를 주체로 볼 수도 있다.

「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등) 제3항에는 “국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다”고 제시하고 있다. 즉 「교육기본법」은 교직원, 학생, 학부모, 지역주민 등에게 학교운영 참여권을 부여하고 있다. 하지만 이러한 참여권이 곧 교육의 자주성 주체로서의 지위를 의미하는 것인지, 그리고 이들이 실제로 수평적 권한을 가지고 학교 운영에 참여하면서 스스로를 주체로 인지하고 있는지에 관해서는 별도의 연구나 확인이 필요하다.

<헌법재판소>는 다양한 판례를 통해 교육의 자주성 주체를 규정해 왔다. 교사의 경우 교육활동에서의 전문적 자주성을 인정하였고(89헌마88), 사립학교와 그 설립자에게는 사학의 자주성 차원에서 독자적 권한을 인정하였다(97헌마130). 또한 국립대학과 그 구성원들의 자율성을 교육의 자주성의 본질적 요소로 보았으며(92헌마68등; 2005헌마1047등; 2011헌마239), 사립법인의 경우에도 교육의 자주성을 근거로 한 독자적 권리를 인정하였다(2009헌마514). 한편 학부모의 경우, <헌법재판소>는 학교운영위원회 관련 판례(97헌마130; 2000헌마278)를 통해 교육참여권을 보장했으나, 이는 ‘교육의 자주성’ 맥락이 아닌 별도의 기본권으로 인정한 것으로 보인다. 이처럼 <헌법재판소>는 교육의 자주성과 관련하여 주로 교육기관이나 교원의 전문성에 초점을 맞추어 왔다고 할 수 있다.

교육의 자주성 개념의 재해석이 필요하다는 문제의식은 지방교육자치제도의 운영 과정에서 제기된 여러 쟁점들로부터 비롯되었다. 본 연구는 먼저 교육의 자주성 주체에 대한 논의에서 그 실마리를 찾고자 한다. 교육의 자주성에 관

한 기존의 논의들은 그 주체가 가지는 본질적 중요성에도 불구하고, 주체 문제에 천착한 연구는 많지 않았다. 이에 본 연구는 주체를 중심으로 교육의 자주성 개념에 관한 재해석을 시도하기 위하여 [그림 III-2]와 같이 주체의 개념적 위치를 좌표로 제시하였다. 이는 주체의 위치를 확정 짓기 위한 것이 아니라, 다양한 관점에서의 논의를 이끌어내기 위한 시론적 제안이다.



[그림 III-2] 교육의 자주성 주체의 개념적 위치

[그림 III-2]에서 좌표의 x축은 주체의 성격을, y축은 주체의 권한 범위를 기준으로 설정하였다. 주체의 유형은 기관이나 개인 주체는 원으로, 정책 주체

는 사각형으로 구분하여 표시하였는데, 이는 주체가 가지는 본질적 특성의 차이를 고려한 것이다. 기관과 개인은 교육 현장에서 실제로 행위하는 주체로서 현상적 측면을 대표하는 반면, 정책은 이러한 주체들의 행위가 지향해야 할 방향과 가치를 제시한다는 점에서 규범적 측면을 나타낸다. 즉, 기관과 개인이 ‘존재’의 차원이라면, 정책은 ‘당위’의 차원에서 교육의 자주성의 주체의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

1) 개인 및 기관 주체의 개념적 위치

대한민국에서 교육에 관한 가장 강력한 권한을 행사하고 있는 <교육부>는 그 개념적 위치가 1사분면과 4사분면 사이에 존재한다고 볼 수 있다. 이는 교육부가 교육 전문성보다는 행정 전문성을 기반으로 중앙집권적 교육권력을 행사하고 있기 때문이다. <교육청>은 교육의 여러 영역 중에서도 학령기 교육에 대한 전문성을 바탕으로 운영되며, 교육자치가 시행되고 있음에도 불구하고 교육부와 학교 사이에서 중간 관리자 역할을 수행하고 있어 3사분면과 4사분면 사이에 위치해 있다고 볼 수 있다.

한편, 최근 발족한 <국가교육위원회>는 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」의 목적에도 제시되어 있듯 교육정책이 ‘사회적 합의에 기반’하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 하기 위해 설립된 기구이다. 특히 <국가교육위원회>는 그동안 교육이 중앙집권과 자치분권, 전문성과 대중성의 균형을 고려하지 않음으로써 발생한 다양한 교육 문제들을 해결하기 위해 출범했으며, 이에 따라 그 개념적 위치는 이러한 모든 요소를 포괄하는 좌표의 중심부에 자리잡고 있다고 할 수 있다. <국가교육위원회>는 전문가와 시민 참여를 통한 새로운 교육거버넌스를 지향하고 있으나, 현재 정권 교체 과정에서 제도 설계의 책임이 새 정부로 이관되면서 당초 의도했던 역할을 충분히 수행하지 못하고 있는 실정이다(김용일, 2023: 308).

<교사>는 교육현장의 전문가이면서 동시에 국가공무원이라는 이중적 정체성을 가지고 있다. 또한 교육에 관한 전문성을 가지고 있지만, 동시에 일상적으로 학생과 학부모를 접하며 대중성을 지향하고 있는 주체라고 할 수 있다.

<학부모>는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회 참여와 2010년 이후 제정된 학부모회 조례를 통해 교육의 주요 주체로 부상하고 있다. 두 주체의 개념적 위치가 겹치는 것은 학교현장에서의 밀접한 상호작용과 잠재적 갈등 가능성을 동시에 보여준다.

2010년 광주광역시 「학생인권조례」를 시작으로 여러 시·도교육청에서 학생 인권 보장을 위한 제도적 노력이 이어지고 있으나, 여전히 교육의 가장 중요한 주체인 학생은 개인으로서도, 정책주체로서도 그 개념적 위치를 특정하기 어려운 상황이다. 이는 학생이 교육의 3주체 중 하나로 인정받고 있음에도 불구하고, 실질적인 권한 행사나 정책 참여가 제한적인 현실을 반영한다.

2) 정책 주체의 개념적 위치

<교육자치>는 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 전면 개정으로 주민직선 교육감 제도가 도입되면서 이중적 성격을 갖게 되었다. 모든 시민이 직접 선거를 통해 교육감을 선출한다는 점에서 ‘민중 통제(layman control)’의 원리를 실현하고 있으나, 동시에 교육감 출마 자격을 3년 이상의 교육경력이나 교육 행정경력으로 제한하고 있어 ‘전문적 리더십(professional leadership)’을 요구한다. 이러한 양면성으로 인해 <교육자치>는 2사분면과 3사분면 사이에 위치하게 되었다. 다만 실제 운영 과정에서는 장학사나 교육행정 전문가가 주도하는 경향이 강하게 나타나 3사분면에 더 가깝게 위치해 있다고 볼 수 있다.

<혁신학교>는 2009년 경기도를 시작으로 전국으로 확산되었으며, 지역사회와의 관계를 중시하지만 근본적으로는 교육 전문성에 기반한 공교육 정상화를 목표로 하고 있어(김민조, 2014: 79-80; 김훈호, 2021: 4) 3사분면에 위치한다고 볼 수 있다.

<마을교육공동체>와 <평생학습>은 교육이 전문가의 영역을 넘어 일상의 삶과 연결되어야 한다는 관점(강영택 외, 2012: 46; 양병찬, 2018: 147; 김용런, 2019: 22)에서 2사분면에 위치한다. 반면 <평생교육>은 자격을 갖춘 평생교육 사들이 주도하는 전문적 영역으로서 3사분면에 자리잡고 있다. 이러한 차이는 1998년 「평생교육법」 제정 과정에서도 드러났는데, 당초 제안된 「평생학습법」

시안이 교육부의 검토를 거치며 전문가 중심의 「평생교육법」으로 수정된 것이 대표적인 예이다(고영상, 2010: 6-7).

교육의 자주성을 둘러싼 각 주체들의 개념적 위치는 시대적 맥락과 사회적 인식의 변화에 따라 지속적으로 변화할 수밖에 없다. 교육의 자주성은 다양한 주체들의 역동적 관계 속에서 형성되고 발전하는 개념이기 때문이다. 따라서 교육의 자주성 개념 또한 사회 구성원들의 합의를 통해 끊임없이 재해석되고 재구성할 필요가 있다.

나. 주체와 이해당사자

‘주체’라는 단어는 ‘자주성’만큼이나 오해를 불러일으키기 쉬운 개념이다. 거버넌스 논의에서 자주 등장하는 주체(主體)는 글자 그대로 ‘몸의 주인’을 의미한다. 국어사전에서는 주체를 “어떤 일에 적극적으로 나서서 그 일을 주도해 나가는 세력” 또는 “어떤 사안을 담당하는 사람”으로 정의하고 있다. 대한민국은 민주공화국이며 모든 권력이 국민으로부터 나오기 때문에, 모든 국민이 주권자가 될 수 있으나 동시에 그 누구도 이를 배타적으로 소유할 수 없다.

개념적으로 ‘주체’는 독자적 존재로서의 의미를 강조하는 ‘entity’나 책임자를 의미하는 ‘principal’이 주로 사용된다. 특히 교장을 학교의 관리자이자 책임자라는 의미에서 ‘school principal’로 지칭하는 것은 주체의 책임과 권한을 강조하는 대표적 사례이다. 한편 다양한 주체가 수평적 권한을 가지고 참여하는 거버넌스 현장에서는 주체를 ‘stakeholder’, 즉 이해관계자 또는 이해당사자의 의미로 사용하기도 한다.

강인호(2005: 48)는 로컬 거버넌스 참여자들의 역할을 ‘고객으로서의 역할(stakeholder as customer)’, ‘투자자로서의 역할(stakeholder as owner or shareholders)’, ‘공동생산자로서의 역할(stakeholder as coproducer)’로 구분하며 stakeholder 개념을 사용하였다. 사전적 의미를 살펴보면, “어떤 일이나 사건의 이익과 손해에 직접적 또는 간접적으로 관계가 있는 사람”이라는 의미의 ‘이해관계자’보다는 “어떤 일이나 사건의 이익과 손해에 직접 관계가 있거나 관계한 사람”이라는 의미의 ‘이해당사자’가 주체의 개념에 보다 적합하다.

‘이해당사자’는 추상적인 ‘주체’보다 실천적인 개념이라 할 수 있다. 그러나 우리 사회는 이해관계를 직접적으로 표현하는 것을 기피하는 경향이 있어, ‘주체’라는 용어가 이해당사성을 우회적으로 표현하는 완곡어법으로 기능해 왔다. 학생, 교사, 학부모를 일반적으로 ‘교육의 3주체’라고 지칭하지만, 이들을 교육을 둘러싼 이해당사자로 인정하는 것에 대해서는 여전히 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황이다.

<헌법재판소> 판례를 통해서도 확인할 수 있듯이 교육이 가지고 있는 특수성만큼이나 민주주의의 원리 또한 교육에 있어서 절대 소홀히 할 수 없는 가치이다(89헌마88). 또한 안기성(1995: 21)의 주장처럼 교육의 자주성이 특정 집단의 배타적 권한이 되어서는 안 된다. 따라서 교육의 자주성 개념에서 ‘주체’를 ‘이해당사자’로 이해하는 것은 단순한 용어의 변화가 아니라, 교육의 민주성을 보장하고 다양한 교육 구성원들의 참여와 협력을 촉진하는 중요한 개념적 전환이 될 수 있다. 이는 교육의 자주성이 특정 집단의 독점적 권한이 아닌, 교육 공동체 전체의 민주적 참여와 책임을 통해 실현되어야 한다는 것을 의미하기 때문이다.

한수웅(2007: 37)은 교육의 자주성뿐만 아니라 ‘교육권’이란 용어도 그 주체가 누구인지에 따라 매우 다양한 의미로 사용되고 있으며, 교육당사자의 권리나 권한을 모두 동일한 용어로 표현하는 것은 혼동의 우려가 있으므로, 교육당사자별로 용어를 달리하여 국가의 교육권은 ‘국가의 학교교육권한’으로, 학부모의 교육권은 ‘부모의 자녀교육권’으로, 학생의 교육권(학습권)은 ‘학생의 자유로운 인격발현권’으로, 교사의 교육권(수업권)은 ‘교육의 자유’로 부를 것을 제안하기도 하였다.

5. 외국 교육법령과의 비교

교육의 자주성 개념에 대한 이해를 확장하고 그 의미를 보다 명확하게 이해하기 위하여 외국의 교육법령과 비교·검토하였다. 2018년 국회도서관에서 발행한 『세계의 헌법』을 통해 세계 여러 나라의 「헌법」에 제시된 교육 조항을 살펴본 결과, 교육의 자주성을 「헌법」에 제시한 것은 대한민국 교육제도가 가

지고 있는 특수성이라는 것을 확인하였다. 이는 교육과 관련한 다양한 논쟁이나 다툼이 있을 때마다 민주주의의 가치보다 교육의 자주성을 더 중요하게 언급해 왔던 대한민국의 교육 현실(강수돌 외, 2021: 93-94/166²²⁾; 최상훈, 2022: 70)을 고려할 때 매우 이례적인 결과라 할 수 있다.

본 연구에서는 세 그룹의 국가를 선정하여 비교 분석을 실시하였다. 첫째, 지리·문화적으로 가까운 아시아 국가인 일본과 대만이다. 이들은 한국과 함께 제2차 세계대전 이후 서구의 교육 법제를 수용하여 유사한 교육체계를 가지고 있다(고전, 2023: 3). 둘째, 해방 이후 대한민국 정부 수립과 교육자치제 도입에 큰 영향을 미친 미국, 그리고 초기 근대교육 체계 형성에 기여한 서유럽 3국(영국, 프랑스, 독일)이다. 셋째, 한국 교육 문제의 해결 대안으로 자주 언급되는 북유럽 3국(스웨덴, 덴마크, 핀란드)이다.

<표 III-23> 외국 교육법령의 특징 비교

국가		헌법에 제시된 교육 조항 특징	교육법령의 특징
인근국가	일본	• 1개 조, 2개 항에 교육에 관한 기본적 권리와 의무 제시	• 교육 헌법의 지위를 가지는 교육기본법 • 교육기본법에 교육의 자주성과 유사한 문구 제시
	대만	• 11개 조에 교육에 관한 세부 원칙 제시 • 공립뿐만 아니라 사립교육기관도 국가가 감독 • 교원 우대 조항 제시	• 민주와 운동을 통해 얻은 대만 사회의 정신이 「교육기본법」에 녹아 있음
서유럽	미국	• 교육은 주 정부에 위임	• 1945년 군정기에 일본과 대한민국에 미국의 교육자치제도 이식 • 국가적 위기에 대응하는 교육개혁 추진
	영국	• 불문헌법	• 1870년부터 필요에 따라 다양한 교육법 제정 • 지역사회와 학교의 역할 인식(2002년 교육법)
	프랑스	• 교육에 관한 내용은 법률에 위임	• 전통적인 법률을 바탕으로 새로운 법률 제정을 통해 필요한 교육제도 마련 • 교육의 기본적인 목표는 학생 지원 • 1905년 정교분리법을 통해 종교교육 금지
	독일	• 5개 조, 16개 항에 교육에 관한 권리와 의무, 국가의 역할을 나누어 제시 • 가족의 보호와 교육에 대한 가족의 의무 제시 • 학교에 대한 국가 감독권 제시 • 16개 지방정부 헌법에 세부적인 교육 조항 제시	• 지방정부에 교육에 관한 최고 권한인 교육고권 위임 • 학문의 자유는 헌법에 충실한 의무 안에서 허용 • 다섯 가지 영역의 수직적 구조로 이루어진 교육제도

22) 전자책 인용(인용쪽/전체쪽)

북유럽	스웨덴	• 1개 조, 단일 조항에 교육에 관한 기본 권리, 공공기관의 책임, 학문의 자유 제시	• 1946년 무상급식 실시 • 성인교육을 아우르는 교육법(Skollag) • 공립학교 및 유치원에서 종교교육 금지
	덴마크	• 1개 조, 단일 조항에 교육 권리와 부모, 후견인의 의무 제시 • 의무교육은 무상이나, 취학 의무는 없음	• 고등교육법과 교육법 분리 • 교육법은 학령기에서 평생교육을 포함 • 2010년 교육법을 통해 종교교육 금지
	핀란드	• 교육을 받을 권리와 대학과 교육기관에 관한 내용을 2개 조로 나누어 제시	• 1948년 학교급식법 제정 • 교육에 관한 구체적인 내용은 법률에 위임 • 학교교육과 평생교육의 경계 없음

※출처: 연구자 정리

<표 II-23>은 외국 교육법령의 특징을 비교한 것이다. 앞서 일본의 교육법령에 관해서는 「교육기본법」 제정 배경 및 개정 과정을 통해 살펴보았다. 대만은 「헌법」 제2장 ‘인민의 권리와 의무’와 제13장 ‘기본 국가 정책’에 교육에 관한 내용들을 총 11개의 조항으로 나누어 제시하고 있다. 대만 「헌법」 제21조에는 대부분의 국가가 「헌법」을 통해 제시하고 있는 교육에 대한 기본적인 권리와 의무를 규정하였으며, 제13장, 제5절 교육문화에 10개 조항을 통해 교육에 관한 내용들을 상세하게 제시해 놓았다. 또한 대만은 1999년 민주화 운동의 결과로 「교육기본법」을 제정하였는데, 이는 교육주체의 민주화, 교육기관의 다원화, 교육권력의 분권화, 교육의 중립화라는 입법정신을 담고 있다(고전, 2023: 5; 한상돈, 2017: 216-217).

미국은 교육을 연방정부의 ‘헌법적 과제’가 아닌 주정부의 ‘정책적 과제’로 제시하고 있다(김종철, 2003: 51-52). 대부분의 주 「헌법」은 교육 조항을 두고 있으나, 이는 주로 주 의회의 교육 정책결정권 및 감독권, 그리고 주 교육위원회나 주 교육감의 구성과 권한에 관한 내용을 다루고 있다(김종철, 2003: 57). 주 헌법에서는 교육의 전문성에 바탕한 자율보다는 정치적 통제의 필요성을 강조하여 주 의회에 교육 문제에 관한 광범위한 형성권을 부여하고 있다. 이는 미국이 교육을 국가 경쟁력과 안보의 관점에서 접근해 왔음을 보여준다. 1957년 소련의 인공위성 발사로 인한 이른바 ‘스푸트니크 쇼크(Sputnik Crisis)’는 미국 교육시스템에 대한 근본적인 재평가를 촉발했으며(Rudolph, 2002: 84-85), 1983년 국가교육우수위원회(National Commission on Excellence in Education)의 “A Nation at Risk” 보고서는 미국의 신자유주의 교육 개혁

의 기폭제가 되었다(Dworkin, 2007: 120).

영국은 성문헌법을 가지고 있지 않은 불문헌법 국가로서, 교육과 관련된 내용은 주로 시대적 필요에 따라 제정된 「교육법」을 통해 규정하고 있다. 1870년 「초등교육법」을 시작으로 1944년 「교육법」, 1988년 「교육개혁법」 등을 통해 교육 제도를 발전시켜 왔으며, 특히 2002년 「교육법」은 학교의 지역사회 내 역할을 강조하며 학교운영위원회의 권한을 강화하였다. 영국은 교육체계를 사회의 일부분으로 인식하여 교육행정을 일반행정과 통합한 교육자치 체제를 운영하고 있다(이병규, 2010: 67).

프랑스 「헌법」은 제34조에서 교육에 관한 기본원칙을 법률로 정하도록 규정하고 있을 뿐, 교육에 관한 구체적인 내용은 제시하지 않고 있다. 이는 1789년 프랑스 대혁명 이후 가장 먼저 공교육 제도를 확립한 프랑스가 교육의 중요성을 당연한 것으로 여겨 왔기 때문으로 볼 수 있다. 프랑스의 교육제도는 프랑스 혁명기에 그 뿌리를 두고 있으며, 중세의 계급질서에서 벗어나, 평등주의와 세속주의를 지향했던 계몽주의의 영향을 받아 추진되었다(Doyle, 2018: 63-64). 프랑스의 교육제도는 교육법전(code de l'éducation)을 통해 통합 관리되고 있으며, 1789년 대혁명 시기부터 현재까지 제정된 다양한 법률들을 근거로 하고 있다(박인수, 2007: 17). 특히 프랑스 교육제도의 가장 큰 특징은 교육의 주체를 '학생'으로 보고 학생의 성공적인 학업 수행 지원을 기본 목표로 삼고 있다는 점이다.

독일은 1949년 독일연방공화국(서독)을 수립할 때, 동독과의 통일을 고려하여 영구적인 성격의 「헌법(Verfassung)」 대신 임시적 성격의 「기본법(Grundgesetz)」이라는 명칭을 채택했다. 그리고 독일의 「기본법」은 1990년 통일 이후에도 여전히 실질적인 「헌법」 역할을 수행하고 있다(조재현 외, 2023: 8-9). 교육에 관한 사항은 연방정부의 「기본법」과 16개 주정부의 「헌법」을 통해 규정하고 있다. 「기본법」은 학문의 자유, 교육받을 권리, 교육에 관한 부모와 학교의 역할, 국가의 의무 등 기본권을 규정하고 있으며, 각 주의 「헌법」은 이를 토대로 더욱 구체적인 교육 조항들을 제시하고 있다. 대만과 함께 헌법에서 교육 조항을 가장 상세하게 다루고 있는 독일은 특히 「교육고권」²³⁾을 각

23) 교육고권(教育高權)은 교육에 관한 국가의 최고 권한과 책임을 의미함.

주에 부여함으로써 지역의 특성을 반영한 교육제도를 발전시킬 수 있도록 하였다(이시우, 2009: 90; 조재현 외, 2023: 8-9).

북유럽 3국은 교육을 복지의 관점에서 접근하고 있다는 특징이 있다. 이들은 1930년대 대공황을 겪은 후 자유주의 경제에서 계획경제로 전환하였고, 사회 주요 계층 간의 정치적 합의를 이루는 새로운 전통을 확립하였다(김병찬, 2011: 84). 특히 스웨덴과 핀란드는 ‘노사정 대타협’을 통해 경제 위기와 사회 문제를 해결해 왔으며, 이러한 사회적 합의 전통은 교육 정책과 제도 형성에 중요한 영향을 미쳤다(Lammi-Taskula 외, 2011: 2-3; 서현수, 2017.11.23.).

스웨덴의 「헌법」은 제18조에서 무상 기본교육과 연구의 자유에 대한 기본적인 내용만을 제시하고 있으며, 국가 및 지방자치단체가 관할하는 교육 관계 법률은 크게 두 가지로 분류된다. 하나는 대학을 중심으로 교육 및 연구를 규정하고 있는 「고등교육법(Högskolelag)」이고, 다른 하나는 학령기 교육뿐만 아니라 성인을 대상으로 하는 평생교육까지 아우르는 「교육법(Skollag)」이다(노기호, 2013: 39-40). 1946년 무상급식 실시, 2010년 종교교육 금지 등 평등과 세속주의 원칙에 기반한 교육정책을 추진해왔다.

덴마크는 1849년 민주헌법 제정 전후에 지대한 영향을 미쳤던 ‘그룬트비(Nikolai Frederik Severin Grundtvig)’의 평민교육사상이 사회적 합의의 토대가 되어 전 연령대에 걸쳐 제공되는 교육의 영역에서 성숙한 시민을 기르기 위한 노력으로 이어지고 있다(정해진, 2022: 184-185). 덴마크는 「헌법」 제76조에서 무상교육을 받을 권리와 함께, 공립학교 취학이 반드시 의무가 아님을 명시하고 있으며, 교육이 개인의 의무가 아닌 권리로 인식되고 있다(윤성현, 2013: 21).

핀란드 교육은 <OECD(경제협력개발기구)>가 주관하는 PISA(국제학업성취도평가, Programme for International Student Assessment)에서 한국과 더불어 우수한 성적을 거두면서 세계의 주목을 받기 시작했다. 2000년 처음으로 실시된 PISA에서, 핀란드는 읽기에서 세계 1위를, 한국은 과학에서 1위를 했다. 수학에서 한국이 2위, 핀란드가 4위를 해 전체적으로는 한국이 더 좋은 성적을 냈지만, 세계의 이목은 핀란드에 쏠렸다. 한국은 사교육비 부담이 높고 학생들이 고된 학습 노동을 하는데 반해, 핀란드 학생들은 적은 학습 시간과

공교육만으로 일궈낸 성과였기 때문이다(진명선, 2016.8.18.). 핀란드는 「헌법」 제16조와 제123조에서 교육을 받을 권리와 교육기관에 관한 내용을 규정하고 있으며, 특히 학령기 교육과 평생교육의 경계가 없는 유연한 교육체계를 운영하고 있다는 점이 특징적이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 각국의 교육법령은 그 나라의 역사적 경험과 사회적 맥락에 따라 다양한 형태로 발전해 왔다. 대만과 독일은 「헌법」에 상세한 교육 조항을 두고 있으나 교육기관에 대한 국가의 감독을 강조하고 있으며, 영국은 지역사회와 연계된 교육을 지향하고 있다. 프랑스는 학생 중심의 교육을, 북유럽 국가들은 교육복지 실현에 중점을 두고 있다. 이처럼 세계 여러 나라의 교육법령을 비교·검토해 보았을 때, 교육의 자주성을 헌법적 가치로 규정하고 있는 것은 대한민국 교육제도가 가지고 있는 고유한 특징임을 알 수 있다.

IV. 교육의 자주성을 둘러싼 쟁점

본 장에서는 지방교육자치제도와 교육 3대 원리 간의 상호 연관성, 그리고 전교조 창립, 역사교과서 국정화 등 교육의 자주성과 관련한 사건들을 중심으로 교육의 자주성 개념이 어떻게 해석되고 적용되어 왔는지 분석하였다. 이러한 분석을 통해 교육의 자주성을 둘러싼 쟁점들을 다양한 관점으로 고찰하였다.

1. 지방교육자치제도를 둘러싼 쟁점

교육의 자주성과 관련된 지방교육자치제도의 쟁점을 고찰하기 위하여 KCI 등재 학술 논문을 수집하여 분석하였다. 먼저 ‘교육의 자주성’을 키워드로 수집한 142편의 논문을 <교육학>, <법학>, <사회과학>, <행정학>, <종교학>의 5개 주제 분야로 통합하였는데, 그 결과는 <표 IV-24>와 같다.

<표 IV-24> 학술 논문 주제 통합 결과

주제 통합	KCI가 분류한 주제 분야	비고
교육학	교육학, 교육학일반, 교과교육학, 기타교육학, 교육철학/사상, 교육행정/경영학, 기타감성과학, 역사교육	8개 항목 통합
법학	헌법, 공법, 기초법, 법학, 법학일반, 법학교육, 기타법학, 법해석학, 행정법	9개 항목 통합
사회과학	사회과학일반, 기타사회과학, 기타사회과학일반, 기타인문학, 역사학, 철학	6개 항목 통합
행정학	행정학, 도시/지방행정, 정책학, 지역개발, 학제간연구	5개 항목 통합
종교학	교회법, 기타기독교신학, 원불교학, 학제간연구	4개 항목 통합

※출처: 연구자 정리

수집한 학술 논문을 분야별로 분류해 본 결과, <교육학>의 관점에서 교육의 자주성을 고찰한 논문이 62편으로 가장 많았으며, <법학>의 관점에서 연구된 논문도 61편에 달했다. 이를 통해 교육의 자주성에 관한 연구가 주로 교

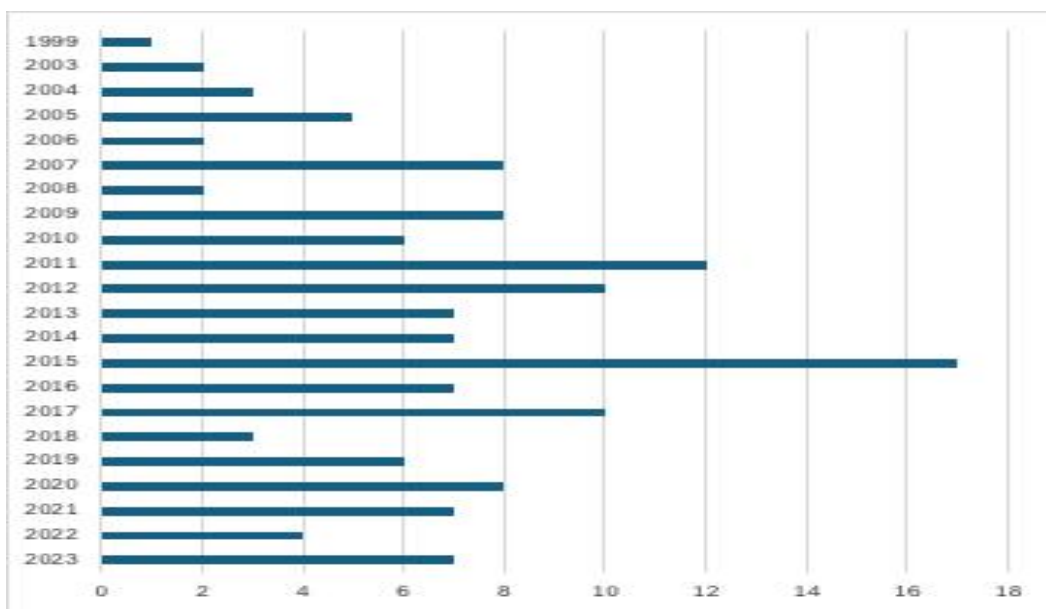
육학과 법학의 관점에서 이루어졌음을 알 수 있었다. 이 외에도 <사회과학> 분야 10편, <행정학> 분야 6편, <종교학> 분야 3편 등 「헌법」에 제시된 교육의 자주성이 교육 및 법령의 영역을 넘어 사회 전반에 어떤 영향을 미치고 있는지 연구한 논문도 19편이 있었다. 교육의 자주성으로 검색한 학술 논문들을 주제 분야별로 분류한 결과는 <표 IV-25>와 같다.

<표 IV-25> 주제 분야에 따른 학술 논문 분류 결과

	교육학	법학	사회과학	행정학	종교학
논문 수	62	61	10	6	3

※출처: 연구자 작성

KCI는 1980년 이후에 발행된 논문에 대한 연도별 집계를 제공하며, 1980년 이전에 발행된 논문도 총 320편을 수록하고 있다. KCI를 통해 수집한 최초의 논문은 1999년 신현직의 “교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리”로, 이후 논문의 발행 수는 점차 증가하는 추세를 보였다. [그림 IV-3]은 ‘교육의 자주성’ 관련 학술 논문의 연도별 발행 추이를 그래프로 나타낸 것이다.



[그림 IV-3] 교육의 자주성 관련 학술 논문 발행 추이

KCI를 통해 수집한 ‘교육의 자주성’ 관련 학술 논문의 발행 추이를 살펴보면, 1999년부터 2023년까지 꾸준히 연구가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 특히 2015년에는 17편으로 가장 많은 논문이 발행되었으며, 2011년과 2012년에도 각각 12편, 10편으로 높은 발행 빈도를 보였다. 2006, 2008, 2018년 상대적으로 적은 수의 논문이 발행되었지만, 전반적으로 2000년대 중반 이후부터 연간 5~8편 정도의 논문이 꾸준히 발행되고 있어, 교육의 자주성에 대한 학계의 관심이 지속적으로 유지되고 있음을 알 수 있다.

KCI를 통해 수집한 학술 논문들을 살펴보면 교육의 자주성이 교육과 관련한 다양한 관점의 연구에서 논의되어 왔음을 확인할 수 있다. 교육의 자주성이 어떠한 연구에 등장하고 있는지를 파악하기 위하여 연구 주제와 그 빈도를 분류하였다. <표 IV-26>은 수집된 학술 논문의 제목, 주제어, 초록을 바탕으로 교육의 자주성과 관련한 주요 연구 주제를 분류한 결과이다.

<표 IV-26> 학술 논문 142편의 연구 주제 분류

No.	연구 주제	논문 수	세부 내용
1	지방교육자치	64	교육감(22), 교육의원 · 교육위원회(6), 일반자치와의 관계(4) 등
2	교육법령	13	헌법(4), 판례연구(2), 외국의 사례 연구 등
3	교권	11	교사의 교육권(5), 정치 기본권(5) 등
4	사립학교	10	자주성과 공공성(3), 종교사학(3), 사립학교법, 사립대학, 사학분규, 인사권
5	교과서	8	국정교과서(4), 교과서 검인정 제도(3) 등
6	교육과정	6	교육과정에 관한 연구
7	대학의 자율성	5	대학의 자율성에 관한 연구
8	정치적 중립성	5	교육의 정치적 중립성에 관한 연구
9	교육기본권	3	교육기본권에 관한 연구
10	교육의 3요소	3	교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성에 관한 외국 사례(2)와 법리(1) 연구
11	국가교육위원회	3	국가교육위원회에 관한 연구
12	학교자치	2	학교자치에 관한 연구
13	기타	9	학교폭력, 지방대학 육성, 조선교육자협회 등에 관한 연구
계		142	

※출처: 연구자 정리

교육의 자주성과 관련한 연구 주제 중 가장 많이 다루어진 주제는 지방교육 자치에 관한 연구로, 총 64편의 논문이 수집되었다. 이 중 22편은 교육감 선출 제도의 근거, 방식, 문제점 등을 분석한 연구였다. 이는 전체 논문의 약 38%를 차지하는 수치로, 교육감, 교육위원, 교육위원회, 일반자치와의 관계 등이 주요 연구 대상이었음을 알 수 있었다. 그 외 교육법령(13편), 교권(11편), 사립학교(10편) 관련 연구가 뒤를 잇고 있으며, 교과서, 교육과정, 대학의 자율성 등 다양한 주제들도 연구되고 있음을 확인할 수 있다. 그 외 교육의 전문성·자주성·정치적 중립성에 관한 연구, 국가교육위원회, 학교자치 등 교육의 자주성이 다양한 분야와 관점에서 연구되고 있다는 것을 알 수 있다.

교육의 자주성은 교육자치제도의 주요한 헌법적 근거 중 하나이다(2002헌마 4). 문헌 분석 결과 교육의 자주성과 관련하여 학술 논문에서 가장 비중 있게 다루어진 주제가 교육자치였으며, 본 장의 3절에서도 살펴보았지만, 교육의 자주성과 관련한 신문 기사에서도 국정교과서(94회) 다음으로 많은 77회 언급될 만큼 교육의 자주성은 교육자치와 밀접한 관련성을 보였다. 학술 논문을 수집하여 분석한 결과를 바탕으로 교육자치의 제도적 발전 과정을 살펴보고, 일반 자치와의 관계 및 그 범위를 중심으로 쟁점을 분석하였다.

가. 지방교육자치의 진행 과정

대한민국의 교육자치제도는 1952년 미군정의 영향으로 시작되어 내무부와의 갈등을 거치다가 1962년 5·16 군사 쿠데타로 인해 폐지되었다. 이후 1963년 제5차 개헌과 「교육법」 개정으로 지방교육행정기구를 일반행정기관과 분리, 개편하고 시·도 교육위원회를 구성하면서 부활하였다. 이 시기 교육위원회는 합의제 집행기관의 성격을 가졌으며, 교육감은 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하는 방식을 취했다. 그러나 이러한 구조는 매우 형식적인 수준의 교육자치에 그쳤으며, 실질적인 자치와는 거리가 있었다(김용, 2010: 18).

1991년, 「지방교육자치에 관한 법률」 제정을 통해 실질적인 지방교육자치가 30년 만에 재개되었다. 이 법은 기존 「교육법」에 규정되어 있던 지방교육자치 관련 조항을 분리하여 독자적인 법률로 제정한 것이다. 가장 주목할 만한 변

화는 교육위원과 교육감의 선출 방식이었다. 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위한 교육위원회가 설치되었고, 교육위원은 학교운영위원회에서 선출하며, 교육감은 교육위원회에서 선출하도록 하였다. 이로 인해 교육위원회는 합의제 집행기관에서 위임형 의결기관으로 성격이 바뀌었고, 교육감은 교육위원회의 사무장에서 독임제 집행기관으로 위상이 격상되었다(송기창, 2015: 110). 1995년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정을 통해 교육위원 출마 자격 기준이 조정되었다. 기존에는 교육경력이나 교육행정경력이 15년 이상인 자에게만 자격을 부여했으나, 개정 후에는 경력 요건이 10년으로 축소되었다. 이는 교육자치에 있어 전문성 기준을 다소 완화하고 참여 기회를 확대하려는 시도였다고 볼 수 있다(송기창, 2015: 114).

2006년에는 「지방교육자치에 관한 법률」이 전면 개정되면서 더 큰 변화가 이루어졌다. 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두고, 시·도의회위원과 교육위원으로 구성하되 교육위원이 과반수가 되도록 규정했다. 또한 교육감의 독임제 집행기관 성격은 유지하면서 선출방법을 학교운영위원회에 의한 간선제에서 주민직선제로 전환하였다. 이는 교육자치에 있어 주민 참여와 민주적 정당성을 강화하는 중요한 전환점이 되었다(송기창, 2015: 110).

나. 지방교육자치의 원리

교육자치제도를 처음 도입한 미국의 경우, 시민들이 교육행정의 대표를 직접 선출하는 민중 통제(layman control)로 인해 발생하는 다양한 문제를 보완하기 위해 전문적 리더십(professional leadership)을 도입했다. 또한 전문적 리더십이 전문가 독재로 이어지는 것을 방지하기 위해 민중 통제와 전문적 리더십이 상호 견제와 균형을 이루도록 노력해 왔다(김용, 2011: 98-99).

반면 대한민국은 교육감을 직접선거로 선출함으로써 외형적으로는 민중 통제의 원리를 채택한 것으로 보이나, 「헌법」에 명시된 교육의 자주성과 전문성 조항으로 인해 실질적으로는 전문적 통제와 전문적 리더십이 강하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 이는 여전히 교육감을 시민의 대표가 아닌 교육전문가를 대표하는 자리로 인식하는 경향에서 비롯된다. 이러한 이중적 구조는 교육자

치의 본질과 방향에 대한 지속적인 논쟁으로 이어지고 있다.

교육자치의 부활과 교육감 직선제는 중앙정부와 교육행정기관이 주도해 온 교육정책에 주민들의 민주적 참여 기회를 확대했다는 데 그 의의가 있다. 그러나 동시에 교육에 관한 전문성이 부족한 일반행정과 교육 전문성을 중심으로 운영되는 교육행정 사이의 갈등이 심화되는 부작용도 나타나고 있다. 이광윤 외(2003: 242)는 교육자치를 일반자치와 분리·운영하고 있는 대한민국의 교육제도가 대륙형도 미국형도 아닌 제3유형에 해당한다며 한국형으로 정착시켜 불만하다고 주장했지만, 입장에 따라 학생을 돌봄과 교육의 대상으로, 학부모를 유권자와 민원인으로 분리해 인식하는 현재의 이원화된 행정 구조는 교육자치와 일반자치의 조화를 방해하는 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

다. 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 그 동안의 논의(김명환, 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)를 다시 검토해 볼 필요가 있다.

이기우(2011: 55)는 지방행정과 지방교육행정체제를 이원적으로 구성해야 하는 헌법적 근거가 희박하다고 주장하였다. 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 일반행정기관으로부터 분리하여 독립적으로 운영하는 나라보다 양자를 일원적으로 운영하는 나라가 더 많다고 주장했다(이기우, 2011: 55).

반면 <표 IV-27>을 통해서도 알 수 있듯, 대부분의 학자들은 교육자치가 일반자치와 분리·독립되어야 한다고 주장하고 있다.

<표 IV-27> 다양한 학자들의 교육의 자주성 해석

학자	내용
권영성	교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정권력에 의한 교육통제가 배제되어야 한다는 의미. 그 확보방안으로서 교사의 교육시설설치자 및 관리자로부터의 자유, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제, 교육관리기구(특히 교육위원과 교육감)의 공선제의 실현 제시.
안기성	교육이 정치권력이나 기타의 간섭없이 그 전문성과 특수성에 따라 독자적으로 교육 본래의 목적에 기하여 조직, 운영, 실시되어야 하는 것. 이를 위한 제도로서 지방교육자치제, 일반행정으로부터의 교육재정의 분리, 교원 및 교육공무원의 정치적 중립 등이 실효적 보장되고 있음.
이천수	적극적으로는 교육이 본래의 목적에 따라 본질적 기능을 다하도록 독자적으로 조직, 운영, 실시되어야 한다는 의미, 소극적으로는 정치권력이나 그 밖의 세력에 의한 간섭을 배제해야 한다는 의미. 보장방법으로서 교육자의 교육 조직 및 운영에의 참여, 교육의 내용과 방법에 대한 외부 간섭의 배제 등 제시.
김철수	헌법상의 교육의 자주성, 전문성 등의 보장을 교육자치제의 제도보장으로 파악.
허영	교육기관의 자유, 교육환경의 자유를 보장함으로써 교육의 자주성과 전문성 등이 보장.

*출처: 신현직(1999: 155)을 바탕으로 연구자 정리

특히 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 그 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 학생 수가 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 교육에 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) 교

육위원회를 지지하고 있다. 그런데, 단체장 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).

교육자치와 일반자치의 관계 문제는 미국, 일본의 사례와 더불어 앞서 2장에서 살펴본 바처럼 5·16 쿠데타 이후 교육자치제도가 폐지되었던 2년여의 기간 동안 드러났던 다양한 폐단을 참조할 필요가 있다. 특히 교육자치가 일반자치에 통합되었던 시기의 경험은 교육의 자주성 훼손이 단순히 이론적 우려가 아닌 현실적 위험이었음을 보여주었다. 이러한 맥락에서 교육자치제도의 헌법적 근거가 되는 교육의 자주성에 대한 보다 폭넓고, 심도 있는 사회적 논의가 요구된다.

반면, 교육의 특수성만을 강조하며 교육자치를 일반자치와 분리하여 운영하는 것은 계몽주의가 지닌 이분법적 한계, 즉 교육을 순수한 이성의 영역으로 격상시키고 현실의 맥락으로부터 분리하여 이상화하려는 경향을 답습할 우려가 있다. 오히려 교육의 자주성은 사회와의 단절이 아닌 사회 안에서 적극적인 상호작용을 통해 논의될 필요가 있다.

한편, 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.

라. 교육자치의 범위를 둘러싼 쟁점

현재 직선제로 교육감을 선출하는 교육자치는 광역자치단체 범주의 교육자치에 한정되어 있다. 교육청 체제에서 교육장을 직선으로 선출하더라도 기초자치단체 범주의 교육자치라고 보기는 어려운데, 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 교육당사자들의 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 학교구성원 간의 대화를 통해 스스로 결정하고 추진하기보다는 상급 행정관청의 지시에 소극적으로 순응하는 경향이 있다고 지적했다. 이는 역사적으로 교육이 정치나 일반 행정 권력에 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.

결국 교육자치의 범위 문제는 상향식(학교 중심)과 하향식(교육행정 중심)이라는 이분법적 접근을 넘어, 각 단위의 고유한 역할과 기능을 인정하는 수평적 관계 설정이 필요해 보인다. 그룬펠트(Deborah Grunfeld, 2023: 115/338)가 『수평적 권력(Horizontal Power)』을 통해 지적했듯이, 수직적 위계질서에 기반한 전통적 권력 관계는 구성원들의 자율성과 창의성을 제한하며, 진정한 협력을 방해한다. 따라서 교육자치를 권력의 상하관계가 아닌 서로 다른 역할 수행자들 간의 수평적 협력 관계로 재구성하기 위해서는 교육의 자주성 개념의 재해석이 반드시 필요하다.

2. 「헌법」에 제시된 교육 원리를 둘러싼 쟁점

현행 대한민국 「헌법」 제31조 제4항에는 ‘교육의 자주성’만 제시되어 있는 것이 아니다. 1963년 제5차 개헌을 통해 교육의 자주성과 함께 교육의 ‘정치적 중립성’이, 1980년 제8차 개헌에는 ‘교육의 전문성’이, 그리고 1987년 제9차 개

헌에는 ‘대학의 자율성’이 추가로 제시되었다. 대학의 자율성은 그 주체를 대학으로 명시했다는 점과, 교육의 3대 원리와 달리 쿠데타가 아닌 시민혁명 이후의 개헌 과정에서 제시되었다는 점에서 다소 차이가 있다.

강영웅(1984: 257)은 교육의 자주성과 교육의 정치적 중립성은 상호불가분의 관계에 있다고 주장하였다. 즉, 교육의 중립성이 보장되려면 교육의 자주성이 있어야 하고, 교육의 자주성이 보장되려면 정치적 중립성이 확보되어야 한다는 것이다. 조석훈(2015: 302)은 교육의 정치적 중립성은 교육의 자주성과 동일 차원에 속하기보다는 자주성과 민주성의 조정 기제로서의 성격을 갖는다고 보았다. 그렇기 때문에 교육의 정치적 중립성은 교육의 의미 탐구 속에서 소멸되며, 독자적인 정체성을 가질 수 없다고 주장했다. 손희권(2004: 104)은 <헌법재판소>가 교육의 자주성을 「헌법」 제31조 제4항에 규정된 다른 원칙들과 함께 정의함으로서 교육의 자주성과 다른 원칙들 간의 관계를 오히려 모호하게 만들었다고 주장했다. 외부세력에 국회를 포함시킬 경우 교육의 자주성은 교육제도 법률주의와 충돌할 수 있다는 것이다. 본 절에서는 관점에 따라 다양하게 해석되고 있는 교육의 전문성과 교육의 정치적 중립성이 교육의 자주성과 어떠한 관계를 맺어 왔는지 살펴보았다.

가. 교육 3대 원리 간의 상호 연관성

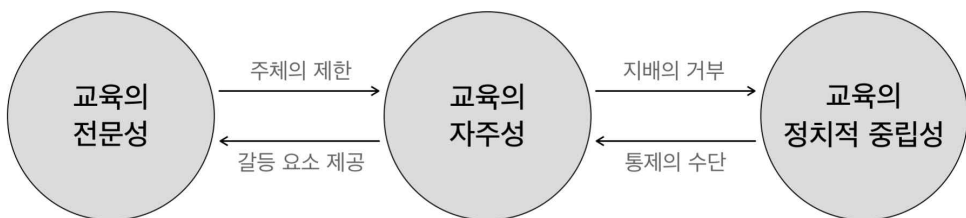
고전(2018b: 16)은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 교육입법과 교육행정, 교육재판의 준거가 되는 교육상의 도리(道理)이자 동시대인들의 교육에 대한 정의감정 및 교육원리인 교육조리라고 보았다. 「헌법」에 교육의 자주성, 정치적 중립성, 그리고 교육의 전문성이 제시된 이후로 이 3개의 개념은 대한민국에서 교육을 설명하는 3대 원리로 확고하게 인식되었다. 이러한 교육의 3대 원리는 각각 독립적인 의미를 가지면서도 서로 밀접하게 연관되어 있다.

교육의 정치적 중립성은 1949년 제정된 구 「교육법」 제5조²⁴⁾를 통해 언급된

24) 교육은 교육본래의 목적에 기하여 운영 실시되어야 하며 어떠한 정치적, 파당적 기타 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다. 국립 또는 공립의 학교는 어느 종교

후, 5·16 군사 쿠데타 이후 단행했던 제5차 개정 「헌법」에 교육의 자주성과 함께 제시되었다(박대권 외, 2020: 369). 그리고 교육의 전문성은 12·12 군사 쿠데타 이후 제8차 개헌 과정에서 추가로 제시되었다. 공교롭게도 「헌법」이 제시한 교육의 3대 원리 모두 정상적인 정권 이양이 아닌 군사 쿠데타 이후 실시했던 「헌법」 개정을 통해 추가된 것이다. 이는 쿠데타 정권이 정치적 정당성을 확보하기 위해 여론 영향력이 큰 교육계의 요구를 수용한 결과였는데, 실제로 교육의 자주성과 정치적 중립성은 이미 4·19 혁명 이후 단행되었던 제4차 개헌 당시 <대한교육연합회>가 개정 「헌법」에 포함할 것을 요구하였으나(조선일보, 1960.5.1.) 받아들여지지 않았고, 교육의 전문성은 제8차 개헌 과정에서 교원 우대 조항과 함께 개헌 「헌법」에 포함되어야 한다는 <대한교육연합회>와 <서울시교육회>의 주장에서 비롯되었다(경향신문, 1980.1.23.; 경향신문, 1980.1.30.; 조선일보, 1980.3.4.).

교육의 자주성, 교육의 정치적 중립성, 그리고 교육의 전문성은 6·10 민주화 항쟁 이후 제9차 개헌 「헌법」을 통해 제시된 대학의 자율성과는 다른 역사적 배경을 통해 「헌법」에 제시되었다고 할 수 있다. 여기에서는 교육의 전문성과 정치적 중립성이 교육의 자주성과 어떠한 개념적 연관성이 있는지에 관해서만 논의해 보도록 하겠다. [그림 IV-4]는 교육을 둘러싼 세 개의 개념을 도식으로 표현한 것이다.



[그림 IV-4] 교육 3대 원리 간의 관계

를 위한 종교교육을 하여서는 아니된다.

먼저 1963년 제5차 개헌 「헌법」에 교육의 자주성과 함께 제시된 교육의 정치적 중립성과의 관계를 살펴보자. 1950년대는 형식적 민주주의 위에서 이승만의 1인 독재 체제 유지를 위한 적극적인 선거개입이 이뤄졌던 시기였다. 즉, 교육은 정치 권력에 완전히 종속되어 있었다고 할 수 있다(박대권 외, 2020: 354). 일제 강점기, 일본 제국주의의 교육지침인 ‘교육칙어’에 기반한 「조선교육령」에 이어(고전, 2017: 3), 해방 이후에도 여전히 교육이 정치 지배의 도구로 이용되자 교육계는 교육의 자주성과 더불어 교육의 정치적 중립성이 「헌법」을 통해 보장되어야 한다고 요구하였다(지배의 거부). 하지만 그러한 입법 취지와는 무관하게 현재 교육의 정치적 중립성은 교사로 하여금 인간이 누려야 할 정당한 정치 기본권을 통제하기 위한 수단으로 사용되고 있다(통제의 수단).

이는 교육을 정치로부터 완전히 분리하려는 시도로, 교육과 정치의 복잡한 관계를 지나치게 단순화시키는 접근이다. 이러한 접근은 사회가 요구하는 정치의 역할과 교육의 기능 모두를 무력화시킬 우려가 있다. 조석훈(2015: 306)은 교육의 정치적 중립성에 대한 법적 해석을 두 가지 관점으로 구분했다. 하나는 중립의 문제를 일으킬 수 있는 주제를 공공 영역에서 배제하는 ‘배제 중립(exclusive neutrality)’이고, 다른 하나는 논쟁거리를 제거하지 않는 대신 서로 다른 주장들 간의 민감한 균형(sensitive balancing)을 중시하는 ‘포함 중립(inclusive neutrality)’이다. 또한 교육의 정치적 중립성은 교육의 자주성과 정치적 민주성 사이의 조정 기제로 파악할 때 ‘포함 중립’의 관점이 가능하다고 보았다. 기존의 주류 관점처럼 교육의 정치적 중립성을 단순히 교육의 자주성을 옹호하는 것으로만 이해하면, ‘배제 중립’만이 지지될 뿐 ‘포함 중립’의 가능성은 배제된다는 것이다.

한편 김용(2011: 105)은 김종철(1982), 김용일(2009), 이기우·하승수(2007), 그리고 일본의 ‘쓰보이 요시미(坪井由實, 2009)’ 등의 연구를 인용하며 한국뿐만 아니라 일본에서도 교육의 정치적 중립성의 중요성이 강조되어 왔으나, 최근 이에 대한 재검토 필요성이 제기되고 있다고 소개했다. 대한민국 「헌법」에 제시된 교육의 정치적 중립성 또한 교육과 정치를 기계적으로 분리하는 ‘배제 중립’이 아닌, ‘포함 중립’의 관점에서 재해석할 필요가 있다. 즉, 교육의 정치

적 도구화를 경계하되, 교육이 지닌 사회적·정치적 책임을 다할 수 있는 방향을 모색해야 한다.

다음으로 교육의 자주성과 1980년 제8차 개헌 「헌법」에 제시된 ‘교육의 전문성’과의 관계를 살펴보자. 교육의 전문성은 교육의 특수성으로 인해 교육정책의 수립 및 집행은 교육전문가가 담당하고 적극적으로 참여해야 하는 의미로 이해할 수도 있지만(김갑석, 2019: 9), 교육의 자주성과 결합하면 교육의 자주성의 주체를 전문가로 제한하거나, 심할 경우 교육을 독점하기 위한 시도로까지 보여질 수 있다(주체의 제한).

윌슨(Wilson)은 정책비용(policycost)과 정책이익(policybenefit)이 전체 국민으로 분산되는지, 아니면 특정집단에 집중되는지에 따라 공공정책을 [그림 IV-5]처럼 4가지 유형으로 구분하였다(전진영, 2009: 39).

		정책비용의 분산	정책비용의 집중
정책편익의 분산		다수주의 정치	기업가 정치
	정책편익의 집중	고객 정치	이익집단 정치

[그림 IV-5] 윌슨의 정책유형 분류(Wilson, 2001: 441)

‘정책비용’은 정책 채택으로 인해 특정 사람이나 집단이 감당해야 하는 금전적·비금전적인 부담(burden)을 의미하며, ‘정책이익’이란 정책 채택으로 인해 사람들이 향유하는 금전적·비금전적 만족(satisfaction)을 이르는 용어다(전진영, 2009: 39).

윌슨의 정책유형 분류를 제8차 개헌 과정에서 교육의 전문성이 포함된 사례에 대입해 분석해 보면, 먼저 교육의 전문성은 국민 전체가 아닌 특정집단(대한교육연합회와 서울시교육회)의 요구에 의해 포함되었으며, 이는 정책 결정 과정에서 특정 집단의 영향력이 집중된 사례로 볼 수 있다. 비록 직접적인 금

전적 비용은 아니지만, 교육 정책 결정권의 편중이라는 측면에서 일반 국민들에게 부담으로 작용할 수 있기 때문이다.

다음으로 「헌법」에 교육의 전문성을 제시한 것이 모든 국민의 만족으로 이어졌는지, 아니면 특정집단의 만족에 그쳤는지를 살펴보면 ‘정책편익’ 또한 교육전문가들에게 집중되었다고 볼 수 있다. 교육 정책 결정에 있어 전문가들의 권한이 강화되는 결과를 가져왔기 때문이다.

즉, 윌슨의 ‘정치적 비용 편익분석 모형’에 따르면 교육의 전문성이 「헌법」에 제시된 것은 표면적으로는 ‘다수주의 정치’를 지향하는 것처럼 보였을지 모르지만, 결과적으로 ‘이익집단 정치’로 이어졌다고 볼 수 있다. 이는 비용과 편익이 모두 특정 집단에 집중된 경우로, 윌슨이 분류한 다른 정책 유형인 ‘기업가 정치(비용은 분산, 편익은 집중)’나 ‘고객 정치(비용은 집중, 편익은 분산)’와는 다른 양상을 보인다.

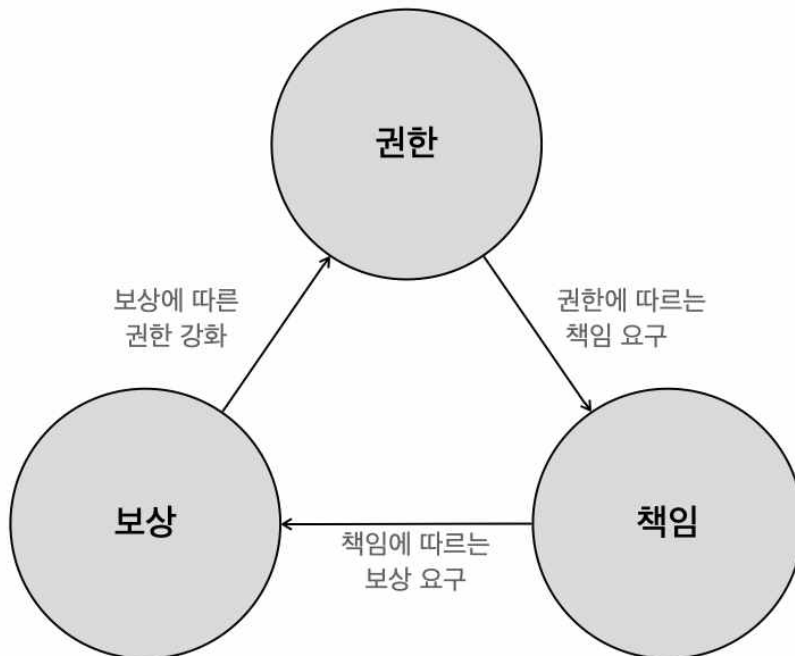
이러한 ‘이익집단 정치’는 교육의 자주성을 둘러싼 갈등 요소를 제공하게 되었다. 즉, 교육 정책 결정 과정에서 일반 학부모나 학생들의 의견이 배제되거나, 교육 현장의 실질적 요구와 괴리된 정책이 수립될 가능성이 높아졌음을 의미한다. 또한, 교육전문가들의 권한 강화로 인해 교육의 다양성이 제한되거나, 새로운 교육 방식의 도입이 어려워지는 등의 문제가 발생했다. 결과적으로 ‘교육의 전문성’은 교육의 자주성의 주체를 교육전문가로 제한함으로써 교육의 자주성을 둘러싼 주체 간 갈등 요소로 작용하게 되었다(갈등 요소 제공).

나. 전문성이 가지고 있는 양면성

교육의 자주성이 일제 강점기에서 벗어난 후 독재 정권의 부당한 교육 지배를 거부하기 위한 필요에서 비롯되었던 것처럼, 교육의 전문성은 교육전문가들이 자신들의 전문적 소양을 바탕으로 교육을 더 효율적으로 운영할 수 있다고 주장하면서 제기되기 시작했다. <헌법재판소>는 교육활동이 해당 분야의 전문적 지식뿐만 아니라 인간의 성장과 발달, 행동심리, 정신건강과 위생, 학생의 욕구 등에 관한 교육영역 고유의 전문적 지식을 필요로 하며, 고도의 자율성과 사회적 책임성이 요구된다고 보았다(89헌가106).

하지만 의도와는 무관하게 지나친 전문성의 강조는 관료제의 고착과 전문가의 지배라는 도착(倒錯)적 결과로 이어졌다. 일리치(Ivan Illich)는 『전문가들의 사회(Disabling Professions)』를 통해 전문성이 지배하는 사회의 문제점을 지적하기도 했다. 일리치는 오늘날 사람들의 필요를 만들어내고 판정하고 충족하는 일을 도맡고 있는 전문가 집단이 실은 새로운 종류의 카르텔이며, 교육 전문가들은 무엇을 배워야할지 사회에 지시하고 있다고 주장했다(Illich, 2015: 18-19).

[그림 IV-6]은 전문성을 구성하는 3가지 요소인 권한, 책임, 보상의 관계를 도식화한 것이다. 이 그림은 전문성이 어떻게 자기강화적 순환 구조를 형성하는지 보여준다. 권한의 부여는 책임을 수반하고, 이에 따른 보상의 확대는 다시 권한의 강화로 이어진다. 이러한 순환 구조는 루만이 지적한 ‘작동적 폐쇄(operational closure)’의 한 형태로 볼 수 있다.



[그림 IV-6] 전문성의 3요소

루만은 『사회의 교육체계(Das Erziehungs-system der Gesellschaft)』에서 사회 안에서 교육체계가 가지고 있는 ‘작동적 폐쇄’를 지적하며, 의식이 이미 만 들어낸 자신의 의식 상태를 다시 수용하는 방법으로만 자신을 자극하는 것처럼, 교육체계 또한 다양한 사회체계와 구조적으로 연동되어 있지만, 자기재생 산에만 몰두한다고 주장했다(Lumman, 2015: 28-29). 전상진 외(2010: 242-243)도 교육은 오로지 교육의 관점에서, 경제는 오로지 시장의 관점, 정치 는 오로지 정치의 관점에서만 다른 체계들을 살핀다고 지적했다. 그렇기 때문 에 교육체계에 대해 정치체계가 “민주시민의 소양을 충분히 양성하지 못했다” 고 비판하거나, 경제체계가 “기업의 요구하는 자격을 갖추지 못한 졸업생을 양산했다”고 비난할 때, 교육체계는 교육적 성과를 수용하는 특성을 인정하기 보다, 비교육적 기준으로 교육을 재단하는 시도라며 무시한다는 것이다.

한편, 보이어스(Marion Boyars)는 일리치를 비롯한 다섯 명의 사상가들의 글을 모아 펴낸 『전문가들의 사회(Disabling Professions)』 서문에서 전문성이 가지고 있는 문제를 다음과 같이 지적했다.

자신의 지식을 사회 문제나 타인을 돕는 데 쓰는 숙련되고 학식 있는 전문가들은 전통적으로 큰 존경을 받아왔다. 하지만 이제는 전문가들이 과연 자신들의 서비스를 이타적인 의도로 제공하고 있는지, 그들 덕분에 우리의 생활이 실제로 향상 되고 있는지, 오히려 전문가들의 활동에 예속되어 온 것은 아닌지 질문할 필요가 있다(Illich 외, 2015: 7).

복잡을 넘어 갈수록 불확실해지고 있는 현대 사회에 살고 있는 우리는 삶과 관련되어 있는 모든 역할을 잘게 쪼개 그 권한을 전문가에게 위임한다. 권한 의 위임은 전문가에게 보내는 신뢰인 동시에 책임의 전가이자 회피라고 할 수 있다. 대통령은 모든 국민이 직접 선거를 통해 선출하지만, 선출과 동시에 대한민국에서 일어나는 모든 책임은 대통령의 몫이 된다. 사회가 요구하는 책임 이 클수록 당연히 전문가는 더 큰 보상을 요구하게 되고, 보상의 확대는 다시 권한의 강화로 이어진다. 교육뿐만 아니라 현재 모든 사회체계는 이렇게 전문성을 중심으로 권한-책임-보상이 순환하며 루만이 제기한 ‘작동적 폐쇄’

안에서 확대 재생산되고 있는 것이다.

교육의 자주성과 정치적 중립성뿐만 아니라 교육의 전문성까지 「헌법」에 제시되면서, 교육계는 사회와의 소통보다는 전문성 강화에 더 주목하게 되었다. 이는 두 가지 역설적 결과를 낳았다. 첫째, 교육이 사회가 필요로 하는 보편적 요구로부터 점차 괴리되는 현상이 발생했다. 둘째, 교육을 중심으로 발생하는 사회문제의 책임이 온전히 교육전문가에게 전가되는 결과를 초래했다.

특히 최근에는 교육의 전문성을 둘러싼 갈등이 심화되고 있다. 학부모들의 교육 수준이 높아지고 교육 정보의 접근성이 향상되면서, 전통적으로 교육의 전문가로 인정받던 교사와 새로운 교육 주체로 등장하고 있는 학부모 간의 갈등이 증가하고 있는 것이다. 2023년 한 초등학교 교사를 자살로 이르게 한 ‘서이초 사건’은 이러한 갈등이 얼마나 심각한 결과를 초래할 수 있는지를 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다. 교사의 교육적 판단과 학부모의 교육적 요구가 충돌하는 과정에서 교육의 전문성이 오히려 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있는 것이다.

3. 교육의 자주성을 둘러싼 역사적 사건과 쟁점

교육의 자주성을 둘러싼 역사적 사건과 쟁점에 관해 고찰하기 위하여 신문 기사를 수집하여 분석하였다. 신문 기사에서 ‘교육의 자주성’을 검색한 결과 1949년부터 2023년까지 총 573건이 수집되었다.²⁵⁾ <표 IV-28>은 교육의 자주성으로 검색한 기사를 언론사별로 분류한 것이다.

<표 IV-28> 교육의 자주성이 포함된 신문 기사

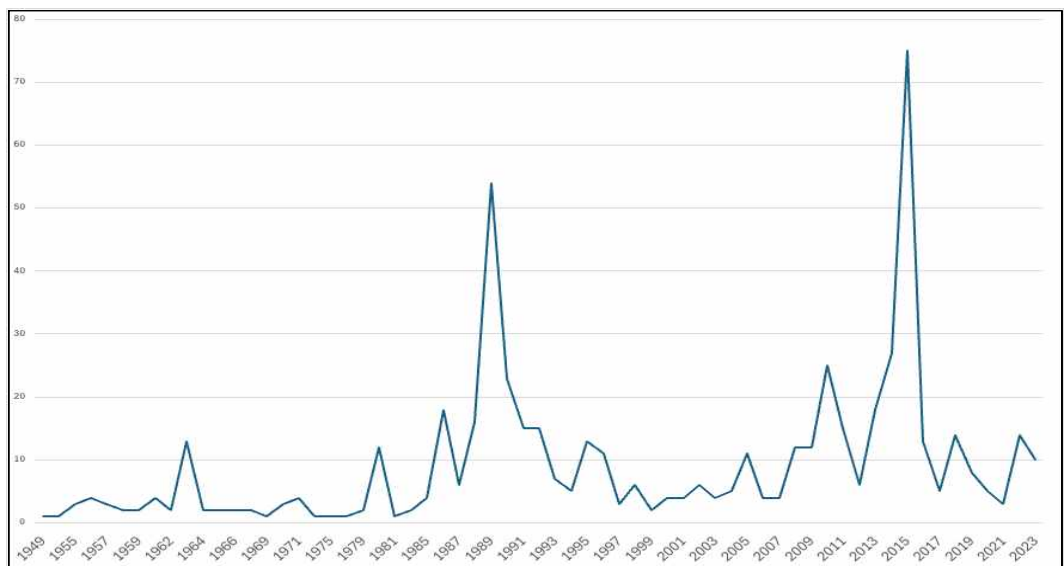
	경향신문	동아일보	매일경제	조선일보	한겨레	총합계
기사 수	160	93	35	87	198	573

※출처: 연구자 작성

25) 수집한 기사의 세부 내용은 <부록 4> 참조

수집한 신문 기사를 언론사별로 살펴본 결과, 1988년에 창간된 <한겨레신문>이 전체 수집된 기사의 34.6%인 198건으로 가장 많은 기사를 발행하였다. 이는 다른 일간지들이 1945년 이후부터 발행한 기사를 모두 포함하고 있음에도 불구하고 가장 높은 비중을 차지한 것이다. 그 다음으로는 <경향신문>이 160건(27.9%)을 발행하였고, <동아일보> 93건(16.2%), <조선일보> 87건(15.2%) 순으로 나타났다. 1966년 창간된 경제일간지 <매일경제>는 35건(6.1%)으로 가장 적은 수의 기사를 발행하였다.

다음으로 [그림 IV-7]은 교육의 자주성과 관련된 신문 기사 발행 추이를 그래프로 나타낸 것이다. 교육의 자주성을 포함한 기사가 가장 많이 발행된 해는 2015년으로 총 75건의 신문 기사가 수집되었다. 이는 학술 논문이 가장 많이 발표된 해와도 일치한다. 이 시기의 기사는 주로 박근혜 대통령이 추진했던 역사교과서 국정화에 관한 내용이 주를 이루었다. 그 다음으로 많은 기사가 발행된 해는 1989년으로 총 54건이 수집되었는데, <전국교직원노동조합(이하 전교조)> 관련 기사들이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다.



[그림 IV-7] 교육의 자주성 관련 신문 기사 발행 추이

교육의 자주성과 관련하여 1945년부터 2023년까지 5개 언론사에서 발행한

신문 기사 573건의 제목과 부제목에 나타난 주제어 221개 단어의 빈도수를 분석하였다. 그 결과, 국정교과서(94회), 교육자치(77회), 교육감(64회), 교육위원(51회), 사립학교(50회), 교육부(44회), 전교조(44회), 정치적 중립성(38회), 교사(36회), 교원노조(35회) 순으로 높은 빈도를 보였다. 분석 대상 용어에 대한 빈도 조사 결과는 <표 IV-29>와 같다.

<표 IV-29> 주요 단어 빈도 1위~15위

순위	주제어	빈도	순위	주제어	빈도	순위	주제어	빈도
1	국정교과서	94	6	교육부	44	11	교총(교련)	33
2	교육자치	77	7	전교조	44	12	교권	32
3	교육감	64	8	정치적 중립성	38	13	사립학교법	32
4	교육위원	51	9	교사	36	14	위헌	30
5	사립학교	50	10	교원노조	35	15	직선제	29

※출처: 연구자 정리

신문 기사 분석 결과를 토대로 교육의 자주성을 둘러싼 여러 갈등 중에서 특히 크게 논란이 되었던 국정교과서 도입과 전교조 창립을 둘러싼 쟁점을 중심으로 살펴보았다.

가. 전교조 창립을 둘러싼 쟁점

1989년 ‘민족·민주·인간화 교육’을 기치로 창립한 <전교조>는 창립선언문에서 “교직원은 교육의 자주성과 정치적 중립성을 유린한 독재정권의 폭압으로 인해 집권세력의 선전대로 전략하여 국민의 올바른 교육적 요구에 부응하지 못했다”고 주장했다. <전교조>가 언급한 교육의 자주성은 이전까지 주로 <대한교육연합회>를 중심으로 논의되어 왔던 개념과는 맥락상 중요한 차이가 있다. <대한교육연합회>가 교육의 전문성과 더불어 교육의 자주성 및 정치적 중립성을 「헌법」을 통해 보장받아야 할 목적으로 상정했다면(최상훈, 2022: 70), <전교조>는 교육의 자주성과 교육의 정치적 중립성을 ‘민주주의의 원리’

로 인식하기 시작한 것이다(최상훈, 2022: 79).

이는 <전교조>의 창립 목표가 단순히 이익단체로서의 교원노조 운동이 아니라 비민주적으로 행해졌던 교육 전반에 대한 문제제기 차원에서 시작되었기 때문이다. 전교조 창립 이전 교육민주화운동을 주도한 교사들은 ① 학교교육에 대한 특정 정치권력의 개입이 초래한 명시적 교육 목표와 교육 내용의 왜곡 현상, ② 아동 학습자가 수업의 상황에서 독립된 인격의 구심점으로서 존중받지 못하고 있는 현실, ③ 도·농 간 교육 여건의 차이, 소득 계층 간 교육기회의 불균등 현상, ④ 지나친 국가 주도 교육체제 운영과 관료주의적 행정 그리고 이것으로 인하여 초래된 교육체제 운영 과정에의 국민의 참여 제한, 교사의 전문적 권위 및 자율성의 억압, 일적인 교과서 제도 등과 같은 기존의 교육 현실에 존재하고 있는 비민주적인 현상들에 대해 문제를 제기하고 나름대로의 해결 방안을 제시하였다(김성열, 1993: 37).

교사들이 주체적으로 참여해야만 하는 교육의 민주화는 사회의 민주화를 이루기 위한 토대이자 사회 민주화의 완성을 가져오는 것으로 표상된다. 따라서 교육의 민주화가 우선 완성되지 않으면 전 사회의 민주화도 완성될 수 없다는 교육 민주화의 선행 개념을 전제하고 있는 것이다(최상훈, 2022: 78).

한편, 정부는 교직원 노동조합 합법화를 요구하는 <전교조>의 요구에 「교원의 지위향상을 위한 특별법」과 「교육환경개선을 위한 특별회계법」을 마련하여 대응하였으나, 이에 대해 <전교조>는 정부가 교사들의 본질적 요구를 외면한 채 자신들의 불만을 단순한 ‘빵싸움’으로 호도하고 있다고 비난하였다(심규선, 1989.7.21.).

<전교조> 창립은 그동안 학계와 교육전문가들 사이에서 주로 논의되어 왔던 교육의 자주성 개념을 일반 대중에게 널리 알리는 계기가 되었다. <전교조>의 주장은 많은 국민들의 지지를 받았으며, 교육의 자주성도 단순히 교육계 내부의 문제가 아니라, 사회 전반의 민주화와 맞닿아 있는 중요한 가치로 인식하기 시작했다. 이를 통해 교육의 자주성이 보다 다양한 사회적 맥락에서 논의되는 계기가 마련됨과 동시에, 입장에 따라 그 개념에 대한 해석이 분화하기 시작했다. <전교조>를 지지하는 입장에서는 교육의 자주성 실현을 위해 교사들의 권리 신장과 자율성 확대가 필요하다고 주장했다(조선일보,

1989.3.15.; 동아일보, 1989.5.18.). 반면, <전교조>의 결성 자체가 교육의 자주성과 정치적 중립성을 훼손하는 것이라고 비판하는 견해도 없지 않았다(동아일보, 1989.6.12.; 조선일보, 1989.6.21.).

또한 주로 <전교조>를 반대하거나 탄압하기 위한 명분으로 내세운 교육의 ‘정치적 중립성’은 제5차 개헌 당시의 맥락과는 다른 관점으로 해석되기 시작했다. 앞에서도 살펴보았듯이 애초에 교육의 정치적 중립성이 교육의 자주성과 함께 제5차 개헌에 포함되었던 이유는 독재 정권의 부당한 정치 지배로부터 교육을 지키기 위함이었다(송기창, 1996: 125; 박대권 외, 2020: 354). 김용택(2011: 93)은 <전교조>를 탄압하는 과정에서 교육의 정치적 중립성이 「헌법」에 편입된 맥락과 무관하게 교사의 정치 기본권을 제한하는 논리로 악용되고 있다고 비판했다. 또한 이러한 논리에 대해 김태완(1991: 22)은 교육운영에서의 정치적 중립성 보장이란 허구적인 개념일 뿐이라고 보았으며, 나아가 김용택(2011: 103)은 교육 중립성 포기가 곧 교육의 중립이라고 주장하기도 하였다.

이렇듯 교육의 자주성은 <전교조>를 둘러싼 극렬한 찬반 논쟁의 과정에서 대중들에게 널리 알려지게 되었다. 이 과정에서 교육의 자주성 논의는 교육의 정치적 중립성으로 이동, 또는 확장되었고, 두 개념의 의미와 관계에 대한 관심 또한 증가하였다. <전교조>의 등장은 대한민국 교육의 변화를 촉진하는 중요한 계기가 되었으며, 교육의 본질과 역할에 대한 사회적 담론 활성화에 기여하였다. 이는 교육 문제가 더 이상 정부나 교육전문가들만의 영역이 아니라, 민주화 과정과 맞물린 중요한 사회적 이슈로 자리매김하게 된 것이라고 볼 수 있다.

나. 역사교과서 국정화를 둘러싼 쟁점

2015년 박근혜 정부는 역사교과서 국정화를 밝히며 사회에 큰 파장을 일으켰다. 많은 사람들이 국정교과서를 반대하는 논리로 교육의 자주성을 내세웠지만, 교육부가 국정교과서 도입을 주장한 논리 또한 교육의 자주성에서 찾았다. 그 시작은 국정교과서 논란이 있기 전인 1992년 <헌법재판소>의 판례(89

헌마88)에서부터 찾을 수 있다.

헌법재판소 전원재판부(주심 김양균 재판관)는 12일 교원노조 추진위원회 교과위원인 남기정씨(30·당시 서울휘경여중 교사)가 낸 교육법 제157조에 대한 헌법소원 결정공판에서 “현행 국정교과서 제도는 교육정책 입안 등 교육 행정을 책임지고 있는 국가의 선택권(재량권)을 보장하는 측면에서 불가피한 제도”라며 재판관 9명 중 8명의 다수의견으로 합헌결정을 내렸다(동아일보, 1992.11.12.).

교원노조 추진위원회 교과위원 남기정이 1989년 「교육법」 제157조가 출판의 자유와 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장한 「헌법」 21조와 22조에 위배된다며 헌법소원을 냈지만, <헌법재판소>는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위해 검정교과서 제도가 필요하다는 엇갈린 결정을 내린 것이다. 2014년 <매일경제> 사설은 이러한 논리를 더욱 발전시켰다.

학교마다 교과협의회, 학교운영위원회 등 정당한 절차를 거쳐 교과서를 채택했지만 외압에 의해 철회했기 때문이다. 교사들의 자율적 선택은 물론 교육의 자주성과 학교 운영의 자율성까지 심각하게 훼손된 것이다.

...<중략>...

우리 사회 일부가 아직 다양한 시각을 용인할 민주시민의 자질을 갖추지 못했다면 교과서 검정제도 자체를 재검토해야 한다. 전문지식과 올바른 사고를 가진 사람들로 역사교과서내용선정위원회를 구성해 객관적 사실 위주로 집필하는 것이 옳다. 한국사 교과서만큼은 다시 국정교과서 체제로 전환하라(매일경제, 2014.1.8.).

사설의 요지는 교과서 선택에 대한 외압이 교육의 자주성을 훼손했고, 그렇기 때문에 역사 교과서 국정화가 합당하다는 것이다. 심지어 황우여 사회부총리겸 교육부장관은 <한겨레신문>과의 국정교과서 관련 인터뷰에서 다음과 같이 주장했다.

국사와 같이 어떤 학설이 옳다고 확정할 수 없는 경우도 있고, 또 우리나라의 국내외 제반 교육 여건과 현실을 감안할 때 오히려 교육의 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 제고시킬 수 있는 방법이 국정일 수 있다고 봤다(한겨레신문,

2015.10.12.).

2015년 역사교과서 국정화 논란은 교육의 자주성이라는 동일한 개념이 상반된 입장을 정당화하는 데 사용될 수 있음을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이는 교육의 자주성 개념의 모호함으로 인해 실제 교육 정책과 실천에 있어 복잡하고 때로는 모순적인 양상으로 작용할 수 있음을 드러낸 것이라고 할 수 있다.

이처럼 1987년 6·10 민주항쟁과 <전교조> 결성으로 대표되는 교육민주화 운동을 통해 시민사회가 성장하고 교육 주체들의 목소리가 확대됨에 따라 그동안 교육전문가들이 독점해 왔던 교육의 자주성은 다양한 주체들의 관점과 해석이 공존하는 개념으로 분화하기 시작하였다.

V. 논의 및 결론

지금까지 교육의 자주성이 등장하여 법령에 편입되는 과정(Ⅱ장), 그 개념에 대한 고찰(Ⅲ장), 그리고 이를 둘러싼 주요 쟁점들(Ⅳ장)을 살펴보았다. 교육의 자주성은 해방 이후 우리나라 교육제도의 근간을 형성해 온 핵심적인 원리로서, 교육자치제도의 법적 근거로 구 「교육법」에 편입되었다가 5·16 쿠데타 이후 제5차 개헌을 통해 그 의미가 격상되었다. 이후 교육의 자주성은 교육자치제도의 헌법적 근거가 되었다. 그러나 동시에 교육자치와 일반자치의 관계 설정, 국정교과서, 전교조 등을 둘러싼 논쟁 과정에서 드러났듯이, 교육의 자주성 개념은 시대적 맥락과 입장에 따라 상이하게 해석되고 적용되어 왔다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 장에서는 먼저 연구 결과를 요약한 후 교육의 자주성이 갖는 시대적 의미와 성과, 그리고 향후 과제에 대해 논의하였다.

1. 연구 요약

본 연구는 지방교육자치제도의 헌법적 근거인 교육의 자주성에 관한 비판적 고찰을 바탕으로 그 개념의 재해석을 시도하였다. 이를 위해 교육의 자주성이 대한민국 법령에 편입된 과정, 개념적 의미, 그리고 이를 둘러싼 주요 쟁점들을 분석하였다. 연구 방법으로는 문헌 연구를 실시하였으며, <헌법재판소> 판례 92건, KCI 등재 학술 논문 142편, 1945년부터 2023년까지 발행된 신문 기사 573건, <국가기록원>에 소장된 제5차 개헌 관련 기록물 42건을 수집하여 분석하였다. 또한 <국회도서관>에서 발간한 『세계의 헌법』과 <한국법제연구원>, <세계법제정보센터>의 외국 「헌법」 및 교육법령 관련 자료도 검토하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 교육의 자주성의 법령 편입 과정을 분석한 결과, 교육의 자주성은 해방 이후 친일파 교원과 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 전문성을 지켜야 한다는 시대적 요구를 바탕으로 등장하여, 미군정에 의해 도입된 지방교육자치제도의 법적 근거로 1949년 「교육법」에 처음 편입되었다는 것

을 확인하였다. 「교육법 시행령」에 따라 1952년 실시된 지방교육자치는 5·16 군사 쿠데타로 인해 일시적으로 폐지되었다가, 1963년 제5차 개정 「헌법」에 교육의 자주성이 정치적 중립성과 함께 헌법적 가치로 격상되면서 부활하였다. 그러나 당시 교육위원회는 의결기관이 아닌 합의제 집행기관이었고, 교육감은 교육위원회의 추천으로 대통령이 임명하는 방식으로 운영되는 등 형식적인 교육자치에 그쳤다. 1980년 제8차 개정 「헌법」에서는 교육의 전문성이 추가로 제시되면서 대한민국 교육의 3대 원리가 완성되었다. 주목할 점은 「헌법」 제31조 제4항에 제시된 교육의 3대 원리가 모두 군사 쿠데타 이후 단행된 개헌 과정에서 편입되었다는 사실이다. 이는 교육계의 요구와 쿠데타 정권의 정치적 필요가 맞물린 결과로 해석할 수 있다. 한편 실질적인 지방교육자치는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정을 통해 30년 만에 부활하였고, 이후 2006년 동법 전면 개정을 통해 교육감 직선제가 도입되면서 오늘에 이르게 되었다.

둘째, 교육의 자주성의 개념적 의미를 다양한 관점으로 분석한 결과, 시대에 따라 그 의미가 변해 왔음을 알 수 있었다. 사전적 의미를 검토한 결과, 대한민국에서 교육의 자주성은 독립(independence)의 필요성에서 비롯되어, 교육자치(autonomy)라는 제도를 지나는 과정에서 특권적인 권리(sovereignty)로 그 의미가 이동하거나 분화되어 왔다. 교육의 자주성을 일본 「교육기본법」에 제시된 ‘부당한 지배의 금지’ 조항과 비교·검토한 결과, 일본의 경우 부당한 지배의 주체 규명을 중심으로 그 개념이 발전해 왔으며, 일본 최고재판소는 교육행정도 부당한 지배의 주체가 될 수 있다고 판시하였다. 반면 대한민국의 경우, <헌법재판소>는 교육의 자주성을 수학권의 지도 원리이자 지방교육자치제도의 헌법적 근거로 해석하였다. 특히 지방교육자치제도가 중앙권력에 대한 ‘지방적 자치’와 정치권력에 대한 ‘문화적 자치’라는 ‘이중의 자치’ 속성을 지닌다고 보았다. <헌법재판소>는 교육의 자주성을 근거로 교원의 기본권을 보호하거나 제한해 왔으며, 사학의 자주성을 인정하면서도 공공성과의 균형을 중시하는 판단을 내려왔다. 하지만 교육제도 법정주의를 명분으로 교육의 자주성과 관련된 중요한 헌법적 판단을 입법자의 재량에 위임하는 등 규범통제 기능을 스스로 제한하는 한계도 보였다.

셋째, 교육의 자주성을 둘러싼 쟁점을 분석한 결과 지방교육자치를 둘러싼 가장 핵심적인 쟁점은 일반자치와의 관계 설정이었다. KCI 등재 학술논문 분석 결과, 총 142편 중 64편(45%)이 지방교육자치 관련 연구였으며, 그 중에서도 교육감 선출제도(22편)와 일반자치와의 관계(16편)가 주요 주제였다. 한편 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제35조 제1항에는 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”고 명시되어 있어, 교육자치와 일반자치의 관계 설정이 교육의 자주성 해석과 더불어 대한민국 교육제도의 핵심적 쟁점으로 남아 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 제8차 개정 「헌법」을 통해 추가로 제시된 교육의 전문성은 권한-책임-보상의 순환구조를 통해 교육의 자주성을 전문가의 배타적 권한으로 인식하는 계기가 되었다. 1989년 <전교조> 창립은 교육의 자주성을 민주주의의 원리로 인식하는 전환점이 되었으며, 2015년 역사교과서 국정화 논란은 교육의 자주성 개념이 상반된 입장을 정당화하는 데 활용될 수 있음을 보여주었다.

연구 결과를 통해 교육의 자주성이 단순한 선언적 원리가 아닌 교육제도 전반에 실질적인 영향을 미치는 중요한 헌법적 가치라는 것을 확인하였다. 동시에 교육의 자주성이 가지고 있는 개념의 모호성으로 인해 교육의 주체, 권한, 범위를 둘러싼 다양한 갈등이 지속되어 왔다는 것도 확인되었다. 특히 교육의 자주성 관련 헌법소원의 73.5%가 기각 또는 각하 결정을 받았다는 사실은, 법리적 판단과 교육 현장의 인식 사이에 상당한 괴리가 존재하고 있음을 의미한다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 논의를 통해 지방교육자치제도의 헌법적 근거로서 교육의 자주성 개념의 재해석을 시도하였다.

2. 논의

연구를 시작하며 교육의 자주성을 둘러싼 논란의 세 가지 이유로 첫째, 교육의 자주성이 법령에 편입될 당시의 시대적 맥락과 현재의 교육 환경이 크게 달라졌고, 둘째, 교육자치를 둘러싼 다양한 쟁점들이 지속적으로 제기되고 있으며, 셋째, 마을교육공동체의 등장, 평생학습사회로의 전환 요구 등으로 인해

전통적인 학교교육을 전제로 형성된 교육의 자주성 개념을 재검토할 필요성이 있다고 제기한 바 있다.

가. 교육의 자주성 개념의 현재적 재해석

교육의 자주성은 해방 이후 친일파 교원과 교육 행정가를 청산하고 학원의 민주화 및 교육의 전문성을 지켜야 한다는 시대적 요구를 바탕으로 등장하였다. 이후 1949년 제정 「교육법」에 교육자치제도의 법적 근거를 마련하기 위해 최초로 법령에 편입된 교육의 자주성은 무엇보다 국가 권력의 부당한 지배와 간섭으로부터 교육의 본질적 가치를 보호하는 중요한 원리로 기능해 왔다. 새로운 국가를 건설해야 하는 혼란기와, 50여 년간 두 차례나 이어진 군사 독재 시기 교육의 기본적인 가치와 방향성을 지켜낼 수 있었던 것은 「헌법」이 보장한 교육의 자주성이 있었기 때문이었다고 할 수 있다.

하지만 교육의 자주성이 법령에 편입될 당시의 시대적 맥락과 현재의 교육 환경은 크게 달라졌다. 특히, 해방 이후 1960~70년대에는 국가 주도의 산업화 과정에서 표준화된 교육과정과 일원화된 교육행정이 효율적으로 기능했으나, 현재 교육은 인공지능, 빅데이터 등 과학기술의 발달로 인한 정보의 폭발적 증가와 저출산으로 인한 학령인구 감소 등 전혀 다른 도전에 직면하게 된 것이다. 이에 다음과 같이 교육의 자주성 개념의 재해석을 시도하였다.

첫째, AI와 빅데이터로 대표되는 정보기술의 발달은 지식의 생산과 유통 방식을 근본적으로 변화시키고 있다. 더 이상 교육기관이나 교육전문가가 지식을 독점할 수 없게 되었으며, 오히려 학습자 중심의 자기주도적 학습이 더욱 중요해지고 있다. 이는 기존의 교육권 중심 접근으로는 해결하기 어려운 과제라고 할 수 있다.

둘째, 교육을 둘러싼 다양한 갈등 문제를 슬기롭게 해결하기 위해서는 ‘교육을 받을 권리’라는 수동적 관점을 넘어 ‘학습할 권리’라는 능동적 관점으로의 전환이 필요하다. ‘학습권’은 이미 1997년 「교육기본법」 제정을 통해 명문화되었지만, 교육의 자주성 관점으로 이를 재해석하고 제도적으로 구현할 필요가

있다.

셋째, 교육의 공공성 강화를 위해서는 교육권력의 분산과 민주적 참여의 확대가 필요하다. 학습권에 기반한 접근은 다양한 교육 주체들 간의 수평적 협력과 상호 보완적 관계 형성을 가능하게 할 것이다. 특히 학교는 자본의 지배 논리에 따른 선발과 경쟁을 통해 사회적 양극화를 심화시키는 공간이 아닌, 모든 시민이 민주적 가치를 배우고 실천하는 공적 영역으로 자리매김해야 한다. 이는 시장 원리가 교육 영역에 침투하여 학교를 자본의 이해관계에 종속시키는 것을 경계하고, 교육의 본질적 가치를 회복하는 과정이라 할 수 있다.

넷째, 교육의 자주성은 헌법이 보장하고 있는 또다른 기본권인 ‘학문의 자유’와 연계해 논의할 필요가 있다. 학습권은 교육의 자주성과 학문의 자유를 연결하는 가교 역할을 할 수 있으며, 이는 교육의 자주성에 대한 더 폭넓은 헌법적 보장의 기반이 될 수 있다. 특히 대한민국을 비롯한 대부분의 국가에서 기본권으로 보장하고 있는 학문의 자유와의 연계는 교육의 자주성 개념에 충분한 설득력을 제공할 수 있을 것이다.

결론적으로 교육의 자주성은 단순히 국가 권력으로부터의 독립이나 교육 전문가의 자율성을 의미하는 것을 넘어, 학습권의 보장과 민주적 참여에 기반한 포괄적 원리로 재해석되어야 한다. 이는 정보화 시대의 새로운 도전에 대응하고, 교육의 공공성을 강화하며, 헌법이 보장하는 학문의 자유와 연계된 보다 확장된 개념으로서의 교육의 자주성을 의미한다.

나. 교육의 자주성 개념이 가지고 있는 양가성

교육의 자주성을 둘러싼 두 번째 논란은 교육자치를 둘러싼 다양한 쟁점들이 지속적으로 제기되고 있다는 점이다. 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.

<헌법재판소>는 교육의 자주성을 교육을 받을 권리, 즉 수락권을 보장하기

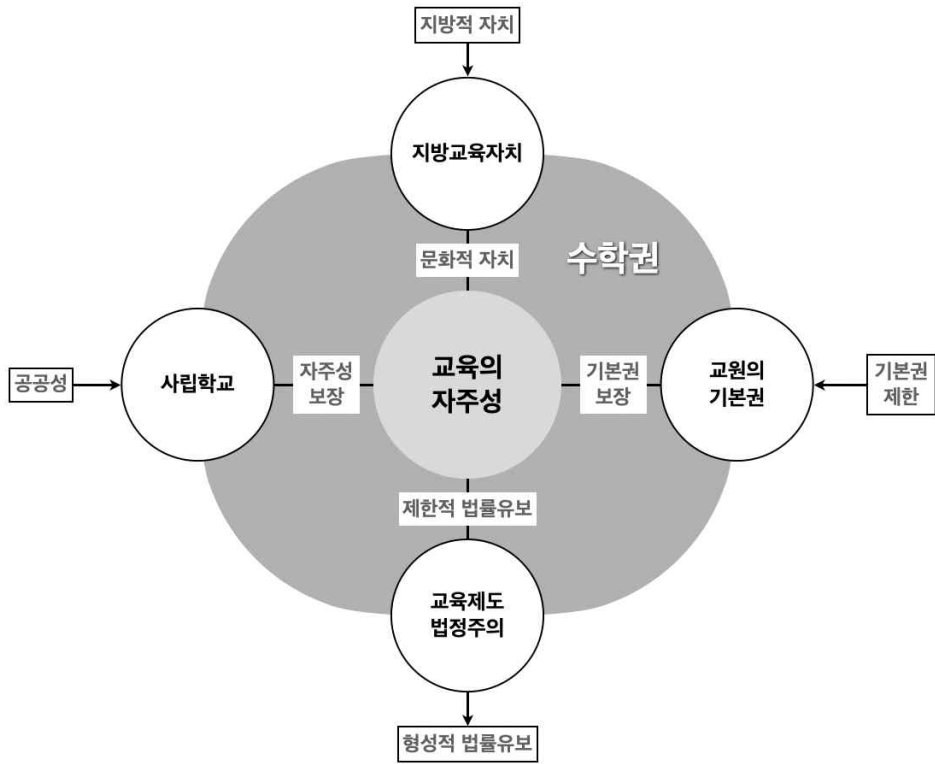
위한 지도원리로 규정하고 있으며, 여러 판례를 통해 교육의 자주성이 절대적이거나 무제한적인 것이 아니라는 점을 확인해 왔다. 그러나 교육의 자주성과 관련된 구체적인 판단에서는 다양한 가치가 충돌하며 복잡한 양상을 보여왔다. 지방교육자치에서는 ‘지방적 자치’와 ‘문화적 자치’, 교원의 기본권에서는 ‘기본권 보장’과 ‘기본권 제한’, 사립학교에서는 ‘자주성 보장’과 ‘교육의 공공성’ 사이의 균형을 두고 서로 엇갈린 판단이 이루어져 왔다.

대표적인 예로, 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 전면 개정 전후의 위헌 소송을 들 수 있다. 개정 이전 교육감 간선제 위헌 소송에서는 ‘문화적 자치’를 바탕으로 교육의 전문성과 자주성 보장이라는 특수성에 무게를 둔 반면(2000헌마283등), 개정 이후 교육감 직선제 위헌 소송에서는 ‘지방적 자치’를 중시하는 판단(2014헌마662)을 통해 각각 합헌 결정을 내렸다. 이처럼 교육의 자주성을 둘러싼 논쟁은 그 개념이 본질적으로 내포하고 있는 양가성에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 교육의 자주성이 가진 이러한 양가적 특성에 대한 새로운 관점의 고찰이 필요하다. [그림 V-8]은 <헌법재판소> 판례 분석을 바탕으로 교육의 자주성 개념이 가지고 있는 양가성을 도식화한 것이다.

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, 동



[그림 V-8] 교육의 자주성 개념의 양가성

시에 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 자

첫 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.

더욱이 교육을 부당한 지배로부터 보호하기 위해 도입된 교육의 자주성이 역설적으로 교육자치의 본질을 왜곡시키는 결과를 초래하고 있다. 중앙정부와 교육자치단체 간의 권한 문제였던 교육자치의 핵심 쟁점이 동일 지역 내 일반 자치와 교육자치의 갈등으로 전환되면서, 오히려 중앙정부의 교육 지배력이 더욱 강화되는 역설적 결과로 이어진 것이다.

이제는 중앙정부의 일방적 개입이나 충분한 민주적 합의 없이 확립된 교육의 자주성 개념을 고수하기보다, 현장에서부터의 변화가 필요한 시점이다. 특히 다양한 이해당사자들의 민주적 참여와 숙의를 통해 교육의 자주성 개념을 재해석하고, 이를 바탕으로 일반자치와 교육자치 간의 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 이는 중앙정부와 교육부에 집중된 권한을 현장으로 이양하는 동시에, 지역사회의 맥락에서 교육자치의 실질적 의미를 구현하는 과정이 될 것이다.

다. 교육의 자주성과 교육의 시·공간적 범위

교육의 자주성을 둘러싼 세 번째 논란은 마을교육공동체의 등장, 평생학습 사회로의 전환 요구 등으로 인해 전통적인 학교교육을 전제로 형성된 교육의 자주성 개념을 재검토할 필요성이 제기되고 있다는 점이다. 교육에 대한 책임을 학교라는 제도 안에 한정짓는 것은 근대교육의 가장 큰 특징 중 하나이다. 교육의 자주성은 교육의 시간을 학령기로, 교육의 공간을 학교로 제한함으로써 교육의 범위를 축소시켜 왔다. 이에 교육의 자주성을 중심으로 교육의 시·공간적 범위에 관해 논의해 보고자 한다.

1) 학교의 경계를 넘어서 마을로

2009년 경기도교육청에서 시작한 <혁신학교>는 학교의 정상화와 공교육의 신뢰회복을 위해 교육의 공간적 범위를 마을로 확대하는 교육정책이었다. 이후 다양한 이름과 형태의 <혁신교육지구>와 <마을교육공동체>를 통해 학교와 지역사회의 연계와 협력이 진행되어 왔다. 하지만, 여전히 교육의 자주성은 지역사회의 요구로부터 교육을 담당하는 학교의 특수성을 보호하기 위한 논리로 작동하고 있다.

김용련 외(2021: 48)는 교육자치를 위한 자주성이라는 원리에 입각해 일반행정으로부터 독립적인 영역을 고수하면서도 일부 사업을 위해 협치해 달라는 교육청의 요청이나, 학교가 교육의 전문성을 강조하면서도 마을교육을 위한 지역의 협력을 요청하는 것에 대해 지역사회나 지자체가 언제나 호의적일 수는 없으며, 오히려 교육자치 영역이 자기중심적이라는 인식으로 굳어질 수 있다고 우려했다.

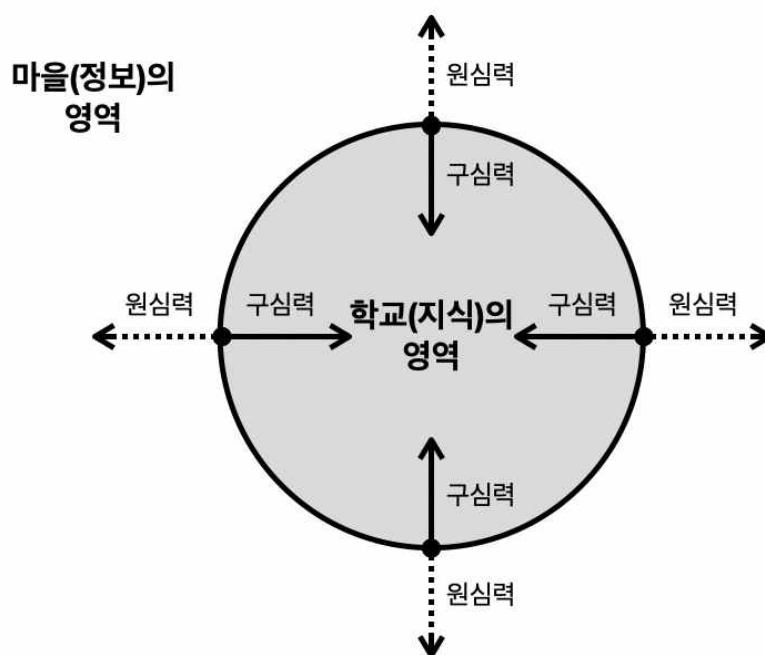
20세기 초부터 현대에 이르기까지 많은 교육 사상가들은 기존 교육 시스템에 대해 비판적 견해를 제시해왔다. 20세기 초 니일(Neil, A. S.)이 <써머힐>을 통해 전개한 신교육운동, 그리고 1971년 일리치(Illich, I.)의 『학교 없는 사회(Deschooling Society)』와 라이머(Reimer, E.)의 『학교는 죽었다(School Is Dead: Alternatives in Education)』 등이 대표적이다. 이들의 비판 기저에는 학교가 추구하는 교육의 특수성이 오히려 사회의 불평등을 고착화하고 양극화를 촉진한다는 공통된 인식이 자리하고 있다.

근대교육의 도입과 함께 교육의 공간적 범위는 사회 전체에서 학교라는 제한된 공간으로 축소되었다. 「헌법」에 명시된 교육의 자주성에 대해 시민들이 무관심한 이유는 교육을 단순히 학교의 문제로 인식하고, 교육의 자주성 또한 학교에만 국한된 개념으로 여기기 때문이다. 이러한 인식은 삶과 분리된 교육, 지역사회와 유리된 학교를 만들어내는 원인인 동시에 결과라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 코젤렉(Koselleck, R)이 제안한 ‘경험공간’과 ‘기대지평’ 개념을 교육에 적용해 보면, 학교가 담당하고 있는 지식의 영역을 ‘경험공간’으로, 학교 밖에서 끊임없이 확장하고 있는 정보의 영역을 ‘기대지평’으로 은유

해 볼 수 있다.

시간은 공간적 은유로만 표현된다. 이때 '경험공간'과 기대지평'에 관해 말하는 것이 '경험지평'과 '기대공간'에 관해 말하는 것보다 훨씬 분명하다. <중략> 과거에서 유래하는 경험이 공간적이라는 것은 의미 있는 말이다. 경험은 전체성으로 포괄되고, 그 속에서 이전 시대의 많은 층위들이 '이전'과 '이후' 없이 동시에 현전하기 때문이다. <중략> 또 '기대공간' 보다는 '기대지평'이라는 은유를 사용하는 것이 더 정확하다. 지평은 아직은 보이지 않는 새로운 경험공간을 나중에 열어주는 선을 뜻한다(Koselleck, 2007: 395-396).



[그림 V-9] 학교와 마을, 지식과 정보의 경계

우리가 살고 있는 세계의 경계는 보통 현재의 상태를 유지하려고 하는 구심력과 현재의 상태를 벗어나려고 하는 원심력이 균형을 이루는 지점에 형성된다. [그림 V-9]에서 구심력과 원심력이 만나 그리는 원 안의 세계는 정보를

이해하고, 분석하여 의미를 부여한 결과물인 지식의 영역이다. 그리고 원 밖은 아직 가공되지 않은 사실, 데이터, 또는 관찰의 결과인 정보의 영역이라고 할 수 있다.

경험공간과 기대지평의 간극이 크지 않았던 농경사회는 과거의 ‘경험’이 미래에도 유효할 것이라는 ‘기대’가 있었기에 유지할 수 있었다. 하지만 근대로 접어들며 가속화된 기술의 발전은 빠른 시대 변화로 이어졌고, 더 이상 미래를 과거의 경험으로 예측할 수 없게 되었다.

현재 교육의 자주성은 급격히 확장되고 있는 정보 기술과 그에 따른 사회 변화에 충분히 대응하지 못한 채, 여전히 전통적인 학교 체계 내에 머물러 있는 것으로 보인다. 교육이 지향해 온 본래의 취지와는 달리, 교육의 자주성이 사회적 요구에 대응하는 교육 혁신에 걸림돌이 되고 있는 것이다. 따라서 교육의 자주성은 단순히 학교의 독립성을 보장하는 것을 넘어, 변화하는 사회와 교육 간의 역동적인 상호작용을 촉진하는 원리로 재해석할 필요가 있다.

2) 학령기의 경계를 넘어 평생학습으로

교육에 자주성이 있다는 애매하고도 모호한 개념은 학교 밖이라는 공간뿐만 아니라 학령기 이후의 시간까지도 교육과 무관한 개념으로 만들었다. 일반적으로 대한민국에서 일컫는 교육은 ‘학령기 교육’을 연상하게 만든다. 하지만 폭발적으로 증가하는 정보와 지식에 대한 교육의 책임을 단순히 학생 개인에게 떠넘기는 것은 심각한 사회문제를 야기할 수 있다. 세대간 정보 불평등을 심화시킴으로써 사회 전체의 지속가능한 발전을 저해할 수 있기 때문이다. 따라서 유네스코에서 제안하고 있는 것처럼, 교육을 ‘공공재(a public good)’ 또는 ‘공동재(a common good)’로 인식하고 모든 사람이 언제든지 접근하고 누릴 수 있어야 한다는 대전환이 필요하다(유네스코, 2022: 170).

농경사회처럼 변화가 크지 않은 곳에서는 어린 세대가 부당하고 불합리하다고 느끼는 청년들이 있더라도 장년 중심의 사회적 질서가 오래 지속된다. 반면, 급변하는 전환기일수록 젊은 세대가 기존 사회의 문제를 인지하고 풀어갈 가능성이 높기 때문에 그들의 경험과 인식이 중요해질 수밖에 없다(조혜정,

2010: 87-88). 이는 두 가지 측면에서 현대 사회의 교육 패러다임 변화와 연결된다. 첫째, 폭발적으로 증가하는 정보로 인해 지식이 빠르게 재구조화되는 현대 시대에는 단순한 지식 전달 중심의 ‘교육사회’에서 정보를 적극적으로 수용하고 활용하는 ‘학습사회’로의 전환이 필요하다는 것이며, 둘째, 그렇기 때문에 학습의 주체를 학령기 학생들에 국한하지 않고 모든 시민으로 확장하는 평생 교육의 필요성이 요구된다는 것이다.

우리는 학령기 때, 오로지 대학 입시를 목표로 공부에 매달렸던 경험을 평생에 걸쳐 안고 살아간다. 이러한 경험이 가지고 있는 심각한 문제는 학령기가 지나고 나면 공부의 필요성을 못 느끼게 될뿐만 아니라, 대학 입시라는 목표에서 벗어나고 나면 더 이상 공부를 하지 않는다는 것이다. 고등학교를 졸업하는 아이들이 교복을 찢거나, 교과서를 불태우는 화형식을 거행하는 이유는 이제 더 이상 지긋지긋한 공부는 하지 않겠다는 선언이라고 할 수 있다.

결론적으로, 교육의 자주성 개념은 기존의 학교 중심 교육행정 체제에서 보다 포괄적인 교육 거버넌스로 확장될 필요가 있다. 이는 4차 산업혁명과 AI 시대를 맞아 학교라는 물리적 공간과 교육행정이라는 제도적 틀을 넘어서는 새로운 교육체제가 요구되기 때문이다. 특히 평생학습사회에서 교육의 자주성은 더 이상 학령기 학생만을 대상으로 하는 것이 아니라, 모든 시민의 학습권을 보장하기 위한 교육행정 체제의 근본적 혁신을 의미한다. 이를 위해서는 교육부-교육청-단위학교로 이어지는 전통적 교육행정 체계를 재구조화하고, 지역사회의 다양한 교육 주체들과의 협력적 거버넌스를 구축해야 할 것이다.

3. 결론 및 제언

본 연구는 지방교육자치제도의 헌법적 근거인 교육의 자주성에 관한 비판적 고찰을 바탕으로 그 개념의 재해석을 시도하였다. 연구 결과, 교육의 자주성은 단순히 국가 권력으로부터의 독립이나 교육 전문가의 자율성을 의미하는 것을 넘어, 학습권의 보장과 민주적 참여에 기반한 포괄적 원리로 재해석되어야 함을 확인하였다. 이는 정보화 시대의 새로운 도전에 대응하고, 교육의 공공성을 강화하며, 헌법이 보장하는 학문의 자유와 연계된 보다 확장된 개념으로서의

교육의 자주성을 의미한다.

특히 본 연구를 통해 드러난 교육의 자주성이 가진 양가성, 즉 지방교육자치제도의 ‘이중의 자치’, 교원 기본권의 ‘보장과 제한’, 사립학교의 ‘자주성과 공공성’이라는 상반된 가치들은 우리 교육이 당면한 근본적인 도전과제임을 확인하였다. 이러한 양가성은 단순히 극복의 대상이 아니라, 다양한 이해당사자들의 민주적 참여를 통해 조율되어야 할 과제라는 점에서 교육의 자주성 개념 재해석의 핵심적 출발점이 된다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 교육의 자주성이 진정한 교육자치의 원리로 기능하기 위해서는 중앙집권적 교육행정 체제를 개선하고, 현장 중심의 교육자치를 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 이는 단순히 권한의 이양을 의미하는 것이 아니라, 교육 현장의 자율성과 책임성을 동시에 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 특히 일반자치와 교육자치의 협력적 거버넌스 구축을 통해 교육의 자주성이 지역사회의 맥락 속에서 실질적 의미를 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 교육의 자주성이 가진 양가성을 고려하여, 다양한 이해당사자들의 민주적 참여와 숙의를 통해 교육의 자주성 개념을 재해석하고, 이를 제도적으로 구현하기 위한 방안을 모색해야 한다. 이는 교육의 자주성 주체를 교육전문가 중심에서 학생, 학부모, 교사, 지역사회 등으로 확대하고, 이들의 참여가 실질적 의미를 가질 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것을 포함한다. 특히 교육의 자주성을 둘러싼 다양한 가치들이 대립하는 상황에서 이를 조정하고 합의의 도출할 수 있는 민주적 의사결정 구조를 확립하는 것이 중요하다.

셋째, 교육의 자주성 개념을 학교와 학령기라는 제한된 범주를 넘어 마을교육공동체와 평생학습으로 확장함으로써, 모든 시민의 학습권을 보장하는 보편적 원리로 발전시켜야 한다. 이는 AI와 빅데이터로 대표되는 정보기술의 발달로 인한 지식의 생산과 유통 방식의 근본적 변화, 저출산으로 인한 학령인구 감소 등 교육환경의 변화에 대응하기 위한 필수적 과제이다. 특히 교육의 시

공간적 범위를 확장함으로써, 교육이 지역사회의 성장과 발전에 기여하는 동시에 지역사회로부터 새로운 활력을 얻을 수 있는 선순환 구조를 만들어낼 필요가 있다.

본 연구는 교육의 자주성에 대한 역사적 고찰과 개념적 분석에 중점을 두어, 현장에서의 구체적인 실천 방안을 제시하는 데는 한계가 있다. 또한 교육의 자주성 개념의 재해석 과정에서 제기될 수 있는 다양한 쟁점들에 대한 심층적 분석이 부족했다는 점도 한계로 지적될 수 있다. 후속 연구에서는 교육현장의 다양한 사례 분석을 통해 교육의 자주성 개념이 실제로 어떻게 구현될 수 있는지에 대한 구체적인 방안이 제시되어야 할 것이다. 특히 지방교육자치제도의 개선, 교육의 공공성 강화, 평생학습체제 구축 등 주요 과제들과 관련하여 실천적 함의를 도출하는 연구들이 이어지기를 기대한다.

교육의 자주성은 우리나라 교육의 근간을 이루는 헌법적 가치이자, 끊임없이 재해석되어야 할 역동적 개념이다. 본 연구가 교육의 자주성 개념을 현대적 맥락에서 재해석하고, 이를 통해 우리 교육이 당면한 도전과제들을 해결하기 위한 새로운 관점을 제시하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

1. 학술 논문 및 단행본

- 강수돌·김용·남미자·박승열·송기창(2021). **자본과 권력을 넘어 교육자치의 새 길을 찾다**. 학이시습(전자책).
- 강인호(2005). 로컬 거버넌스와 지방정부의 책임성: 전라남도 광양시를 중심으로. **한국 거버넌스학회** 학술대회자료집, 35-53.
- 강영웅(1984). 교육의 자주성과 정치적중립성. **고시계**, 328, 257-258.
- 강영택·김정숙(2012). 학교와 지역사회의 파트너십에 대한 사례연구: 홍성군 홍동지역을 중심으로. **교육문제연구**, 43, 27-49.
- 고영상(2010). 한국평생교육법제변화과정과주요쟁점. **평생교육·HRD연구**, 6(3), 1-27.
- 고 전(2005). 교원 지방직화 관련 쟁점 분석. **교육행정학연구**, 23(3), 95-119.
- _____(2017). 교육기본권 관점에서의 헌법 개정 논의. **교육법학연구**, 29(2), 1-30.
- _____(2018a). 교육기본법의 제·개정과 교육입법의 과제. **교육법학연구**, 20(2), 1-25.
- _____(2018b). 한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여. **교육행정학연구**, 36(2), 1-30.
- _____(2021). 대한민국 교육자치 70년, 응답하라 1949. **교육정책포럼**, 340, 4-8.
- _____(2023). 한국 일본 대만 교육기본법의 특징 비교와 입법 과제. **교육법학연구**, 35(3), 1-25.
- _____(2024). 학교자치 입법정신의 규명과 제도보장 분석. **교육법학연구**, 36(2), 23-47.
- 교육부(1998). **교육50년사: 1948-1998**. 국가기록원.
- 김갑석(2019). 교육법 체계에서의 「교육기본법」의 역할과 위상. **교육법학연구**, 31(2), 1-16.
- 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.
- 김병찬(2011). 핀란드 교육복지제도의 특징과 시사점. **교육비평**, 30, 82-104.
- 김성열(1993). 1980년대 ‘교육민주화운동’ 주도 교사들의 정책주장과 논리 구조. **교육행정학연구**, 11(2), 9-38.
- 김승태(2005). 한국 개신교와 근대 사학. **역사비평사**, 70, 123-144.

- 김 용(2006). 학교 법인의 재판 청구권 보장과 사립학교 교원의 권리 구제. **교육법학연구**, 18(1), 71-89.
- _____(2007). 교육기본법의 성과와 과제: 기본법론의 관점에서. **교육법학연구**, 19(1), 27-50.
- _____(2010). 교육자치의 운영제도: 지자체장, 교육감, 지방의회, 교육위원회의 관계. **교육비평**, 27, 10-23.
- _____(2011). 지방교육자치제도의 변천과정에 대한 평가와 전망: 미국 교육자치제도의 생성과 변천 과정에 비추어. **교육발전연구**, 27(1), 89-110.
- _____(2016). 국가교육위원회. **교육비평**, 68, 12-22.
- _____(2021). 교육자치 시대, 현안과 과제. **교육정책포럼**, 340, 9-13.
- _____(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.
- 김용일(2023). 국가교육위원회 출범 이후 교육 거버넌스 개편 현황과 과제. **교육행정학연구**, 41(5), 307-330.
- 김용련(2015). 지역사회 기반 교육공동체 구축 원리에 대한 탐색적 접근: 복잡성 과학, 사회적 자본, 교육거버넌스 원리 적용을 중심으로. **한국교육행정학회**, 33(2), 259-287.
- _____(2019). **마을교육 공동체: 생태적 의미와 실천**. 살림터.
- _____, 양병찬·정바울·김성천·황준성·유경훈·홍지오·이승현(2021). 지속가능한 교육청-지자체 협력체제 구축을 위한 제도적 지원 방안 연구. **교육부·한국외국어대학교**.
- 김용택(2011). 교육 중립성 포기가 교육 중립이다. **우리교육**, 2011 봄, 91-103.
- 김종철(1965). **교육행정의 이론과 실제**. 교학사.
- _____(2003). 미국법상 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성. **법학연구**, 13(3), 51-85.
- 김춘경·이주옥·송영주(2009). 국내 신문기사 및 연구논문을 통해 본 아동학대 동향 연구. **놀이치료연구**, 13(3), 83-97.
- 김태완(1991). 교육자치제도의 변천과정과 문제: 무엇을 위한 교육자치이며, 누구를 위한 교육자치인가?. **한국교육학회**, 29(1), 19-29.
- 김학수·고선·김태훈(2023). 인구축소사회에 적합한 초중고 교육 행정 및 재정 개편방안. **한국개발연구원**.
- 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.
- _____(2007). 일본교육기본법의 개정 내용과 특징. **공법학연구**, 8(2), 299-335.
- _____(2013). 북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구: 스웨덴. **한국법제연구원**.
- _____(2023). 헌법 제31조 제4항의 해석과 적용. **원광법학**, 39(1), 33-61.
- 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.
- 박인수(2007). EU 교육법제에 관한 연구(V) 프랑스. **한국법제연구원**.
- 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.
- _____(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. **교육행정학연구**, 33(2), 105-127.
- _____(2004) 지방교육자치와 지방자치의 통합 논리에 대한 비판적 고찰. **교육행정학연구**, 22(4), 231-262.
- 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.
- 양병찬(2018). 한국 마을교육공동체 운동과 정책의 상호작용: 학교와 지역의 관계 재구축 관점에서. **평생교육학연구**, 24(3), 125-152.
- 오성철(2014). 한국 교육법 제정의 특질: 교육이념과 학교행정을 중심으로. **한국교육사학**, 36(4), 133-160.

- 유네스코(2022). **함께 그려보는 우리의 미래: 교육을 위한 새로운 사회계약**. 국제미래교육위원회 보고서.
- 윤성현(2013). 북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구: 덴마크. **한국법제연구원**.
- 음선필(2023). 러닝메이트제 교육감 선출방식에 대한 검토. **홍익법학**, 24(2), 55-79.
- 이광운·허종렬·노기호·김중철(2003). 교육제도의 헌법적 문제 연구: 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리의 비교법적 연구. **헌법재판소**.
- 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.
- 이병규(2010). 영국헌법의 본질과 특색. **동아법학**, 48, 61-103.
- 이시우(2007). EU 교육법제에 관한 연구(II) 독일. **한국법제연구원**.
- 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.
- 이 중(1962). 새 헌법을 살펴본다: 교육의 자주성과 정치적 중립성. **고시계**, 1(11), 176-181.
- 임종수(2015). 지방교육의 자주성 전문성 구현과 교육감 선출제도. **홍익법학**, 16(3), 587-610.
- 전상진·김무경(2010). 사회학의 위기에 대처하는 두 가지 방법: 공공사회학(public sociology)과 “전문적 사회학의 스트롱 프로그램(strong program in professional sociology)”에 대한 체계이론적 비판을 중심으로. **사회와이론**, 17, 229-255.
- 전진영(2009). 정책유형별 입법과정 분석. **한국정당학회보**, 8(2), 35-65.
- 정우현(1988). 교권의 확립과 교직의 자율성. **교육학연구**, 26(2), 15-22.
- 정해진(2022). 덴마크의 실천적 시민교육에 관한 고찰: 그룬트비의 평민교육사상을 중심으로. **교육사상연구**, 36(3), 181-207.
- 조경원(2001). **교육학의 이해**. 서울: 이화여자대학교출판문화원.
- 조석훈(1998). 수요자 중심 교육체제의 입장에서 ‘교육의 전문성’에 대한 재해석. **교육**

- 행정학연구, 16(3), 422-455.
- _____(2015). 교육의 정치적 중립성의 법적 해석과 적용. **교육법학연구**, 27(3), 295-332.
- 조성규(2011). 지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계. **지방자치법연구**, 11(2), 35-67.
- 조재현·이권일·김수연·김해원(2023). 독일의 통일과도기 주요 법제 정비연구와 시사점: 헌법 편. **한국법제연구원**.
- 조혜정(2010). 후기 근대 세대 간 갈등과 공생의 전망: 1990-200년대 한국 사례의 교훈. **인문과학**, 92, 87-117.
- 최희태(2019). 교육 거버넌스를 둘러싼 갈등 사례 연구. **교육연구**, 34(1), 1-42.
- _____(2020). 범람하는 거버넌스에 관한 소고. **NGO연구**, 15(1), 1-42.
- 최상훈(2022). 전교조 주요 교육담론의 형성 및 발전과정에 대한 비판적 담론분석. **고려대학교 박사학위 논문**.
- 최영출·박수정·김민희·오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. **지방정부연구**, 15(1), 51-73.
- 한상돈(2007). 대만교육기본법의 개정과 그 시사점. **교육법학연구**, 19(1), 211-237.
- 한수웅(2007). 교육의 자주성·전문성·중립성 및 교사의 교육의 자유: 교사의 사상주입 교육의 헌법적 문제를 계기로 하여. **저스티스**, 101, 36-59.
- 허종렬(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.
- _____(2021). 교육기본법의 법체계상 위상 및 효력과 체계적합성 검토, **교육법학연구**, 33(1), 87-111.
- 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.
- 허용범(2018). **세계의 헌법 1·2**, 국회도서관.
- 황동연(2019). 사학의 자주성과 공공성에 대한 사립학교법의 주요 개정내용 분석. **교육법학연구**, 31(3), 243-274.
- 황홍규(2000). 교육기본법에서의 학습권 개념의 도입 배경과 그 의의. **교육법학**, 12, 312-348.

- 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.
- Boto, C., & Souza, L. M. (2021). *Public education in Condorcet's work and its vicissitude*. *Revista Brasileira de Educação*, 26, e260052. <<https://doi.org/10.1590/s1413-24782021260052>>.
- Doyle, A. M. (2018). The Development of Education in France from 1789 to 1870. *In Social Equality in Education* (pp. 109-134). Palgrave Macmillan.
- Dworkin, Anthony Gary(2007). School reform and teacher burnout. *School and Society*, 3rd. Pine Forge Press.
- Giesecke, Hermann(2002). **근대교육의 종말**. 조상식 역. 내일을 여는 책. *Das Ende der Erziehung: Neue Chance für Familie und Schule*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1949.
- Grunfeld, D. (2023). **수평적 권력**. 홍지수 역. 어크로스(전자책). *Horizontal Power*. (원서출판 2023)
- Illich, I., Cayley, D., Farias, I., Gorz, A., Hoinacki, L., Kaller, M., Kellner, D., Paquot, T., Robertson, S., Rosa, H., & Todd, A. (2015). **전문가들의 사회**. 신수열 역. 사월의책. *Disabling Professions*. (원서출판: 1971).
- Illich, I. (2023). **학교 없는 사회**. 안희곤 역. 사월의책. *Deschooling Society*. (원서출판: 1971).
- Koselleck, R. (2007). **지나간 미래**. 한철 역. 문학동네. *Vergangene zukunft zur semantik geschichtlichen zeiten*. Stuttgart: Klett-Cotta, 1979.
- Lammi-Taskula, Johanna; Takala, Pentti, (2011). *Negotiating tripartite compromises*, Policypress, 2011, pp. 1-29.
- Luhmann, N. (2015). **사회의 교육체계**. 이철 역. 이론출판. *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp. (원서출판: 2002).
- Rudolph, J. L. (2002). *Scientists in the classroom: The cold war reconstruction of American science education*. Palgrave.
- Wilson, J. Q., & Dilulio, J. J., Jr. (2001). *American Government*. Houghton Mifflin Company.

2. 신문 기사 및 인터넷 자료

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

경향신문(1952.5.17.). 교육자치제 실시. **네이버 뉴스라이브러리**.

경향신문(1980.1.23.). 교련, 개헌 시안의견. **네이버 뉴스라이브러리**.

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

경향신문(1966.2.18.). 숙대분규. **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.

김지영(2019.8.28.). 일본의 헌법·교육법 속 교육 기본권. 메일진 해외교육동향 358호
기획기사. **교육정책네트워크 정보센터**.

<<https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=54&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=822498>>에서 2024.12.7. 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**.

동아일보(1966.2.25.). 가이사 선임 부당. **네이버 뉴스라이브러리**.

동아일보(1989.5.18.). 교원노조 결성 보장해야 한다 자율성 확보 정치적 중립의 길. **네이버 뉴스라이브러리**.

동아일보(1989.6.12.). 교장 6백여 명 전교조 반대 결의. **네이버 뉴스라이브러리**.

동아일보(1992.11.12.). 초중고 교과서 국정 사용 합헌. **네이버 뉴스라이브러리**.

매일경제(2014.1.8.). 한국사 수업 대혼란, 차라리 국정교과서로 하라. **빅카인즈**.

서현수(2017.11.23.). 노사 대결에서 합의로 대반전, 핀란드가 날아올랐다. **한겨레**.

<https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/820336.html>에서
2024.9.8. 인출

신소윤(2024.12.18.). 학부모교원 10명 중 9명 “AI교과서 교육격차 해소에 부정적”.

한겨레. <<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1173721.html>>에서
2024.12.19. 인출.

심규선(1989.7.21.). 교원 지위법 추진은 본질 외면. 동아일보. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1953.9.14.). 정부기구개혁안 성안, 후생·해사부와 부흥처 신설. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1960.5.1.). 모든 교육기관은 국가의 감시를 받으며... 헌법 16조 개정 건의. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1962.6.24.). 교육 좀먹는 교사들의 사회참여. 교련, 여론조사 중간 결과. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1980.3.4.). 교원 우대조항 신설을, 서울시교육회 개헌 건의서. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1980.3.21.). 전환기 오늘을 진단한다, 6. 봇물 터진 주장들. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1989.3.15.). “교원 노조 설립 지지” 언노련 성명. **네이버 뉴스라이브러리**.
 조선일보(1989.6.21.). 의식화 사례 엄존 위법 수단은 안돼. **네이버 뉴스라이브러리**.
 진명선(2016.8.18.). 수업시간 가장 적은데 핀란드 학생 왜 우수할까. **한겨레**.
 <<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/757396.html>>에서 2024.9.9. 인출.
 탁지영·김원진(2024.9.12.). 고교평준화 폐지·사학 자율성 확대 추진… 뒤로 가는 국교위. 경향신문. <<https://www.khan.co.kr/article/202409122051045>>에서 2024.12.22. 인출.
 한겨레(2015.10.12.). 현행 교과서 기초가 잘못된 집과 같아 새 교과서, 하나된 대한민국 가르칠 것. **빅카인즈**.

3. 헌법재판소 판례

헌법재판소 1991년 2월 11일 선고 90헌가27 결정.
 헌법재판소 1991년 7월 22일 선고 89헌가106 결정.
 헌법재판소 1992년 10월 1일 선고 92헌마68, 92헌마76 병합 결정.
 헌법재판소 1992년 11월 12일 선고 89헌마88 결정.
 헌법재판소 1997년 12월 24일 선고 95헌바29, 97헌바6 병합 결정.
 헌법재판소 1998년 7월 16일 선고 95헌바19 결정.
 헌법재판소 1998년 7월 16일 선고 95헌바33, 96헌바66, 96헌바68, 97헌바2, 97헌바34, 97헌바80, 98헌바39 병합 결정.
 헌법재판소 1999년 3월 25일 선고 97헌마130 결정.

헌법재판소 2000년 3월 30일 선고 99헌바113 결정.
 헌법재판소 2001년 1월 18일 선고 99헌바63 결정.
 헌법재판소 2001년 11월 29일 선고 2000헌마278 결정.
 헌법재판소 2002년 3월 28일 선고 2000헌마283, 2000헌마778 병합 결정.
 헌법재판소 2002년 8월 29일 선고 2002헌마4 결정.
 헌법재판소 2003년 2월 27일 선고 2000헌바26 결정.
 헌법재판소 2003년 12월 18일 선고 2002헌바14, 2002헌바32 병합 결정.
 헌법재판소 2006년 2월 23일 선고 2003헌바84 결정.
 헌법재판소 2006년 2월 23일 선고 2005헌가7, 2005헌마1163 병합 결정.
 헌법재판소 2006년 4월 27일 선고 2005헌마1047, 2005헌마1048 병합 결정.
 헌법재판소 2007년 12월 3일 선고 2007헌마1347 결정.
 헌법재판소 2008년 4월 22일 선고 2008헌마277 결정.
 헌법재판소 2008년 4월 22일 선고 2008헌마282 결정.
 헌법재판소 2008년 6월 17일 선고 2008헌마418 결정.
 헌법재판소 2008년 6월 26일 선고 2007헌마1175 결정.
 헌법재판소 2008년 11월 27일 선고 2005헌가21 결정.
 헌법재판소 2013년 5월 30일 선고 2009헌마514 결정.
 헌법재판소 2014년 1월 28일 선고 2011헌마239 결정.
 헌법재판소 2015년 11월 26일 선고 2014헌마662 결정.
 헌법재판소 2016년 6월 30일 선고 2014헌라1 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>)

세계법제정보센터(<https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>)

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

일본 문부과학성(https://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/houan.htm)

한국법제연구원(<https://www.klri.re.kr/>)

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

ABSTRACT*

A Reinterpretation of the Concept of Educational Autonomy as the Foundation for Local Educational Autonomy System

Hee Tae, Chae

*Major in Lifelong Education Department of Education
Graduate School of Kongju National University
Gong Ju, Korea*

(Supervised by Professor Sang Ok, Park Ph. D)

This study attempts to reinterpret the concept of educational independence, which serves as the constitutional basis for local educational autonomy, through critical examination. To achieve this research objective, the study analyzes the process of incorporating educational independence into Korean law, its conceptual meaning, and key issues. The research methodology involved literature review, analyzing 92 Constitutional Court decisions, 142 KCI-registered academic papers, 573 newspaper articles published between 1945 and 2023, and 42 historical records related to the Fifth Constitutional Amendment from the National Archives. Additionally, materials on foreign constitutions and education laws published by the National Assembly Library, Korea Legislation Research Institute, and World Law Information Center were examined.

* A thesis submitted to the committee of Graduate School, KongJu National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy Conferred in February 2025.

The findings are as follows. First, analysis of the legal incorporation process revealed that educational independence emerged from the post-liberation need to remove pro-Japanese educators and administrators and protect educational democratization and professionalism. It was first incorporated into the Education Act of 1949 as the legal basis for the local educational autonomy system introduced by the U.S. military government. Local educational autonomy, implemented in 1952 under the Enforcement Decree of the Education Act, was temporarily abolished by the May 16 military coup but revived when educational independence was elevated to a constitutional value alongside political neutrality in the Fifth Constitutional Amendment of 1963. Educational professionalism was added in the Eighth Constitutional Amendment of 1980, completing Korea's three principles of education. Notably, these principles were incorporated during constitutional amendments following military coups, reflecting both educational demands and political necessity.

Second, analysis of the conceptual meaning revealed that educational independence evolved from the need for independence to autonomy and eventually to sovereignty. Comparison with Japan's "prohibition of improper control" clause showed different interpretational approaches: Japan focused on identifying subjects of improper control, while Korea's Constitutional Court interpreted educational independence as a guiding principle for the right to education and constitutional basis for local educational autonomy. The Court emphasized educational autonomy's dual nature of local and cultural autonomy against central and political power, respectively.

Third, analysis of key issues showed that the relationship between educational and general local autonomy was the most critical concern, comprising 45% of academic research. The integration of educational and

general local autonomy remains a core issue, as stipulated in the Special Act on Decentralization and Restructuring of Local Administrative Systems. Educational professionalism, added in the Eighth Amendment, led to perceiving educational independence as experts' exclusive authority through the authority–responsibility–compensation cycle.

Based on these analyses, the study suggests that educational independence should be reinterpreted as a comprehensive principle based on guaranteeing learning rights and democratic participation, beyond independence from state power or educational experts' autonomy. This implies an expanded concept linked to academic freedom guaranteed by the Constitution, responding to new challenges in the information age and strengthening educational publicity. The study proposes specific practical measures for improving the centralized educational administration system, ensuring democratic participation of various stakeholders, and expanding the temporal and spatial scope of education.

※ Keywords: educational independence, local educational autonomy, right to learn, lifelong learning, educational professionalism, educational public interest

【부록】

부록 1. 교육의 자주성과 관련한 헌법재판소 판례 92건

No.	종국일자	사건번호	결과
		사건명	출처
1	1991.2.11	90헌가27	합헌
		교육법 제8조의 2에 관한 위헌심판	[판례집 3권 11~43]
2	1991.7.22	89헌가106	합헌
		사립학교법 제55조 등 에 관한 위헌심판	[판례집 3권 387~483]
3	1991.11.25	89헌마99	각하
		공립학교교원의 노동3권에 관한 헌법소원	[판례집 3권 585~592]
4	1992.10.1	92헌마68등 (92헌마68, 92헌마76)	기각
		1994학년도 신입생선발 입시안에 대한 헌법소원	[판례집 4권 659~707]
5	1992.11.12	89헌마88	기각
		교육법 제157조 에 관한 헌법소원	[판례집 4권 739~775]
6	1993.5.4	93헌마80	각하(2호)
		대통령선거법 제95조 제8항 등 위헌확인	[판례집 5권 1집 217~221]
7	1993.5.13	91헌마190	기각
		교수재임용 추천거부 등에 대한 헌법소원	[판례집 5권 1집 312~338]
8	1993.7.29	91헌마69	기각
		지방교육자치에관한법률 제9조 제1항 제1항에 대한 헌법소원	[판례집 5권 2집 145~158]
9	1995.9.28	92헌마23등 (92헌마23, 92헌마86)	각하
		지방교육자치에관한법률 제13조 제1항에 대한 헌법소원	[판례집 7권 2집 343~354]
10	1996.4.25	94헌마119	기각
		대학입시 기본계획 일부변경 처분 위헌확인	[판례집 8권 1집 433~448]
11	1997.5.29	92헌마124	각하
		교과서검정불합격처분	[결정문]
12	1997.12.24	95헌바29등 (95헌바29, 97헌바6)	합헌
		사립학교법 제58조 제1항 제2호 등 위헌소원	[판례집 9권 2집 780~793]
13	1998.7.16	96헌바33등 (96헌바33, 96헌바66, 96헌바68, 97헌바2, 97헌바34, 97헌바80, 98헌바39)	합헌, 각하
		사립학교법 제53조의2 제2항 등 위헌소원	[판례집 10권 2집 116~158]

14	1999.3.25	97헌마130	기각
		지방교육자치에관한법률 제44조의2 제2항 위헌확인	[판례집 11권 1집 233~250]
15	2000.3.30	99헌바113	합헌
		지방교육자치에관한법률 제53조 등 위헌소원 (동법 제5조의4)	[판례집 12권 1집 359~374]
16	2001.1.18	99헌바63	합헌
		사립학교법 제28조 제1항 본문 위헌소원	[판례집 13권 1집 60~84]
17	2001.2.22	2000헌마29	각하
		한약관련 과목의 범위 및 이수인정기준 위헌확인	[판례집 13권 1집 414~430]
18	2001.4.26	2000헌가4	각하
		교육기본법 제8조 제1항 단서 위헌제청	[판례집 13권 1집 783~798]
19	2001.11.29	2000헌마278	기각, 각하
		초중등교육법 제31조 등 위헌확인 ' (동법 제32조, 제34조, 제63조, 동법시행령 제58조, 제59조, 제60조, 제61조) '	[판례집 13권 2집 762~780]
20	2002.3.28	2000헌마283등 (2000헌마283, 2000헌마778)	기각
		지방교육자치에관한법률 제62조 제1항 위헌확인	[판례집 14권 1집 211~227]
21	2002.8.29	2002헌마4	기각, 각하
		지방교육자치에관한법률 제58조 제2항 [별표2] 등 위헌확인 (교육위원및교육감선출등에관한규정 제21조 제1항)	[판례집 14권 2집 233~251]
22	2003.2.27	2000헌바26	헌법불합치
		지방교육자치에관한법률 제60조 등 위헌확인	[판례집 15권 1집 176~195]
23	2003.3.27	2002헌마573	기각
		지방교육자치에관한법률 제60조 등 위헌확인	[판례집 15권 1집 319~339]
24	2003.6.26	2002헌마337등 (2002헌마337, 2003헌마7, 2003헌마8)	각하
		학칙시정요구 등 위헌확인	[판례집 15권 1집 772~786]
25	2003.9.25	2002헌마519	기각
		학원의설립운영및과외교습에관한법률 제13조 제1항 등 위헌확인	[판례집 15권 2집 454~478]
26	2003.12.18	2002헌바14등 (2002헌바14, 2002헌바32)	헌법불합치
		교원지위향상을위한특별법 제9조 제1항 등 위헌소원 (구 사립학교법 제53조의2 제3항)	[판례집 15권 2집 466~486]
27	2004.3.25	2001헌마710	기각
		정당법 제6조 제1호 등 위헌확인 ' (공직선거및선거부정방지법 제9조, 제60조 제1항 제4호) '	[판례집 16권 1집 422~440]
28	2005.12.22	2004헌라3	기각, 각하

		서울특별시와 정부간의 권한쟁의	[판례집 17권 2집 650~666]
29	2006.2.23	2003헌바84	합헌, 각하
		지방교육자치에관한법률 제158조 제2항 제1호 등 위헌소원 (제78조,제140조)	[판례집 18권 1집 110~127]
30	2006.2.23	2005헌가7등 (2005헌가7, 2005헌마1163)	위헌
		교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌제청	[판례집 18권 1집 58~81]
31	2006.4.27	2005헌마1119	위헌, 기각
		대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법 위헌확인	[판례집 18권 1집 631~651]
32	2006.4.27	2005헌마1047등 (2005헌마1047, 2005헌마1048)	기각
		교육공무원법 제24조 제4항 등 위헌확인 (제6항, 제7항, 제24조의2 및 제24조의 3)	[판례집 18권 1집 601~621]
33	2006.7.27	2005헌마1189	기각
		기소유예처분취소	[공보 118호 1200~1208]
34	2006.12.28	2004헌바67	합헌
		교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조 제1항 위헌소원	[판례집 18권 2집 565~580]
35	2007.1.17	2005헌바86	합헌, 각하
		국가공무원법 제16조 제2항 등 위헌소원	[판례집 19권 1집 54~71]
36	2007.3.29	2005헌마1144	기각
		초·중등교육법 제31조 제2항 위헌확인	[판례집 19권 1집 335~348]
37	2007.12.3	2007헌마1347	각하(4호)
		학교보건법 시행규칙 제3조의3 제1항 위헌확인	[결정문]
38	2007.12.27	2005헌가11	합헌
		교육공무원법 제11조의 2 [별표2] 제2호 위헌제청	[판례집 19권 2집 691~709]
39	2008.4.22	2008헌마277	각하(4호)
		학교보건법 시행규칙 제3조의3 제1항 위헌확인	결정문
40	2008.4.22	2008헌마282	각하(4호)
		학교보건법 시행규칙 제3조의3 제1항 위헌확인	결정문
41	2008.4.22	2005헌마857	기각
		공직선거및선거부정방지법 제266조 제1항 제4호 위헌확인	[판례집 20권 1집 665~673]
42	2008.6.17	2008헌마418	각하(4호)
		학교보건법 시행규칙 제3조의 3 제1항 위헌확인	결정문
43	2008.6.26	2007헌마1175	합헌

		지방교육자치에 관한 법률 제10조 제1항 등 위헌확인	[판례집 20권 1집 460~471]
44	2008.11.27	2005헌가21	합헌
		사립학교법 제57조 위헌제청	[판례집 20권 2집 118~137]
45	2009.2.26	2008헌마371등 (2008헌마371, 2008헌마373, 2008헌마374)	각하
		법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제5조 제5항 위헌확인 등	[공보 149호 522~526]
46	2009.2.26	2008헌마370등 (2008헌마370, 2008헌마147)	기각, 각하, 합헌
		법학전문대학원 설치 예비인가 배제결정 취소	[판례집 21권 1집 292~311]
47	2009.3.26	2007헌마359	각하
		지방교육자치에 관한 법률 제4조 등 위헌확인	[판례집 21권 1집 637~650]
48	2009.4.30	2006헌바29	각하
		구 사립학교법 제20조의2 등 위헌소원 (제25조 제1항, 제2항)	[판례집 21권 1집 185~209]
49	2009.4.30	2005헌마514	기각
		초·중등교육법시행령 제84조 위헌확인	[판례집 21권 1집 185~209]
50	2009.4.30	2005헌바101	합헌
		사립학교법 제25조 제3항 위헌소원	[판례집 21권 1집 23~48]
51	2009.9.24	2007헌마117등 (2007헌마117, 2008헌마483, 2008헌마563)	기각
		지방교육자치에 관한 법률 제24조 제2항 위헌확인	[판례집 21권 2집 709~724]
52	2010.2.25	2008헌바10	합헌
		구 지방교육자치에 관한 법률 제158조 제2항 제1호 위헌소원	[판례집 22권 1집 175~188]
53	2010.4.29	2003헌마283	각하
		임원취임승인취소처분 등 취소	[판례집 22권 1집 85~96]
54	2010.9.30	2009헌바355	합헌
		지방교육자치에 관한 법률 제22조 제3항 등 위헌소원	[판례집 22권 2집 691~710]
55	2011.12.29	2010헌마285	기각
		지방교육자치에 관한 법률 제46조 제3항 위헌확인 (교육감선거운동 과정에서 후보자의 정당경력 표시를 금지시키는 법률조항에 대한 위헌소원 사건)	[판례집 23권 2집 862~878]
56	2012.7.26	2010헌라3	각하
		경기도와 국회 등 간의 권한쟁의 (수도권 소재 사립대학에 대한 학생정원 증원 규제가 지방자치단체의 대학의 설립 및 운영에 관한 자치권한을 침해하는지 여부)	[공보 190호 1299~1303]
57	2013.5.30	2009헌마514	기각, 각하
		법학전문대학원 설치인가 중 입학전형계획 위헌확인 등	[판례집 25권 1집 337~349]

		(이화여대 로스쿨 사건)	
58	2013.5.30	2011헌바227	합헌, 각하
		학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제2조의2 등 위헌소원 ('유아를 대상으로 교습하는 학원'을 학교교과교습학원으로 분류한 사건)	[판례집 25권 1집 279~292]
59	2013.7.25	2009헌바144	각하
		사립학교법 제25조의 3 위헌소원	결정문
60	2013.11.28	2007헌마1189등 (2007헌마1189, 2007헌마1190)	기각, 각하
		사립학교법 제14조 제3항 등 위헌확인 (사립학교법 개방이사제 등 사건)	[판례집 25권 2집 398~472]
61	2013.11.28	2011헌마282등 (2011헌마282, 2011헌마763)	기각
		공무원보수규정 제39조의2 위헌확인 (국립대학 교원에 대한 성과급적 연봉제 사건)	[판례집 25권 2집 501~520]
62	2013.11.28	2009헌바206등 (2009헌바206, 2010헌바101)	합헌, 각하
		사립학교법 제24조의2 제1항 등 위헌소원 (학교법인 정상화에 관한 사립학교법 사건)	[판례집 25권 2집 352~375]
63	2014.1.28	2011헌마239	각하
		교육공무원 임용령 제9조의 4 위헌확인 (단과대학장의 임용방법에 관한 교육공무원 임용령 제9조의4 위헌확인 사건)	[공보 208호 327~329]
64	2014.3.11	2014헌마103	각하(2호)
		지방교육자치에 관한 법률 부칙 제2조 제1항 위헌확인	결정문
65	2014.4.24	2012헌바336	합헌
		사립학교법 제53조의2 제7항 위헌소원 (교원 재임용의 심사요소에 관한 사립학교법 제53조의2의 위헌 여부)	[판례집 26권 1집 56~63]
66	2014.4.24	2011헌마612	기각, 각하
		국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 위헌확인 (서울대학교 법인화 위헌확인 사건)	[판례집 26권 1집 150~176]
67	2014.7.24	2013헌바169	합헌
		정치자금법 제3조 제1호 등 위헌소원 (교육감선거에 정치자금법 준용 등 사건)	[판례집 26권 2집 115~128]
68	2015.11.26	2014헌마662	각하
		지방교육자치에 관한 법률 제43조 위헌확인 (교육감을 주민의 선거로 선출하도록 한 것에 관한 사건)	[판례집 27권 2집 382~390]
69	2015.11.26	2012헌바300	합헌, 각하

		구 사립학교법 제24조의2 제1항 등 위헌소원 (학교정상화 사건)	[판례집 27권 2집 144~160]
70	2015.12.23	2014헌마1149	인용(위헌확인), 인용(취소)
		강원대학교 법학전문대학원 2015학년 모집정지처분 등 취소 (교육부장관이 강원대학교 법학전문대학원의 2015학년도 및 2016학년도 신입생 각 1명의 모집을 정지한 행위의 위헌 여부)	[판례집 27권 2집 710~723]
71	2016.2.25	2013헌마692	기각, 각하
		사립학교법 제29조 제4항 제1호 등 위헌확인 (사립대학 예·결산 절차에 관한 등록금심의위원회의 심사·의결 사건)	[판례집 28권 1집 208~226]
72	2016.2.25	2013헌마838	기각
		교육과학기술부 고시 제2012-31호 II 위헌확인 (초등학교 영어교육 사건)	[판례집 28권 1집 242~258]
73	2016.7.28	2015헌마236등 (2015헌마236, 2015헌마412, 2015헌마662, 2015헌마673)	기각, 각하
		부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 제1호 마목 등 위헌확인 (청탁금지법(일명 김영란법) 사건)	[판례집 28권 2집 128~206]
74	2018.3.29	2015헌마1060등 (2015헌마1060, 2015헌마1184)	각하
		초·중등교육법 제29조 제2항 위헌확인 등 (역사교과서 국정화 고시 등 위헌확인 사건)	[판례집 30권 1집 477~493]
75	2018.4.26	2014헌마274	위헌, 각하
		전북대학교 총장임용후보자 선정에 관한 규정 제15조 제1항 제9호 등 위헌확인 (총장후보자 지원자에게 기탁금을 납부하도록 한 총장후보자 선정규정에 관한 사건)	[판례집 30권 1집 647~674]
76	2018.12.27	2016헌바217	합헌
		구 고등교육법 제62조 제1항 등 위헌소원 (학교폐쇄명령 조항 및 학교법인 해산명령 조항)	[판례집 30권 2집 656~676]
77	2019.2.28	2018헌마37등 (2018헌마37, 2018헌마38)	각하
		고등교육법시행령 제29조 제2항 후문 위헌확인	[판례집 31권 1집 213~224]
78	2019.4.11	2018헌마221	위헌, 기각
		초·중등교육법 시행령 제80조 제1항 등 위헌확인 (자사고를 후기학교로 규정하고, 자사고 지원자에게 평준화지역 후기학교 중복지원을 금지한 초·중등교육법 시행령 사건)	[판례집 31권 1집 547~593]
79	2019.11.28	2018헌마222	기각, 각하
		공직선거법 제60조 제1항 제4호 등 위헌확인 (교원의 공직선거 및 교육감선거 입후보 시 사직의무 및 선거운동금지 사건)	[공보 278호 1389~1400]
80	2019.11.28	2018헌마1153	각하

		사립학교법 제62조 제1항 위헌확인 등	[결정문]
81	2020.9.24	2018헌마444	기각
		제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제66조 제2항 위헌확인	[판례집 32권 2집 337~347]
82	2021.5.27	2018헌마1108	각하
		교육부 고시 제2018-162호 [별책 7] 공통 교육과정 중 [6사04-05] 등 위헌확인	[판례집 33권 1집 567~578]
83	2021.9.30	2019헌마747	기각
		정치자금법 제57조 등 위헌확인	[결정문]
84	2021.12.23	2019헌마825	위헌 기각
		대구교육대학교 총장임용후보자 선정규정 제23조 제1항 제2호 등 위헌확인 (총장임용후보자선거에서 후보자가 기탁금을 납부하도록 하고 납부된 기탁금의 일부만을 반환하도록 한 대학 규정에 관한 사건)	[판례집 33권 2집 886~911]
85	2022.3.31	2021헌마1230	기각
		2022학년도 대학 신입학생 정시모집 안내 위헌확인 (서울대학교 정시모집 교과이수 가산점 사건)	[판례집 34권 1집 317~326]
86	2022.3.31	2018헌바522	합헌
		사립학교법 제53조 제3항 단서 위헌소원	[판례집 34권 1집 244~257]
87	2022.5.26	2021헌마527	기각, 각하
		2023학년도 대학 신입학생 입학전형 시행계획 위헌확인	[공보 308호 766~772]
88	2022.5.26	2020헌마1219	기각
		경북대학교 총장임용후보자 선정 규정 제20조 제1항 등 위헌확인	[판례집 34권 1집 471~491]
89	2022.9.29	2021헌마929	기각
		2023학년도 대학 신입학생 입학전형 시행계획 위헌확인 (서울대학교 저소득학생 특별전형에 관한 사건)	[공보 312호 1243~1249]
90	2023.3.23	2018헌바385	합헌
		행정심판법 제49조 제1항 위헌소원	[공보 318호 672~683]
91	2023.5.25	2020헌마1336	기각, 각하
		교육공무원법 제24조 제3항 제2호 등 위헌확인	[판례집 35권 1집 46~58]
92	2023.10.26	2018헌마872	기각, 각하
		고등교육법 제19조의2 제1항 제4호 등 위헌확인	[판례집 35권 2집 558~570]

부록 2. 세계 40개국 「헌법」에 제시된 교육 조항

No.	국가	위치	헌법의 교육 조항
1	그리스	제16조 교육, 예술, 과학	① 예술과 과학, 연구 및 교육은 자유로워야 하며 그 발전과 증진은 국가의 의무이다. 누구도 학문의 자유와 교육의 자유를 이유로 헌법 준수의 의무에서 면제되지 아니한다. ② 교육은 국가의 기본적 무 중 하나이며, 그리스 인의 도덕적, 지적, 직업적 및 신체적 교육, 국가 및 종교 의식의 발전 및 자유롭고 책임 있는 시민의 양성을 목표로 한다. ③ 의무 교육은 9년 이상이어야 한다. ④ 모든 그리스인은 국가 교육 기관에서 제공하는 모든 단계에서 무상 교육을 받을 자격이 있다. 국가는 학생의 능력에 따라 우수한 학생들과 도움이나 특별한 보호가 필요한 학생들에게 재정적 지원을 제공해야 한다. ⑤ 대학급의 교육은 완전히 자율적인 공법상 법인에 의해서만 제공되어야 한다. 이들 기관은 국가의 감독하에 운영해야 하고 국가로부터 재정적 지원을 받을 자격이 있으며 법률로 정한 정관에 의해 운영되어야 한다. 대학급 기관의 합병이나 분할은 법률이 정하는 경우 반대 규정이 있더라도 허용될 수 있다. 학생회 및 학생의 학생회 참여와 관련된 모든 사안은 특별법률로 정한다. ⑥ 대학급 기관의 교수는 공무원으로 한다. 그 외의 교직원도 마찬가지로 법에 의해 규정된 조건에 따라 공공 기능을 수행한다. 각 기관의 규칙은 위에 언급된 모든 내용과 관련된 사안을 규정해야 한다. 대학급 기관의 교수는 제88조제4항에 규정된 조건을 충족하고 법률의 규정에 따라 최고 사법 공무원의 다수로 구성된 협의회의 결정에 따르는 경우를 제외하고 복무기간이 합법적으로 종료되기 이전에 해고되어서는 아니 된다. 대학급 기관의 교수의 정년은 법률로 정한다. 그러한 법이 공포될 때까지 교수는 67세에 도달하는 연도의 학년(學年)이 끝날 때 법적으로 퇴직한다. ⑦ 국가는 법률이 규정하는 바에 따라 고등 교육기관을 통해 3년을 초과하지 않는 기간, 직업 교육 및 다른 모든 형태의 특수 교육을 제공해야 하며, 그러한 고등교육기관 졸업생의 직업적 권리에 대해서도 같은 법률에서 규정되어야 한다. ⑧ 국가에서 소유하지 않는 학교의 설립과 운영에 대한 허가 조건, 그러한 허가에 대한 감독, 그리고 해당 기관 교직원의 직업적 지위는 법률로 규정된다. 인에 의한 대학급 기관의 설립은 금지된다. ⑨ 운동선수는 국가의 보호와 최종적인 감독을 받는다. 국가는 법의 규정에 의해 모든 종류의 체육 협회에 보조금을 지급하고 관리해야 한다. 또한 보조금을 받는 협회의 목적에 맞는 보조금의 사용도 법률로 규정된다.
2	남아공	제29조 교육	① 모든 국민은 다음의 권리를 가진다. a. 성인 기초 교육을 포함한 기초 교육을 받을 권리 b. 국가의 적절한 조치를 통해 점진적으로 이용 및 접근 가능한 교육을 계속 받을 권리 ② 모든 국민은 해당 교육이 합리적으로 실행 가능한 공공 교육기관에서 공용어 또는 각자가 선택한 언어로 교육을 받을 권리를 가진다. 이러한 권리에 대한 효과적인 접근을 보장하고 이러한 권리의 충족을 보장하기 위해 국가는 다음 사항을 고려하여 단일 매 시설을 포함한 모든 합리적 교육 대안을 검토해야 한다.

			a. 형평성 b. 실행 가능성 c. 과거의 인종차별적 법률 및 관행에 따른 결과를 보상해야 할 필요성 ③ 모든 국민은 사비로 다음과 같은 독립적 교육기관을 설립 및 유지할 권리를 가진다. a. 인종에 근거한 차별을 하지 않으며, b. 국가에 등록되어 있고, c. 동등한 공공 교육기관의 수준에 뒤떨어지지 않는 수준을 유지한다. ④ 전항은 독립적 교육기관에 대한 국가 보조금을 막지 아니한다.
3	네덜란드	제23조	① 정부는 교육에 지속적인 관심을 기울여야 한다. ② 모든 국민은 교사의 능력과 도덕적 성실성에 대한 국가의 법적 감독권과 법에 따라 정해진 방식의 국민의 심사권을 배제하지 않는 한 자유로이 교육을 할 수 있다. ③ 공공기관에서 제공하는 교육은 법률에 따라 모든국민의 종교 또는 신앙을 충분히 존중해야 한다. ④ 국가는 각 지방자치단체에 설립된 충분한 수의 공립학교를 통해 초등교육을 제공할 수 있도록 보장해야 한다. 다만, 공립학교 여부를 불문하고 상기 형태의 교육을 받을 수 있는 기회가 있음을 전제로 하여 법률에 따라 예외 조건을 허용할 수 있다. ⑤ 공공기금으로부터 교육 재정의 일부 또는 전부를 지원받는 각 학교에 요구되는 기준은 법률로 정한다. 사립학교의 경우, 종교 또는 기타 신앙에 따라 교육할 자유를 충분히 고려해야 한다. ⑥ 초등교육의 요건은 공공기금으로부터 교육 재정을 전액 지원받는 사립학교와 일반 공립학교가 그 기준을 충분히 지킬 수 있어야 한다. 관련 규정은 사립학교에서 학습 교구를 선택할 수 있는 자유 및 각 사립학교에서 적합하다고 판단되는 교사를 명할 수 있는 자유를 특별히 고려해야 한다. ⑦ 법률에 명시된 조건을 충족하는 사립 초등학교는 공립학교와 동일한 기준에 따라 공공기금으로부터 재정 지원을 받는다. 사립 중등학교 및 고등학교가 공공기금으로부터 재정 지원을 받기 위한 조건은 법률로 정한다. ⑧ 정부는 교육 현황에 관한 연례 보고서를 의회에 제출한다.
4	노르웨이	제109조	모든 사람은 교육을 받을 권리가 있다. 아동은 기초 교육을 받을 권리가 있다. 교육을 통해 인의 능력과 요구가 보호되고 민주주의, 법치주의, 인권에 대한 존중이 증진되어야 한다. 국가기관은 후기중등교육에 대한 접근 기회와 자격에 따라 고등교육을 받을 수 있는 동등한 기회를 보장해야 한다.
5	뉴질랜드	교육 조항 없음	
6	대한민국	제31조	① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③ 의무교육은 무상으로 한다. ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원

			의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.
7	덴마크	제76조	학령에 달한 모든 어린이는 초등학교에서 무상 교육을 받을 자격이 있다. 자신의 자녀나 피후견인이 일반 초등학교와 동등한 교육을 받도록 자체적으로 준비를 하는 부모나 후견인은 자신의 자녀나 피후견인을 공립학교에 보낼 의무가 없다.
8	독일	제6조	(1) 혼인과 가족은 국가의 특별한 보호를 받는다. (2) 자녀의 양육과 교육은 부모의 자연적 권리인 동시에 최우선적으로 부모에게 주어진 의무이다. 그들의 실행에 대하여 국가공동체는 감독한다. (3) 교육권자가 의무를 해태하거나 자녀가 기타의 이유로 방치될 위험이 있을 때에는 자녀는 오직 법률에 근거하여 교육권자의 의사에 반하여 가족으로부터 격리될 수 있다. (4) 어머니는 누구든지 공동체의 보호와 부조를 받을 권리를 가진다. (5) 혼인 외의 자녀에게는 법을 통하여 그 신체적 및 정신적 성장과 사회에서의 지위에 대하여 혼인 중의 자녀와 동등한 조건이 마련되어야 한다.
		제7조	(1) 모든 학교제도는 국가의 감독을 받는다. (2) 교육권자는 종교수업에 그 자녀를 참여시킬지를 결정할 권리를 가진다. (3) 종교수업은 공립학교에서 비종파학교를 제외하고는 정규 과목이다. 국가의 감독권과는 관계없이 종교수업은 종교단체의 교리에 따라 진행된다. 교사는 자신의 의사에 반하여 종교수업을 할 의무를 지지 아니한다. (4) 사립학교를 설립할 권리는 보장된다. 공립학교를 대체하는 사립학교는 국가의 인가를 요하고 주법의 적용을 받는다. 사립학교는 교육목표, 시설 및 교사의 학력에 있어서 공립학교에 뒤지지 않고 부모의 재산 상태를 기준으로 학생을 선발하지 않는 한 인가되어야 한다. 교사의 경제적 및 법적 지위가 충분히 보장되지 않는 때에는 인가가 거부되어야 한다. (5) 사립초등학교는 교육청이 특별한 교육적 이익을 인정하는 때 또는 그 학교를 종파 혼합학교, 종파학교, 세계관학교로서 설립하고자 하고 그 지방자치단체에 이러한 유형의 공립초등학교가 없는 경우로서 교육권자가 신청하는 때에만 허용될 수 있다. (6) 예비학교는 폐지된다.
		제91b조	(2) 연방과 주는 협정에 근거하여 국제적 비교와 이와 관련된 보고 및 추천에서 교육제도의 성취도를 확인하기 위하여 협력할 수 있다.
		제104c조	연방은 재정이 열악한 지방자치단체(지방자치단체연합)가 지방자치단체 교육 기반시설 분야에서 행하는 국가 전체적으로 중요한 투자에 대하여 재정지원을 제공할 수 있다. 제104b조 제2항 및 제3항을 준용한다.
9	라트비아	제112조	모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 국가는 모든 사람이 무료로 초등 및 중등 교육을 받을 수 있도록 보장한다. 초등 교육은 의무적으로 받아야 한다.
10	러시아	제43조	1. 모든 국민은 교육을 받을 권리를 가진다. 2. 국가나 지방자치단체의 교육 시설과 기업이 제공하는 학령 전 교육, 기본일반교육, 중등직업교육은 일반인이 무상으로 받을 권리를 가진다. 3. 모든 국민은 경쟁에 기반하여 국가나 지방자치단체의 교육시설 및 기업에 의해 행해지는 고등교육을 무상으로 받을 권리가 있다. 4. 기초 보통교육은 의무이다. 부모나 법정대리인은 자녀가 기초 보통교육을 받을 수 있도록 보장하여야 한다. 5. 러시아연방은 국가교육 수준을 정하여 여러 형태의 교육 및 자율학습을 지원한다.

11	룩셈부르크	제23조	국가는 초등교육 조직화에 유의한다. 이러한 초등교육은 의무적이고 무료이며 대공국에 거주하는 모든 사람에게 그 접근이 보장되어야 한다. 의료 지원 및 사회복지는 법률에 의해 결정한다. 국가는 무료 중등교육 기관을 설립하고 필요한 고등교육 과정도 마련한다. 법률은 공교육 기관에 대한 지원 방법과 정부, 지방자치단체에 의한 감독 조건을 정한다. 또한 법률은 교육에 관련된 모든 것을 규율하고 법률이 결정한 범주에 따라서 학생을 위하여 금융적인 지원 체계를 정한다. 개인은 대공국이나 외국에서 공부할 수 있는 자유가 있고 원하는 대학에서 수학할 수 있다. 다만, 몇몇 직업에 관한 일자리 채용 및 수행의 허가에 관한 조건에 대한 법률의 조항은 제외한다. 단, 직업이나 일정 전문직 수행 승인에 대한 법률이 준비되어야 한다.
12	멕시코	제3조	모든 국민은 교육을 받을 권리가 있다. 국가 - 연방, 주(州), 멕시코시티, 시(市) - 는 유아, 초등, 중등 및 고등교육을 제공한다. 유아, 초등 및 중등교육은 기본교육으로서, 이 교육과 고등교육은 의무교육이다. 국가가 제공하는 교육은 모든 인간의 능력을 조화롭게 발하고, 조국에 대한 사랑, 인권의 존중, 독립과 정의에 대한 국제연대를 고취하여야 한다. 국가는 교육자료 및 교수법, 학교조직, 교육기반시설 및 교사와 경영진의 적절성을 통하여 학생이 최고의 배움을 받을 수 있는 의무교육의 질을 보장하여야 한다. I. 제24조가 종교의 자유를 보장하는 바와 같이, 교육은 세속적이므로 종교 교리와 완전히 분리되어야 한다. II. 교육을 지도하는 기준은 과학적 진보의 결과에 근거하고, 무지와 그 결과, 예속, 광신 및 편견과 싸워야 한다. 또한, 교육을 지도하는 기준은 다음과 같아야 한다. a) 민주적이어야 한다. 민주주의는 사법체계와 정치제도뿐만 아니라 지속적인 경제, 사회 및 문화적 발전에 기초한 생활방식으로 이해하여야 한다. b) 전국적이어야 한다. 이는 적대적이거나 배타적이지 아니하면서, 우리의 문제에 대한 이해, 자원의 활용, 정치적 독립의 수호, 경제적 독립의 보장, 문화의 지속과 성장을 촉진하는 것을 의미한다. c) 인종, 종교, 단체, 성별 또는 개인의 특권을 거부하고 문화적 다양성의 인정 및 존중, 인간의 존엄성, 가족의 숭고함, 사회의 보편적 이익에 대한 신념, 동포애의 이상과 모든 자의 권리 평등을 강화하는 더 나은 인간관계에 기여하여야 한다. d) 지속적인 발전과 학생의 최고 학문적 성과에 기초한 우수한 것이어야 한다. III. 두 번째 단락 및 제II호의 규정을 준수하기 위하여, 연방행정부는 전국적으로 적용되는 유아, 초등 및 중등교육과 교사교육을 위한 계획 및 연구프로그램을 규정하여야 한다. 연방행정부는 법률이 정하는 바에 따라 주(州) 정부의 의견과 교육, 교사 및 학부모와 관련된 다양한 사회부문의 의견을 고려하여야 한다. 또한, 국가가 제공하는 기초교육 및 중등교육에 대한 교사의 명과 관리 또는 감독직의 승진은 그에 상응하는 지식과 능력의 적합성이 보장되는 경쟁적 심사를 거쳐 실시된다. 교육직 근로자의 헌법상 권리와 관련된 전문서비스의 채용, 승진, 승인 및 유지에 적용하는 기준과 조건은 시행규칙으로 정한다. 법률에 따라 부여되지 아니한 모든 채용과 승진은 무효이다. 이 단락의 규정은 이

			조 제Ⅶ호에 규정하는 기관에 대해서는 적용하지 아니한다. Ⅳ. 국가가 제공하는 모든 교육은 무상이다. Ⅴ. 첫 번째 단락에 규정하는 유아, 초등, 중등 및 고등교육 이외에, 국가는 유아교육에서 고등교육에 이르기까지 국가의 발전에 필요한 모든 형태 및 양상의 교육을 촉진하고 유지하고, 과학 및 기술연구를 지원하며, 우리 문화의 발전과 보급을 장려하여야 한다. Ⅵ. 개인이 모든 형태의 교육을 제공할 수 있다. 법률이 정하는 바에 따라, 국가는 개인이 실시하는 학업을 공식적으로 인가하거나 이를 철회할 수 있다. 유아, 초등 및 중등교육의 경우에 개인은 다음과 같이 교육을 실시하여야 한다. a) 두 번째 단락과 제Ⅲ호에 규정하는 목적과 기준에 따라 교육을 제공하고 제Ⅲ호에 규정하는 계획과 프로그램을 준수하여야 한다. b) 각각의 경우에 법률이 정하는 바에 따라 사전에 당국의 명시적인 허가를 취득하여야 한다. Ⅶ. 법률이 자치를 허용하는 대학교와 기타 고등교육기관은 자치에 대한 권한과 책을 가지고, 학문의 자유, 연구의 자유, 조사 및 토론의 자유를 존중하면서 이 조에서 정하는 원칙에 따라 교육 및 연구를 실시하고 문화를 보급한다. 이러한 기관은 계획과 프로그램을 결정하고, 교직원들의 채용, 승진 및 유지에 관한 조건을 규정하며, 그 재산을 관리하여야 한다. 기관과 학문 및 행정인력 간의 노사관계에 대해서는 이 호에 정하는 기관의 자치권, 학문의 자유, 연구의 자유 및 목표를 간섭하지 아니하는 특별한 업무의 성격에 따라 연방노동법이 정하는 조건과 방식으로 헌법 제123조 제A항을 적용한다. Ⅷ. 전국적으로 교육을 통합하고 조정하기 위하여, 연방의회는 연방, 주(州) 및 시에 교육의 사회적 기능을 배분하는 데 필요한 법률을 제정하고, 공공서비스를 확립하는 데 재정적으로 기여하며, 이들 조항을 준수 또는 집행하지 아니하는 공무원과 이들 조항을 위반하는 모든 자에게 적용하는 벌칙을 정하여야 한다. Ⅸ. 질 높은 교육서비스를 제공하기 위하여 국가교육 평가 제도를 둔다. 이 제도의 조정은 국가교육평가기관이 담당한다. 국가교육평가기관은 법인격과 자체 예산이 있는 공공자치기구이다. 국가교육평가기관은 유아, 초등, 중등 및 고등학교에 있어서 국가교육 제도의 질, 성과 및 결과를 평가한다. 또한, 국가교육평가기관은 다음 사항을 실시한다. a) 해당 제도의 구성요소, 절차 또는 결과에 상응하는 조치를 계획하고 시행한다. b) 연방 및 지방교육기관이 해당 평가기능을 수행하기 위하여 적용하는 지침을 정한다. c) 정보의 발 및 전파와 이에 근거하여 사회적 평등을 추구함에 있어서 필수적인 요소로서 교육의 질과 형평성의 향상을 목표로 하는 결정에 기여하는 지침을 정한다. 운영위원회는 국가교육평가기관의 지시기구로서, 5명의 위원으로 구성된다. 연방행정부는 사전에 후보자가 출석한 상태에서 해당 위원으로 명할 3명의 후보자 명단을 상원의 심의를 위하여 제출하여야 한다. 명단을 제출한 날로부터 30일 이내에 출석한 상원의원의 3분의 2의 찬성 또는 상원의 휴회 중인 때에는 상위원회의 3분의 2의 찬성으로 명한다. 이 기간은 연장할 수 없다. 상원이 해당 기간 내에 결의하지 아니한 때에는 연방행정부가 지정한 명단상의 후보자가 운영위원회의 위원
--	--	--	---

			이 된다. 상원이 제출된 명단 전체를 거부하는 경우에는 연방행정부는 전 단락에 따라 새로운 명단을 제출한다. 2차 명단도 거부되는 때에는 연방행정부가 지정한 명단상의 후보자가 운영위원회의 위원이 된다. 운영위원회의 위원은 국가교육평가기관의 관할 문제에 전문지식과 경험이 있는 자로서 법률이 정하는 요건을 충족하여야 하고, 시차를 두고 7년 동안 업무를 수행하며, 1회에 한하여 재선출될 수 있다. 위원은 14년 이상 그 직을 계속할 수 없다. 위원이 공석인 때에는 별 기를 수행하는 보결 위원을 명한다. 위원은 헌법 제4편의 조건에 따라 중대한 사유가 있는 경우에 한하여 해임될 수 있고, 국가교육평가기관을 위하여 행위하고 무급으로 교사, 과학, 문화 또는 자선활동을 하는 경우를 제외하고는 다른 직업, 직위 또는 위원회를 겸할 수 없다. 운영위원회는 위원 중 3명의 상대다수득표에 의하여 법률이 정하는 기간에 재할 위원장을 선출하여야 한다. 독립성, 투명성, 관련성, 관성, 다양성 및 내포성의 원칙에 따른 활동에 적용하는 국가교육평가기관의 조직과 운영에 관한 규칙은 법률로 정한다. 국가교육평가기관과 연방 및 주 교육기관이 개별 기능을 더 잘 수행하기 위하여 효과적인 협력과 조정을 하는 데 필요한 제도와 조치는 법률로 정한다.
13	미국	교육 조항 없음	
14	벨기에	제24조	① 교육은 자유이며 이에 대한 어떠한 규제조치도 금지된다. 교육에 수반되는 범죄의 처벌은 법률 또는 연방법률로만 정한다. 공동체는 학부모에게 선택의 자유를 부여한다. 공동체는 특정종교와 관계없는 교육을 행한다. 이는 특히 학부모와 학생의 철학적, 이념적 또는 종교적 신념을 존중하는 것을 의미한다. 공공기관에 의하여 운영되는 학교는 의무교육이 종료될 때까지, 공인된 종교의 교육과 특정종교와 무관한 윤리교육 간의 선택의 기회를 부여한다. ② 공동체는, 유효투표 3분의 2 이상의 찬성으로 채택된 연방법률에 의해서만 조직화 기관의 자격으로 1 이상의 자치단체에 권한을 위할 수 있다. ③ 모든 사람은 기본적 권리와 자유에 대하여 교육을 받을 권리를 가진다. 의무교육은 무상으로 제공된다. 학령에 달한 모든 학생은 공동체의 비용으로 도덕 또는 종교교육을 받을 권리를 가진다. ④ 모든 학생, 학부모, 교직원 또는 교육기관은 법률 또는 연방법률 앞에 평등하다. 법률과 연방법률은 특히 적절한 조치를 보장하고자 하는 조직기관의 특성을 비롯한 관적 차이를 고려한다. ⑤ 공동체에 의한 교육의 조직, 승인 및 보조금 지급에 대하여서는 법률 또는 연방법률로 정한다.
15	북한	제73조	국민은 교육을 받을 권리를 가진다. 이 권리는 선진적인 교육제도와 국가의 인민적인 교육정책에 의하여 보장된다.
16	스웨덴	제18조	의무 교육의 적용을 받는 모든 아동은 공교육시스템에서 무상 기본 교육을 받을 수 있다. 공공기관은 또한 고등교육을 제공할 책도 있다. 연구의 자유는 법률이 정하는 바에 따라 보호한다.
17	스위스	제41조	① 연방 및 주는 인의 자기책과 자주성을 보완하여 다음 사항을 확보하도록 노력한다.

		a. 모든 국민은 사회보장의 혜택을 받는다. b. 모든 국민은 건강을 위하여 필요한 의료혜택을 받는다. c. 가정은 성인과 아동의 공동체로서 보호받고 장려되어야 한다. d. 근로능력이 있는 모든 국민은 공평한 조건 하에서 근로하고 자신의 생계를 확보할 수 있어야 한다. e. 자기 자신 및 가정을 위하여 주택을 필요로 하는 모든 국민은 부담할 수 있는 조건 하에서 적절한 주택을 마련할 수 있어야 한다. f. 아동, 청소년 및 근로연령에 달한 자는 자신의 능력에 따른 초등교육과 고등교육을 받을 수 있다. g. 아동 및 청소년이 자립적이고 사회적 책임을 담당할 수 있는 성인으로 성장하도록 장려하고, 사회적·문화적·정치적으로 통합되도록 지원한다. ② 연방 및 주는 모든 국민이 노령, 장애, 질병, 사고, 실업, 출산, 고아 및 배우자와의 사별로 인하여 야기되는 경제적 여파로부터 보호받도록 노력한다. ③ 연방 및 주는 헌법상의 권한과 이용 가능한 자원의 범위 내에서 사회적 목적을 달성하기 위하여 노력한다. ④ 이러한 사회적 목적을 근거로 국가의 급부(staatliche)를 직접 청구하는 권리는 허용되지 아니한다.
	제61a조 스위스 교육 분야	① 연방 및 주는 각각 그 권한의 범위 내에서 협력하여 스위스 교육 분야의 질을 향상하고 접근성을 확보하도록 보장한다. ② 연방 및 주는 공동기관을 통하여 협력하고 기타의 조치를 강구함으로써 상호 공조한다. ③ 연방 및 주는 그 무를 수행함에 있어서 교양교육과정과 직업교육과정이 사회적으로 동등한 인정을 받도록 노력한다.
	제62조 학교교육	① 학교교육은 주의 권한에 속한다. ② 주는 모든 아동에게 방된 기초교육을 제공한다. 기초교육은 의무이며, 공공기관의 지휘 또는 감독을 받는다. 공립학교에서의 교육은 무상교육이다. ③ 주는 장애를 가진 아동 및 청소년에 대하여 최장 20세까지 충분한 특수교육을 제공한다. ④ 학연령, 의무교육, 각 교육 단계의 기간 및 목표수준, 진급 및 학위인정과 관련된 공조노력이 조율되지 못하는 경우에 연방은 필요한 범위 내에서 법률을 제정한다. ⑤ 연방은 신학년 학을 규율한다. ⑥ 주는 주의 권한에 영향을 미치는 학교교육과 관련된 연방법률 초안 작성에 참여한다. 주의 의견은 특별한 비중을 가진다.
	제63조 직업교육	① 연방은 직업교육에 관한 법률을 제정한다. ② 연방은 직업교육의 다양성과 접근성을 촉진한다.
	제63a조 고등교육기관	① 연방은 연방기술전문학교(technische Hochschulen)를 운영한다. 연방은 다른 대학, 기타 고등교육기관을 설립, 인수 또는 운영할 수 있다. ② 연방은 주립 대학을 지원하고, 연방이 인가하는 고등교육기관에 보조금을 지급할 수 있다. ③ 연방 및 주는 스위스 고등교육의 질적 향상을 위하여 협력하고 이를 보장한다. 이를 위하여 연방 및 주는 대학 및 대학 관련 기관의 자율성을 감안하고, 동일한 기능의 교육기관에 대한 동등한 처우를 보장한다. ④ 연방 및 주는 그 무 수행을 위하여 협정을 체결하고 그 권한의 일부를 공동기관에 위한다. 법률은 공동기관에 위될 수 있는 권한 및 그 조직

			과 공조절차에 관한 원칙을 정한다. ⑤ 연방 및 주의 협력을 통하여 공동의 목표를 달성하지 못하는 경우에 연방은 교육수준, 진급, 평생교육, 교육기관 및 학위 인정에 관한 법률 규정을 제정한다. 또한 연방은 대학에 대한 재정 지원의 원칙을 정하고, 특별히 지출이 수반되는 활동을 수행하는 대학에 그에 따른 보조금을 지원할 수 있다.
		제64조 연구	① 연방은 과학 연구 및 혁신을 진흥한다. ② 연방은 과학 연구 및 혁신의 질적 보증 및 조정 보장을 조건부로 그 지원을 할 수 있다. ③ 연방은 연구소를 설치, 인수 및 운영할 수 있다.
		제64조a 평생교육	① 연방은 평생교육과 훈련에 관한 원칙을 정한다. ② 연방은 평생교육과 훈련을 장려한다. ③ 법률은 그러한 장려를 할 평생교육의 분야 및 기준을 정한다.
		제65조 통계	① 연방은 스위스의 인구, 경제, 사회, 교육, 연구, 국토 및 환경에 관한 현황과 추이에 관한 통계자료를 수집한다. ② 연방은 자료수집 비용을 줄이기 위하여 공식 등록의 조화 및 관리에 관한 법률을 제정할 수 있다.
		제66조 교육지원	① 연방은 대학 및 기타 고등교육기관의 학생에 대한 장학금 지급을 위하여 주에 대하여 보조금을 지원할 수 있다. 연방은 교육지원과 관련하여 주간의 조화를 장려하고 그 지원에 관한 원칙을 정할 수 있다. ② 연방은 교육에 관한 주의 자치권을 존중하면서 주의 조치를 보완하여 자체적으로 교육을 증진하기 위한 조치를 강구할 수 있다.
		제67조 아동 및 청소년에 대한 장려	① 연방 및 주는 그 무를 수행함에 있어서 아동 및 청소년에 대한 적절한 계발과 보호의 특별한 필요성을 고려한다. ② 연방은 주의 조치를 보완하여 아동 및 청소년의 과외활동을 지원할 수 있다.
		제67조a 음악교육	① 연방 및 주는 아동 및 청소년 등의 음악교육을 장려하여야 한다. ② 연방 및 주는 그 권한 범위 내에서 학교에서 높은 수준의 음악 교육을 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. 주가 조정을 통하여 학교 내 음악 교육의 목표를 조화시킬 수 없는 경우, 연방은 그 조화를 위하여 필요한 규정을 제정하여야 한다. ③ 연방은 주와 협의하여 청소년이 음악활동에 참여하도록 하고 음악적 재능을 가진 청소년을 육성할 수 있는 원칙을 정하여야 한다.
		제68조 체육	① 연방은 체육을 비롯한 운동을 장려한다. ② 연방은 체육학교를 운영한다. ③ 연방은 청소년의 체육활동에 관한 법률 규정을 제정하고 학교에서의 체육교육을 의무화할 수 있다.
		제69조 문화	① 문화는 주의 소관사항이다. ② 연방은 특히 교육분야에 있어서 국가적으로 유익한 문화 활동, 음악과 미술을 장려한다. ③ 연방은 그 무를 수행함에 있어서 국가의 문화적·언어적 다양성을 감안한다.
18	스페인	제25조	② 자유형 및 보안처분은 재교육 및 사회로의 복귀를 지향하여야 하고 강제노역을 수반하여서는 아니 된다. 징역형을 선고받은 자는 유죄판결의 내용, 형벌의 목적 및 교도소법에 의하여 명문으로 제한되고 있는 경우

			를 제외하고는 이 장에서 정한 기본적 권리를 누릴 수 있다. 어떠한 경우에도 유상노역, 사회보장에 상당하는 특별이익 그리고 문화적 기회 및 전반적인 인생개발에 접근할 권리가 부여되어야 한다.
		제43조	③ 국가는 보건의료, 체육 및 스포츠를 촉진한다. 국가는 여가의 적절한 활용을 장려하여야 한다.
		제51조	② 국가는 소비자 및 이용자의 정보 및 교육을 장려하고, 그 조직을 육성하며 또한 법률이 정한 조건 하에서 구성원에게 영향을 주는 문제에 관하여 의견을 청취하여야 한다.
		제148조	① 자치주는 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 인수할 수 있다. 17.a 자치주의 문화, 연구 및 경우에 따라 자치주의 언어에 대한 교육의 촉진
19	슬로바키아	제42조	(1) 국민은 교육을 받을 권리를 가진다. 학교 출석은 의무사항이다. 학사기간과 연령 제한은 법률로 정한다. (2) 국민은 무상으로 초등 및 중등교육을 받을 권리를 가지며, 능력과 사회적 자원에 따라 대학 수준의 교육을 받을 권리를 가진다. (3) 사립학교는 법률의 범위 내에서 설립할 수 있으며, 교육을 제공할 수 있다. (4) 국민이 교육 기간에 정부의 지원을 받을 권리는 법률로 정한다.
20	슬로베니아	제54조 부모의 권리와 의무	부모는 자녀를 부양·교육·양육할 권리와 의무가 있다. 자녀의 이익을 보호하기 위하여 법률로 정한 사유가 있는 경우에만 그러한 권리와 의무가 상실되거나 제한될 수 있다. 혼인 외 관계에서 태어난 자녀는 혼인 중인 사람 사이에 태어난 자녀와 동일한 권리를 가진다.
		제57조	교육의 자유는 보장된다. 초등 교육은 의무적이고 공적 자금으로 지원된다. 국가는 국민이 적절한 교육을 받을 수 있는 기회를 마련한다.
		제58조 대학 및 기타 고등교육기관의 자율성	국립 대학과 국립 고등교육기관은 자율적으로 운영된다. 이들 기관의 자금조달 방식은 법률에서 정하는 바에 따른다.
21	아르헨티나	제5조	각 주는 연방헌법의 원칙과 선언 및 보장에 부합하도록, 공화 대의제하에서 자체 헌법을 제정하여 사법, 지방자치제, 초등교육을 보장한다. 이러한 조건하에서 연방정부는 각 주에 속한 기관의 전면 활동을 보장한다.
		제75조	연방의회의 권한은 다음과 같다. 18. 일반 및 대학교육 계획을 안하고, 산업, 이민, 철도와 항행 가능한 운하 건설, 국유지 식민, 새산업의 도과 설치, 외자도, 내륙하천 개발을 촉진하되, 이들 목표를 보호하는 법률과 임시특권 부여 및 효과적인 보상을 포함으로써 국가의 번영, 모든 주의 발전과 복지, 교육발전에 관해 규정한다. 19. 인간개발, 경제발전과 사회정의, 국가경제 성장, 일자리 창출, 노동자의 직업교육, 통화가치 방어, 과학 및 기술 연구발, 이들의 전반적 보급 및 유익한 사용과 관련된 모든 것의 제공 국가의 조화로운 성장과 영토문제 해결에 관해 규정하고, 주와 지역의 상대적 불평등 발에 균형을 잡기 위해 차별화된 정책 촉진. 이 법률안은 상원에서 발의한다. 국가통합을 강화하고 주와 지방의 특징을 존중하는 교육기관과 기초에

			관한 법률을 제정하여, 위할 수 없는 국가 책, 가정과 사회 참여, 민주적 가치와 어떠한 차별도 없는 평등한 기회와 가능성 촉진, 자유롭고 공평한 국가 공교육 원칙뿐 아니라 국립대학의 자치와 경제적 자립을 보장한다. 문화적 정체성과 다양성, 예술작품의 자유 창작과 유통, 문화적 시청각 활동에 공헌하는 문화유산과 유적지를 보호하는 법률 제정 23. 진정한 평등 기회와 대우, 이 헌법과 유효한 인권 관련 국제조약에서 인정된 권리, 특히 아동, 여성, 노인, 장애인 권리의 완전한 혜택과 행사를 보장하는 적극적 조치를 법제화하여 촉진 아동을 태아 때부터 초등교육이 끝날 때까지 보호하고, 산모를 신 및 수유기간 동안 보호하는 특별하고 중요한 사회보장제도 마련
		제124조	<전략> 주와 부에노스아이레스 시는 공무원과 전문직을 위한 사회보장기관을 지속시킬 수 있고, 경제발전, 인간 개발, 일자리 창출, 교육, 과학, 지식, 문화를 촉진할 수 있다.
22	아이슬란드	76조	모든 이에게 질병, 허약, 노령으로 인한 질환, 실업 및 유사 상황 시 필요한 지원을 법률로 보장한다. 모든 이에게 적절한 일반 교육과 학비를 법률로 보장한다. 아동에게 아동의 복지에 필요한 보호 및 보육을 법률로 보장한다.
23	아일랜드	제42조	1. 국가는 아동의 1차적인 자연적 교육자는 가정이라는 점을 인정하며 부모에게 그 자신의 방식에 따라 자녀에게 종교적, 도덕적, 지적, 신체적 및 사회적 교육을 제공할, 양도할 수 없는 권리와 의무가 있음을 인정하고 이를 존중할 것을 보장한다. 2. 부모는 가정, 사립학교 또는 국가에서 인정하거나 설립한 학교에서 이러한 교육을 자유로이 제공한다. 3. 1° 국가는 부모에게 자신의 양심과 합법적인 선호와 배치되게 자녀를 국가에서 설립한 학교로 보내거나 국가에서 지정한 특정 유형의 학교로 보낼 것을 강제하지 아니한다. 2° 단, 국가는 공익의 수호자로서 실제 상황을 고려하여 자녀가 일정한 최소한의 도덕적, 지적 및 사회적 교육을 받도록 요구한다. 4. 국가는 무상 초등 교육을 제공하며 민간 및 기업의 교육 주도를 보완하고 합리적으로 보조하기 위하여 노력하며, 공익상 요구되는 경우, 특히 종교적·도덕적 형성의 문제와 관련해서, 친권을 충분히 고려하여 기타 교육 시설 또는 기관을 제공한다.
		제44조	2. 4° 학교에 국가 보조금을 제공하는 법률은 다른 종교 종파의 관리하에 있는 학교를 차별하지 아니하도록 하며, 공적 자금을 수령하는 학교에 다니는 아동이 해당 학교의 종교 교육에 참석하지 아니할 권리에 편파적으로 영향을 미치지 아니하도록 한다.
24	에스토니아	제37조	모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 학령(學)에 달한 아동의 교육은 법률에 따라 의무적이며, 중앙 정부와 지방 정부가 설립한 일반 학교의 경우에는 무상이다. 교육에 접근 가능하도록 중앙 정부와 지방 정부는 적정 수의 교육 기관을 유지한다. 사립 학교를 포함한 기타 교육 기관은 법률에 따라 설립되고 유지될 수 있다. 부모는 자녀의 교육을 선택하는 데 있어서 결정권을 가진다.

			모든 사람은 에스토니아어로 교육을 받을 권리를 가진다. 소수 민족 교육 기관의 교육 언어는 그 교육 기관이 선택하는 바에 따른다. 중앙 정부는 교육 제공 실태를 감독한다.
		제38조	과학, 예술 그리고 그 교육은 무상이다. 대학과 연구 기관은 법률에서 정하는 범위 내에서 자율적으로 운영된다.
25	오스트리아	제14조	(1) 학제 및 중·고등학생 기숙사와 대학생 기숙사 업무와 관련된 교육제도 분야의 법과 집행은, 다음 항들에서 달리 규정되지 않는 한, 연방의 소관 사항이다. 이 조항에서 의미하는 학제와 교육제도에는 제14a조에서 규정한 사항은 포함되지 아니한다. (2) 의무교육을 담당하는 공립학교 소속 교사의 교직권 및 직원 대표권과 관련된 법은, 제4항 문자 a에서 달리 규정하지 않는 한 연방의 소관 사항이며, 그 집행은 주의 소관 사항이다. 이러한 연방법률로 별 규정에 대해 구체적으로 명시하는 시행 규정을 공포하는 권한을 주에 위할 수 있다. 이 경우 제15조 제6항의 규정을 준용한다. 이러한 연방법률의 시행 규정은, 그 연방법률에서 달리 규정하지 않는 한, 연방이 공포한다. (3) 기본 원칙에 관한 법은 연방의 소관이며, 다음 업무의 시행에 있어서 시행 법률의 공포와 집행은 주의 소관 사항이다. a) 연방 교육청의 차원에서 구성되는 학사 협의체의 구성 및 연합. 이에는 그 구성원의 명 및 보상도 포함된다. b) 의무교육 담당 공립학교의 외형적 조직 관리 (학교의 건설, 조직 형태, 설립, 유지, 폐교, 관할 구역, 학급당 학생 수 및 수업 시간) c) 의무교육 담당 학교 학생 전용의 또는 준 전용의 초·중·고등학생 공립기숙사의 외형적 조직 관리 d) 주, 지방자치단체 또는 지방자치단체 연합에 의해 채용되는 유치원 교사, 유아원 보육사 및 의무교육 담당 학교 학생 전용 또는 준 전용의 기숙사 사감에 대한 전문적 채용 자격 요건 (4) 다음 업무에 관한 법과 집행은 주의 소관 사항이다. a) 제2항에 따라 공포된 법률에 근거한 의무교육 담당 공립학교 교사에 대해 공무 명령권을 행사할 수 있는 관할권, 이와 관련하여, 명, 기타 직책 보 및 표창 수여 등 명 절차와 징계 절차에 대한 연방교육청의 공동 협력에 관해서는 주법률로 규정하도록 한다. 명, 기타 직책 보 및 표창 수여 등 명 절차와 징계 절차에 대한 공동 협력에 있어서는, 어떠한 경우에 있어서도 연방교육청의 권고를 최우선적으로 포함하여야 한다. 주법률에 의해, 의무교육 담당학교 교사에 대한 연방의 공무 명령권이 주정부의 명령과 결부하여 행사되도록 규정할 수 있다. b) 유치원 제도와 유아원 제도 (5) 제2항부터 제4항까지의 규정 사항에 포함되지 않은 다음 업무에 관한 법과 집행은 연방의 소관 사항이다. a) 교과 과정에 따라 설계된 실습을 목적으로 공립학교에 부설된 공립실습학교, 실습 유치원, 실습 유아원 그리고 실습 초·중·고등학교 기숙사 b) 문자 a에서 언급된 실습학교 학생 전용의 또는 준 전용의 초·중·고등학교 기숙사 c) 문자 a 및 문자 b에서 언급된 공립교육시설에 근무하는 교사, 교육자, 유치원 교사의 근무 규약과 공공부문 종사자 평의회 규정 사항 (5a) 민주주의, 박애, 단결, 평화와 정의 및 인간에 대한 방성과 관용은 학교교육의 근본 가치인바, 그런 근본 가치의 토대 위에서 학교교육은 출신, 사회적 지위 및 경제적 배경에 상관없이, 모든 국민에게 가능한

		한 최고 수준의 교육을 지속적으로 보장하고 더욱 향상해서 가능한 한 최고 수준의 교육을 보장하는 것이다. 학생, 학부모 및 교사의 상호 협력을 통해 아동과 청소년으로 하여금 가능한 한 최고의 정신적, 심리적, 육체적 발달을 달성할 수 있도록 하며, 이 연방법률로 아동과 청소년이 건강하고 자의식을 갖추고, 행복하고, 성취 지향적이고, 의무에 충실하고, 음악적이며 창의적인 인간으로 도야되도록 하는 것이며, 자기 자신, 이, 환경과 후속 세대에 대한 사회적, 종교적, 도덕적 가치 지향적 책을 떠맡을 수 있는 역량을 가진 인간이 되도록 하는 것이다. 모든 청소년은 자기 자신의 발전과 자신의 교육과정에 부합하게 독자적인 판단을 하고 사회에 대한 이해를 가지도록 유도되어야 하며, 다른 사람의 정치적, 종교적, 세계관적 사고방식에 대해 방적이어야 하며, 오스트리아, 유럽 및 세계의 문화생활과 경제생활에 참여할 수 있고, 자유와 평화에 대한 애호의 심성으로 인류의 공동과제에 공동 협력할 수 있는 능력을 갖추도록 하여야 한다. (6) 초·중·고등학교는, 학생이 포괄적이고 확정된 교과 과정에 따라 공동으로 수업하는 시설이며, 학교는 보편적인 지식 또는 보편적인 지식과 더불어 직업상 전문지식을 전수하여 전반적인 영역을 포괄하는 교육 목표를 추구하는 시설이다. 공립학교는 법적으로 정해진 학교 관리자가 설립하고 운영하는 학교이다. 공립학교의 설립, 운영 및 폐교에 관한 사항의 법과 집행이 연방 소관 사항인 경우에 공립학교의 법적 관리자는 연방이다. 공립학교의 설립, 운영 및 폐교에 관한 사항의 법 또는 시행 규정의 제정과 집행이 주의 소관인 경우에는, 그 학교의 법정 관리자는 주, 또는 주의 법령 규정에 따른 지방자치단체 또는 지방자치단체 연합이 된다. 공립학교는 출신, 성별, 인종, 신분, 계급, 언어 및 종교의 차이에 상관없이 또 법적 전제조건의 범위 내에서 누구나 학할 수 있다. 이것은 유치원, 유아원 그리고 초·중·고등학교 기숙사에도 동일하게 적용된다. (6a) 학제의 세분화에 관한 법이 요구되며, 학제는 적어도 교육 내용에 따라 일반교육학교와 직업 교육 전문학교로, 교육 수준에 따라 초등학교와 중·고등학교(Secondary School)로 나뉜다. 이때 중·고등학교 학제는 그 밖의 적절한 기준에 따른 세분화를 정할 수 있다. (7) 공립학교가 아닌 학교는 사립학교에 속한다. 사립학교는 법률 규정에 따라 공인을 받을 수 있다. (7a) 의무교육은 최소 9년이며, 직업학교 의무교육 제도도 있다. (8) 연방은, 제2항 및 제3항에 따른 주의 집행에 속하는 사안에 대해, 제2항 및 제3항에 근거하여 공포된 법률과 시행 규정의 준수 여부에 대해 조사할 수 있는 권한을 가지며, 또한 이를 위해 연방은 학교와 학교 기숙사에 관련 기관을 파견할 수 있다. 법령 규정상 위반 사항이 파악되는 경우, 연방은 지시(제20조 제1항) 하달을 통해 주지사에게 적절한 기한 내에 해당 위반 사항에 대한 시정조치를 취할 수 있다. 주지사는 법규정이 정한 바에 따라 위반 사항을 시정하기 위한 조치를 강구해야 하며, 주지사는 그런 지시를 관철하기 위해, 주로서 독립적인 법적 영향력 행사 기관의 자격으로 자신의 명령 권한에 복속하는 수단을 사용할 의무가 있다. (9) 교사, 교육자 및 유치원 교사의 교직권의 범위에 있어서, 연방, 주, 지방자치단체 및 지방자치단체 연합과의 고용관계에 관한 법과 집행상 권한 분장에 제10조 및 제21조의 일반 규정이, 위의 규정에 달리 정한 바가 없는 한, 그대로 적용된다. 이것은 교사, 교육자 및 유치원 교사
--	--	--

			의 직원 대표권에도 동일하게 적용된다. (10) 초·중·고등학교에서의 종교교육을 포함하여 학비 면제 및 학교와 교회(종교단체)의 관계에 관한 사항에 관해서, 국민의회 재적의원 과반수 출석과 3분의 2 이상의 찬성으로 국민의회에 의해 연방법률로 의결될 수 있다. 여기에 종합대학교와 고등교육기관에 관한 사항은 해당되지 아니한다. 제6a항에 규정한 학교교육의 기본 원칙을 변경하는 경우에도 이와 동일한 의결 조건이 적용된다. 그리고 이 의결 조건은 전술한 사항과 관련하여 체결된, 제50조에 명시된 종류의 국가조약을 비준하는 경우에도 적용된다. (11) (주: 연방법률공보 제316/1975호 연방헌법 제 1조 제2호에 의해 삭제됨)
		5. 연방의 교육관청 제81a조	(1) 학제 분야 및 기숙사 업무와 관련한 교육 제도 분야에서의 연방의 집행은 - 대학교와 단과대학에 관한 사항이 아닌 경우, 또 농업 및 업 분야 학제, 그리고 기숙사 업무와 연관된 농업 및 업 교육 제도 문제에 해당하지 않는 경우 - 관할 연방 장관에 의해, 그리고 관할 연방 장관에 복속하는 연방의 교육청에 의해 처리되어야 한다. 의무 학령자 명부를 작성하기 위해 연방의 위 사무 범위 내에서 지방자치단체가 연방 업무에 참여할 수 있다. (2) 각 주의 구역에는 주 교육위원회로 불리는 교육청이 설치된다. 빈 주에서는 “빈 시 교육위원회”라는 명칭을 가진다. 주 교육위원회의 실질적인 활동 범위는 연방법률로 정한다. (3) 법률이 정하는 연방 교육청의 기관에 대해서는 다음과 같은 지침이 적용된다. a) 주 교육위원회의 관할 범위 내에서 학사 협의체가 설치되며, 표결권을 가진 위원은 주 의회의 정당의 세력 비례에 따라 명된다. 주 의회에 의해 학사 협의체 구성원의 전부 또는 일부가 명되는 것이 허용된다. b) 주 교육위원회 의장은 주지사이다. 주 교육위원회의 겸직 의장의 명이 법적으로 규정되면 겸직 의장은 교육위원회 의장이 유보하지 않는 모든 사항에 대해 의장을 대리하게 된다. 법적으로 부의장을 명하도록 규정되어 있을 경우, 부의장에게는 서류를 열람하고 심의할 권리가 부여된다. 부의장은 이 연방 헌법이 발효되기 전에 시행된 공식 인구 조사의 결과에 따라 인구가 가장 많은 5개 주에서 반드시 명하도록 한다. c) 주 교육위원회의 학사 협의체 및 의장의 업무 영역은 법으로 정한다. 법령 및 일반적 지시의 발령, 직원 명, 명제 청안의 보고, 법률 및 법령 초안에 대한 검증 결과 보고를 위해 학사 협의체가 소집된다. d) 다음 학사 협의체 소집일까지 연기할 수 없는 긴박한 사안의 경우, 의장이 학사 협의체의 관할 범위의 업무까지 처리하고, 이를 지체 없이 학사 협의체에 보고한다. e) 학사 협의체가 2월 이상 의결할 수 없는 경우, 학사 협의체의 무수행은 의결이 불가능한 기간에는 의장에게 이관된다. 이 경우 의장은 학사 협의체 지위를 대리한다. (4) 학사 협의체의 공동 활동 범위에 해당하는 업무에 대해서는 지시할 수 없다(제20조 제1항). 단, 이는 위법성을 이유로 학사 협의체 의결의 집행을 중단하거나 또는 학사 협의체가 공포한 지침을 취소하는 종류의 지시에는 적용되지 아니한다. 이러한 지시에는 적절한 근거가 있어야 한다. (5) 관할 연방 장관은 직접 또는 자신의 지휘하에 있는 연방부처 기관을 통해, 연방부처가 주 교육위원회를 거쳐 관할하는 학교 및 기숙사의 현황 및 운영 실적에 대해 조사·확인할 수 있다. 확인된 미비점에 관

			해 - 제14조 제8항에서 의미하는 내용에 해당하지 않는 경우 - 시정 조치를 위해 그 내용을 주 교육위원회에 통지하여야 한다.
		제81b조	(1) 주 교육위원회는 다음 사항에 대해 3배수 후보자를 제정한다. a) 주 교육위원회 관할하의 학교 및 기숙사에 근무하는 교장, 그 밖의 교사 및 교육자의 직책에 대한 연방의 명 b) 주 교육위원회에서 근무하는 학교 감독 공무원에 대한 연방의 명 및 학교 감독 업무를 교사에게 위임하는 일 c) (주: 연방법률공보 I 제164/2013호에 의해 삭제됨) (2) 제1항에 따른 제정 사항은 제66조 제1항, 제67조 제1항 또는 그 밖의 규정에 따라 연방의 주무 장관에게 보고되어야 한다. 제정된 후보자들 가운데에서 최종 선정하는 권한은 연방 장관에게 있다. (3) 모든 주 교육위원회에는, 연방에 대해 공법상 복무 관계에 있는 교장, 그 밖의 교사 및 교육자에 대한 자격 심사 및 징계 위원회가 설치되어야 하며, 이는 주 교육위원회의 관할하에 있는 학교(기숙사)에 적용된다. 상세한 사항은 연방법률로 정한다.
		6. 대학 제81c조	(1) 공립대학교는 자유로운 학문적 연구, 교수 및 예술적 발의 장소이다. 공립대학은 법률의 범위 내에서 자율적이고, 규칙을 정할 수 있다. 대학 협의체기구의 구성원은 규칙으로부터 자유롭다. (2) 오스트리아 국적이 없는 사람의 대학에서의 근무 및 대학 기관과 학생 대표 기관에의 참여는 연방법률로 허용할 수 있다. (3) (주: 연방법률공보 I 51/2012호에 의해 삭제됨)
26	이라크	제34조	① 교육은 사회 발전의 기본 요소이고 국가가 보장하는 권리이다. 초등교육은 의무이며 국가는 문맹 퇴치를 보장한다. ② 무상 교육은 모든 단계에서 보장되는 모든 국민의 권리이다. ③ 국가는 인간에게 도움이 되는 평화적 목적을 위한 과학 연구를 장려하고 우수성, 창의성, 발명, 다양한 측면의 재능을 지원한다. ④ 사교육과 공교육은 보장된다. 이는 법률로 정한다.
27	이탈리아	제30조	혼외 자녀의 경우라도 자녀를 부양, 양육, 교육하는 것은 부모의 의무이자 권리이다. 부모가 무능력자인 경우, 그들의 의무 이행에 관하여 법률로 정한다. 법률은 합법적 가족의 일원으로서의 권리에 부합하는 법적, 사회적 보호 조치를 혼외 자녀에게 보장한다. 부(父)의 결정에 관한 원칙과 제한은 법률로 정한다.
		제33조	국가는 예술과 과학의 자유를 보장하여, 이를 자유롭게 교육할 수 있게 한다. 국가는 교육에 관한 일반 규칙을 정하고 각종 공립학교를 설립한다. 국가에 대한 비용 부담 없이 단체와 인도 학교와 교육기관을 설립할 수 있다. 동등성이 요구되는 사립학교의 권리와 의무를 법률로 정할 때 이들 학교가 완전한 자유를 누리고 공립학교 학생에게 제공되는 것과 동일한 수준의 교육과 기능을 학생에게 제공하도록 보장한다. 각종 학교의 학과 졸업 및 직업 수행 자격에 관한 국가시험을 규정한다. 고등교육기관, 대학교와 학술원은 법률의 범위 내에서 자체 규칙을 제정할 수 있다.
		제34조	학교는 누구에게나 방한다. 최소 8년간 제공되는 초등교육은 무상의무교육이다.

			가정 형편이 어려운 학생을 포함하여 유능하고 자질 있는 학생은 최고교육까지 도달할 권리가 있다. 국가는 이 권리를 장학금, 가족수당, 기타 혜택을 통해 제공하며, 이는 경쟁시험을 통해 할당한다.
28	일본	제26조 교육을 받을 권리와 의무	① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 그 능력에 따라 동등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 자신이 보호 하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무를 진다. 의무 교육은 무상으로 한다.
29	중국	제46조	중화인민공화국 국민은 교육받을 권리와 의무가 있다. 국가는 청소년과 아동의 지적체가 전반적으로 발전할 수 있도록 지원한다.
		제47조	중화인민공화국 국민은 과학연구·문학예술 창작 및 기타 문화 활동의 자유를 가진다. 국가는 교육·과학·기술·문학·예술 및 기타 문화 사업에 종사하는 공민이 인민에 유익한 창조적 활동을 할 수 있도록 장려하고 도움을 준다.
30	체코	교육 조항 없음	
31	칠레	제19조	헌법은 모든 국민에게 다음을 보장한다. 10. 교육받을 권리. 교육의 목적은 다양한 생애주기별로 인간의 온전한 발을 도모하는 데 있다. 부모는 자식을 교육할 특권과 의무가 있다. 이와 같은 교육의 권리를 행사하도록 보호하는 것은 국가의 책이다. 국가는 유아교육을 증진할 의무가 있으며 이를 위해 유아교육의 증급 하위 단계부터 무상 교육체계를 제공함으로써 이 단계는 물론이고 상위 교육단계에 대한 접근성을 보장한다. 초등교육 학 요건에 해당하는 미취학 이행과정의 두 번째 레벨은 의무교육이다. 초등교육 및 중등교육은 의무교육이며 국가는 모든 국민의 교육 접근권을 보장하기 위해 무상교육체계를 제공해야 한다. 중등교육의 경우 법률에 따라 21세까지 무상교육체계를 확대한다. 또한, 국가는 모든 수준의 교육 발전을 진흥하고 과학기술 연구, 예술 창조 및 국가문화유산의 보호와 증진을 촉진할 책이 있다. 교육의 발전 및 완성에 기여하는 것은 지역사회의 의무이다. 11. 교육의 자유는 교육기관을 설립, 구성, 유지할 권리를 포함한다. 교육의 자유에는 도덕, 공서양속 및 국가안보를 위해 부과되는 제한을 제외하고 어떠한 제한도 존재하지 아니한다. 공인된 교육은 특정 정파·당파의 정치성향을 전파할 수 없다. 부모는 자녀를 위해 교육기관을 선택할 권리가 있다. 헌법률은 초등교육 및 중등교육의 각 수준에 요구되는 최소 요건을 정하며 일반적으로 적용되는 관적인 규정을 확립함으로써 국가가 규정 및 요건 준수를 감독할 수 있도록 한다. 마찬가지로 헌법률은 모든 수준의 교육기관을 공인하는 데 필요한 요건을 마련한다.
32	캐나다	제93조	각 주의 법부는 다음에 열거한 제반 조항에 따라 교육에 관한 법률을 독점적으로 제정할 수 있다. ① 제정되는 법률은 연방 창설 당시 해당 주 내에서 법에 따라 보유하는 특정 종파 소속 학교의 권리 또는 특권에 악영향을 미쳐서는 아니 된다. ② 법률에 따라 연방 창설 당시 북부 캐나다 지역에서 여왕의 로마 가톨릭교 신자의 분리파 학교 및 학교 이사전에 부여 및 부과된 모든 권

			한, 특권 및 의무는 주에 거주하는 여왕의 신교 신자 및 로마 가톨릭교 신자의 비국교 학교에까지 확대 적용한다. ③ 연방 창설 당시 어떠한 주에 법률에 따라 분리파 학교 제도 또는 비국교 학교 제도가 존재하거나 이후 주 법부에 의해 그러한 제도가 마련될 경우, 교육과 관련하여 여왕의 신자로 구성된 신교 소수집단 또는 로마 가톨릭교 소수집단의 모든 권리 또는 특권에 영향을 미치는 어떠한 법 또는 주 권한의 결정에 대하여 추밀원의 연방총독에 대한 청원을 인정하여야 한다. ④ 이 조의 제반 조항을 정당하게 집행하기 위하여 필요하다고 추밀원의 연방총독이 수시로 판단하는 어떠한 주법이 제정되지 않을 경우, 또는 그러한 점과 관련하여 이 조에 따라 어떠한 청원에 대한 추밀원 연방총독의 결정이 해당 주 정부의 권한에 의하여 적법하게 집행되지 않을 경우, 캐나다 연방의회는 각 경우의 제반 상황이 허락하는 한도 내에서 이 조의 제반 조항을 적법하게 집행하고 이 조에 따라 추밀원 연방총독의 모든 결정을 적법하게 집행하기 위한 교정법을 제정할 수 있다.
		제93A조	제93조의 제1항부터 제4항까지의 규정은 주에 적용되지 아니한다.
33	터키	제42조	누구든지 학습과 교육의 권리를 박탈당해서는 아니된다. 교육권의 영역은 법률로 정의하고 규제되어야 한다. 학습과 교육은 동시대의 과학과 교수법을 토대로 국가의 감독과 통제하에 아타튀르크의 원칙과 혁명에 맞춰 진행되어야 한다. 이러한 규정을 위반하는 학습과 교육기관은 설립될 수 없다. 학습과 교육의 자유는 인의 헌법준수 의무를 면제하지 아니한다. 초등교육은 양성의 모든 국민이 받아야 하는 의무교육이며 국립학교에서 무상으로 제공된다. 사립 초등 및 중등학교의 기능을 관장하는 원칙은 국립학교에 관한 기준에 맞춰 법률로 정한다. 국가는 경제적 여건이 좋지 않은 유능한 학생들이 교육을 지속할 수 있도록 장학금 및 기타 지원수단을 제공하여야 한다. 국가는 특수교육이 요구되는 자를 사회에 복귀시켜 사회에 유능한 인재로 육성하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다. 학습, 교육, 조사 및 연구는 학습 및 교육기관에서 취해져야 하는 유일한 활동이다. 이러한 활동은 어떤 경우라도 방해받지 아니한다. 터키어 이외의 어떠한 언어도 모든 학습 또는 교육기관에서 터키 국민에게 모국어로 가르칠 수 없다. 학습 및 교육기관에서 가르치는 외국어와 외국어로 학습 및 교육을 수행하는 학교가 준수하여야 할 규칙들은 법률로 정한다. 국제조약의 규정은 제외한다.
		제130조	동시대 교육체계 및 학습 원칙하에 인력교육을 목적으로 그리고 국민과 국가의 요구를 충족할 목적으로, 교습의 자율권을 가지며 중등교육 후 여러 수준에서 교육, 학습 및 연구를 수행하도록 지정받고, 자문인 역할과 출판물 발행을 지정받으며, 국가와 인류에 봉사하도록 지정된 공공법인체인 여러 단위로 구성된 대학교는 국가와 법률로 수립된다. 국가의 감독과 통제하에 있는 고등교육기관은 이윤 추구를 목적으로 하지 아니하는 한 법률에 정한 절차와 원칙에 따라 재단을 설립할 수 있다. 이 법률은 전국에 걸쳐 대학교의 균형 있는 지역적 분배를 정한다. 대학교, 교수 및 교직원들은 자유롭게 모든 종류의 과학적 연구와 출판에 참여할 수 있다. 그러나 이러한 활동에는 국가의 존속과 독립에 직접적으로

34	포르투갈		반하며 국민과 국가의 존속과 불가분성에 반하는 활동에 참여할 자유는 포함되지 아니한다. 대학교와 대학교에 부속된 기관은 국가의 통제와 감독하에 있으며 그 안전은 국가가 보장한다. 이 법률의 절차와 규정에 따라 대학교 총장은 공화국 대통령이 명하며 단과대 학장은 고등교육위원회가 명한다. 대학교의 행정 및 감독기구 및 교수진은 대학교 주무 기구의 권한이나 고등교육위원회 이외의 기관에 의하여 어떤 이유로든 그 직위를 파면당하지 아니한다. 대학교가 작성한 예산은 고등교육위원회가 검토 및 승인한 후 교육부에 제출하며 중앙정부 예산에 적용되는 원칙에 따라 시행되고 감독된다. 고등교육기관과 그 조직의 설립, 기능 및 선거, 의무, 권한 및 책, 대학교 감독 및 조사권 행사에 있어 국가가 준수하여야 하는 절차, 교수진의 의무·직위·명·승진·퇴직, 교수진 교육, 대학교 및 교수진과 공공기관 및 그 밖의 조직과의 관계, 교육수준 및 기간, 고등교육 학, 출석규정 및 수업료, 국가가 제공하는 지원과 관련한 원칙, 징계 및 처벌 문제, 재정업무, 인사권, 교수진이 따라야 하는 조건, 대학교 내부 교칙에 따른 교수진 무, 자유와 보장하에서 그리고 동시대 과학 및 기술 요건에 따라 학습 및 교육 추구, 국가가 고등교육위원회와 대학교에 제공하는 재정자원의 사용은 법률로 정한다. 재단이 설립한 고등교육기관은 재정 및 행정사안을 제외한, 교육활동, 교수진 채용, 안전과 관련하여 국립 고등교육기관에 관하여 헌법에 규정된 조항을 따라야 한다.
		제131조	고등교육위원회는 고등교육기관이 제공하는 교육을 계획·조직·관리·감독하고 교수활동, 교육 및 과학 연구의 방향을 제시하며 법률로 규정된 목적과 원칙에 따라 이러한 기관의 설립 및 발전을 보장하고, 대학교에 할당된 자원의 효율적인 사용을 보장하며 교수진의 교육을 계획하기 위하여 설립한다. 고등교육위원회는 국무회의와 대학교에서 추천한 후보자 중 공화국 대통령이 명한 위원들과 공화국 대통령이 직접 명한 위원들로 구성되며 법률로 정한 수, 자격요건, 절차에 따라 교직원이나 총장으로 성공적으로 봉사한 자에게 우선권을 부여한다. 위원회의 조직, 기능, 권한, 책 및 운영 원칙은 법률로 정한다.
		제132조	터키 군대와 안보조직에 소속된 고등교육기관은 각각의 특별법 규정을 따른다.
		제43조 학습과 교수의 자유	1. 학습과 교수의 자유는 보장된다. 2. 국가는 어떤 철학적, 미학적, 정치적, 이념적 또는 종교적 방침에 따라 교육 및 문화 교과 과정을 규정해서는 아니 된다. 3. 공교육은 특정 종파에 속해서는 아니 된다. 4. 사립학교와 협력학교를 설립할 권리는 보장된다.
		제74조 교육	1. 모든 국민은 교육의 권리를 가지며 동등한 기회를 가질 권리, 학교교육을 받을 권리 및 학교교육과정을 성공적으로 이수할 권리를 보장받는다. 2. 교육정책을 시행하는 과정에서 국가는 다음에 열거한 의무를 이행한다. a) 보편적이고 의무적이며 자유로운 기초교육을 보장할 의무 b) 공공의 유치원 제도를 마련하고 이를 발전시킬 의무 c) 평생교육을 보장하고 문맹을 퇴치해야 할 의무 d) 인의 역량에 따라 최고 수준의 교육, 과학적 연구 및 예술창작에 대한 모든 국민의 접근권한을 보장할 의무

			e) 점진적으로 모든 단계의 교육을 무상으로 실시할 의무 f) 일선의 학교를 해당 지역 사회에 편하는 한편, 교육활동과 경제·사회 및 문화적 활동 간 연결 고리를 형성할 의무 g) 장애인이 교육을 받을 권리를 증진하고 지원하는 한편, 필요한 경우 특수교육을 지원해야 할 의무 h) 문화의 표현이자 교육 및 동등한 기회를 획득하기 위한 수단으로서 포르투갈 수화를 보호하고 발할 의무 i) 재외 동포의 자녀가 포르투갈어를 배우고 포르투갈 문화를 접할 기회를 향유할 수 있도록 보장할 의무 j) 이주민의 자녀가 실질적인 교육의 권리를 향유할 수 있도록 적절한 지원을 제공해야 할 의무
		제75조 공교육, 사교육 및 협력교육	1. 국가는 모든 국민의 필요를 충족하는 공교육 시설망을 구축한다. 2. 국가는 법률로 정한 바에 따라 사교육 및 협력교육을 승인하고 감독한다.
		제77조 민주적 교육 참여	1. 교사와 학생은 법률에 정한 바에 따라 학교의 민주적 운영 과정에 참여할 권리가 있다. 2. 교사 단체, 학생 단체, 학부모 단체와 지역사회 기관 및 과학기관이 교육 정책을 마련하는 과정에 참여하는 방식은 법률로 정한다.
35	폴란드	교육 조항 없음	
36	프랑스	교육 조항 없음	
37	핀란드	제123조 대학과 기타 교육기관	대학의 자치는 보장되며, 세부사항은 법률로 정한다. 국가와 지방자치단체가 규율하는 기타 교육 서비스 뿐 아니라 사립교육기관에서의 그에 상응하는 교육을 규율할 권한에 관한 원칙은 법률로 정한다.
38	필리핀	제1조	국가는 모든 수준에서 모든 국민의 질적인 교육에 대한 권리를 보호하고 추구하며 모든 국민이 이러한 교육에 접근할 수 있도록 적절한 정책을 취한다.
		제2조	국가는, ① 국민과 사회의 요구와 관련된, 완전하고, 적절하며, 통합된 교육 시스템을 수립, 유지, 지원한다. ② 초등 및 고등교육 수준에서 무료 공교육 시스템을 수립 및 유지한다. 그 자녀를 양육하는 부모의 자연권을 제한하지 않고, 초등교육은 모든 취학 연령의 아동에게 의무적이다. ③ 공립 및 사립학교 모두에서 받을 자격을 갖춘 학생, 특히 취약계층이 이용 가능해야 하는 장학금, 학생 대출 프로그램, 보조금 및 기타 인센티브 시스템을 수립하고 유지한다. ④ 형식적이지 않으며, 비공식적이고 고유한 학습시스템과 자기학습, 독립적인 학교 외 학습 프로그램, 특히 지역사회 요구에 상응하는 학습프로그램을 장려한다. ⑤ 성인, 장애인, 미진학 청소년에게 국민윤리교육, 직업적 능력성 그리고 그 밖의 기술을 제공한다.
		제3조	① 모든 교육기관은 교육과정의 일부로 헌법에 대한 교육을 포함한다. ② 모든 교육기관은 애국심과 민족의식을 심어주고, 인류애, 인권에 대한 존중, 국가의 역사발전에서 국가 영웅의 역할에 대한 이해를 증진하며, 국민의 권리와 의무를 가르치고, 윤리적·영적 가치를 강화하고, 도덕적 인성과 인격적 수양을 발전시키고, 비판적이고 창조적인 사고를 장려하며, 과학적·기술적 지식을 넓히고, 직업적 능력을 높인다.

			③ 부모 또는 후견인이 서면으로 명시한 선택사항에서 종교를 공립 초등 및 고등학교에서 정규수업시간에 자녀와 피후견인이 속한 종교의 종교 기관이 지정 또는 승인한 지도자를 통해 자녀와 피후견인에게 정부에 추가 비용 없이 가르치도록 허용한다.
		제4조	① 국가는 교육 시스템 내 공립 및 사립기관의 보완적 역할을 인정하며 모든 교육기관에 대해 합리적인 감독과 규제를 행사한다. ② 종교단체와 선교위원회가 수립한 교육기관이 아닌 교육기관은 오직 필리핀 국민 또는 필리핀 국민이 60퍼센트 이상의 자본을 소유한 기업 또는 단체에 의해 소유될 수 있다. 그러나 의회는 모든 교육기관에 대한 필리핀인의 자본 참여 증가를 요구할 수 있다. 교육기관의 통제 및 관리는 필리핀 국민이 한다. 어떠한 교육기관도 외국인만을 위해 배타적으로 설립될 수 없으며 어떠한 외국인 단체도 학교 등록 학생의 3분의 1 이상을 구성해서는 아니 된다. 본 하부 조항의 규정은 외국 대사관 인력과 그 부양 자녀 그리고 법률이 달리 정하지 않는 한 그 밖의 시 외국인 거주자를 위해 설립된 학교에는 적용되지 아니한다. ③ 실질적으로, 직접적으로 그리고 배타적으로 교육적 목적을 위해 사용되는 비출자, 비영리 교육기관의 모든 수과 자산은 세금 및 의무에서 면제된다. 이러한 기관의 법인상태의 해체 또는 중단 시 그 자산은 법률이 정한 방식으로 처분된다. 마찬가지로 조합 형태로 소유된 교육기관을 포함한 사설 교육기관은 배당금 및 재투자자를 위한 예비비에 관한 제한을 받으며, 법률로 정한 제한이 적용되는 범위 내에서 이러한 면제를 받을 수 있다. ④ 법률이 정하는 조건에 따라 실질적으로, 직접적으로 그리고 배타적으로 교육적 목적에 사용되는 모든 지원금, 기부, 기증 또는 기여는 과세에서 면제된다.
		제5조	① 국가는 지역과 부문 요구 및 조건을 고려하며 교육정책 및 프로그램 발에 있어 지역의 계획을 장려한다. ② 보다 높은 모든 학습기관에서의 학문적 자유가 향유되어야 한다. ③ 모든 국민은 공정하고 타당하며 공평한 입학허가 및 학문적 요구에 따라 직업 또는 학습과정을 선택할 자유가 있다. ④ 국가는 직업적 향상에 대한 교사의 권리를 증진한다. 비교수 학문 및 비학문 인력은 국가의 보호를 향유한다. ⑤ 국가는 교육에 예산상 가장 높은 우선순위를 배정해야 하며 적절한 급여와 그 밖의 직업 만족 및 실현 수단을 통해 가용한 최고 인재 중 적절한 수를 교직에 유치하고 보존하여야 한다.
39	헝가리	제XVI조	(1) 모든 아동은 적절한 신체적, 정신적 및 도덕적 발달을 위해 요구되는 보호 및 보살핌을 받을 권리를 가진다. (2) 부모는 자녀에게 적합한 양육방식을 선택할 권리를 가진다. (3) 부모는 자녀를 양육할 의무가 있다. 이 의무는 자녀에게 학교 교육을 제공할 의무를 포함한다. (4) 성인인 자녀는 필요시 부모를 부양할 의무가 있다.
40	호주	교육 조항 없음	

부록 3. 제목, 주제어, 초록에 교육의 자주성이 포함된 학술 논문 142편

No.	발 행	저자	논문명	학술지
			주제어	
1	1999	신현직	교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리	교육법학연구
2	2003	정일환 외	경북지역의 교육자치활동 분석	교육행정학연구
			지방교육자치, 교육위원회, 지방의회, 지방자치, 주민통제	
3	2003	김종철	미국법상 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성	법학연구
			교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 교원의 헌법상 권리, 교육내용 및 방법규제, 교과서선택	
4	2004	손희권	교육의 자주성에 관한 헌법재판소 판례 분석	교육행정학연구
5	2004	노기호	교육의 정치적 중립성과 초·중등 교원의 정치적 권리의 제한	인권과 정의
			교육의 정치적 중립성, 교육의 자주성·전문성, 정치적 기본권, 정치적 활동의 자유, 학생의 학습권, 교원의 교육권, 학부모의 교육권	
6	2004	이강	기초단위 교육자치제도 실시를 위한 정책분석	교육행정학연구
			기초단위 교육자치제도, 자주성, 전문성, 종합성, 효율성	
7	2005	강인수 외	교육감 선출제도 개선방안 연구	교육행정학연구
			지방교육자치제도, 교육감 직선제, 교육의 자주성과 전문성	
8	2005	안주열	교육자치에 관한 헌법적 고찰	법조
			교육자치, 교육기본권, 교육의 자주성, 교육의 중립성, 교육자치의 구성원리, 교육자치의 특수성, 교육자치제도의 개혁	
9	2005	손희권	사립학교이사장 친족의 교장취임 배제의 위헌성	교육법학연구
			교육법, 사립학교법, 교장론, 인적자원개발	
10	2005	김성기	초·중등학교의 법적 지위와 학교자치	교육법학연구
			법적 지위, 교육의 자주성과 공공성, 학교의 자율성, 학교자치	
11	2005	허종렬	한국에서의 교육기본권 논쟁	성균관법학
			교육기본권, 학습권, 교육받을권리, 교육권, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성	
12	2006	노기호	일본에서의 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성에 대한 논의	공법학연구
			교육기본권, 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 국가의 교육권한, 교육권	
13	2006	손희권	헌법재판소가 인식한 교육법정주의 법리의 비판적 고찰	한국교육
			교육법정주의, 교육법, 법치주의	
14	2007	허종렬	개정 지방교육자치법의 위헌 요소 검토	교육법학연구

			지방교육자치, 지방자치, 교육의 자주성전문성정체적 중립성, 제도보장, 자치입법권, 교육위원회, 지방의회, 지방교육자치법의 위헌성	
15	2007	손희권	교원의 교육권의 법리	교육행정학연구
			교원, 교육권, 교육법	
16	2007	한수웅	교육의 자주성·전문성·중립성 및 교사의 교육의 자유	저스티스
			교사의 교육의 자유, 교사의 수업권, 교육의 자주성·전문성·중립성, 국가의 학교교육권한, 부모의 자녀교육권, 교육제도 법정주의, 의회유보, 본질성이론, 헌법의 교육목표	
17	2007	손희권	국가의 교육권의 법리	한국교육
			국가, 교육권, 교육법	
18	2007	정하중	전환기에 있어서 한국의 사립대학교	지방자치법연구
			사립대학교, 교육의 자주성, 대학의 자치, 대학의 내부구조, 대학평의회, 학교운영위원회, 기간임용제, 교원소청심사위원회	
19	2007	송기창	참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가	교육행정학연구
			지방교육자치, 교육상임위원회, 교육감 선거, 교육의원 선거	
20	2007	이기우	한국 지방교육자치제도의 개정과 향후 과제	지방자치법연구
			지방교육자치, 지방교육행정, 지방교육자치법개정, 교육의 자주성, 전문성	
21	2007	이경자	한중 교육교류에 관한 연구	동양고전연구
			교육교류, 한중교육교류, 전통, 한국교육, 중국교육	
22	2008	송기창	지방교육자치제의 발전을 위한 과제	교육정치학연구
			지방교육자치, 지방자치, 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성	
23	2008	김용철	현행 지방교육자치제도의 쟁점 및 개선 방안	한국정책과학학회보
			지방교육자치, 교육재정, 지방자치, 지방선거	
24	2009	장성호	교육감선거의 매니페스토 실현방안	한국콘텐츠학회
			정책선거, 매니페스토, 지방교육자치제, 교육감직선제	
25	2009	정필운	교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한배분의 원리에 대한 헌법해석론적 검토	토지공법연구
			교육자치(education autonomy), 지방자치(local autonomy), 지방교육자치(local education autonomy), 보충성의 원칙(the Principle of Subsidiarity)	
26	2009	박창언 외	국가수준 교육과정의 교육목표에 대한 고찰	교육과정연구
			교육목적, 국가 교육과정, 교육법	
27	2009	조우영	민주 공화적 관점에서 본 현행 교육법제의 문제점	민주법학

			교육, 교육법, 헌법, 공화주의, 민주 공화주의	
28	2009	박찬주	사립학교법 개정 논의의 주요쟁점과 과제	교육법학연구
			사립학교법, 교육의 공공성, 교육의 자주성, 개방형이사제도	
29	2009	김하열	사립학교의 자주성과 공공성	고려법학
			사립학교, 공립 대체학교, 학교법인, 사학의 자유, 교육의 자주성, 교육의 공공성	
30	2009	류충현	헌법상 교육 조항의 해석론과 주요 입법사례의 분석	헌법학연구
			교육을 받을 권리, 교육의 기회균등, 의무교육, 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성, 대학의 자율성, 교육제도	
31	2009	김영천 외	현행 교과서 검·인정제도에 관한 헌법적 고찰	세계헌법연구
			교과서 검·인정 제도, 교육제도 법정주의, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 수업권, 수락권	
32	2010	오동석	교사의 정치적 기본권	민주법학
			교사, 정치적 기본권, 특별권력관계, 공민, 학교정책결정, 교사회	
33	2010	이기우	교육에 관한 헌법의 개정과제	법학연구
			교육헌법개정, 교육법률주의, 학부모교육권, 교육의 자주성, 의무교육	
34	2010	조동섭	교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색	교육행정학연구
			교육자치, 일반자치, 지원모형, 동반모형, 분담모형	
35	2010	송기창	지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제	교육정치학연구
			지방교육자치의 정치학, 교육감선거, 교육의원선거	
36	2010	표시열	지방교육자치의 기본가치와 주요쟁점	교육법학연구
			지방교육자치, 지방교육자치의 기본가치, 교육위원회의 통합	
37	2010	고전	지방교육자치제도 개정에 관한 논의	지방자치법연구
			지방교육자치제도, 교육의 자주성, 교육위원회, 교육의원, 교육감	
38	2011	박창언	2009 개정 교육과정에 제시된 예술(음악, 미술) 교과법의 법적 근거에 관한 검토	문화예술교육연구
			국가 교육과정, 예술 교과, 교과	
39	2011	음선희	교육감 선임방식에 관한 헌법원리	교육법학연구
			지방교육자치, 교육감, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 선거의 기본원칙	
40	2011	기현석	교육감 선출제도의 대안별 적실성에 관한 연구	공법연구
			교육감 선거, 지방교육자치, 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성	
41	2011	박종무	미군정기 조선교육자협회의 교육이념과활동	역사교육연구
			미군정기 교육, 조선교육자협회, 조선교육혁신동맹, 진보적 민주주의의 교육,국대안 반대운동, 김택원, 박준영(박참), 이만규.	

42	2011	박민 외	사립학교의 공공성과 자율성에 관한 연구	공법연구
			사립학교, 사립학교의 자주성, 사립학교의 공공성, 교육정책, 사학정책	
43	2011	이동엽 외	역사적 제도주의 관점에서의 우리나라 교육위원회제도 변화원인 분석	교육정치학연구
			교육위원회제도, 역사적 제도주의, 교육의 자주성, 교육의 정치적 중립성, 능률성, 단절적 균형, 아이디어, 행위자간 권력관계	
44	2011	이기우	일반지방행정과 지방교육행정의 관계	지방행정연구
			교육자치, 일반행정과 교육행정, 교육감의 위상, 러닝메이트	
45	2011	박수정 외	지방교육자치 연구경향 분석(1991-2010)	교육행정학연구
			지방교육자치, 연구경향 분석, 준거별 분석, 네트워크 텍스트 분석	
46	2011	조성규	지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성	지방자치법연구
			지방교육자치, 제도적 보장, 지방교육행정기관, 교육감, 교육위원회, 교육의 자주성	
47	2011	김미자 외	지방교육재정의 세입세출 구조에 대한 비교분석	GRI연구논총
			시도교육청, 지방교육재정, 세입예산, 세출예산	
48	2011	조성규	지방자치와 지방교육자치의 규범적 관계	지방자치법연구
			지방자치, 지방교육자치, 제도적 보장, 교육의 전문성·자주성, 교육행정기관	
49	2011	김영환	헌법상 지방교육자치의 기본원리	공법연구
			지방교육자치, 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 지방분권	
50	2012	박세훈 외	교육감 및 교육의원 선출제도의 쟁점과 발전 과제	교육종합연구
			교육감 및 교육위원 선출제도, 지방교육자치	
51	2012	송기춘	교육감 직선제 대안에 대한 헌법적 검토	법학논집
			교육의 전문성, 교육의 자주성, 교육의 정치적 중립성, 지방교육자치, 교육감	
52	2012	신하영 외	교육위원회의 참여적 의사결정 특징 분석	교육정치학연구
			교육자치제도, 교육위원, 주민직선제, 참여적 의사결정	
53	2012	황준성	교육입법정책에 관한 기초 연구	교육법학연구
			입법정책, 입법과정, 교육입법정책, 교육조리, 교육입법평가	
54	2012	이재영	범죄피해자 보호·지원을 위한 경찰과 민간단체의 협력체제 활성화 방안	사회과학연구
			경찰, 피해자 지원단체, 의무고지 제도, 피해자 지원업무 평가, 경찰과민간단체와의 연계 교육	
55	2012	박민 외	사립대학과 정부의 관계 모델에 관한 연구	동아법학
			사립대학, 사립학교의 자주성, 사립학교의 공공성, 교육정책, 사학과 정부관계 모델	
56	2012	이종근	사립대학의 경영분규에 대한 국가 개입권의 한계	동아법학
			이사과 설립자의 법적 권리, 사립학교법인, 대학의 자율성, 교육행정권, 대학분규, 사적 자치의 원칙, 권력분립의 원칙, 임시이사, 님머스대학 사건, 계약조항	

57	2012	음선희	지방교육자치 시대의 교육감 선임방식 정당 배제형 직선제를 위한 변론	홍익법학
			교육감, 교육감 선거, 지방교육자치, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 교육감 직선제	
58	2012	윤성현	지방교육자치제와 교육감 직선제의 헌법학적 재검토	세계헌법연구
			교육자치, 지방교육자치, 교육감 직선제, 민주주의, 법치주의, 지방자치, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성	
59	2012	김덕근	한국과 일본 판례 분석을 통한 교과서 검정제도의 합헌성 분석	교육법학연구
			교과서, 교과서 검정제도, 교과서 정책	
60	2013	김혜숙 외	교육감 선출제도에 관한 연구	사회과학연구
			지방교육자치, 교육감, 선출제도	
61	2013	조재현	교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구	공법학연구
			교육의 자주성, 교육의 전문성, 정치적 중립성, 교육자치, 교육감, 교육위원회	
62	2013	홍창남 외	기독교학교의 조직과 경영에 있어서 교회의 역할	신앙과 학문
			교회설립 기독교학교, 교회와 학교의 관계, 학교통제, 학교 거버넌스, 협력적 거버넌스	
63	2013	박창언	인정교과서 확대정책과 국가 권한의 문제	열린교육연구
			인정교과서, 교육의 자주성, 교육제도의 법률주의, 행정권한의 위임, 교육과정, 교과	
64	2013	김성배	지방교육행정기관의 구성논의에 대한 헌법적 검토	헌법학연구
			지방자치, 교육자치, 교육이념, 교육감, 교육권, 지방교육자치, 교육기관	
65	2013	채우석	지방자치단체의 교육자치권에 대한 중앙정부의 규제와 협력	지방자치법연구
			교육자치, 지방교육자치법, 지방교육규제, 교육의 자주성, 교육규제의 완화, 지방교육행정기관, 교육행정지도	
66	2013	김덕근	한국과 일본의 역사 교과서 재판을 통한 『교육부장관』의 검정 교과서 수정명령권 분석	교육법학연구
			교과서, 교과서 검정제도, 교과서 정책	
67	2014	이일웅 외	6·4 교육감선거의 법적 쟁점 및 입후보자 특성 분석	교육법학연구
			6.4 교육감선거, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 입후보자 특성 분석, 공약내용 분석	
68	2014	이효원	고등학교 ‘법과 정치’ 교과서 분석과 개선 모색	법교육연구
			헌법주의, 고등학교 교과서, 법교육, 헌법교육, 민주시민	
69	2014	이지혜 외	교사의 교육의 자유에 대한 연구	법과인권교육연구
			교과서, 교과서 제도, 국정제, 검정제, 교과서와 관련된 판례	
70	2014	박창언 외	법령과 국가 정책에 의한 법 교과 학습 주제와 요구 시수의 문제 및 교육과정의 과제 탐색	교육과정연구
			법 교과 학습 주제, 요구 시수, 교육의 자주성, 질 관리 체제	

71	2014	박창언 외	법률적으로 규정된 범 교과 학습 주제의 문제	학습지중심교과교육 연구
			범 교과, 국가 교육과정, 교육의 자주성	
72	2014	장지현	신문사실에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석	한국자치행정정보
			시도교육감 선출, 네트워크 텍스트, 시도교육감	
73	2014	김재호 외	지방교육자치기관으로서 교육위원회에 관한 소고	지방자치법연구
			교육자치, 지방교육자치, 교육위원회, 교육의원	
74	2015	조석훈	'교육의 정치적 중립성'의 법적 해석과 적용 ¹	교육법학연구
			정치적 중립성, 교육, 헌법, 교원, 지방교육자치	
75	2015	정일화 외	교육감 직선제 위헌확인 심판청구의 쟁점 고찰	교육법학연구
			교육감, 직선제, 지방교육자치, 위헌, 헌법소원	
76	2015	정필운	교육영역에서 복지국가원리의 구현	헌법학연구
			복지국가원리, 교육, 교육헌법, 교육복지, 교육정책	
77	2015	정일화	교육의 정치적 중립성의 헌법재판소 판례에 기반한 지방교육자치제 방향 탐색	교육행정학연구
			교육의 정치적 중립성, 지방교육자치제, 교육감, 교육의 정치적 균형	
78	2015	김재호	대학 교원에 대한 불이익처분으로서 재임용 거부와 구제	토지공법연구
			국·공립대학 교원, 재임용제도, 교원지위법정주의, 재임용거부, 재임용 거부의 사법구제	
79	2015	임송자	민주당 정권기와 군정기의 향토학교 운동과 동원의 교육정치	한국민족운동사연구
			향토학교, 지역사회학교, 재건국민운동, 녹화사업, 문맹퇴치교육, 동원체제, 교육정치	
80	2015	김태호	법해석을 통한 적법한 행정절차원리의 근거 지움과 규범력	행정판례연구
			헌법상 적법절차, 적법(적정한) 행정절차, 법원리, 검정교과서, 교육의 중립성, 교과서 수정명령, 행정절차법, 절차적 위법, 규범의 근거 지움, 헌법원리의 규범력	
81	2015	이재승	위헌적인 한국사 교과서 국정제에 반대한다	민주법학
			한국사, 교과서, 국정제, 학문의 자유, 교육	
82	2015	이세정	지방교육 거버넌스 구축을 위한 법제도적 방안	교육법학연구
			지방교육거버넌스	
83	2015	임종수	지방교육의 자주성·전문성 구현과 교육감 선출제도	홍익법학
			교육의 자주성, 전문성, 교육감, 교육경력, 교육제도	
84	2015	김수연	지방교육자치의 헌법적 의미	국가법연구
			지방교육자치, 교육자치, 교육자치 제도보장, 지방교육행정기관, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 지방분권	

85	2015	장귀덕 외	지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등 조정에 관한 연구1	교육법학연구
			지방교육자치제, 지방자치제, 교육감, 교육부 장관, 갈등조정	
86	2015	김원중	지방자치와 교육감 선거제와의 관계 검토	지방자치법연구
			지방자치, 교육자치, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성	
87	2015	박서연 외	초·중등교육법 제23조 1항, 2항의 개정에 관한 논의	한국교육학연구
			초·중등교육법 제23조, 교육과정 자율화, 국가교육과정기준, 학교의 교육과정 운영권, 학교의 교육과정 자율성 확대, 학교와 교원의 교육과정 편성권 확대	
88	2015	박창언	학업성취도 평가 관련 법적 쟁점	열린교육연구
			교육평가권, 학업성취도 평가, 교육의 자주성, 교육권, 학교생활기록부	
89	2015	정상우	헌법상 교육의 정치적 중립성과 공법적 과제	공법연구
			정치적 중립성, 교육의 정치적 중립성, 교육의 자주성, 교원의 정치적 중립성, 교원의 정치적 자유	
90	2015	이종근	헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제(諸)대안의 적실성 검토	교육법학연구
			교육감 선출제도, 무관심 선거, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 공동등록형 주민직선제, 러닝메이트제	
91	2016	최철호	교육감 선출방식에 따른 광역자치단체장과의 법적 거버넌스	법학연구
			지방교육행정, 교육감직선, 지방교육거버넌스, 교육위원회, 교육감(장)임명제	
92	2016	노기호	교육기본권 관련 헌법재판소 주요 판례의 해석과 쟁점	한양법학
			교육을 받을 권리, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성, 의무교육, 교원지위법정주의, 학생의 학습권, 교사의 교육권	
93	2016	김하열	교육을 받을 권리의 자유권적 성격과 내용	헌법학연구
			교육을 받을 권리, 자유권, 교육의 자유, 교육 자유권, 교육의 자주성, 홈스쿨링	
94	2016	성위석	재학관계와 교사의 교육권	법학논고
			재학관계, 특별권력관계, 재학계약관계, 교사의 이중적 지위, 교사의 교육권	
95	2016	박지원 외	정동의 관점에서 본 교육의 정치적 침묵	교육의 이론과 실천
			세월호, 정치적 침묵, 교육의 정치적 중립성, 정동, 낙관주의	
96	2016	조성규	지방교육자치의 본질과 교육감의 지위	행정법연구
			지방교육자치, 교육감, 교육부장관, 교육의 자주성, 교육자치, 교육사무	
97	2016	백규호 외	학교자치 조례의 입법정신과 입법분쟁 분석	교육법학연구
			학교자치, 학교자치의 입법정신, 교육의 자주성, 학교자치조례	

98	2017	박창언	교육과정 편성권과 주민의 요구	열린교육연구
			교육과정 편성, 주민의 요구, 교육의 자주성, 지방교육자치, 부모의 교육권	
99	2017	안성경	교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가?	법과인권교육연구
			정치적 중립성, 보이텔스바흐 합의, 민주주의 교육, 정치 교육	
100	2017	장경원	교육자체와 국가의 감독권	서울법학
			교육자치, 국가의 감독권, 직무이행명령, 시정명령, 지방자치단체의 사무	
101	2017	이경운	교육판례에서의 공익	행정판례연구
			교육판례, 공익, 공공성, 자주성, 사립학교	
102	2017	이상명	국가교육위원회 설치 입법에 관한 고찰	법과정책연구
			국가교육위원회, 국가교육회의, 교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성	
103	2017	사공영호	리바이어던의 재림	한국정책학회보
			대학평가, 학문의 자유, 교육의 자주성, 대학의 자율성, 대학의 실존성, 개념화, 수량화, 탈맥락화, 맥락제거적 개념화, 종국결과론, 통제지구화	
104	2017	이한태 외	역사교과서 국정화의 헌법적 의미	홍익법학
			대한민국 헌법, 국정교과서, 한국사 교과서 국정화, 검정교과서, 교과서 검정제도, 위헌성, 자유민주주의, 헌법원리 위반, 기본권 침해	
105	2017	박재윤	직무이행 명령의 적법성과 한계	행정판례연구
			직무이행명령, 지방교육자치, 기관위임사무, 국가의 감독, 실효성 확보수단	
106	2017	고전	한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의	교육법학연구
			지방교육자치, 입법정신, 교육법학, 헌법재판, 민주주의, 지방자치, 교육자주성	
107	2017	정승윤	현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구	법학연구
			주민 직선 교육감 선출제도, 교육감 선거, 교육의 정치적 중립성, 지방교육자치, 교육감 임명제, 교육감 정당공천제, 교육자치, 정당의 교육감후보자자격 배제, 정당의 교육감선거 관여금지	
108	2018	조흥순	교육감선거제 변화의 신제도주의적 분석	인문사회 21
			제도 변화, 교육감선거제, 교육자치제, 신제도주의, 신제도주의 통합분석모형	
109	2018	허종렬	교육헌법 개정 논의의 흐름과 쟁점 검토	교육법학연구
			헌법개정, 교육헌법, 헌법 31조와 22조, 학습권, 교육자치	
110	2018	강성호	한국 중학교 세계사교육과 서구중심주의	역사학연구
			서구중심주의, 세계사교육, 중학교, 2015년 역사교육과정, 국정교과서	
111	2019	송기창	「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관계 고찰	교육정치학연구
			교육기본법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방자치법, 지방분권특별법	
112	2019	조성규	「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」의 법적 문제	행정법연구

			학교폭력, 학교폭력에방법, 초·중등교육법, 가해학생, 서면사과, 재심절차, 처분성	
113	2019	황준성 외	가칭 ‘국가교육위원회’ 설치·운영에 관한 전문가 의견 분석	교육정책학연구
			국가교육위원회, 교육부, 중앙교육행정체제, 델파이 조사	
114	2019	박종렬 외	지방교육자치제도의 실질화를 위한 교육감 권한의 개편에 관한 소고	법학연구
			지방교육자치제도, 지방교육자치제도의 실질화, 교육부장관, 교육감, 교육행정	
115	2019	김혜진 외	초등학교 실천적 독도교육 방향 모색	학습자중심교과교육연구
			초등학교 독도교육, 영토주권의식, 활동중심 교육, 영토자주권, 역량중심교육	
116	2019	양은영	학교폭력예방의 실효성 확보를 위한 법적·제도적 개선방안	토지공법연구
			학교폭력, 학교폭력예방방법, 초·중등교육법, 학교폭력대책자치위원회, 피해학생 보호, 가해학생 처벌	
117	2020	배소연	교육의 정치적 중립성의 헌법적 의미 회복을 위한 비판적 검토	공법연구
			교육의 정치적 중립성, 헌법상 교육을 받을 권리, 중립성 원리, 교육입법, 교육행정	
118	2020	황경환	국립대학교에 대한 행정소송법상 “법률상 보호이익이 있는 자”의 지위 인정에 관한 연구	법학논총
			국립대학, 법률상 보호이익, 행정소송법, 당사자 적격, 대학의 자율성	
119	2020	박상우	북한의 교육법제에 관한 고찰	법학연구
			교육강령, 전반적 12년제 의무교육, 사회주의헌법, 교육법, 보통교육법	
120	2020	강인태 외	제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점과 개선 과제에 대한 고찰	지방자치법연구
			교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 제주특별자치도 교육의원, 교육위원회, 교육의원 피선거자격, 교육의원 비례대표 선출	
121	2020	황준성	지방교육자치제도 관련 법령의 쟁점 및 개선 방안	교육행정학연구
			지방교육자치제도, 교육자치, 지방자치, 지방교육자치에 관한 법률	
122	2020	김갑석	학내에서 교사의 선거운동과 정치적 표현의 자유에 대한 연구	교육법학연구
			공직선거법, 교사의 선거운동, 교사의 정치적 표현의 자유, 정치적 중립성, 정치적 기본권	
123	2020	김성환	한국 고등교육의 국가지배 메커니즘에 관한 고찰	철학연구
			고등교육, 국립대학, 교육부, 대학자율성	
124	2020	정지욱 외	헌법 제31조 제4항에 기반한 지방교육자치제 개선방안	교육법학연구
			교육의 자주성, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성, 교육감, 지방교육자치	
125	2021	이상현	기독교대학 학칙에 따른 미등록 학생단체 홍보 활동 제한과 국가기관의 과도한 개입	교회와 법
			기독교대학, 건학이념, 성적 지향, 차별, 대학 자율성, 표현의 자유	

126	2021	이종혁	기초군사훈련의 '교육'과 '훈련'에 관한 셀프 내러티브	교육문화연구
			교육, 훈련, 기초군사훈련, 과학교육, 셀프 내러티브	
127	2021	고전	제주특별법상 교육의원 피선거 자격제한 기각결정(2018헌마444)에 대한 판례 분석	교육법학연구
			제주특별법, 교육의원, 교육자치, 헌법재판소, 피선거권 제한, 공무담임권	
128	2021	송기춘	제주특별자치도 의회 교육의원 선거제도의 법적 문제점과 개선방안	교육법학연구
			지방교육자치, 교육의원, 교육의원 선거제도, 교육의 전문성, 교육의 정치적 중립성	
129	2021	박상완 외	지방 교육자치역량의 개념 및 평가체계 탐색	지방교육경영
			지방교육자치, 교육자치역량, 역량평가, 역량 구축	
130	2021	권영성	지방교육자치와 국제 바칼로레아의 도입	동서인문학
			지방교육자치, 국제 바칼로레아, 시범학교, 공교육, 학생중심수업	
131	2021	정필운	헌법이론의 관점에서 본 기본법의 정당성과 기능	교육법학연구
			기본법, 헌법의 개방성, 헌법의 추상성, 헌법의 구체화, 거버넌스, 교육기본법	
132	2022	전제상	윤석열 정부의 교원정책 방향 탐색	한국교원교육연구
			윤석열 정부, 교원정책, 헌법 정신, 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성	
133	2022	나민주	지방교육자치제의 목적 달성 평가	교육행정학연구
			지방교육자치제, 교육의 자주성, 전문성, 지방교육의 특수성	
134	2022	김병주	지방교육자치제의 제도사적 평가	교육행정학연구
			지방교육자치제, 교육자치, 제도사적 평가, 교육감, 의결기관, 일반자치단체	
135	2022	노기호	헌법재판소 결정에 나타난 초·중등교원의 정치활동 규제와 그 한계	한양법학
			교육의 정치적 중립성, 교육의 자주성·전문성, 정치적 기본권, 정치적 활동의 자유, 학생의 학습권, 교원의 교육권, 학부모의 교육권	
136	2023	신강숙	강원특별법과 교육자치의 방향과 과제	교육법학연구
			지방분권, 지방자치, 지방교육자치, 특별자치도, 자율학교, 교육자유특구	
137	2023	박병욱	고등교육법상 대학평의원회 교원 구성비율 과반 이내 제한 조항에 대한 헌법소원 기각 결정 비평	공법연구
			학문의 자유, 대학의 자율성, 제도적 보장, 대학평의원회, 교원 구성비율 제한	
138	2023	전지수	국가교육위원회와 교육부의 공법적 관계와 과제	교육법학연구
			사회적 합의, 정치적 중립성, 교육의 자주성·전문성, 국가교육위원회, 교육부	
139	2023	이상현	기독교 대학의 채플에 대한 국가 개입의 문제점 및 개선방안	교회와 법
			기독교 사립 대학, 채플 참석 학칙, 종교의 자유, 종교교육의 자유, 국가기관의 개입, 소규모 채플	

140	2023	음선폴	러닝메이트제 교육감 선출방식에 대한 검토	홍익법학
			교육감, 교육감선거, 직선제, 러닝메이트제, 공동등록제, 정책연대	
141	2023	이재희	지방대학의 헌법적 보장과 지방대학 육성 및 발전을 위한 법제도적 방안에 대한 검토	법학연구
			대학 자치, 지방대학, 지방소멸, 지방주의, 인구 감소, 교육의 자주성	
142	2023	노기호	헌법 제31조 제4항의 해석과 적용	원광법학
			교육을 받을 권리, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성, 대학의 자율성, 학생의 학습권, 교사의 교육권, 부모의 자녀교육권	

부록 4. 제목과 부제에 교육의 자주성이 포함된 신문 기사 573건

	년/월/일	기사 제목	언론사
1	1949/09/15	대한교육법안기초완료 실업생활교육에 치중!	경향신문
2	1953/09/17	자주성의 상실	조선일보
3	1955/10/06	민주교육을 강화, 오늘부터 3회 교육주간	동아일보
4	1955/10/29	전국 교육심의회를 방청하고	조선일보
5	1955/12/06	잡부금 일소를 지향	조선일보
6	1956/01/29	학원잡부금의 파문	경향신문
7	1956/08/18	“교육민주화는 자치에서” 최장관 교육구 폐지설을 반박	조선일보
8	1956/08/18	교육자치 확보대책위 구성 각계인사 700명 망라	조선일보
9	1956/08/18	헌법이념에 배치	동아일보
10	1957/03/28	교육세법안을 심의	조선일보
11	1957/11/15	도의교육양양과 사도 확립	경향신문
12	1957/11/30	학원내 불상사 빈발에 책임감	경향신문
13	1958/06/02	교육연합회의 혁신적 활동을 기대함	조선일보
14	1958/08/24	사회생활 과학 등 교과 내용 시정토록	조선일보
15	1959/05/09	교육법 일부의 개정 건의키로	조선일보
16	1959/11/05	시·도교위, 독립시키라	동아일보
17	1960/05/01	모든 교육기관은 국가의 감시를 받으며… 헌법 16조 개정 건의	조선일보
18	1960/06/01	교원노조 결성 대구시에서도	동아일보
19	1960/09/28	국민학교 교장들도 대회	조선일보
20	1960/10/09	교조행동을 비난	경향신문
21	1962/06/05	교육은 국민의 것	동아일보
22	1962/12/25	교육자치제로원원서울과각도에교육감	경향신문
23	1963/01/25	교육자치제 선거 전에 실시토록	경향신문
24	1963/01/31	교육자치제 빨리	경향신문
25	1963/02/08	전진이나 후퇴나 자리 못 잡는 문교정책	조선일보
26	1963/02/11	교육자치제 촉구 13일 교육자 대회	조선일보
27	1963/02/12	13일에 교육자대회	조선일보
28	1963/02/13	교육자치제 민정 전 환원을 촉구	동아일보
29	1963/02/13	정치적 중립성 보장	경향신문

30	1963/04/30	교육의 자치제와 타치제 (학부형의 입장에서)	조선일보
31	1963/05/18	조속실시를	조선일보
32	1963/05/21	민주교육에의 갈림길	조선일보
33	1963/10/06	명년 초에 교육자치제 부활	조선일보
34	1963/10/08	명년 초에 재출발할 교육자치제의 앞길	조선일보
35	1963/10/22	사진회 부활 주장	조선일보
36	1964/01/07	교육자치제의 기상도	조선일보
37	1964/07/03	수업은 주5일만	동아일보
38	1965/05/13	교육질서를 파괴	조선일보
39	1965/07/09	정치무관 인사로	경향신문
40	1966/01/24	개정은 선거 포석	경향신문
41	1966/02/25	가이사선임부당	동아일보
42	1968/01/20	대학의 자율성과 그 지도성	경향신문
43	1968/02/20	교육감 자퇴 등 추궁	경향신문
44	1969/09/04	자주성의 확립과 교육의 과제	조선일보
45	1970/04/24	새로운 전환의 모색	경향신문
46	1970/11/13	일선교사는 약하다	경향신문
47	1970/11/14	대학 정원에 관한 각계의 의견	경향신문
48	1971/05/25	개헌전지할 의식 호소	조선일보
49	1971/11/18	자율과 질향상의 진일보	동아일보
50	1971/11/30	국민총화 이루는데 열쇠	조선일보
51	1971/12/18	한국대학교육의 나아갈 길(상)	조선일보
52	1974/07/07	송사 6년... 되찾은 교권	조선일보
53	1975/09/24	재정난 찢찢매는 사학, 사학재단런서 밝힌 한국교육의 과제와 방향	동아일보
54	1978/05/22	월간세대, 대학입시제도 이대로 좋은가	동아일보
55	1979/11/16	교직·교육행정 전문화방침 교련, 내년 교사 해외 친찰 확대	동아일보
56	1979/11/30	교육의 중립성 결의	조선일보
57	1980/01/23	교육자치제를 교련, 개헌 시안의견	경향신문
58	1980/01/26	교육자치제실현을촉구	조선일보
59	1980/01/30	교육 관계 헌법보완에 대한 심포지엄	경향신문
60	1980/02/28	국회·정부개헌단일안확신	동아일보
61	1980/03/01	교육자에게 금지를	조선일보

62	1980/03/04	교원 우대조항 신설을 서울시교육회 개헌 건의서	조선일보
63	1980/03/04	새학년도의 과제들	조선일보
64	1980/03/07	교원 우대조항 신설 필요	동아일보
65	1980/03/21	전환기 오늘을 진단한다 6, 붓물터진 주장들	조선일보
66	1980/04/08	탈어용 진통 속의 교련	조선일보
67	1980/09/29	헌법개정안 전문	경향신문
68	1980/10/01	제5공화국 헌법 복지국가의 원리, 사회보장 제도의 정착, 근로자 지위, 권익 향상	조선일보
69	1981/03/06	교권 소송 원심부터 지원	조선일보
70	1982/01/31	교권 확립의 정도	조선일보
71	1982/02/17	교사 힘만으로 교권 확립 못한다	조선일보
72	1985/03/16	타율에 걸친 교복 자율	경향신문
73	1985/04/12	교육개혁 50인의 직언(10), 행정은 지원업무만 충실히	경향신문
74	1985/08/08	교직 안정 권익 보호를 위한 대한교련 결의문	조선일보
75	1985/12/28	백년대계가 수난받는 사회	조선일보
76	1986/03/05	교련 제안의 교육자치제	동아일보
77	1986/03/06	교련의 교육자치 제안	조선일보
78	1986/05/15	자율-창의의 교직상	조선일보
79	1986/05/15	교육민주화 선언	동아일보
80	1986/05/16	교육민주화 선언 주동교사 사표 증용은 부당한 처사	동아일보
81	1986/06/06	교육의 정치 중립성 살리고 중학교 무상교육 추진해야	조선일보
82	1986/06/26	숨 죽인 교육자치론	조선일보
83	1986/06/27	교육행정, 봉사의 역할 전환 절실	동아일보
84	1986/07/23	교련, 교육자치제 세미나서 강조 “교육행정 지방 분권화를”	경향신문
85	1986/07/31	지자체에 발맞춘 교육자치	경향신문
86	1986/08/01	교위에 권한 대폭 이양돼야	조선일보
87	1986/08/02	교육자치와 문교격상론	조선일보
88	1986/08/13	오기 등 명백한 잘못 없으면 교과서 불합격 판정 못해	동아일보
89	1986/08/14	교과서검정 오기만 대상, 저자의 교육적 견해 간섭 못해	조선일보
90	1986/08/14	만물상	조선일보
91	1986/08/23	지자체만큼의 관심을	조선일보
92	1986/08/25	민정당 헌법개정안 전문	경향신문
93	1986/10/13	지방 교육교부금률 상향 조정	경향신문

94	1987/04/05	교육 자율화 학교 일 교사가 결정하고 책임지게	조선일보
95	1987/07/13	민주당 개헌 시안 주요내용	동아일보
96	1987/07/14	민주당 개헌시안 요지 (상)	경향신문
97	1987/07/24	개헌과 교육과 미래상	조선일보
98	1987/09/08	헌법개정안 전문	경향신문
99	1987/09/23	서울 민주교사협 창립	동아일보
100	1988/02/26	문교장관을 임기제로	조선일보
101	1988/07/08	참다운 교권	한 겨 레
102	1988/07/24	교원노조를 합법화하라	한 겨 레
103	1988/09/23	전국교사 단일조직 태동된다	한 겨 레
104	1988/09/24	7만 교사 대중조직으로 자리잡아 서교협 2대 회장으로 뽑힌 이부영 씨	한 겨 레
105	1988/10/19	교직 안정 촉구 대회	조선일보
106	1988/10/27	충남 지역교사협 결성 줄이어	한 겨 레
107	1988/11/16	교육관계법 개정 이것이 초점이다 3 전교협 안	한 겨 레
108	1988/11/22	민주교육은 교육행정의 민주화로부터	한 겨 레
109	1988/12/06	사학재단등 어용 교육집단 자성을	한 겨 레
110	1988/12/08	‘교육법개정’으로 정치 예측 벗어나야	한 겨 레
111	1988/12/10	교무회의 의결권 교육 독립의 기본	조선일보
112	1988/12/11	조선일보를 읽고, 참교육 펼치기위해 현교육법 개정돼야	조선일보
113	1988/12/17	교원단체행동권 보장 교육민주화 실현전제	한 겨 레
114	1988/12/27	‘교육법개정’ 미룰 일 아니다	한 겨 레
115	1988/12/30	애매한 교원인사규정 민주교육발전 막는다	한 겨 레
116	1989/02/03	법개정 난망... 장외 ‘홀로서기’ 결정	한 겨 레
117	1989/02/09	“책임용 · 학칙 인가권 폐지를”	경향신문
118	1989/02/17	민주교과서제도 마련 심포지엄	한 겨 레
119	1989/03/15	“교원 노조 설립 지지” 언론노조 성명	조선일보
120	1989/03/15	교원노조 결성 지지 전국 언론노조연맹 성명	한 겨 레
121	1989/04/26	교과서 비판과 교육 통제	한 겨 레
122	1989/05/03	교원 노조결성 교사 면직	동아일보
123	1989/05/04	“교원노조 징계 반박 성명 전교협 반교육적 발상” 비판	한 겨 레
124	1989/05/08	교육민주화와 교사의 자세	동아일보
125	1989/05/11	‘개편 교과서 지침서’ 사용 처벌 근거 교육법조항 위헌 제소	한 겨 레

126	1989/05/12	교과교육 교사모임연합 창립	한 겨 레
127	1989/05/14	교원노조 결성 움직임에	조선일보
128	1989/05/16	“교원노조 주동자 형사 처벌”	경향신문
129	1989/05/18	교원노조 결성 보장해야한다 자율성 확보 정치적 중립의 길	동아일보
130	1989/05/19	교원 노조 금지 위헌소원	조선일보
131	1989/05/19	교직원노조 결성 위법 규정 근거 법령 위헌 여부 헌법소원 제기	한 겨 레
132	1989/05/19	전교협, 노조 관련 헌법 소원	경향신문
133	1989/05/19	전교협, 위헌 심판 청구	동아일보
134	1989/05/23	교직원노조 참뜻 왜곡 말아야	한 겨 레
135	1989/05/27	교원노조 - 외국 실태는 어떤가	동아일보
136	1989/05/28	학습권 침해 우려 근거 없어 교육 자주성·전문성 위해 노조 필요	한 겨 레
137	1989/05/29	「비합법」 꼬리로 재야 체류 불가피	경향신문
138	1989/05/29	대학교수 직원 노조도 교원 노조서 흡수 추진	동아일보
139	1989/05/30	민족·민주·인간화 교육의 햇불 방해와 탄압 이기고 뚫 올린 교직원노조	한 겨 레
140	1989/06/03	교직원노조 인정하면 교육자치 절로 된다 정략적 입법으로는 교육모순 해결 못해	한 겨 레
141	1989/06/06	교직원노조 ‘학문의 자유’ 지킨다	한 겨 레
142	1989/06/12	교장 6백여 명 전교조 반대 결의	동아일보
143	1989/06/15	전교조 경기지부 결성	한 겨 레
144	1989/06/19	교원노조 문제 어떻게 풀어야 할까 각계 의견	동아일보
145	1989/06/21	노조 교사 3명 첫파면	경향신문
146	1989/06/21	의식화 사례 엄존 위법 수단은 안돼	조선일보
147	1989/06/21	직위해제 무효 소청 제기	한 겨 레
148	1989/06/21	직위해제 취소 소청	조선일보
149	1989/06/22	교직원 노조는 헌법의 이념에도 맞는다	한 겨 레
150	1989/07/05	교육세 제대로 쓰이는지 궁금	한 겨 레
151	1989/07/10	교원노조 실세로 존재	경향신문
152	1989/07/11	전교조 중징계 방침 어처구니 없어	한 겨 레
153	1989/07/11	파면·해임 전교조 교사 6명 징계취소 소청심사 청구	한 겨 레
154	1989/07/17	전교조 파문 자제·양보로 조속 수습을	경향신문
155	1989/07/19	정부는 전교조 인정하고 대화하라	한 겨 레
156	1989/07/21	“교원 지위법 추진은 본질 외면”	동아일보
157	1989/07/22	(사설) 교단 민주화 시간표를	경향신문

158	1989/07/22	전교조 교사 첫 공판	동아일보
159	1989/07/22	전교조 구속교사 첫 공판	한겨레
160	1989/08/18	‘불법’ ‘처벌’ 문교부 입장 큰소리로	한겨레
161	1989/08/29	「교실과 현실」 모순 “수술”	조선일보
162	1989/09/05	“교과서 제작 문교부 독점 위헌”	한겨레
163	1989/09/05	“문교부 교과서 심사권 위헌” 헌법소원 받아들여	조선일보
164	1989/09/05	학교밖 사제 만남’ 추진	한겨레
165	1989/09/07	국정교과서 위헌 여부 현재서 심리	경향신문
166	1989/11/10	전교조 ‘민주 교과서 위한 공청회’ 발표 내용	한겨레
167	1989/11/19	교련의 변신	조선일보
168	1989/12/10	공립학교 해직교사 45명 파면·해임취소 행정 소송	한겨레
169	1989/12/28	민변 주최 악법 개폐 토론회 내용 평민·민주 보안법 폐지 안에도 ‘독소’	한겨레
170	1990/01/09	부적응 교사에 대한 평가기준 ‘모호’ 전북 중등교원 인사규정 문제 많아	한겨레
171	1990/02/14	문교부의 구시대적 타성	동아일보
172	1990/02/20	“자치단체 교육위원은 주민이 뽑아야”	경향신문
173	1990/02/21	‘교육법 개정’ 51만명 서명 청원	한겨레
174	1990/03/04	“교원지위법 전교조 배제 목적”	한겨레
175	1990/03/16	참교육 호도하는 교원지위법	한겨레
176	1990/03/16	인성등 성적반영 필수 “사범계 입시요강 위헌” 전교조, 헌법소원 내기로	한겨레
177	1990/03/21	사범계열 인성검사의 반교육성	한겨레
178	1990/03/22	개약된 사립학교법과 학원민주화	한겨레
179	1990/04/11	“공무원법 「단체행동 금지」 합헌”	경향신문
180	1990/04/12	‘사립교원 노조설립 금지’ 위헌인가 헌법재판소 판결 앞두고 논란 가열	한겨레
181	1990/04/16	현재 심판대 오른 2개 법 찬반 변론 요지	경향신문
182	1990/04/17	사립학교법 노조금지 위헌여부 변론요지	한겨레
183	1990/04/28	사립학교법 운명과 헌법재판소	한겨레
184	1990/05/10	교총 전교조 「선명성」 경쟁 숨가쁜 5월	동아일보
185	1990/5/23	“교원 임면권 학교장에 돌려주자”	동아일보
186	1990/05/23	사학법 개정 정책토론 평민, 중립성 보장 촉구	경향신문
187	1990/05/24	교직원학사참여권보장마당	한겨레
188	1990/06/15	민주당 정강정책 <요지>	동아일보
189	1990/07/23	교육자치제 조속 실시를	경향신문

190	1990/10/20	개정 사립학교법 첫 희생자 재임용탈락 덕성여대 성낙돈 교수	한 겨 레
191	1990/11/09	발굴 한국현대사 인물 46 김문심	한 겨 레
192	1990/12/27	노조결성 막는 공무원법은 위헌	한 겨 레
193	1991/02/01	교육자치 정치에 예측 우려 교육위원 주민직선 필요	매일경제
194	1991/02/21	정치적 중립 보장장치 미흡	한 겨 레
195	1991/02/27	교육민주화 역행하는 교사자격심사제	한 겨 레
196	1991/05/14	지방화 시대 정책 토론회 공영 개발 수익자 부담 확대	매일경제
197	1991/06/11	교사 교육위원 금지 헌법소원 제기	동아일보
198	1991/06/24	교육위원 교육청단위 1명씩 선출	동아일보
199	1991/6/27	자주성 · 주민참여 지켜져야	한 겨 레
200	1991/07/22	교육자치 이론과 실제	동아일보
201	1991/07/25	교육위원 선거에 정치색 배제해야	조선일보
202	1991/08/10	인터뷰 전교조 출신 교육위원 박인숙씨	한 겨 레
203	1991/08/10	잡음없는 교육자치 돼야	경향신문
204	1991/08/11	교육자치제 첫걸음부터 ‘휘청’ 교육위원 선출과정 문제점과 개선방향	한 겨 레
205	1991/09/11	깨끗한 백년대계 교육위원 수범을	경향신문
206	1991/09/16	교육자치 재정 참여 의식 낮다	동아일보
207	1991/10/09	자치 없는 「교육자치」	조선일보
208	1992/01/21	시 · 도 교위 위상 갈등, 증폭	동아일보
209	1992/04/22	15개 시도 교육위 대표 교육자치법 헌법 소원	동아일보
210	1992/04/23	“교육자치법 위헌” 15명 헌법소원 제기	한 겨 레
211	1992/04/25	교육위-교육부 갈등 악화일로	한 겨 레
212	1992/05/20	‘교권수호’ 깃발 교원노조 연합회 결성	한 겨 레
213	1992/06/02	시도교위 의결기능 강화	동아일보
214	1992/06/12	지방교육자치법 위헌 자주성 · 정치 중립 위배	경향신문
215	1992/06/29	해직교사 복직 요구 외면말라 전교조의 옳은 생각 수용토록	동아일보
216	1992/07/15	신맹순 돌아가야할 교단, 지금은 손마이크 켜 채	한 겨 레
217	1992/07/22	해직교사 복직 대통령에 건의	한 겨 레
218	1992/10/01	서울대 입시 일어 제외 합헌	동아일보
219	1992/10/02	대학입시 일본어제외 합헌	한 겨 레
220	1992/10/18	교육관계법 민주적 개정 촉구	한 겨 레
221	1992/11/12	“초중고 교과서 국정 사용 합헌”	동아일보

222	1992/11/29	내가 바라는 대통령	한 겨 레
223	1993/05/30	신한국건설 '교육 대개혁'부터	한 겨 레
224	1993/06/18	해직교사 복직길 틈 부산고법 판결	한 겨 레
225	1993/09/18	전교조 문제 매듭지어야 할 때다	한 겨 레
226	1993/9/19	초·중교원 교육위원 겸직금지 '합헌' 결정 정치적 중립 보장 '합리적 차별' 해석	한 겨 레
227	1993/10/26	전교조 교사 복직 경력·호봉 인정을	경향신문
228	1993/10/27	해직교사 선별복직 부당	한 겨 레
229	1993/11/21	교육자치의 제도적 보완	동아일보
230	1994/03/04	'참교육'의 복권	한 겨 레
231	1994/03/09	지방교육자치법 개정 촉구	한 겨 레
232	1994/08/11	'한국사회의 이해' 파문 계기로 본 학문·사상의 자유	한 겨 레
233	1994/08/31	"대북외교 명분 실리 모두 잃었다"	경향신문
234	1994/11/14	「교육자치」 새로운 발상을	조선일보
235	1995/01/11	지방자치 본격개막 (7) 무엇을 준비해야 하나 (5)	한 겨 레
236	1995/02/11	정부 교총의견 수렴했으면	조선일보
237	1995/05/12	(칼럼) 교육부부터 개혁을	조선일보
238	1995/06/12	남북장점 최대한 살려 '삶의 질' 드높여야	한 겨 레
239	1995/06/26	교육자치 4년 평가 '교육 반쪽자치' 득보다 실 많았다	한 겨 레
240	1995/08/03	교육위원후보 비경력자 몰려	한 겨 레
241	1995/08/20	"교육위원선거 혼탁" 교총 제도개선 촉구	동아일보
242	1995/08/24	교개위 '교육자치 개혁방안' 내용 교육위·시·도의회 권한 마찰 해소 역점	한 겨 레
243	1995/08/28	「교육자치」의 예측화	조선일보
244	1995/09/11	이렇게 고치자 개성있는 교육기회 보장을	동아일보
245	1995/11/06	교육자치법 개정 무산위기	한 겨 레
246	1995/11/12	교육부 교육자치법 개정안 정기국회상정 유보	동아일보
247	1995/11/12	교자법 개정도 무산되나	조선일보
248	1996/04/08	선거업무 교원동원 재고돼야	한 겨 레
249	1996/04/15	「복수교원단체 불허」 현소 방침	경향신문
250	1996/04/16	「복수교원단체 불허」 현소 서울교사협 전교조와 다른 단체 추진	동아일보
251	1996/04/22	교직사회 '제3의 물결' 일어날까	한 겨 레
252	1996/08/14	"그럼 우린 뭐여"	한 겨 레
253	1996/08/21	「교육자치 역행」 여부 논란 예상	조선일보

254	1996/10/01	교육위원회 개편 반대한다	동아일보
255	1996/11/16	후퇴하는 교육자치	조선일보
256	1996/11/19	당정 지방교육자치법 개정안 교육감들 “즉각철회” 요구	조선일보
257	1996/11/29	이러고도 ‘노사개혁’을 말하는가	한 겨 레
258	1996/12/04	모든단체 「집회」 자유 교원노조 인정 마땅	조선일보
259	1997/08/01	교원·공무원 기본권 보장해야	한 겨 레
260	1997/08/01	21세기 지도자에 바라는 교육정책	경향신문
261	1997/11/19	재임용제 위헌제청 신청 세종대 탈락 전임강사	한 겨 레
262	1998/02/05	교육 자주성 확보 위해 교원노조 필수적	한 겨 레
263	1998/07/14	대학 구조조정과 교육 프로그램의 개혁	경향신문
264	1998/10/16	“교육감 임명제 중립성 훼손 우려”	조선일보
265	1998/10/16	“자치후퇴”-“교육수요 수렴” 논란	한 겨 레
266	1998/10/19	교육감임명제 재고해야	경향신문
267	1998/10/19	‘교육자치 개정안’ 논란	한 겨 레
268	1999/03/12	교육자치와 지방자치의 조화	한 겨 레
269	1999/04/26	‘교육공황’ 상태 책임져야	조선일보
270	2000/05/09	학교운영위 해산권 목적 사립학교 법인정관개정 불허	동아일보
271	2000/06/29	교육·지방자치통합 반대/시·도 교육법개정 특위	한 겨 레
272	2000/07/01	교육자치제 이렇게 하자	매일경제
273	2000/12/03	김여상/대학별 자필고사 막지 말아야	동아일보
274	2001/05/03	김용철/교사 우대해야 교육이 산다	동아일보
275	2001/11/29	“학교운영위 의무화 합헌” 헌재 결정	동아일보
276	2001/11/30	‘학교운영위’ 합헌 결정, 헌재 “학부모 교육참여권 당연”	경향신문
277	2001/11/30	학교운영위 합헌	한 겨 레
278	2002/01/30	이석연/현행 ‘官治대입제도’는 위헌	동아일보
279	2002/04/29	민주화 운동 인정받은 ‘참교육’	한 겨 레
280	2002/05/01	조·중·동, 대범하게 삼시다	경향신문
281	2002/07/18	부교육감 ‘독식’에 증원까지?	경향신문
282	2002/10/06	교과서 국가검정 폐지를	동아일보
283	2002/10/09	교육감 주민 직선제로 뽑자	동아일보
284	2003/03/15	교육행정정보시스템 즉각 중단하라	한 겨 레
285	2003/05/19	교장자격 임명제는 구시대 유물	한 겨 레

286	2003/08/25	등교 거부까지 시켜서야	동아일보
287	2003/11/15	불필요한 官-官 권한갈등	경향신문
288	2004/02/18	위원회-의회 '교육위원회 독립' 놓고 마찰	동아일보
289	2004/03/06	"단체장 특목고경쟁 중단하라" 전교조등 교육자치국민연대 발족	한 겨 레
290	2004/05/24	김철수/대학의 길, 정치의 길	동아일보
291	2004/09/21	사립학교법 개정 논란	한 겨 레
292	2004/11/12	사회·문화 대정부질문 격돌 / 사립학교법	매일경제
293	2005/02/01	'경제통' 김진표 의원 교육부총리 적절한가	한 겨 레
294	2005/03/22	교육위원회 실질적 독립 필요	동아일보
295	2005/05/09	시계 거꾸로 돌리는 교육부	동아일보
296	2005/06/03	"지방교육 자치법 개정반대" 총북 10개 교육단체반발	경향신문
297	2005/06/29	사립학교법과 자율성	경향신문
298	2005/07/08	반박 나선 서울대 "진압이라니 우리가 범죄자냐"	동아일보
299	2005/09/06	'특별자치도' 교육 의료계도 반발	한 겨 레
300	2005/11/11	제주 특별자치도 법안 입법 진통 / 이번엔 도교육위 "도의회와 통합 반대"	한 겨 레
301	2005/12/27	개정된 사립학교법 위헌소지 없다	한 겨 레
302	2005/12/29	사학-종교계校 '사학법' 헌소 "非理사학 발미 재산권 침해"	동아일보
303	2005/12/29	사학, 자율성이나 공공성이나... 개정안 헌소제기 결과 촉각	경향신문
304	2006/01/26	[인천/경기]여론광장/교육委, 일반자치기구 통합에 반대	동아일보
305	2006/04/14	교육마저 정치에 줄 세울 건가	동아일보
306	2006/10/13	한기총 법률단 "사학법은 명백한 위헌"	동아일보
307	2006/12/23	교수노조의 존재 이유	경향신문
308	2007/02/22	"교육 살려야 지방이 산다" 팔걸은 지자체	동아일보
309	2007/02/23	음악 미술 체육에 대한 짧은 생각	한 겨 레
310	2007/03/15	사학법인과 교육 자주성	한 겨 레
311	2007/10/25	재개정 사학법 헌소제기	동아일보
312	2008/05/29	허원기 객원교수 지방교육法개정안 우려	동아일보
313	2008/07/22	교육의 정치예속화를 바라는가	경향신문
314	2008/07/24	교육대통령, 후회 없는 선거 되려면 / 조상식	한 겨 레
315	2008/12/11	서울교육청이 저지른 '교권 살해'	한 겨 레
316	2008/12/12	다시 고난의 대장정에 오르는 전교조	한 겨 레
317	2008/12/15	금성교과서 저자, 수정 금지 가져분 제기	매일경제

318	2008/12/15	“내가 쓰지도않은 내용이 내 이름으로 나갈 수는 없다”	경향신문
319	2008/12/15	역사교과서 집필자들, 수정 금지 가처분신청	한 겨 레
320	2008/12/16	금성 역사교과서 저자 5명 “수정 막아달라” 가처분 신청	동아일보
321	2008/12/17	금성사 역사교과서 33개항목 저자 동의없이 강제로 수정	한 겨 레
322	2008/12/17	정권이 왜곡한다고 역사가 바뀔까	한 겨 레
323	2008/12/18	무자사화(戊子史禍)	경향신문
324	2009/02/16	반체제와 반정부 / 정석구	한 겨 레
325	2009/04/02	“정치 외풍 우려” 교육계 뿔났다	매일경제
326	2009/05/13	교육감선거 주민직선제 유지해야	동아일보
327	2009/07/20	‘교육감 제한적 직선제’ 서명운동 / “교육위원 기득권 급급” 반발 확산	한 겨 레
328	2009/09/08	경기교육청 “교육국 설치 저지” 비상근무	동아일보
329	2009/09/08	경기도 교육국 신설은 교육자치 훼손이다	한 겨 레
330	2009/09/10	경기 진보 보수 교원단체 “교육국 신설 저지”	한 겨 레
331	2009/09/10	경기도 교육국 신설 시민단체 강력 비판	경향신문
332	2009/09/27	경기도청 교육국과 교육청 교육국	경향신문
333	2009/10/05	경기교육청 “교육국 신설 무효” 소송 제기	한 겨 레
334	2009/10/06	경기도교육청 ‘교육국 무효’ 기관소송	경향신문
335	2009/10/29	전국 교육감 전원 “경기도 교육국 없애라”	한 겨 레
336	2010/01/01	교원단체들 ‘교육자치법 개정안’ 반발	동아일보
337	2010/01/17	‘김상곤 교육감 소환’ 검찰의 해법	경향신문
338	2010/01/18	누굴 위한 지방교육자치법 개정인가	경향신문
339	2010/01/24	“무상급식 추진에 이념적 잣대 틀어박혀”	한 겨 레
340	2010/01/26	“국회, 교육의원 직선제 폐지 안될 말”	한 겨 레
341	2010/01/28	교과위, 교육위원 선출 방안 놓고 충돌	경향신문
342	2010/02/22	초 중학교 무상급식이 필요한 이유	경향신문
343	2010/04/27	분규 사학 정상화, 헌법정신에 따라야	경향신문
344	2010/05/09	“차라리 ‘쇼’가 필요했다 인정하세요” / 이종걸	한 겨 레
345	2010/07/01	아이들 중심의 ‘희망의 교육 시대’를 열어나가자	한 겨 레
346	2010/08/06	시도 교육의원, 전국 협의체 만든다	매일경제
347	2010/08/11	지방자치가 ‘지방독선’은 아니다	동아일보
348	2010/09/02	법원 “교과부 역사교과서 수정명령 위법”	한 겨 레
349	2010/09/04	교과부의 시대착오적 행태에 제동 건 ‘교과서 판결’	한 겨 레

350	2010/09/05	‘역사교과서’ 판결, 교육 자주성 보장 기회로	경향신문
351	2010/09/24	교과부장관의 ‘수정 명령’ 안따르면 제재 /교과서 집필 자율성 ‘벼랑끝’	한겨레
352	2010/09/24	교과부, 국가 통제 교과서로 퇴행하겠다는 건가	한겨레
353	2010/10/06	시 도지사協 “교육감 직선제 폐지를”	경향신문
354	2010/10/07	교육자치 정신 훼손하는 교육감 직선제 폐지 주장	한겨레
355	2010/10/07	교육자치 부정하는 교육감 직선제 폐지 주장	경향신문
356	2010/10/12	충청권 “교육감 직선제 폐지 반대” 한목소리	경향신문
357	2010/10/13	교육감 직선제 폐지 ‘예고된 충돌’	한겨레
358	2010/10/13	시 도지사 ‘교육감 직선제 폐지’ 주장에 /교육감들 “교육이 정치 시녀인가” 반발	한겨레
359	2010/10/18	교원의 정치활동 허용, 진지한 논의 필요하다	한겨레
360	2010/11/02	“조선대 옛 경영진, 조선대 명칭 못쓰다”	매일경제
361	2011/02/17	부산 학부모 단체 전교조 명단공개, 교사당 10만원 배상	매일경제
362	2011/02/17	“전교조 명단 공개는 사생활 침해 해당 1인 10만원씩 배상”	경향신문
363	2011/02/28	교원노조의 정치활동, 당연히 허용돼야 한다	한겨레
364	2011/03/10	강원, 고입 선발고사 2013년 폐지	경향신문
365	2011/04/01	서울시 ‘교육비 전출금’ 입맛대로 지급?	한겨레
366	2011/04/08	부패방지법 개정안, 사학을 말살 하려는가	동아일보
367	2011/05/02	서울시-의회, 이번엔 ‘교육전출금 갈등’	한겨레
368	2011/07/09	교총 회장의 교육감 직선제 폐지론 경청해야	매일경제
369	2011/08/19	판결로 본 양승태 대법원장 후보 성향	한겨레
370	2011/08/31	교육자치 훼손하는 교육감 직선제 폐지 안 된다	한겨레
371	2011/09/01	당정, 세종시장 - 교육감 ‘공동등록제’ 추진	매일경제
372	2011/09/01	김상곤 경기교육감, 교육감직선제 개정 반대입장 밝혀	경향신문
373	2011/09/26	1987년 전교협 창립식 열려	경향신문
374	2011/11/07	국립대 기업화 멈춰라	경향신문
375	2011/11/15	‘관제 위원회’로는 개혁 못한다	경향신문
376	2012/03/13	“학교폭력 예방목적이라도 교실 내CCTV 설치는 인권침해”	경향신문
377	2012/04/24	19대 국회 교과위, ‘불량 상임위’ 오명 씻으려면	동아일보
378	2012/05/15	]모든 학교에 인권조례 강요는 학교자치와 배치	동아일보
379	2012/10/03	538만원 vs 41만원 대학 장학금도 ‘부익부 빈익빈’	한겨레
380	2012/11/15	경기교육청, 교과부에 학폭 감사결과 재심의 신청	경향신문
381	2012/12/02	교육감 직선제 확 뜯어고쳐야	매일경제

382	2013/01/22	‘장관이 교과서 수정 권한’ 법 개정 재추진	매일경제
383	2013/01/22	정권 입맛대로 검열 수정 ‘국정교과서’로 돌아가나	경향신문
384	2013/01/22	정권의 교과서 수정권, 당선인 입장은 무언가	한 겨 레
385	2013/02/15	교과부 장관의 교과서 수정명령 대법원서 ‘제동’	한 겨 레
386	2013/02/17	역사교과서 ‘맘대로’ 개편안 철회해야	경향신문
387	2013/02/17	장관이 함부로 교과서 손대지 말라는 대법 판결	한 겨 레
388	2013/06/03	제주도도 교육의원 사라질까?	한 겨 레
389	2013/08/22	“기미가요 강요’ 기술한 교과서 배제” 日 지자체 교육위 압력에 교사들 반발	동아일보
390	2013/09/06	중국어 교수를 조리과로 발령? /제주한라대 보복성 인사 논란	한 겨 레
391	2013/10/23	전교조 탄압하는 ‘법외정부’ / 오동석	한 겨 레
392	2013/11/12	‘한국사 국정교과서 회귀’라는 전체주의적 발상	한 겨 레
393	2013/11/30	검정제도 취지 내팽개친 교과서 수정명령	경향신문
394	2013/12/02	“교육부의 교과서 재검정은 재량권 남용”	한 겨 레
395	2013/12/02	“피로 얼룩진 5·18 사실을 고치라니”	한 겨 레
396	2013/12/03	“유신독재 회귀, 국정교과서 전환 즉각 중단”	경향신문
397	2013/12/10	법원 판결마저 무시하는 교육부의 수정명령	경향신문
398	2013/12/13	사학특위 구성 새누리 민주당 의원 12명 자격상실	경향신문
399	2013/12/24	교육감선거 폐지하고 임명제로 바뀌야	매일경제
400	2014/01/08	한국사 수업 대혼란, 차라리 국정교과서로 하라	매일경제
401	2014/01/10	몽치돈 로또 투표 길 잃은 교육대통령 선출	동아일보
402	2014/01/10	교과서를 직접 통제하려는 군사정권식 행태	한 겨 레
403	2014/01/13	‘문제’는 교육부다	경향신문
404	2014/01/14	김상곤 “교육감 임명제, 교육의 자주성 훼손”	한 겨 레
405	2014/01/14	김상곤 교육감 “국정교과서 전환은 시대착오”	경향신문
406	2014/01/21	전국 교육위원, “교육의원 일몰제’ 폐지”	매일경제
407	2014/01/23	한국교총, 전교조 등 지방교육자치법 개정 촉구	매일경제
408	2014/03/12	교육감은 정치인 될 수 있다?	동아일보
409	2014/04/16	제주 교육단체, 보수 교육감후보 단일화 추진	한 겨 레
410	2014/05/25	학교앞 호텔, 수도권 부산 후보 10명중 7명 ‘반대’	한 겨 레
411	2014/05/28	‘교육 선거’에 눈을 부릅뜨자 / 안양옥	한 겨 레
412	2014/06/06	충격에 빠진 보수 교육계 “직선제 폐지 관철하겠다”	경향신문
413	2014/06/12	존폐기로에 선 도의회 교육위원회	한 겨 레

414	2014/06/13	전교조경남지부 “광역의회에 교육위원회 따로 설치해야”	동아일보
415	2014/06/16	한겨레 중앙일보, ‘진보교육감시대 개막’ 사실 비교해보기	한 겨 레
416	2014/06/17	교육감 직선제	한 겨 레
417	2014/06/24	김명수 후보자, 교육감 직선제 소신은? /진보 뽑히면 “폐지” 보수 뽑히면 “유지”	한 겨 레
418	2014/07/01	진보교육감들 ‘입은 작게, 귀는 크게’	경향신문
419	2014/07/02	전교조 법외노조 판결	매일경제
420	2014/08/14	교총 “교육감 직선제 위헌” 소송 청구	매일경제
421	2014/08/15	교총 “교육감 직선제 위헌” 헌법소원	동아일보
422	2014/08/15	한국교총, 교육감 직선제 위헌 소송 청구 ‘자주성 전문성 중립성 훼손’ 주장	매일경제
423	2014/08/26	“국정교과서는 위험적 제도”	한 겨 레
424	2014/10/02	대통령 지방자치발전위가 /‘교육감 임명제’ 추진 논란	한 겨 레
425	2014/10/02	역사 교사 1034명 “한국사 교과서 국정화 반대”	한 겨 레
426	2014/11/04	무상급식 논란, 영남권 전역으로 번져	경향신문
427	2015/04/05	“국회 교원 학부모단체 등 추천 인사로 다양성 확보를”	한 겨 레
428	2015/04/05	교총 ‘국가교육위’ 제시해 논의 물꼬 전교조는 ‘사회적 교육과정위’ 제안	한 겨 레
429	2015/04/24	보수-진보 단체들, 교육감 직선제 폐지 공방	매일경제
430	2015/05/26	전교조 ‘법외노조 사건’의 헌법적 의미	경향신문
431	2015/06/23	유독 조희연에게만 ‘жат대’ 들이대는 검찰	경향신문
432	2015/07/27	상지대 이사선임 적법성 다툼에 대법 “교수 학생도 소송 낼 자격”	한 겨 레
433	2015/09/02	역사 전공 서울대 교수들 “교과서 국정화 반대”	매일경제
434	2015/09/02	서울대 역사교수들도 나선 ‘국사 국정화’ 반대	한 겨 레
435	2015/09/02	서울대 역사 교수, 역사 교사들이 교과서 국정화에 반대하는 까닭	한 겨 레
436	2015/09/03	“한국사 교과서 국정화 반대” 역사학계 서명운동 진행	경향신문
437	2015/09/03	서울대 역사 교수들 “국정화가 웬 말이나”	매일경제
438	2015/09/03	“한국사 교육, 현재도 다양한 견해 필요성 인정”	한 겨 레
439	2015/09/09	역사학자 1167명 “한국사 교과서 국정화 시도 중단하라”	경향신문
440	2015/09/10	“학계와 함께 객관성-공정성 갖춘 집필기준 마련해야”	동아일보
441	2015/09/10	역사교과서 국정화, 출발은 ‘박 대통령 지시’	경향신문
442	2015/09/10	1973년 6월23일 국사 교과서 국정으로검정제 전면 폐지	경향신문
443	2015/09/14	한겨레 중앙일보, ‘한국사 국정 교과서 논란’ 사실 비교해보기	한 겨 레
444	2015/09/16	고대 교수들도 “역사교과서 국정화는 헌법가치 파괴”	경향신문
445	2015/09/17	고려대 교수 160명 ‘국정화’ 반대 성명 “반헌법적 행위” 보수단체는 찬성 회견	매일경제

446	2015/09/21	법학 연구자 107명 “위험적인 한국사 교과서 국정화 철회하라”	경향신문
447	2015/09/21	법학자 107명 “역사교과서 국정화는 위험적”	한 겨 레
448	2015/09/22	대전 시민사회 교수들 ‘한국사 교과서 국정화 반대’ 선언	경향신문
449	2015/09/25	역사교과서 국정화	경향신문
450	2015/10/06	춘천교대 교수협의회 “한국사 교과서 국정화 반대”	경향신문
451	2015/10/06	춘천교대 교수들 국정화 반대 성명	경향신문
452	2015/10/09	새누리당의 역사교과서 자가당착	경향신문
453	2015/10/12	“한국사 교과서 국정화는 민주주의에 대한 도전”	경향신문
454	2015/10/12	“현행 교과서 기초가 잘못된 집과 같아 새 교과서, 하나된 대한민국 가르칠 것”	한 겨 레
455	2015/10/14	고려대 역사교수 22명 국정 교과서 참여 거부 선언	경향신문
456	2015/10/14	“교과서 국정화는 박정희 유신독재로의 회귀”	경향신문
457	2015/10/14	현직 교육감 “평지풍파, 정권이 일으켜” 역사교과서 국정화 비판	경향신문
458	2015/10/14	건국절과 국정교과서, 한 뿌리 두 줄기의 독초	경향신문
459	2015/10/15	이화여대 부산대 역사 교수도 국정 교과서 협력 거부 선언	경향신문
460	2015/10/15	대학가 국정교과서 집필 거부 확산 “시대착오적 발상”	한 겨 레
461	2015/10/16	한국역사연구회 국정 교과서 제작 불참 선언 대안 한국사 도서 편찬	경향신문
462	2015/10/16	출판인회의 “한국사 교과서 국정화 철회” 요구	경향신문
463	2015/10/18	“역사의 죄인이 될 수 없어” 서울 경인지역 22개 대학 교수도 집필 거부	한 겨 레
464	2015/10/19	대구경북에서도 역사학 교수, 국정교과서 집필거부 선언	경향신문
465	2015/10/20	“대학생들은 국정화에 반대한다” 전국 대학생 연대체 구성	경향신문
466	2015/10/22	서울대도 국정 교과서 집필 거부전국 대학 중 66번째	경향신문
467	2015/10/22	“국정교과서, 올바르지 않다” 서울대 교수 ‘집필 거부’ 선언	한 겨 레
468	2015/10/23	한양대 사학과 대학원생 “국정교과서는 현정권 편협함 드러내는 사료”	경향신문
469	2015/10/23	순천경실련, 순천대 추천위 2순위자 총장 임용 반발	경향신문
470	2015/10/24	주말 서울 곳곳서 ‘역사교과서 국정화’ 찬반 집회	매일경제
471	2015/10/27	계변과 비논리로 일관한 대통령 국회 연설	경향신문
472	2015/10/30	역사학계 최대 행사서 ‘역사교과서 국정화 중단’ 성명 어버이연합 난입	경향신문
473	2015/10/30	전국 대학생 4만여명 ‘역사교과서 국정화 반대’ 선언 “역대 최대”	경향신문
474	2015/10/30	국정교과서 반대 선언, “대학생 4만5천여 명 동참”	경향신문
475	2015/10/30	28개 역사학회 ‘국정화 철회 제작 불참’ 연대 선언	한 겨 레
476	2015/11/02	법률가들 “한국사 교과서 국정화는 위험” 한 목소리	경향신문
477	2015/11/02	교수 법률가 605명 “한국사 교과서 국정화 반대”	경향신문

478	2015/11/02	변호사 교수 605명 “교과서 국정화는 위헌적 결정”	경향신문
479	2015/11/03	역사교과서 국정화 의견 47만여명 접수반대가 찬성 2배 넘어	경향신문
480	2015/11/04	문재인 “국정화금지법 헌법소원 추진”	한겨레
481	2015/11/04	문재인 “싸움은 이제 시작일 뿐”	한겨레
482	2015/11/06	정의당 ‘군 국정교과서 참여’에 “망둥이 뛰니 꼴뚜기도 뛴다더니”	경향신문
483	2015/11/08	역사교과서 국정화 주도하는 황우여 사회부총리 겸 교육부장관	매일경제
484	2015/11/11	장덕천 변호사, 10살 아들과 아내의 이름으로 ‘국정교과서’ 첫 헌법소원	경향신문
485	2015/11/11	‘교과서 국정화’ 현재로 장덕천 변호사, 심판청구	매일경제
486	2015/11/11	교과서 국정화 ‘헌법 심판대’에 올랐다	한겨레
487	2015/11/15	‘국정화 찬성 교사’도 반대로 대거 돌아섰다	한겨레
488	2015/11/18	경기도의회 새정치 ‘국정화 대응’ 건의안 이어 조례 추진	경향신문
489	2015/11/25	국정화 TF팀 운영은 헌법 유린이었다 / 이상호	한겨레
490	2015/11/26	현재 “교육감 직선제, 교육권 침해 아냐” 교총 헌법소원 각하	한겨레
491	2015/11/27	현재의 결정에도 교육감 직선제를 이대로 둘 순 없다	동아일보
492	2015/12/01	국정교과서 “헌법소원심판 청구하겠다”	경향신문
493	2015/12/01	민변 등 역사교과서 국정화 헌법소원 청구한다	경향신문
494	2015/12/01	민변 “국정교과서는 헌법 위반” 헌소 청구인 모집	한겨레
495	2015/12/08	김승환교육감 “학교앞 호텔법 배후엔 정치와 자본이 있어”	경향신문
496	2015/12/09	경기도의회 ‘역사교육 보조교재’ 활용조례 의결	경향신문
497	2015/12/10	“대가 없어도 형사처벌 공공성 더 강한 의료 금융은 왜 빠냐”	매일경제
498	2015/12/10	언론인 교사 적용 두고 “과잉 금지” VS “규제 필요”	한겨레
499	2015/12/17	새정치연합, ‘역사국정교과서 저지 특별법’ 당론 발의	경향신문
500	2015/12/22	시민 3374명 국정교과서 헌법소원 제기	한겨레
501	2015/12/31	전교조, “시국선언 참여 교사 징계하라는 교육부가 적반하장”	경향신문
502	2016/02/15	총장 잃은 국립대학들	경향신문
503	2016/03/16	교육부를 수술대에	경향신문
504	2016/06/29	정부가 역사교과서 국정화 못하게 법을 만듭시다! 5만명 입법청원	경향신문
505	2016/07/22	국가 개입으로 이념정쟁에 빠진 역사전쟁 출구는 ‘종북 프레임’ 극복	경향신문
506	2016/07/25	현재, ‘김영란법’ 위헌 여부 28일 결정난다	한겨레
507	2016/07/25	현재 ‘김영란법’ 위헌 여부 28일 선고	매일경제
508	2016/07/26	“국정 역사교과서 편찬 발간 배포 막아달라” 효력정지 가처분 신청	한겨레
509	2016/09/20	이재정 교육감, 이준식 부총리와 간담회에서 교육부 강하게 비판	경향신문

510	2016/10/30	위헌 위법의 박근혜 정부 4년	경향신문
511	2016/11/02	“교육감들 보수 진보 떠나 교육혁신 한 목소리”	한겨레
512	2016/11/04	과학기술인 500여명 ‘논문’ 형식 이색 시국선언	경향신문
513	2016/11/16	민심 회초리 맞고도 교과서 국정화 강행이라니	경향신문
514	2016/11/24	원주시민행동 “국정 역사교과서 공개 계획 철회하라”	한겨레
515	2017/01/02	전북지역 국정 역사교과서 연구학교 지정 ‘NO’	경향신문
516	2017/03/05	교사는 폐북 정치기사에 의견만 써도 선거사범?	한겨레
517	2017/04/20	교육의 자율성 창의성 위해 교육부 축소 필요하다	경향신문
518	2017/05/10	“문재인 대통령 취임은 민주주의 승리”	한겨레
519	2017/06/29	교복 입은 청소년 시민, ‘보이텔스바흐 논쟁수업’으로 기른다	한겨레
520	2018/03/07	전교조 “바른미래당, 교육감 직선제 폐지법안 즉각 철회” 촉구	경향신문
521	2018/03/22	대통령 개헌안대통령 중임제 국회 강화 순한글화 등 특징	경향신문
522	2018/03/22	대통령 헌법개정안 전문	조선일보
523	2018/03/22	대통령 대한민국 헌법 개정안	동아일보
524	2018/03/23	대통령 문재인 제출 대한민국헌법 개정안	동아일보
525	2018/03/29	현재, ‘국정 교과서 위헌’ 2년 4개월 미루다 결국 “각하”	한겨레
526	2018/03/29	현재 ‘국정역사교과서 위헌’ 헌법소원 각하 “이미 관련 고시 폐지”	매일경제
527	2018/03/29	현재, ‘국정 역사교과서’ 헌법소원 2년여만에 “각하”	경향신문
528	2018/03/29	시행도 안 된 ‘역사교과서 국정화’, 헌법소원 대상 아냐	조선일보
529	2018/04/26	스승의 날 폐지 靑청원 교사 “잠재적 범죄자 취급, 마음 불편”	동아일보
530	2018/05/20	깜깜이 교육감 선거 어떻게 바꿀 것인가	경향신문
531	2018/11/06	[기고]사립학교와 사립유치원	경향신문
532	2018/11/13	전북대 총장 선거 경찰 개입 의혹에 교수들 “진실규명하자”	한겨레
533	2018/11/14	‘자유민주주의’에서 ‘자유’ 뺀 교과서, 위헌 여부 가린다	조선일보
534	2019/01/18	실천교육교사모임 “전희경 의원 혁신학교 편향적 자료 요구 취소하라”	한겨레
535	2019/04/29	전북대 교수들 “총장 선거 기소자들 외 몸통 따로 있다”	조선일보
536	2019/05/03	“성소수자 차별 안 된다” 인권위 권고 끝내 무시한 한동대 송실대	한겨레
537	2019/05/17	“대학 위기의 주범은 교육부와 교피아” 국교련 교수들, 교육부 폐지 입모아	매일경제
538	2019/07/03	자사고 학부모들 “우리가 부르주아냐 수억 빚내 강남 이사하라는 것” 문대통령에 공개 서한	조선일보
539	2019/07/23	실천교육교사모임, 상산고 자사고 취소 부동의 요구한 국회의원들 고발	경향신문
540	2019/11/12	“너, 일베냐?” “당신은 좌쥬이오?”	조선일보
541	2019/11/18	法 “무단 학과 폐지로 교수 면직 위법… 대학 구조조정 충분한 의견 수렴 거쳐야만”	조선일보

542	2020/02/07	서울교육청 “모의선거 수업 중단 아냐”	매일경제
543	2020/04/25	현재 결정 발미로 교육의 정치적 중립 훼손해선 안된다	매일경제
544	2020/06/10	퇴직 교장 전유물 제주 ‘교육의원’ 제도 존폐 기로	한 겨 레
545	2020/06/27	평등 정의 앞세운 국가의 ‘선의’ 기본권 해칠 수도	조선일보
546	2020/06/30	제주도의회 절반 이상, ‘교육의원’ 제도 현재 의견 요청에도 ‘의견 없다’	한 겨 레
547	2021/05/15	국가교육위 강행, 文정부 임기말 ‘교육정책 대못’	조선일보
548	2021/06/07	‘공수처 제1호 사건’을 보는 답답함	경향신문
549	2021/12/23	지방교육자치’를 아십니까	경향신문
550	2022/01/21	공수처 1호 사건과 법치의 역설	경향신문
551	2022/03/30	“교육 망치는 교육감 선거, 2000억원 써가며 왜 하나” [인터뷰]	동아일보
552	2022/05/24	수업시간에 尹 비판한 고교 교사 與 “고발 검토”	동아일보
553	2022/05/28	“후보도 몰라” 무관심에 갇힌 교육감선거	경향신문
554	2022/06/02	교육감, 알고 짚으셨나요?	매일경제
555	2022/07/20	백년대계 외쳐놓고 시한에 위원 구성도 못한 국가교육위	경향신문
556	2022/08/01	대통령 휴가지만 용산 온 학부모들 “어린이는 당장 행복해야 한다”	한 겨 레
557	2022/08/01	40여개 교육단체 “만5세 초교입학 철회하라” 대통령실 앞 집회	동아일보
558	2022/09/14	개정 교육과정, 백년대계의 사회적 합의 ‘의미있는 실험’	경향신문
559	2022/09/19	서울대가 할 일, 대학의 자율성과 도덕성 함께 지키기	조선일보
560	2022/09/22	‘친일 독재’ 국정교과서 주역이 국가교육위원장이라니	한 겨 레
561	2022/09/25	박근혜를 선덕여왕 빚댄 이배용 국가교육위원장 불가론 분출	한 겨 레
562	2022/11/14	정권 외풍에 흔들리는 ‘2022 개정 교육과정’ 국정조사 나서야	한 겨 레
563	2022/12/19	교육감 직선제 폐지하자는 윤 대통령 교육부 “찬성” 돌변	한 겨 레
564	2023/01/05	‘교육의 정치 예측’ 우려 키우는 교육감 러닝메이트제	한 겨 레
565	2023/01/05	‘뜨거운 감자’ 교육감-지자체장 러닝메이트법 입법 추진	매일경제
566	2023/01/06	국민의힘, 이미 ‘시 도지사 러닝메이트제’ 법 개정안 발의, 9년 전에도 ‘위헌성’ 지적	경향신문
567	2023/01/06	시도지사보다 돈 더 쓰는 교육감 선거, 그 돈 학생에게 쓰자	동아일보
568	2023/01/10	교육감들 “러닝메이트는 ‘줄서기’ 임명제” 반대 잇따라	한 겨 레
569	2023/06/22	‘사교육 카르텔’ 단속 첫날, 학원 “이러지도 저러지도 못해” 학생 “개입 반대” 국민청원	경향신문
570	2023/08/02	교육 영토의 자주성은 어디로 갔는가	경향신문
571	2023/09/24	국가교육위원 김주성 “좌파는 사람 죽여” 정치중립 훼손 논란	한 겨 레
572	2023/09/27	[기고] 교육에도 자유를 許하라	조선일보
573	2023/12/20	추가 예산 없는 ‘유보통합’, 이대로는 교육도 위태롭다	한 겨 레

부록 5. 제5차 개헌 공청회 녹취록

가. 서울 공청회 김기석의 발언 전문

經濟條項 問題는 現 憲法대로 그대로 두는것이 適切하다고
생각됩니다.

經濟審議機關에 對해서는 이것은 行政府에서 行政機關안에 들
問題로 憲法機關에 들 問題는 아니라고 생각합니다. 必要性을
그렇게 느끼지 않습니다.

그 다음에 憲法의 改正에 對한 問題입니다.

이 問題는 우리 制憲議員으로서는 愼重한 關心을 갖고 오던
問題입니다.

그렇지만 요사이 紙上에 報道되는 것을 보면 거의 改正으로
기울어져가고 있는것이 보입니다.

그래서 國家를 爲해서 多幸한 일이라고 생각하는 것입니다.
以上(拍手)

敎育界代表 金基錫

憲法審議에 關한 公聽事項에 關聯해서 敎育者의 한사람으로서
의 見解를 表明하려고 하는 것입니다.

첫째 基本權中에 言論 出版 集會 結社의 自由는 最大限으로 保
障되어야 하는 것이 우리들의 所願이 될 것입니다. 그렇지만 現在
우리들이 國際共產黨과 對決하고 있다고 하는 事實이 아울러 想

起되어야 할 것입니다.

둘째 議院은 單院制를 贊成하는 것입니다. 任期는 4年 議員의 定數는 120名 乃至 160名으로 생각하고 있습니다. 單院制라고 하지만 上院制의 長點을 살리고 國會에 民族의 知性을 集結시키는 見地에서 그 方法이 或 職能代表制가 될는지 어떤 制度가 될는지 어떤 方法이 될는지 모릅니다마는 民族의 知性과 經驗을 代表하는 各界의 重要한 人材 20名 乃至 30名이 이 單院制속에 確保되어야 할 것입니다.

이렇게 함으로써 우리들은 國會議員의 質의 向上을 圖謀할 수 있다고 생각하는 것입니다. 選舉는 徹底한 公營制 그리고 國會議員의 腐敗와 不正을 防止하기 위해서는 國會法이 制定되어야 할 것입니다. 그 다음 政府形態, 大統領中心制가 되어야 할 것입니다. 그리고 直選, 任期는 4年 1次重任, 副統領은 두지 말고 國務總理와 國務院을 두어야 할 것입니다.

그밖에 人事院 審計院 監察委員會가 設置되어야 할 것입니다.

그 다음 네째 法院 法官의 選任方法은 選舉制에 의해야 할것입니다. 任期는 現在와 마찬가지로 4年 그리고 憲法裁判所는 特別히 設置할 必要를 느끼지 않고 亦是 大法院에 맡겨야 할 것입니다.

다섯째 地方自治...地方自治團體의 種類는 普通 地方自治團體와 特別地方自治團體의 두가지로 나누어야 할 것입니다. 普通地方自治團體는 從前대로 道·市·郡·邑·面이 되어야 할 것이고 特別地方自治團體는 나중에 말씀 드릴것과 關聯이 있습니다마는 道單位 그

렇지 않으면 道와 郡의 中間되는 單位에 教育區를 設定해야 할 것입니다. 地方自治團體의 長은 各級議會의 推薦에 의해서 當分間은 任命制를 採擇할 것입니다.

그 다음에 여섯째 經濟...經濟條項은 現行憲法の 條項이 大體로 存續되어서 좋다고 생각합니다.

그리고 經濟審議機關은 亦是 憲法에 規定해야 할 것으로 알고 있는것입니다.

일곱째 國家再建에 커다란 기둥이 國民經濟의 再建과 教育科學 文化를 包含하는 國民 文教 振興에 있음에 비추어 이번 憲法에 經濟와 한가지로 教育에 關한 章을 設置할 것을 提議하는 것입니다. 이미 現行 憲法속에 義務教育과 教育의 機會均等에 대한것이 規定되어 있습니다마는 이것은 民主主義憲法으로서 當然한 일이고 어떻게 보면 規定되지 않은것과 마찬가지로 지인 것입니다.

그렇기 때문에 우리들은 좀 더 仔細한 教育條項의 規定을 提議하는 것입니다. 이 經濟와 마찬가지로 教育을 하나의 章으로 두는데 反對하는 論議가 있을 것입니다.

大體로 그것은 憲法の 體制가 갖추어지지 않는다고 하는意見이 있는데요, 그러나 우리들은 國家의 全體活動을 政治的인 活動과 經濟的인 活動과 教育을 包含하는 文化的인 活動으로 나누는 것이고 憲法은 처음에서부터 끝까지가 이를테면 政治의 章이 되는것이고 經濟의 章을 亦是 設置해야 하고 나중으로는 教育을 中心으로 하는 文化의 章을 設置하는 것이 憲法體制로서

無難하다고 도리어 그것이 均衡잡힌 體制로 생각이 되는것입니다. 그리고 아까 國會法이나 選舉法이나 政黨法을 制定해 가지고 國會議員의 不正腐敗를 防止한다 또는 選舉에 公明을 期한다고 했지만 저도 앞에서 國會法을 制定하는 것이 國會議員의 不正과 腐敗를 防止하는 하나의 方便이 될 것이라고 말씀 드렸읍니다. 그러나 이와같은 國會法이나 選舉法이나 政黨法의 制定은 亦是 根本的으로 國會나 國會議員이나 一般選舉하는 사람들의 腐敗를 막기 어려울 것입니다. 그 根本的인 不正과 腐敗를 막는 길은 國會議員 한사람 한사람 그리고 이 사람들을 選出하는 우리 國民 한사람 한사람의 生活의 質과 形式이 向上되는데에 있는 것입니다. 그러므로 해서 우리들은 敎育을 獨立된 章으로 設置하기를 主張하는 바이올시다. 民主國家는 여러분이 아시는 대로 敎育國家 또는 文教國家인 것이고 敎育에 의해서 國民한 사람 한사람의 人間으로서의 根本 바탕이 높아지고 國民全般의 敎養 및 技術水準이 向上되지 못하는 限 民主主義 政治, 民主主義 經濟, 民主主義 文化는 어지러운 亂脈相을 드러 내는 수 밖에 없고 萬年 제자리 걸음을 뛸할 길이 없는것입니다.

1890年代의 獨立協會運動以後로 우리 歷史를 보더라도 富強한 民主主義 獨立國家로 나라를 再建할 歷史的인 機會가 여러번 막혀졌읍니다.

그렇지만 이 貴重한 歷史的인 機會를 헛되이 놓쳐버리고 現在의 苦惱속에서 허덕거리는 根本 原因은 생각컨대 敎育이 멸치지 못한데에 있는 것입니다.

革命政府가 革命을 斷行한 뒤에 強力한 公務員訓練 一般國民에 대한 敎養과 訓練에 注力하는 것은 이와 같은 올바른 敎育이 前進하지 못하고 革命課業 遂行이 어렵다고 하는것을 自覺한데에서 出發한 것이라고 생각이 되는 것입니다.

그러므로 民主主義의 基盤이 참된 敎育에 있다는 大義에 비추고 그리고 우리와 事情을 같이하는 많은 나라들이 自己 나라 憲法에 敎育을 仔細히 規定한 前例에 비추어 新設되는 敎育의 章에는 다음과 같은 條項을 두어야 할 것입니다.

첫째 敎育의 公共性 即 敎育을 國家의 管理아래 둔다는 것을 規定해야 할 것입니다.

둘째 國家와 地方自治團體가 敎育을 附帶事業이 아니고 國家發展의 第一 任務로 아는 敎育의 自主性을 確保하는 條項을 設置하여야 할 것입니다.

셋째 敎育에 必要한 經費를 國家와 地方自治團體가 優先적으로 確保하는 條項이 있어야 할 것입니다.

넷째 나중으로 優秀한 人材를 敎育 分野에 確保하기 爲하여 敎員의 社會的인 地位와 그 身分保障에 關한 條項이 設置되어야 할 것입니다.

어떤 論者에 의하면 이것은 지나친 仔細한 條項이라고 敎育 基本法으로 規定해야 할 것이고 憲法에 規定할 必要가 없다고 하지만 그러나 우리나라의 事情에 비추어서 아까 말씀드린 政治的인 活動과 經濟的인 活動과 文化的인 活動의 均衡을 보아서 마땅히 새로운 章을 設置해야 할 것입니다.

지금 말씀드린 첫째 條項은 教育의 國家管理 둘째 教育의 自主性 셋째 條項은 教育活動의 于先의인 保障…… 이것 豫算이 여러분이 아시는대로 國家 全體豫算 가운데에서 다른것 다 해놓고 나중에 남는것을…… 얼마나 남느냐 하는것을 보아가지고 適當히 돌리는 從來의 弊端을 一掃하고 먼저 國民에게 教育稅를 받아가지고 그 教育稅 全額을 먼저 며어놓고 全體 經費로 내놓고 그 다음 國家稅를 가지고 國家全體 豫算을 짜도록 하는 方法을 講究해야 될 것입니다.

이 教育에 必要한 經費가 策定되지 않고 이렇게 끄트머리로 둘러지기 때문에 教育의 自主性이 確立못되는 것입니다.

그리고 教育을 包含하는 科學 여러분 아시는대로 지금 科學이 人工衛星이 地球를 數十바퀴 도는데까지 나가고 있습니다.

教育을 包含하는 科學, 文化, 技術, 言論, 教化…宗教가 되겠습니다. 藝術 弘報, 體育, 健全한 國民 娛樂과 같은 廣範한 分野가 文教의 分野인데에 비추어가지고 앞에서 말씀드린 經濟審議機關과 마찬가지로 文教審議機關을 設置해서 經濟와 文教가 併進해서 이 基盤위에서 政府의 諸般 施策이 잘 되어 나가도록 해야 할 것입니다.

나중으로 革命 主導勢力에 대한 말씀을 드리겠습니다.

革命 主導勢力이 그대로 남아 있어야 할 것이냐 아니냐에 대해서는 國民들 사이에 여러가지 見解가 있는줄 압니다.

제 생각에는 現在 國內 國外的 強重한 情勢에 비추고 멀리 獨立協會運動에서 그 根源을 發해가지고 3·1運動 4月革命 5

月軍事革命을 거쳐서 現在 龍大한 進行 狀況에 비추어서 저는 1次에 限해서 主導勢力이 國家에 參與할 수 있는 길이 摸索되어야 한 것으로 아는 것입니다. 우리가 아는데로 5月 軍事革命이 일어났을때에 가장 冤痛스럽게 생각하는것이 北韓 傀儡인 것이고 現在도 革命 主導勢力이 하루빨리 分散되고 崩壞되는 것을 기다리고 있는 것이 北韓 傀儡集團인 것입니다.

우리들은 4月革命 直後の 우리의 數 많은 『學生의 暴亂과 바꾼 새로운 總選舉가 마땅히 民族의 總力量을 集結하는 嶄新한 國會가 되기를 期待했던 것입니다. 그렇지만 우리가 7月 總選舉에서 보는데로 如前히 地緣 血緣 金力의 跋扈를 封鎖하지 못하고 도리어 弱體化한 國會를 만들어서 마침내 5月軍事革命에 이르렀던 것입니다.

그러므로 民主主義的으로 選出한다고 하는 그런 名目에 붙잡혀서 無中心하고 無氣力한 國會로 弱體化된 國會를 結果하여 革命課業을 後退시키고 國運을 다시 돌이킬 수 없는 昏冥 속에 몰아넣는 事態를 깊이 警戒해야 할 것입니다.

이번 憲法은 民主主義 韓國의 萬年大計가 되어야 할 것이고 이번 새로 選出된 國會는 歷史上 가장 強力한 國會가 되어서 밖으로 反共體制를 鞏固히 하고 안으로 經濟와 道義建設을 基盤위에 세워가지고 우리가 願하는데로 「라인」江邊의 奇蹟을 凌駕하는 漢江邊의 奇蹟을 이룩하고 國家 百年大計 精神的인 物資的인 寶庫를 創造하는 憲法과 國會가 되기를 國民은 苦待하는 것입니다.

失禮 하겠습니다.

醫 學 界 代 表 金 斗 鍾

내가 마지막 갑습니다. 時間도 많이 지났고 그동안에 여러분들께서는 너무 딱딱한 얘기를 들으셔서 매우 緊張한 것 같습니다.

내가 얘기하려고 하는것은 딱딱하면 부러지기 쉽습니다.

좀 保健衛生이라는 말랑 말랑한 것을 이 자리에서 내가 專門的인 意見을 簡單히 얘기하고 또 法律에 關한 그런 딱딱한 얘기는 좀 삼가할까 합니다.

지금 말씀하는 분이 敎育界 代表라고 하는데 조금 말의 錯誤가 있는 것 같습니다. 실상은 내가 醫學界의 代表입니다.

그러나 명색이 醫學界의 代表인데 實地에 있어서는 맥도 모르고 病도 잘 못보는 말하자면 가짜 비슷한 醫師입니다. 그러니까 醫學界의 代表로 말해주면 좀 困難한 處地에 있습니다.

그뿐아니라 法하고는 因緣이 없이 산 사람입니다.

이렇게 嚴格한 憲法 公聽會에 나왔다는것 제 自身에도 疑問입니다.

그뿐아니라 年齡으로 말해도 1896, 7年頃 19世紀 人物이예요..

그런데 20世紀에 適當치 않은데 어째서 여기에 나오게 되었는지 내 自身으로도 疑問으로 알고 있습니다.

말하자면 停年 退職 敎授입니다. 그런데 여러가지 그런 緣故로.

나. 강원도 공청회 한상익의 발언 전문

각합니다.

또한 其他 憲法改正이나 制定이나 하는 問題에 關係서는 國體의 同一性和 國家 構成要素의 同一性 그리고, 議會의 制度를 採擇한다는 點 그리고, 對外的인 關係 이러한 面에 있어서 制定이 아니라 改正하는 것이 옳다고 생각합니다.

아무리 憲法이 잘 制定되어서 그 制度가 훌륭하다고 할지라도 이 制度를 運營하는 爲政者 또 이것을 遵守하고 지켜야 할 國民 各自가 이 義務와 權利를 다 하지 않는다고 할것 같으면 도저히 이것을 지킬 수가 없는 것이니 우리는 大韓民國의 國家와 憲法을 길이 子孫萬代에 남겨주기 爲하여 全力을 다 하지 않으면 안되겠다는 것으로 생각하고 簡單하나마 이것으로써 公聽會에 저의 意見을 陳述한 것으로 생각합니다.

教 育 界 代 表 韓 相 益

滿場하신 여러분 安寧하십니까? 方今 紹介를 받은 韓相益이 운시다.

今般 이와같은 훌륭한 機會를 만들어 주신 現 革命政府 當局에 眞心으로 感謝해서 마지 않는 바 운시다.

그리고 아무 것도 아닌 저같은 人間이 이 자리를 더럽히게 된 것을 大端히 慙懼스럽게 생각합니다.

그런데 지금 紹介받기를 市民의 代表 或은 教育者의 代表云云 말씀이 있었습시다마는 元來 저로서는 市民의 한 사람으로

서 或은 過去의 教育者의 한 사람으로서는 말 할 수 있으나
그러나 여러분들을 代表해서 이 자리에서 말씀할 수 있는 그런
한 能力者는 아닌 것을 여러분께 率直히 告白해 두는 것이올
시다.

그렇다고 해서 제가 여기에서 여러분께 말씀 드리는 것은 단
순히 저 혼자만의 생각을 여기에서 말씀하는 것이 아니라 市
民 여러분들의 輿論 或은 教育者 여러분들이 생각하는 모든 것
을 제가 綜合해서 또 제 생각을 加味해서 여기에서 發表하고
자 합니다마는 元來가 發表力이 不足하고 또 表現力이 拙劣하
기 때문에 그 意圖가 充分히 發揮되지 못할 것을 亦是 悚懼
스럽게 생각을 하는 바 올시다. 첫째 基本權 問題에 있어서
基本權은 保障原則에 依해서 모든 國民의 基本權利가 絶對의
로 保障되어야 한다는것을 主張해 둡니다.

그렇지만 모든 것이 그 원 바탕에 달린 것이올시다.

저는 元來 農村의 出生이요 또 農民의 아들이기 때문에 農
村 實情을 더러 보아 오고 소를 먹여보았는데 그 소를 갖다
가 먹일 적에 저놈 배 고평데니 실컷 뜯어먹어라 하고 소를
산기슭에 갖다가 고삐를 끌러서 놔주었습니다. 우리의 意圖하는
대로 그 소가 풀만 먹었으면 좋겠는데 어느저를에 남의 콩밭
에 或은 논에 들어가서 먹었습니다. 그럴때에 어떻게 되겠습니
까? 그 다음부터는 네가 未安하지만 여기에서부터 이렇게 먹
어라 하고 소나무 밑에 갖다가 달아뒀습니다.

그렇기 때문에 모든 것이 그 根本이 그 바탕에 있는 것이

니까 또 논 밭이 없는 산 가운데 같으면 놔 먹여도 좋겠지만 그 附近의 콩밭 보리밭 或은 논 조밭이 있을 때에는 놔 먹이지 못할 것입니다.

그렇기 때문에 그 바탕을 생각하고 그 周圍環境을 생각해서 이 權限을 어느程度 制限하지 않을 것 같으면 우리 國家와 民族에 危殆로운 影響이 없지 않을까 해서 이런 것을 憂慮하는 程度의 制限은 絶對적으로 해야 된다고 봅니다.

그 다음에 더욱 더 우리가 強調하고 싶은 基本權 問題에 있어서 受益權에 대해서 보다 強調해 가지고 이 社會에 保障制度가 確立되도록 하여야 할 것을 꼭 말씀해 두는 것이올시다.

그 다음에 基本權問題에 있어서 人間이 모두 平等히 享有 하라고 하는 이 身體의 自由야 말로 徹底히 그 法을 設置해서 完全히 保障되지 않으면 아니 되리라고 믿습니다.

그것 亦是 모든 것이 經驗에 비추어 가지고 생기는 것인데 過去의 實例를 볼적에 權力이나 或은 感情이나 或은 氣分같은 것으로 身體의 自由가 얼마나 蹂躪되었던가는 여러분과 다 같이 알고도 남음이 있다고 이렇게 생각하는 것이올시다.

過去의 選舉 때 같은 때의 例를 볼 것 같으면 甲이라는 人間을 當選시키기 爲해서 乙이라는 人間の 옛날 할아버지 때에 콩죽 쑤어먹던 애기를 꼬집어내다가 이놈을 붙들어가다가 어디다가 집어 넣고서 選舉를 敢行한다든지 이와같은 영터리의 그 身體의 自由를 拘束하는 바가 以後에는 絶對로 있어서는 아니 되리라고 믿어지는 것입니다.

니까 또 논 밭이 없는 산 가운데 같으면 놔 먹여도 좋겠지만 그 附近의 콩밭 보리밭 或은 논 조밭이 있을 때에는 놔 먹이지 못할 것입니다.

그렇기 때문에 그 바탕을 생각하고 그 周圍環境을 생각해서 이 權限을 어느程度 制限하지 않을 것 같으면 우리 國家와 民族에 危殆로운 影響이 없지 않을까 해서 이런 것을 憂慮하는 程度의 制限은 絶對적으로 해야 된다고 봅니다.

그 다음에 더욱 더 우리가 強調하고 싶은 基本權 問題에 있어서 受益權에 대해서 보다 強調해 가지고 이 社會에 保障制度가 確立되도록 하여야 할 것을 꼭 말씀해 두는 것이올시다.

그 다음에 基本權問題에 있어서 人間이 모두 平等히 享有 하라고 하는 이 身體의 自由야 말로 徹底히 그 法을 設置해서 完全히 保障되지 않으면 아니 되리라고 믿습니다.

그것 亦是 모든 것이 經驗에 비추어 가지고 생기는 것인데 過去의 實例를 볼적에 權力이나 或은 感情이나 或은 氣分같은 것으로 身體의 自由가 얼마나 蹂躪되었던가는 여러분과 다 같이 알고도 남음이 있다고 이렇게 생각하는 것이올시다.

過去의 選舉 때 같은 때의 例를 볼 것 같으면 甲이라는 人間을 當選시키기 爲해서 乙이라는 人間の 옛날 할아버지 때에 콩죽 쑤어먹던 애기를 꼬집어내다가 이놈을 붙들어다가 어디다가 집어 넣고서 選舉를 敢行한다든지 이와같은 영터리의 그 身體의 自由를 拘束하는 바가 以後에는 絶對로 있어서는 아니 되리라고 믿어지는 것입니다.

다음에 政黨條項에 있어서도 이것 亦是 原則的으로는 各黨의 裁量에 맡겨서 이 나라, 이 民族을 보다 잘 살게 하기 위해서 努力하도록 하는 것이 原則이나 그러나, 아까와 마찬가지로 이 바탕, 이 現實로 볼적에 到底히 이것은 容納할 수가 없다고 보아서 法的으로 規定하며, 同時에 徹底한 國束을 加하지 않으면 아니 되리라고 굳게 믿는 것이올시다.

自由放任했다가 나라를 팔아먹고 民族을 팔아먹는 政黨이 생기지 않으리라고 누가 여기에서 保障하겠느냐 말입니다.

다음에 國會問題입니다.

國會는 單院制로 할것을 主張합니다. 여러가지 理由와 長短이 있습니까마는 많은 演士께서 여기에서 말씀이 있어서 저로서는 省略하겠습니다.

다음에 單院制의 弊端을 防止하기 위해서 어떠한 機關을 設置할 것인가, 이 문제인데 저로서는 或은 大概의 輿論으로서는 그 必要를 느끼지 않는다 이것입니다. 왜냐……그 첫째 理由로는 적어도 이제부터 나온 國會議員은 또 이제부터 國會議員을 뽑는 우리 有權者는 그야말로 嶄新하고 人格的인 國會議員을 뽑고 또 그런 國會議員이 나오리라고 믿기 때문입니다.

다음에는 大統領에게 國會解散權과 法律拒否權을 주어서 이것을 抑制하자는 것입니다.

그리고 세계로는 지금 假想입니까마는 國會는 적어도 20萬의 選良으로 構成된 우리 國家 唯一의 立法機關인데도 不拘하고 그 위다가 무슨 機關을 또 두어서 이것을 監督을 하겠느냐 말입니다. 萬一에 그와같은 機關을 둔다고 한 것 같으면 國會는 完

쉴히 허수아비가 되고 말 것이 아니냐 이것입니다.

그 다음에 國會議員의 定數와 그의 任期인데 이제 금방 말씀 드린 대로 20萬의 選良으로 해서 130名内外로 하되 任期는 4年이 좋다고 봅니다.

다음에 選舉制度에 있어서는 立候補亂立을 어떻게 막아내겠느냐, 아마 이것이 第一 困難하리라고 믿습니다.

왜냐하면 다 저 잘난 맛에 살기 때문에 네가 나오면 나도 나온다, 네가 그만하면 나도 그만하다……이것 때문에 모두가 한뼘 나와 보자는 것이올시다. 그렇다고 해서 防止할 道理가 없다, 그래서 안되겠으니 그러던 무슨 方策이 있겠는가, 아까도 말씀이 있었습시다라는 政黨制度의 確立이올시다.

둘째로는 우리 國民이 自己가 더 좀 깨달아야 하고 우리가 國民運動으로서 啓蒙을 해서 참다운 國家民族을 생각하는 사람, 自己力量을 自己가 생각하는 사람만이 立候補할 수 있는 그러한 選良이 必要하고……단지 끝에 가서는 各自의 良心에 呼訴할 따름이라고 보여지는 것입니다. 그런데 以後의 國會議員은 이런 일이 없다고 봅니다마는 한가지 萬一을 憂慮해서 法的으로 國會議員의 立法活動 即 國會議員이 國會에 나가서 法을 制定하는데에 熱中할 따름, 그 外의 副業活動의 制限을 法的으로 하자라는 것입니다.

잡으라는 쥐는 잡지 않고 씨암탉이 맛이 있는 쥐으로 國會에 보내던 뒤로 돌아가서 利權運動이나 하고 行政에 干涉이나 하고 人事問題나 干涉하고 이와같이 해가지고서 모든 일을

紊亂하게 하니 國會議員은 적어도 立法 以外の 그러한 野卑한 活動을 法的으로 根絶시키는 方向이 어떨까 생각합니다.

옛말에 뭐 念佛에는 마음이 없고 祭饗에나 或은 무엇에 精神이 팔린다고 하는 격이 되어서는 안되리라고 생각해서 말씀 드립니다.

그 다음에 選舉區 및 代表制問題에 關해서는 人口 20萬程度로해서 中選舉區를 贊成합니다.

勿論, 政黨政治가 俱現되어 있고 國民의 政黨認識이 確固하고 해서 어느 政黨이 가장 우리 民族을 살릴 수 있는 政黨이나를 알게 될 때에는 代表制라든지 或은 比例代表制라든지 되면 나는 좋다고 봅니다마는 오늘 現實에 있어서는 中選舉區가 가장 無難하리라고 믿어지는 것입니다.

다음에는 選舉에 있어서 地緣이니 或은 金力이니 或은 權力이니 하는 弊端을 如何히 排除할 것인가, 이 中選舉區制로 할 것 같으면 지금 얘기한 血緣, 地緣도 緩和될 것이요 또 이 문제는 대수롭지 않다고 봅니다. 그 중에서 큰 문제가 이 金力問題 黃金萬能時代라 돈만 주머니에 갖다주면 걸으로는 이사람도 흥, 저사람도 흥, 하지만 할 수 없이 먹은대로 찍어야지! 여러 가지 俗談이 있지 않습니까? 뱃속의 얘기도 돈 받아라 하면 나온다는니 뭐 旋母집 곳을 가도 자루를 아홉개를 가지고 가느니…… 왜 아이들 文字를 들어 보십시오. 야 이놈아 공짜가 어디 있어……아 한 표에 공짜가 어디에 있어 하고 나올지도 모릅니다. 그러니 이 金力, 權力, 이 團束을 如何히 할 것인가

가 문제인데 다음 選舉方法에서 論하기로 하겠습니다.

公明選舉方法에 있어서는 國會議員이 腐敗되었다. 或은 充實하다. 이것은 國會議員이 된 다음에 腐敗한다는 것도 아니고 國會議員이 되어가지고 곧 充實한 것도 아닙니다.

이미 選舉할적에 選舉民이 腐敗시켰고 選舉官吏가 腐敗시켰고 權力이 腐敗시켰고 腐敗된 人間이 國會議員에 나간것입니다. 겉으로는 公明選舉니 或은 選舉啓蒙이니 愛國者를 選出해야 하느니 하는 美名의 看板을 내 세우고 뒷자리에 돌아가서는 어떠한 特定의 人物을 當選시키기 위해서 陰으로 陽으로 或은 金力으로 權力으로 選舉가 敢行된다면 이것은 벌써 國民全體가 다 알고 있고 當選된 그 自身이 썩어가지고 國會에 나갔기 때문에 그 國會는 썩은 國會가 될 것이요, 그 國會議員은 썩은 國會議員이 될 것이요, 이나라 이 民族은 다시 살 수 없는 구렁텅이에 들어갈는지 모를 것입니다. 그래서 選舉는 公明正大하게 金力이나 權力의 侵入이 없이 참다운 自由空氣만 保障된다면 絶對로 썩은 國會, 썩은 國會議員은 나오지 않으리라고 確信하는 바입니다.

그래서 그 選舉에 있어서는 公營制를 採擇해서 그 徹底를 期하자, 選舉委員會는 그 委員會 自體가 그야말로 嶄新한 良心的인 人間으로 構成해 가지고서 官의 壓力이나 支配를 받지 않고 또 그 事務所 조차도 行政官廳에서 分離하도록 別途로 施設하라는 것입니다.

그래서 行政官廳에서는 選舉에 必要한 資料라든지 이러이러한

그 要求에 依해서 定할따름……다음에는 來年 選舉에는 돈 냄새가 絶對나지 않도록 共託金制니 或은 무엇이니 이것을 撤廢하시고 또 情報活動에 徹底를 期하라 이것입니다. 縱만 있는 組織, 橫이 없고 縱만 있는 組織을 해가지고 情報를 蒐集하자……그런데 大概 옛날에는 임금도 私服을 하고 尾行을 했고 그 民政을 살필적에 냄새를 피우지 않고서 或은 辱을 먹어도 泰然하고 칭찬을 들어도 泰然했으나 지금에 있어서는 或은 냄새를 많이 피운다 그 말씀이에요. 그러니까 絶對로 냄새 피우지 않는 活動을 해서 金力의 侵害를 防止는 못하고……이것을 發見把握해서 處斷해 버린다 이것입니다.

다음에 政府……大統領中心制가 아니라 大統領責任制가 좋다, 아까 어느 양반이 말씀 하셨습니다마는 그 長短點에 대해서는 說明을 省略하겠습니다.  행정안전부
국가기록원

大統領의 任期는 4年으로 하되 1次에 限해서 重任을 許한다, 副大統領은 두지않아도 좋다 이것입니다. 國務總理와 國務院을 두어야 하겠습니다.

그 다음에 政府의 專斷의 防止와 그 責任完遂 그리고 國會와의 相互 調整을 위해서 어떤 規定을 들것인가 이것 大端히 좋은 일입니다.

이것 立法府와 行政府가 싸우거나 이러한 일은 안되겠고 또 國會가 或은 政府가 懈怠해서는 안되겠습니다.

그래서 國會에 不信任權을 주고 大統領에게 國會解散權과 또 法律의 拒否權을 주어서 서로 牽制하게 하고 여기에서 特別히

말씀 드리고 싶어 하는 것은 別途로 機關을 하나 두자 이것입니다.

그러한 얘기를 할 것 같으면 아이구 지금 여러가지가 많아서 이것도 두자, 저것도 하자 하는 것을 全部 그만 두기로 했는데 이것을 또 하나 둔다면 또 큰일 났구나 하겠는데요. 다른 것은 다 집어 치우기로 하고 이것 하나를 두기로 하자 이것입니다. 무엇이냐……아직 그 名稱은 假稱이옵시다. 政策委員會를 두자 이것입니다. 그래서 絶對的으로 憲法上에 規定해서 두기로 強力히 要請하는 것입니다. 그래서 그 機關의 構成要素는 如何히 할 것인가? 이나라 이 民族을 危機一髮에서 救出한 聖스러운 革命遂行에 殊勲이 있던者, 「특히 革命遂行에 殊勲이 있던者」이 語句가 妙味가 있습니다만 또 學界의 著名한 人士로서 이것을 構成하자 이것입니다. 그 이름은 뭐 좋다고 봅니다. 이 다음에 最高會議나 或은 審議委員會에도 그대로 넣을는지 모르겠어요. 政策審議委員會니까 참 좋습니다.

그러면 그 理由와 任務는 都大體 무엇이냐? 1年半 或은 이태 동안 쌓아놓은 또는 또 하고자하는 이 革命政府의 意圖를 貫徹시키자 이것입니다. 그 諮問委員會에서 主動이 되어가지고서 이것을 貫徹시키자, 또 立法府와 行政府와의 調停을 잘 해서 誼 좋게 이나라 이 民族을 살리자……뭐 고래 싸움에 새우가 죽는다고 行政府와 立法府가 싸우는 바람에 우리 民衆은 塗炭에 빠질 것이다, 그러니 그 中間에서 그런 일이 없도록 調停을 해준다, 그리고 重要 施策에 있어서 여기에 諮問하고 援助한다

이것입니다.

다음에 人事院, 審計院 或은 이것 絶對로 必要하다면 두도록 하십시오.

그 다음에는 法院問題인데 司法權은 그 原則이 貫徹되어서 그야말로 三權이 完全히 獨立되어야 하며, 그 機能을 發揮하도록 해야 되겠습니다.

그래서 法官은 法曹界에서 選出하는 것을 原則으로 하고 그 仔細한 方法은 여기에서 省略하겠습니다.

憲法裁判所는 두어서 憲法の 保障과 選舉의 管理, 이 選舉의 管理 如何가 選出되는 그 議員의 腐敗 充實 與否를 決定하는 것이옵니다.

그 다음에 다섯째로 地方自治團體 운시다. 憲法上에 그 種類를 規定해야 하겠습니다. 規定하는 데 있어서 一般的인 自治制度, 特殊한 自治制度, 이 두가지로 區分하자 이것입니다.

그러면 一般 自治制度라고 하는 것은 過去의 道, 市, 邑, 面에 있었는데 今番에는 道와 市郡을 一般自治制로 하고, 特殊自治制度로서 敎育自治制를 確立시켜서 完全한 自治制의 獨立을 시키자 이것입니다. 敎育이야 말로 다 같이 여러분이 말 하시다시피 國家民族의 百年大計요 또 民族繁榮의 基本事業입니다.

그렇기 때문에 그 重要性和 그 特殊性, 그리고 그 專門性を 다시 再確認해서 強力한 法條文으로 憲法에 敎育自治制를 保障해서 完全한 獨立으로 하는 것을 主張하는 것입니다.

그리해서 自主性和 中立性を 完全히 保障해 두자는 것입니다.

人間에게 自主性이 없고 自主獨立이 있을 수 없고 또 神聖한 眞理 探究와 學問을 研修하는데 있어서 中立性을 잃어가 지고서는 언제나 휘둘리게 되는 것이올시다.

다음에는 義務教育 問題 올시다. 解放以後에 언제나 義務教育을 말하고 있습니까마는 아직 完全한 義務教育은 되어 있지 않습니다.

왜 統計를 보면 80몇「프로」 或은 90「프로」가 就學이 되어 있는데 就學으로서 完全한 義務教育이 아니라고 봅니다.

完全히 그야말로……아까 누구 말에도 教育問題가 나왔습니까마는 또 어떠한 사람은 教育을 받을 수가 있고 어떤 사람은 教育을 받을 수 없다. 教育의 均等 이런것을 볼적에 完全한 無償義務教育이 實施됨으로써 이것이 完全한 義務教育을 實施한다고 큰 소리를 할 수 있는 것입니다.

그래서 憲法上에 義務教育費는 諸般費用에 優先해서 計上하지 않으면 안된다, 이것을 主張하는 것입니다.

다음에는 教育의 重大性이나 或은 特殊性 或은 專門性 或은 自主中立性을 勘案해서 教育者의 地位가 確立되어야 하겠습니까 이리 흔들리고 저리 흔들려서는 우리 教育百年大計이니 하는 그 教育이 完全을 期할 수가 없다 그것입니다.

教育이 賤視 當하고 教育者가 蔑視當할 때에는 이나라 民族으로서 遺憾千萬으로 생각하는 바입니다. 教育者는 弱者요 또한 弱者 視하고 때로는 周圍環境으로 말미암아서 病身구실도 해야 하는 그러한 立場에 놓여 있는 것입니다.

그것을 完全히 除去하기 위해서 憲法上에 規定되어야 하겠다
그것입니다.

自治國體의 長은 任命制를 贊成합니다. 行政體系의 確立, 命令系統의 劃一化, 各種 選舉의 弊端을 除去하기 위해서 任命制가 좋다고 봅니다.

그러나 이 任命制의 弊端도 하나 들이 아님니다마는 以後에는 그런 일이 없다고 보아서 任命制를 贊成합니다.

經濟條項에 있어서 이것 亦是 國民, 國家의 見地에 있어서 그 規定을 두어야 하리라고 봅니다. 經濟審議委員會 審議機關 같은 것을 必要로 하느냐 안하느냐, 이것 아까 얘기한 政策委員會에서 말아보기로 하고 그만두기로 했습니다.

其他 問題에 있어서 憲法은 改正이나 制定이나 이것을 여러 분이 많이 說明해 주셔서 改正이옵시다.

끝으로 再 強調하고 싶은 것은 身體의 自由保障, 政策委員會의 設置, 革命政府의 意圖의 貫徹, 教育自治制의 獨立 教育者의 地位確保 保障 이것을 再強調하는 바입니다.

大端히 感謝합니다.

法曹界代表 黃錫明

法曹界에서도 가장 애송이가 代表라는 이런 紹介를 받게 되니 猥濫하기 짝이 없습니다.

公廳事項에 對해서 말씀을 드리는데 거기에 대한 前提로서는

감사의 글

저에게 지난 2024년은 물리적으로도, 그리고 심리적으로도 정말 고통스러운 한 해였습니다. 낭만 한 자락을 포기하지 못해 시작한 백수 생활이 만 5년째에 접어들며 지갑은 쪼그라들다 못해 말라 비틀어졌고, 집 안팎으로 감당하기 어려운 우환도 들이닥쳤습니다. 일본의 젊은 사회학자 ‘후루이치 노리토시’는 『절망의 나라에서 행복한 젊은이들』에서 일본 젊은이들이 행복하다고 느끼는 이유를 내일의 절망에서 찾았습시다만, 저는 그런 행복을 누릴 수 있는 젊은이도 아니었습니다. 그럼에도 불구하고 제가 지금 이 순간, 박사학위 논문 끝 자락에 감사의 글을 쓰는 호사를 누릴 수 있는 건 지난 1년 동안 저를 지탱해 주신 많은 분들이 계셨기 때문이었습니다. 부끄러운 학위 논문과 함께 이제 그 고마움을 ‘박제(剝製)’하려 합니다.

아둔하면서도 고집스러운 제자가 박사학위 논문을 쓸 수 있도록 길을 내어 주시고, 지도해 주신 박상옥 교수님께는 글로 드리는 감사가 무슨 소용이 있을까 싶을 정도로 큰 은혜를 입었습니다. 첫 번째 지도를 받으러 교수님 연구실을 두드렸을 때가 지금도 생생하게 기억이 납니다. 5쪽 남짓 써간, 말도 안 되는 서론을 보신 교수님은 그 자리에서 연구 방법과 더불어 대략의 목차를 잡아 주셨습니다. 그때 저는 어둠 너머에 있었던 지금 이 순간을 어렴풋하게나마 보았던 것 같습니다. 아마 박상옥 교수님이 아니었다면 논문의 시작도, 중간도, 끝도 없었을 것입니다.

논문 심사를 받으며 학위 논문은 학위를 준비하는 사람뿐만 아니라 심사위원의 몫이 반 이상이라는 걸 깨달았습니다. 정년퇴임 후에도 기꺼이 심사위원장을 맡아 주신 최준열 교수님, 저를 평생교육의 길로 인도해 주신 양병찬 교수님, 논문이 제 꼴을 갖추 수 있도록 인준지에 도장을 찍기 전까지 지도와 조언을 아끼지 않으신 김용 교수님, 친절하면서도 예리하게 논문의 구석구석을 살펴봐 주신 심현기 교수님 덕분에 부족했던 제 논문이 겨우 세상에 내놓을 정도는 된 것 같습니다. 진심으로 감사드립니다. 안식년으로 심사에 참여하지는 못하셨지만, 박사과정 내내 저의 든든한 심리적 멘토가 되어 주셨던 김은경 교수님께도 특별한 감사의 마음을 전합니다.

빨리 가려면 혼자 가고, 멀리 가려면 함께 가라는 말이 있듯이, 논문 계획 발표부터 지도와 심사라는 험난한 여정을 함께 걸어준 졸업 동기 최정윤, 권지영 선생님이 없었다면 과연 제가 끝까지 완주를 할 수 있었을지 모르겠습니다. 그리고, 구하기 힘든 문헌 자료를 부탁할 때마다 도깨비방망이처럼 똑딱 찾아준 국회도서관 친구 채구, 비수 같은 조언은 좀 아껴도 좋으려만, 미완성 초고를 읽고 아낌없이 조언을 해준 하정호, 임경환 선생님, 어려운 상황이 닥칠 때마다 도움을 주신 북이십일 양진원 팀장님께도 감사드립니다. 특히 돌아가신 제 큰형의 자리를 대신해 주고 있는 서울시 서부교육지원청 양영식 교육장님, 아니 영식이 형님께 각별한 감사를 전합니다.

무엇보다... 연구에 몰두할 수 있도록 영업장 한 자리를 기꺼이 고정석으로 내어 주시고, 때때로 따뜻한 밥까지 챙겨주신 <카페요일>의 두 분 사장님께도 진심어린 감사를 드립니다. 갓 구워낸 빵과 크레마가 듬뿍 올려진 커피는 공부에 지칠 때마다 큰 위안이 되었습니다.

환갑을 앞 둔 나이에 무슨 박사냐며 타박을 하시면서도 학령기에 끝냈을 뒷바라지를 이어오신 어머니와 하늘나라에서 지켜보고 계실 아버지께는 막내아들의 어리광으로 감사 인사를 대신합니다. “엄마, 나 박사 먹었어!”
출생의 비밀을 가진 엄마가 아니냐는 오해를 받고 있는 누나, 코흘리개 시절부터 지금까지 사랑을 내려주기만 해 온 작은형, “고마워~”
마지막으로 가장으로서의 책임을 다하지 못하는 백수 남편을 이해해준 보살같은 옆지기와 존재만으로도 힘이 되어주는 두 딸에게도 사랑과 고마움을 전합니다.

내가 무엇을 모르는지 알게 되는 것이 진정한 공부라 했던가요? 공부를 거듭할수록 더 많이 알게 되었다는 만능감 대신, 날로 커져가는 미지의 세상에 내던져진 초라한 자신을 마주합니다. 흔하디 흔한 박사가 되었다고 삶이 크게 달라지지는 않겠지만, 배움의 여정을 통해 깨달은 상대적 무지를 기억하며 앞으로 더욱 낮은 자세로 세상을 바라보고자 합니다.

2025년 1월
채희태 엮드려 절