

의무교육의 재정 부담과 교육재정법률주의 -서울특별시와 정부 간의 권한쟁의 결정례를 중심으로-

이정민*

【목 차】

I. 서론	
II. 교육권과 의무교육의 무상원칙	
1. 교육받을 권리	
2. 의무교육	
3. 의무교육의 무상원칙	
4. 교육재정 법정주의	
5. 의무교육 재정 관련 법령	
III. 사건개요 및 헌법재판소 결정	
1. 사건 개요	
2. 헌법재판소의 결정	
IV. 대상결정에 대한 평석	
1. 헌법재판소의 입장 및 이에 대한 의의	
2. 지방교육재정에서의 입법형성의 자유	
3. 지방교육재정의 비용분담	
4. 지방자치단체의 의무교육비용의 분담	
5. 소결	
6. 결론	
- 대상결정의 한계와 후속 논의의 필요성	
V. 결론	

【국 문 요 약】

헌법 제31조 제1항은 국민의 교육권을 보장하며, 그 수단으로 국가에게 제2항에서 의무교육, 제3항에서 무상교육의 의무를 각 부과한다. 한편 제4항과 제117조 제1항의 지방교육자치를 고려한다면 교육제도는 국가적 책임이되, 각 지방자치단체의 협력이 필수불가결한 것으로 새길 수 있다. 지방교육자치의 본질은 이들 국가와 지방자치단체 간의 권한과 책임의 배분문제이다. 그러나 의무교육의 기능이나 성격, 무상원칙 등에 대한 고찰이 부족했고, 헌법재판소는 지방교육자치의 본질에 대하여는 전

* 법무법인 마중 변호사

연 언급하고 있지 않다. 고등학교 교육까지 의무무상교육으로 전환된 이상, 본질적인 검토의 필요성은 더욱 크다. 본 연구에서는 교육권, 의무교육, 무상교육, 교육재정법정주의의 제도적 연원에 대하여 살핀 후, 헌법재판소 입장을 검토한다. 이후 의무교육경비가 헌법적, 행정법적 복합 쟁점이 있음을 확인하고, 이를 위하여 교육재정 부담 원칙, 의무교육의 범위 등에 대한 사회적 논의가 필요함을 소개하였다.

I. 서론

최근 지방교육재정교부금을 대학에 지원하는 방안이 논의되고 있다. 교육부는 2022. 7. 7. ‘2022년 국가재정전략회의’에서 “유초중등교육분야와 고등평생교육분야간 투자 불균형이 심해졌”기 때문에, 대학의 첨단분야 신증설, 학사구조 유연화, 교원자격기준 완화 등을 지원하기 위하여 ‘고등·평생교육지원 특별회계(가칭)’을 신설하겠다고 밝혔다.¹⁾ 위 방안의 정당성은 차치하고, 교육재정 법정주의에 따라 위 방안을 시행하기 위하여는 지방교육재정교부금법이 개정되어야 하는바 즉각적으로 시행되지는 않을 것으로 보인다. 교육재정과 관련하여 기본적인 사항은 법률로 정해야 하는 까닭이다(헌법 제31조 제6항). 본래 헌법상의 제도인 의무교육(제2항), 무상교육(제3항), 보다 근본적으로는 국민의 교육권(제1항)을 보장하기 위한 것인만큼, 고등교육기관에 교육재정을 추가 활용하는 것은 현행 법령상으로 허용된다고 보기 어렵다.²⁾ 고등교육은 의무교육과 무상교육이 충분히 제공된다는 사회적 합의가 있지 않은 이상 우선순위로 고려되기 어렵다는 의미이기도 하다.

헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 하여 교육권을 보장하며, 그 수단으로 제2항에서 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다”는 의무교육을 규정한다. 위 두 조항은 일응 국가주도 교육제도로써의 의무교육을 규정한 것으로 새겨지고, 이에 따라 교육부에서 국가수준 교육과정을 운영하고 있음은 명백하다. 그러나 동시에, “중앙집권적인 획일적인 교육의 지배는 교육의 본질과 이상에서 멀”³⁾다는 등의 이유에서, 헌법은 제31조 제4항에서 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성에 대한 보장’, 제117조 제1

1) "결국 지방교육재정교부금 털었다", 교육세 3조 6천억 대학 지원, 에듀프레스, 2022. 7. 7. 작성, 2023. 2. 26. 접속, <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=9251>

2) 헌법이 국가에 요구하는 교육은 의무교육과 무상교육이고, 여기에 보육, 유아교육, 고등교육은 포함되지 않는다.

3) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정

향에서 ‘지방자치단체의 자치 보장’을 통하여 각 지역이나 학교의 자율성과 특성을 보장하였다. 즉 헌법상의 교육제도는 국가적 책임이되, 각 지방자치단체의 협력이 필수불가결한 것으로 새길 수 있다.

헌법상의 지방자치를 국가와 지방자치단체간의 권한의 배분을 의미하는 지방분권을 전제로 이해한다면 결국 지방교육자치의 본질도 이들 양자 간의 권한과 책임의 배분이라고 볼 수 있다⁴⁾. 그렇다면 서울특별시와 정부 간의 의무교육비용부담에 관한 권한쟁의심판(헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정, 이하 ‘대상 결정’이라 한다)에서 ‘헌법 제31조 제2항과 제3항의 문언만으로 직접 의무교육경비를 중앙정부로서의 국가가 부담하는 것으로 귀결 지을 수 없다’는 결론 역시 지방자치단체와 정부의 권한 배분에 대한 것으로 해석하여야 할 것이며, 헌법재판소의 이러한 배분은 상당하다고 보인다.

한편 의무교육에 관한 현실적인 문제의 해결을 위해 의무교육의 기능이나 성격, 그것을 뒷받침하기 위한 무상원칙 등에 대해 심도 있게 논의되어야 할 것인데 그동안 헌법이론적인 고찰이 생각보다 그리 많이 이루어지지 않았다.⁵⁾ 특히 대상 결정에서 헌법재판소는 지방교육자치의 본질에 대하여는 전연 언급하고 있지 않아, 이에 대한 검토가 필요하다고 본다. 특히 ① 2019년 고등학교 의무교육이 입법화 되었고, ② 이에 따라 2021년까지 고등학교 전학년이 무상교육으로 전환된 지금에서 위 대상 결정과 관련한 논의가 필요해진 이상, 그 본질적인 검토의 필요성은 더욱 크다.

또한 대상 결정은 의무교육에 대한 쟁점 이외에도 지방교육자치를 다루고 있다는 점에서 지방자치단체의 사무와 권한을 다루는 지방자치법적인 쟁점이, 국가 기관간의 권한에 대한 다툼이라는 점에서 행정소송법적 쟁점이 각 존재한다. 이는 대상 결정이 헌법과 권한쟁의심판이라는 도구에 의한 결정이었던바, 행정법적 고찰에 의하여 얼마든지 다른 결론이 나올 수 있음을 엿보기 어렵지 않다. 후술하겠지만 대상 결정은 “헌법 위반을 운위할 정도에 미치지 못한다”는 이유로 서울특별시의 청구를 기

4) 정재황 외 공저, 지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계 -, 헌법재판소, 2006. 310면

5) 정재황, 의무교육에 관한 헌법적 고찰, 한국헌법학회, 2014.

각하였던 것에 불과하여, 사회적으로 합의된 바람직한 방향성을 제안하였다고 보기는 어려운 까닭이다.

본 연구에서는 교육권과 의무교육 및 무상교육의 제도적 연원에 대하여 살핀 후, 대상 결정에서 드러난 헌법재판소의 국가와 지방자치단체간의 재정부담의 문제, 헌법 제31조 제6항의 교육재정법률주의와 지방교육자치의 본질 등에 대한 입장을 검토한다. 나아가 지방자치사무로써의 지방교육자치와 이를 사법적으로 검토할 수 있는 행정소송법적 쟁송 절차 등을 고찰하는 전초적인 작업으로서, 의무교육경비가 헌법적, 행정법적 복합 쟁점이 있음을 확인하고자 한다.

대상 결정은 헌법상 의무교육경비의 부담 주체가 헌법상 정부인지와, 정부 이외의 부담자를 지정한 현행 법률이 교육재정법률주의와 헌법상의 조화가 가능한지의 문제가 중요한 쟁점을 이루는 사안에 대한 결정이다. 교육재정법률주의는 앞서 밝힌 바와 같이 교육의 자주성과 지방분권의, 따라서 정부와 지방자치단체간의 역할분담의 문제인바, 이 결정은 이후 의무교육의 실질적 주체성에 대한 논의를 이끌어내는 것이기도 하여 그 분석의 가치가 더욱 있다고 할 것이다.

II. 교육권과 의무교육의 무상원칙

1. 교육받을 권리

헌법 제31조는 교육을 ‘받을’ 권리를 규정하여, 교육수급권을 의미하는 용어가 규정되어 있다. 그러나 헌법재판소가 헌법 제31조의 ‘교육을 받을 권리’를 ‘교육권’이라고 언급함으로써 현재는 실무에서도 통용되는 기본권으로 인식된다.⁶⁾ 즉 교육권 전체에는 교육을 받을 권리뿐 아니라 적극적으로 교육할 권리, 교육을 요구할 수 있는 권리 등의 개념이 모두 포함된다.⁷⁾

6) 신현직, 기본권으로서 교권에 대한 논의 -교권보호의 출발점-, 한국교육사학회, 2014.

2. 의무교육

의무교육제도는 교육권의 실현을 위하여 기능한다.⁸⁾ 헌법재판소 역시 “이러한 국민의 교육을 받을 권리를 현실적으로 보장하기 위한 수단인 하나로서 같은 조 제2항에서 ‘모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.’라고 하여 국민에게 교육의 의무를 부과”였다고 밝히고 있다.⁹⁾

이러한 교육의 의무는 헌법에 명시된 법적 의무로 새길 것이다.¹⁰⁾ 다만 다른 국민의 의무와는 달리 “교육의 의무는 다른 목적, 즉 국민의 인간다운 생활을 유지하고 문화국가를 건설하는 데 수반되는 의무”라는 주장도 존재한다.¹¹⁾

3. 의무교육의 무상원칙

가. 개념과 의의

의무교육은 무상으로 한다(헌법 제31조 제3항). 이는 국가가 교육을 의무화한 이상 이러한 제도를 구성할 책임을 부과하고, 의무교육을 받음에 있어 경제적인 차별을 방지하기 위함이다. 헌법재판소 역시 “헌법 제31조 제3항에 규정된 의무교육의 무상원칙은 같은 조 제1항에 규정된 균등하게 교육을 받을 권리를 실효성 있게 보장하기 위하여 우리 헌법이 인정하고 있는 것으로 두 조항은 유기적으로 연결되어 있”다고 설시하여, 의무교육의 무상원칙이 교육권의 보장을 목적으로 함을 밝히고 있다.¹²⁾

7) 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2021, 562면

8) 정재황, 위 논문.

9) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2010헌바164 전원재판부 결정

10) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2011, 626면

11) 김철수, 학설관례 헌법학(상), 박영사, 2008, 1147면.

나. 연혁

1848년 프랑스 헌법이 교육의 자유와 평등, 무상교육을 규정한 이래 소련 헌법에서 동일한 내용이 규정되었고, 1946년의 프랑스 헌법·이탈리아 헌법·독일 기본법에 같은 내용이 규정된 이후 일본 헌법 제26조, 우리나라 제헌헌법 제16조 등에 순차적으로 계승되면서 우리나라 헌법에도 교육 조항이 규정되게 되었다.¹³⁾ 구체적으로 보면 아래와 같다.

1948년 헌법 제16조는 제1항은 “모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다.”고 의무교육의 무상원칙을 처음으로 규정하였다.

1962년 헌법 제27조 제3항은 “의무교육은 무상으로 한다.”고 규정하였다. 이후의 헌법 개정에서 의무교육(1972년), 교육의 전문성 등(1980년), 대학의 자율성(1987년) 등이 신설·개정되었으나, 의무교육 무상원칙은 1962년 헌법 제27조 제3항을 현행 헌법 제31조 제3항과 위치하였을 뿐 동일한 문언을 유지하고 있다.

4. 교육재정 법정주의

위 의무교육 무상원칙을 보완하기 위하여, 1980년 헌법에서는 무상교육의 절차와 관련한 교육재정 법정주의(제6항)가 추가되었다. 이는 교육활동을 위한 교육재정확보 수단을 입법부에 위임한 것인데, 국가가 무상교육을 위한 재정 전부를 부담하지 않아도 된다는 취지로 보인다.

지방교육재정교부금법, 지방교육자치에관한법률 등이 교육재정에 관련한 사항을 정하고 있다. 지방교육재정교부금제도가 도입된 것은 1958년 ‘의무교육재정교부금법’의 제정이며, 현행 지방교육재정교부금제도의 기본 틀은 2004년말 지방교육재정교부금법을 개정하며 구축하였다.

다만 현행 교육재정 제도는 학생 수 감소, 교육재정의 안정성 등에 대

12) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2010헌바164 전원재판부 결정

13) 김철수, 헌법제정 60주년과 입법과 헌법보장문제, 한국헌법학회, 2008.

한 대응과 관련하여 꾸준히 개선요구를 받고 있으며, 서두에 밝힌 것과 같이 고등교육에의 지원 형평성 문제 역시 논란이 되고 있다. 2008년 24.4%, 2020년 -13.1% 등 급격한 교부금의 증감 역시 개선되어야 할 사항이다.¹⁴⁾

5. 의무교육 재정 관련 법령

현행 법령상 의무교육은 다음과 같은 체계를 따른다. ① 헌법은 의무교육을 무상으로 하는 것임을 선언하여, “의무교육의 비용에 관하여 학부모의 직접적 부담으로부터 전체 공동체의 부담으로 이전하라”고 명령한다(헌법 제31조 제3항).¹⁵⁾ ② 구체적인 의무교육 실시의 의무와 관련하여, 헌법 제31조 제2항의 위임을 받은 교육기본법은 그 범위를 “6년의 초등교육과 3년의 중등교육”으로 정하고(교육기본법 제8조 제1항), ③ 위 의무교육의 주체로 국가가 의무교육을 실시하되, 구체적인 각 지역의 초등학교, 중학교 등의 설립·경영은 지방자치단체가 하도록 하는 복합적 구성을 두고 있다(초·중등교육법 제12조 제1항, 제2항). 한편 의무교육을 교육부 등이 주관하는 행정으로 해석한다면, 행정기본법상의 국가와 지방자치단체의 책무에 근거한다고 볼 여지도 존재한다(행정기본법 제3조 제1항).

위와 같은 관계법령을 고려한다면 의무교육은 국가가 총괄하고, 지방자치단체가 그 실무를 관장함을 엿보기 어렵지 않은데, 그 재정에 관련하여서도 이와 같은 구조를 유지하고 있다. 구체적으로 ㉠ 의무교육에 종사하는 교원의 보수 등, 의무교육 경비는 국가 및 지방자치단체가 부담한다(지방교육자치에 관한 법률 제37조 제1항). ㉡ 한편 위 지방교육자치에 관한 법률 제37조 제1항은 의무교육과 관련된 경비를 지방교육재정교부금법에서 정할 것을 다시 위임하는데, 위임받은 법률은 의무교육비용을 “교육비특별회계의 재원 중 교부금과 일반회계로부터의 전입금

14) 송기창, 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석, 교육재정경제연구, 2022.

15) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정

으로 충당”하는 것으로 규정하였다(지방교육재정교부금법 제11조 제1항). 즉 의무교육의 비용은 국가가 교부하는 교부금(지방교육재정교부금법 제1조), 지방자치단체가 부담하는 교육비특별회계(지방교육재정교부금법 제11조 제2항)로 구성된다.

그렇다면 의무교육의 비용은 국가와 지방자치단체가 함께 부담하여야 한다는 것은, 관계법령의 일관된 태도라고 할 수 있다. 한편 이와 같은 현행 법령의 입법취지는, 21세기에 들어서야 본격적으로 반영된 것으로 보인다.¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾ 헌법재판소 역시 이러한 입법취지를 존중하는 결정이 있었다고 보인다. 이러한 입법취지와 헌법재판소의 판단과의 관계에 대하여는 평석에서 상세히 검토하기로 한다.

III. 사건개요 및 헌법재판소 결정¹⁹⁾

1. 사건 개요

- ① 피청구인 정부는 2004. 11. 12. 지방교육자치에 관한 법률 중 개정 법률안(이하 ‘자치법안’이라 한다), 지방교육재정교부금법 중 개정 법률안(이하 ‘교부금법안’이라 한다)을 제출하였고, 이 법안들은 같은 달 15. 국회 교육위원회에 회부되었다.

16) 일례로, 1991년까지의 관계법령은 구 교육법이 “의무교육에 종사하는 교원의 보수 및 의무교육기관의 설치·운영에 관련되는 경비는 국가가 부담한다”(구 교육법 제69조 제1항), ‘(국가의) 교부금 및 지방교육양여금으로 충당’(구 지방교육재정 교부금법 제11조)될 뿐이었으나, 2004. 12. 30. 지방교육재정교부금법을 개정하여 지방자치단체의 부담을 규정하였다(지방교육재정교부금법, 2004. 12. 30. 법률 제7251호 일부개정된 것, 제11조 제1항).

17) 대상 결정은 위 개정된 지방교육재정교부금법이 시행된 약 1년이 경과한 2005. 12. 22. 선고되었다.

18) 기왕의 법령에서 ‘지방자치단체에의 부담’을 취지로 하는 위 개정안의 제출이 권한쟁의의 대상임을 고려한다면, 입법권자에 대한 존중 역시 대상 결정의 근거로 작용하였다고 볼 수 있다.

19) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정

- ② 자치법안의 제안이유는, 의무교육에 관련되는 경비를 국가가 부담하고 단지 중학교 의무교육 경비의 일부를 지방자치단체로 하여금 부담시킬 수 있도록 하고 있던 당시의 지방교육자치에 관한 법률(이하 ‘구 자치법’이라 한다) 제39조 제1항을 개정하여, 의무교육 관련 경비의 부담주체를 국가 및 지방자치단체로 변경하려는 것이었다.
- ③ 교부금법안의 제안이유는, 중학교에 대한 의무교육이 전면 실시됨에 따라 지방교육재정의 지원구조를 재조정하려는 것으로서, 구체적으로는 ㉠ 의무교육경비는 교부금 및 지방교육양여금으로 충당토록 하고, 의무교육기관 외의 공립학교 교원의 봉급에 관하여는 지방자치단체가 일부(단, 서울특별시는 전액) 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당하도록 하고 있던 당시의 지방교육재정교부금법(이하 ‘구 교부금법’이라 한다) 제11조 제1항을 개정하여, 의무교육 경비를 교부금과 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당케 하려는 것이며, ㉡ 교육비의 자원 조성을 위하여 일률적으로 당해 시·도세 총액의 1,000분의 36에 해당하는 금액을 교육비특별회계전출금으로 계상하도록 한 구 교부금법 제11조 제2항을 개정하여, 서울특별시와 그 밖의 지방자치단체를 구분하여 전자의 경우에는 특별시세 총액의 100분의 10에 해당하는 금액을 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하도록 하려는 것이었다.
- ④ 청구인 서울특별시는 2004. 11. 22. 피청구인 정부를 상대로, 위 개정법안은 의무교육 경비의 국가부담을 규정하고 있는 헌법 제31조 제3항, 지방자치의 보장에 관한 헌법 제117조 제1항, 지방재정의 건전운동을 보장하는 지방자치법 제113조 제2항에 위배되는데, 이러한 법안을 국회에 제출함으로써 청구인의 자주재정권을 침해하였거나 침해할 위험이 발생하였다고 하면서 ① 피청구인 정부의 위 개정법안(자치법안 제39조, 교부금법안 제11조 제1항·제2항) 제출행위, ② 그로 인하여 개정될 법률들이 모두 청구인의 권한을 침해하는 것이며, 나아가 무효라는 확인을 구하는 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구하였다.

- ⑤ 피청구인 정부가 제출한 위 개정법률안은 각각 국회 교육위원회에 회부되어 제250회 국회(정기회) 제7차 교육위원회에 상정되었고, 검토보고와 대체토론을 거쳤으나, 2004. 11. 25. 동 국회 제9차 교육위원회에서 위 개정법률안을 모두 본회의에 부의하지 아니하기로 하되, 각 그에 상응하는 개정법률안(대안)을 위원회안으로 채택하기로 의결하였고, 같은 해 12. 8. 국회 본회의에서 위원회안대로 각 의결되어, 같은 해 12. 30. 일부 개정된 지방교육자치에 관한 법률(법률 제7252호로 개정된 것, 이하 ‘교육자치법’이라 한다) 및 지방교육재정교부금법(법률 제7251호로 개정된 것, 이하 ‘교부금법’이라 한다)이 각각 공포되었다.
- ⑥ 이에 청구인 서울특별시는 2005. 4. 4. 이 사건 심판청구의 대상에는 피청구인 정부의 위 개정법률안 제출행위 뿐만 아니라 그로 인하여 개정된 위 개정법률들도 포함되어 있다면서 ‘피청구인 정부’를 ‘피청구인 정부 및 국회’로 경정하여 달라는 신청을 하였고, 헌법재판소는 같은 달 11. 이를 허가하였다.

2. 헌법재판소의 결정

가. 적법요건에 관한 판단

- 1) 헌법재판소는 피청구인 정부의 “이 사건이 교육·학예에 관한 지방자치단체의 사무를 둘러싼 권한쟁의이므로 서울특별시가 아닌 서울특별시 교육감이 권한쟁의심판의 당사자가 되어야 한다”는 주장에 대하여, “이 사건 권한쟁의의 본질은 국가와 지방자치단체의 관계에서 교육·학예에 관한 재정부담을 어떻게 분배하느냐 하는 데에 있고, 청구인의 심판청구 취지도 피청구인들의 행위로 지방자치단체인 서울특별시 자신의 예산편성권이 침해되었다는 데에 있으므로 이 사건 권한쟁의는 헌법재판소법 제62조 제2항에 규정된 ‘권한쟁의가 지방교육자치에 관한 법률 제2조의 규정에 의한 교육·학예에 관한 지방자치단체의 사무에 관한 것인 때’에

해당한다고 할 수 없다”고 하여 배척하였다.

- 2) 또한 헌법재판소는 “피청구인 정부가 2004. 11. 12. 자치법안과 교부금법안을 제250회 국회(정기회)에 제출한 행위” 자체는 “입법을 위한 하나의 사전 준비행위에 불과하고, 권한쟁의심판의 독자적 대상이 되기 위한 법적 중요성을 지닌 행위로 볼 수 없다.”고 하여 그 대상성을 부정하였다.

나. 본안에 관한 판단

1) 의무교육 경비 부담에 관련된 헌법규정의 해석

헌법재판소는 “헌법 제31조 제2항은 ‘모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.’고, 제3항은 ‘의무교육은 무상으로 한다.’고 규정하고 있을 뿐이어서, 위 헌법 문언들로부터 직접 의무교육 경비를 중앙정부로서의 국가가 부담하여야 한다는 결론은 도출되지 않는다.”고 하여 헌법 제31조 제2항의 문언상 정부의 비용부담의무를 도출할 수 없고, 오히려 정부의 전연 부담이 바람직하지 않을 수 있다고 보았다. 즉 “그렇다고 하여 의무교육의 성질상 중앙정부로서의 국가가 모든 비용을 부담하여야 하는 것도 아니다. 원래 교육이란 것은 그 연원상 종교교육의 자유, 부모의 자녀교육권과 같은 사교육(私教育)에서 비롯된 것일 뿐만 아니라, 중앙집권적인 획일적인 교육의 지배는 교육의 본질과 이상에서 멀고 오히려 학부모인 주민 등의 참여에 의한 자치적 교육 운영이 보다 바람직한 것으로 인정될 수 있다. 우리 헌법도 제31조 제4항, 제117조 제1항을 통하여 지방교육자치를 헌법적으로 보장하고 있을 뿐만 아니라, 헌법재판소도 이 지방교육자치에 민주주의, 지방자치, 교육자주 라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 부여한바 있다(헌재 2000. 3. 30. 99헌바113, 판례집 12-1, 359, 368-3698; 2002. 3. 28. 2000헌마283, 판례집 14-1, 211, 223). 이러한 헌법의 보장은 헌법 제31조 제6항을 매개로 교육에 관한 구체적 법률들을 통하여 구현된다.”고 하여, 정부의 비용부담은 중앙집권적, 획일적 교육의 우려가 있어 지방교육자치와 상충된다는 것이다.

또한 “의무교육이 그 중핵을 차지하는 공교육의 경우에도 다르지 않

다. 의무교육 무상의 보장은 모든 아동들에게 균등한 교육기회를 보장하기 위한 것이고, 이는 다시 의무교육 대상자 모두의 수요를 충족시킬 수 있도록 인적·물적 시설과 자원을 온 나라에 걸쳐 골고루 구비할 것을 요구하는데, 그렇다고 하여 반드시 그것을 중앙정부의 사무로 규정하여야 하는 것은 아니다. 모든 지방 단위 별로 수요를 충족할 수 있는 학교를 설립하고, 지역실정에 맞는 교육제도를 실시할 수 있다면 의무교육의 평균적 보장은 오히려 지방교육자치의 이념과 더 잘 조화될 수 있는 것이다.”고 하여 지방 단위 별 특색을 살려야 한다고 판시하였다.

“이와 같이 원리적으로 일반교육이든 의무교육이든 그 교육을 받을 권리를 보장하기 위하여 그것이 중앙정부에 의하여 장악·관리되어야 할 이유가 없다.”며, “의무교육 무상에 관한 헌법규정은 의무교육의 비용에 관하여 학부모의 직접적 부담으로부터 전체 공동체의 부담으로 이전하라는 명령일 뿐, 그 공적 부담을 어떻게 구성할 것인지에 관하여는 중립적이다. 그러한 공적 부담의 재원을 어떻게 확보할 것인지에 관하여 헌법 제 31조 제2항· 제3항을 통하여 헌법이 직접 명령하고 있다고 보기 어렵다.”는 전제에서, “오히려 헌법 제31조 제4항은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 ‘법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.’고 하고 있고, 제6항은 ‘교육제도와 그 운영, 교육재정’에 관한 기본적인 사항을 법률로 정하도록 하고 있어, 교육제도와 교육재정제도의 형성에 관하여 헌법이 직접 규정한 사항 외에는 입법자에게 위임하고 있다(헌재 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739, 774-775 참조). 이와 같이 헌법에서 교육관련 제도의 형성을 입법자에게 위임한 이상 입법자는 중앙정부와 지방정부의 재정상황, 의무교육의 수준 등의 여러 가지 요소와 사정을 감안하여 교육 및 교육재정의 충실을 위한 여러 정책적 방안들을 구상하고 그 중의 하나를 선택할 수 있으며, 이에 관한 입법자의 정책적 판단·선택권은 넓게 인정된다.”고 하여, 이 부분 청구가 이유 없다고 보았다.

2) 그 밖의 쟁점에 대한 판단

이외에도 헌법재판소는 청구인 서울특별시가 다른 지방자치단체보다 높은 의무교육 비용을 제출하는 점, 교원의 봉급이 지방자치단체의 예산으로 처리되는 점, 기타 교육비 역시 지방자치단체가 일반재원으로 부담

하는 점, 정부가 공립중학교 교원의 봉급을 부담하기로 약정하였던바 이에 대한 변경은 신뢰보호원칙에 반한다고 주장한 점 등에 대하여, 모두 “헌법위반을 운위할 정도에는 크게 미치지 못한다.”고 보아 이 부분 청구가 이유 없다고 보았다.

다. 소결

결국 헌법재판소는 부적법한 청구 부분을 제외하고, “이 사건 본안판단의 대상으로 된 것은 피청구인 국회의 법률제정행위로서 그 위헌 여부가 문제되는데, 앞에서 본바와 같이 거기에 교육 및 지방자치에 관한 헌법규정에 위반되는 점이 없으므로 그로 인한 청구인의 권한침해는 인정되지 않는다.”는 재판관 전원일치의 의견으로 심판청구를 기각한다는 주문의 결정을 하였다.

IV. 대상판결에 대한 평석

이하에서는 지방자치법, 행정소송법 및 이외의 쟁점들은 제외하고, 의무교육 경비 부담에 관련한 문제를 살펴보고자 한다.

1. 헌법재판소의 입장 및 이에 대한 의의

대상 결정은, ① 의무교육경비의 부담 주체가 국민 개개인이 아니라는 점 외에 헌법적으로 명시되지 않았고, 교육재정제도는 입법자에게 위임된 것이라는 점, ② 교육재정분권에서의 보충성원칙 등을 통해 재정자립도에 따라 지방자치단체의 재정 부담을 조율할 필요성이 존재한다는 점, ③ 헌법상의 교육재정법률주의외에 달리 재정부담의 주체를 헌법적으로 선언한 것이 아닌 이상 지방자치제도나 지방교육자치의 이념에 따라 법률에 의해 지방자치단체의 부담으로 두는 것이 헌법적 가치에 위반되지 않는 점 등을 실시하였다.

이는 교육재정법률주의와 관련하여, 국가뿐 아니라 지방자치단체 역시 의무교육을 실시하는 주체가 될 수 있다는 헌법적 해석이 가능하며, 의무교육을 지방교육자치의 이념과 조화하기 위하여 지방자치단체가 그 교육에 대한 재정적 부담을 지는 것이 바람직하다는 헌법재판소의 공식적인 입장이다.

2. 지방교육재정에서의 입법형성의 자유

헌법재판소는 “헌법 제31조 제2항 및 제3항이 국가가 직접 의무교육 경비를 부담해야 한다고 규정하지 않고 있으며, 동조 제4항 및 제6항은 교육제도와 교육재정제도의 형성에 관하여 헌법이 직접 규정한 사항 외에는 입법자에게 위임하고 있으므로, 입법자는 중앙정부와 지방정부의 재정상황, 의무교육의 수준 등의 여러 가지 요소와 사정을 감안하여 교육 및 교육재정의 충실을 위한 여러 정책적 방안들을 구상하고 그 중의 하나를 선택할 수 있으므로 이에 관한 입법자의 정책적 판단·선택권은 넓게 인정된다”고 판시하였다.

헌법 제31조 제2항 및 제3항에서 의무교육경비의 주체가 명시되지 않은 점, 헌법 제4항 및 제6항이 법률유보원칙을 명시한 점 등을 종합적으로 고려할 때, 정부와 지방자치단체의 제반사정을 고려하여 그 부담 주체를 입법으로 결정할 수 있다는 결정은 당연히 인정된다.

3. 지방교육재정의 비용분담

한편 재정자립도가 높은 지방자치단체가 여전히 정부로부터 교부금을 교부 받는 현재 상황은 지방자치단체들 간의 형평성의 관점에서 논의될 필요가 있다. 일반자치부분에서 사용되는 재정자립도 개념은 지방교육재정분야에서 활용하기에는 어려움이 많고 또 관련통계도 발표되고 있지 않으나²⁰⁾ 지방재정여건이 상대적 높은 서울, 경기, 인천은 지방교부세

20) 임성일, 통합적 관점에서 본 일반자치 재정과 교육자치 재정분석-지방교부세와 지방교육

불교부단체인데 비해 이들 지역의 교육청은 학생 수도 많고 학교신설 수요도 다른 지역보다 높아 보통교부금의 35.3%를 국가로부터 교부받고, 따라서 구체적인 지방교육재정교부금제도에 대한 논의는 교육재정분권에서의 보충성원칙의 통일성 내지는 적극적 기능에 따른 국가의 적극적 개입의 정당화와 함께 형편이 나은 지방자치단체의 전입금확대로 귀결될 수 있다.²¹⁾ 물론 이러한 것들이 단순히 국가가 지방자치단체에게 재정부담을 전가하는 입법을 정당화할 수는 없을 것이다.²²⁾

4. 지방자치단체의 의무교육비용의 분담

헌법 제31조 제6항의 교육재정법률주의에 따라, 교육기본법 제7조에서 국가와 지방자치단체에게 교육재정의 안정적 확보에 관한 책임을 부여하고(제1항) 지방교육재정교부금법에 대한 근거(동조 제2항)를 밝히고 있다. 그리고 지방자치법 제114조 제2항은 국가가 시행해야 할 사업을 지방자치단체에 이관할 때에는 그 경비의 국고부담비율과 지방비 부담률을 법령으로 정하도록 규정하고 있다. 그렇다면 후술하는 바와 같이 지방자치단체는 의무교육비용을 분담한다고 보는 것이 상당하다.

- ① 지방교육자치의 핵심에 대하여 ㉠ 교육행정기관의 자치로서, 지방교육자치가 일반 지방자치의 부분으로 수행되고 있다고 보는 견해, ㉡ ‘교육주체’의 자치로서, 교육의 주체가 법규의 범위 내에서 자기책임하에 교육을 하도록 보장하여야 한다는 견해, ㉢ 지방자치의 일환으로서 지방분권, 주민참여 및 정부의 중립성이 균형을 가져야 한다고 강조하는 견해 등의 대립이 존재한다.²³⁾

재정교부금을 중심으로-, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 한국지방재정학회, 2005.6., 8면.

21) 정재황 외 공저, 지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계 -, 헌법재판소, 2006.

22) 이러한 ‘헌법에 위반되지 않는’ 것과, ‘헌법의 가치 측면에서 바람직한’ 것의 차이에 대하여는 보론에서 검토한다.

23) 이승중, 지방자치론, 제2판, 박영사, 2005, 116면 이하.

	교육행정기관의 자치	교육주체의 자치	지방교육자치
강조측면	일반교육기관과 교육행정기관간 관계	교육행정기구와 교육주체간의 관계	중앙-지방관계, 교육행정기관과 교육주체와의 관계 및 정부-기득권층과의 관계
지향방향	교육영역의 독자성	교육주체의 자율성	교육의 자율성 지방자치의 발전
일반-교육 관계	분리·독립	통합	통합
교육의 특수성	매우강조	강조	강조
처방	일반-교육행정의 분리·독립의 보장	교육현장의 자율성	교육의 지방분권, 교육의 현장의 자율성, 정부의 중립성

<지방교육자치에 대한 세가지 관점의 비교>²⁴⁾

- ② 어느 견해에 의하더라도, 의무교육에 관한 경비는 대상 결정이
있을 때까지 국고로 부담해 오던 관행이 있었음은 인정된다²⁵⁾.
다만 이는 ① 헌법재판소가 밝히는 것과 같이 지방자치제도가 제
대로 실시되지 않았고, 지방자치단체의 재정자립도가 낮아서 발
생한 부득이한 사정이거나, ② 1962년 이후 지방세였던 의무교
육병비가 전액 국세가 되는 조세개편체계의 개편결과로 보아야
한다.²⁶⁾
- ③ 교육재정의 수입에는 자주재원으로 지방교육세, 교육에 관한 특
별부과금, 사용료, 수업료, 재산수입, 일반회계로부터의 전입금이
있고 의존재원으로 국가로부터의 지방교육재정부담금이 있다(지

24) 이승중, 앞의 책, 119면의 [표 6-1].

25) 송기창, 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점분석, 교육재정. 경제연구 제 14권 제2호, 한국 교육재정경제학회, 2005. 12, 158-159면.

26) 송기창, 지방교육재정정책 변천과정 분석연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994, 135-136면.

방교육자치에 관한 법률 제11조). 지방교육양여금은 2005년에 지방교육재정교부금에 흡수 통합되었다. 지방교육재정도 교육특별회계예산으로 따로 편성·운영되고 있다(동법 제40조). 이중 지방교육세는 1958년부터 존재할 정도로, 지방자치단체가 교육에 대한 비용부담이 있었음은 명백하다.

- ④ 일례로 중등교원 전입금제도에 따라 교원봉급을 2004년까지 국가가 부담하였던 것은, 교원봉급의 국고부담원칙의 적용이라기보다는 의무교육재원 확충의 전략으로 해석해야 할 것이지²⁷⁾, 그 자체로 정부가 이 부분 비용부담의 주체가 되어야 한다는 의미로 새길 수는 없다.
- ⑤ 지방교육자치가 교육행정기관의 자치라면 기관의 독립적인 역할 수행을 위하여, 교육주체의 자치라면 교육행정기관의 개입으로부터도 자유로워야 하는바 정부에 대한 개입은 더욱 지양되어야 하고 그것이 비용적인 지원일지라도 예외적으로 받아들일 이유가 없으며, 일반 지방자치의 부분이라면 지방자치의 일반론으로서 자치사무에 대한 비용을 직접 부담하는 것이 원칙이라는 점에서, 정부의 지방교육자치에 대한 금전적 지원을 강제할 여지는 없다고 보아야 한다.
- ⑥ 그렇다면 서울특별시의 주장과 달리 정부 수립이후 줄곧 국고가 의무교육비를 전액부담해온 것은 아니었던 점, 중등교원 전입금제도는 재원확보의 수단으로서의 의미에 불과하고 비용부담의 주체성을 확인하는 제도로 보기 어려운 점, 서울특별시가 부담하고 있는 일반회계 전입금은 재원조정과정의 산물이라는 점, 무상의 무교육이 헌법에 규정되었다고 해서 그 부담주체가 국고라는 의미로 볼 수는 없는 점에서 지방자치단체가 의무교육의 비용을 부담한다는 사실 자체가 헌법에 위반한다고 볼 여지는 없다고 할 것이다.

헌법재판소가 “중앙정부에의 의존이나 간섭 없이 완벽을 누릴 수 있”기 위하여는 “지방교육재정 또한 지방에서 조달하는 것이 바람직”

27) 송기창, 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점분석, 교육재정경제연구 제14권 제2호, 한국 교육재정경제학회, 2005. 12, 159면.

하다는 전제에서, 교육관련 제도의 형성이 입법자에게 위임된 점, 이러한 입법자의 정책적 판단·선택권은 넓게 인정되어야 하는 점, 국가가 의무교육 경비에 관하여 일체 책임지지 않는 것은 인정되지 않지만 현행 법령은 국가에게 의무교육의 비용을 일정 부분 부담하게 하는 점 등의 사정을 고려할 때 지방자치단체가 의무교육의 비용을 부담하여야 한다고 판단한 사정 역시 위와 같은 논증에 부합하는 것으로 보인다. 즉 초·중등교육법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법 등 제 법령의 ‘국가와 지방자치단체의 공동 부담’ 원칙은 헌법적 가치에 상충된다고 보기는 어렵다.

5. 소 결

즉 의무교육의 지방자치단체 비용부담의 문제는 ① 정부의 국고부담원칙 적용 여부, ② 그 전제로서 지방자치단체간의 평등권과 재정분권화 과정에서의 형평성에 대한 정당화를 쟁점으로 하고 있다고 보인다. 우선적으로, 헌법 제31조 제 조항들의 문언만으로 정부가 의무교육에 대한 비용을 부담하는 의무가 도출된다고 보기는 어렵다.

한편 서울특별시 등의 재정자립도가 높은 지방자치단체가 보다 많은 부담을 진다고 하여 그 자체로 평등권과 형평성을 침해한다고 볼 수는 없다. 오히려 지방분권에 대한 보충성원칙의 적극적 기능 혹은 통일성 관점을 고려할 때, 실질적 평등을 위한 입법자의 균형조치로 이해될 수 있을 것이다.

다만 ‘국가와 지방자치단체의 공동 부담’이 원칙으로 자리매김하기 위하여는 지금과 같이 다수의 법령에 산발적으로 존재하는 것이 아니라, 헌법상의 권한을 직접 위임받은 교육기본법 제8조에서 이를 공식적으로 선언하고, 그 범위와 한계를 명료히 두는 것이 더욱 바람직해 보인다. 즉 교육기본법에서 ‘의무교육 비용부담의 주체와 그 부담의 범위’를 각 규정하고, 제 법령은 그 규정을 구체화하여 보완하는 방식을 통해 법령의 체계와 통일성을 부여할 필요가 있다.

6. 보론 - 대상결정의 한계와 후속 논의의 필요성

대상 결정이 전제하고 있는 다음과 같은 사정 즉 의무교육경비의 부담 주체는 교육재정제도는 입법자에게 위임되는 점, 교육과 관련하여서도 지방자치단체의 재정 부담을 조율할 필요가 있는 점, 지방자치제도나 지방교육자치의 이념에 따라 지방자치단체가 교육비용을 부담하는 것이 헌법적 가치에 위반되지 않는다는 점 등은 타당한 논리로 보인다. 그러나 대상 결정에서는 아래와 같은 논의가 충분히 이루어졌다고 하기에는 어려운 측면이 존재한다.

- ① 국가가 재정을 지원한다는 점에서 곧바로 지방교육자치가 침해된다는 논리는 보다 보강되어야 한다. 지방자치를 위하여 국가가 재정 지원을 하지 않는 것이 바람직하다는 논리는 재고될 필요가 있다.
- ② 교육재정법률주의에 따라 법률로 그 부담 주체와 분담 비율을 정할 수 있지만, 그 비율은 헌법상 가치에 부합하는 범위에서 이루어지는 것이 바람직하다. 즉 그 분담 비율이 어느 정도에 이르더라도 모두 헌법에 위반된다고 할 수 없지만, 모든 분담 비율이 바람직한 것이라고 보아서는 안 된다. 이는 법리적으로 문제가 없다는 사실이 반드시 학술적으로 바람직하다는 것을 의미하지 않는다는 일반론에도 부합한다.
- ③ 특히 헌법재판소는 ‘헌법에 위반되는지’를 중점적으로 파악할 뿐, 보다 나은 대안을 제시하지 않는 경향이 있다.²⁸⁾ 따라서 지방자치단체가 의무교육에 대한 비용을 분담하는 것이 헌법상 가치에 부합한다는 사정만으로, 현행과 같은 분담 비율이 바람직하다고 단정하여서는 안 된다. 이상적인 분담 비율을 파악하기 위하여는 각 지방자치단체의 교육여건, 재정 상황, 다른 행정의 분담 비율, 교육정책의 특성 등이 종합적으로 고려되어야 하고, 이를 위하여 헌법, 행

28) 헌법재판소는 “헌법이나 법률에 명백히 위배되는 행위라고 인정되지 않는 한 다른 국가기관은 이를 존중하여야 한다”고 일관되게 실시하고 있고, 이 국가기관에 헌법재판소 스스로를 포함하고 있다(헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 전원합의체 결정, 헌법재판소 2008. 4. 24. 선고 2006헌라2 전원합의체 결정 등).

정법 등의 법학적 논의 이외에도 교육, 행정 등의 사회과학적 논의가 같이 이루어져야 한다.

- ④ 위 ③과 같이 논의된 ‘분담 비율’은 현재의 국가 및 지방자치단체의 재정 상황에 근거할 것임이 명백하고, 이것이 후일 지방자치단체의 재정자립도 등 사정 변경에 의하여 바뀔 수 있음은 물론이다. 따라서 단순한 ‘현재의 분담 비율’만의 논의가 아닌, ‘국가와 지방자치단체의 분담비율을 정하는 원칙’에 대한 포괄적인 논의가 전개될 필요가 있다.

즉 헌법재판소가 대상 결정에서 위헌적이지 않다고 선언하였을 뿐 구체적인 정책의 방향성 대하여 제시하지 않은 점²⁹⁾, 이러한 판단은 법리적인 문제를 넘어서는 정치적·사회과학적 논의가 필요한 점, 이러한 논의는 현재의 국가 및 지방자치단체의 재정상태를 기반으로 하는바 현재 상태에 대한 논의는 불충분하고, ‘재정 분담 비율’에 대한 일반적인 원칙이 설립될 필요성이 존재하는 점 등에서, 단순히 대상 결정에 대한 평가를 넘는 대안을 고민할 필요가 있겠다.

V. 결론

대상 결정은 지방교육자치의 문제로서도 보다 많은 논의를 요하는 문제들을 다루었다고 볼 것이다. 대상 결정은 현재의 의무교육 비용부담에 대한 법률 전반의 헌법적 정당화 뿐 아니라, 나아가 지방자치단체간의 상이한 보조금을 제공하는 것에 대한 실질적 평등으로서의 합리화가 가능하게 된 계기가 되었다.

한편 지방자치단체의 사무와 권한을 다루는 지방자치법적인 관점에서, 대상 결정의 지방교육자치에 대한 본질적인 논의 없이 ‘재정 지원이 곧

29) 헌법재판소는 ‘위법이 존재함을 확인하였다더라도 헌법적 가치에 반하는 정도가 아닌 경우 이를 합헌이라고 결정’할 뿐, 적법한 상태에 대하여 적극적으로 실시하지 않는다. 관련하여 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 전원재판부 결정, 헌법재판소 2009. 10. 29. 선고 2009헌라8 전원재판부 결정, 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라2, 2022헌라4(병합) 전원재판부 결정 등.

중속'이라는 전제는 보다 논의될 필요가 있다. 즉 의무교육 역시 지방교육자치의 일환으로서 지방자치단체가 이를 수행해야 하는 점은 이론의 여지가 없다. 그러나 정부가 재정을 지원한다는 점에서 곧바로 지방교육자치가 침해된다는 논리는 보다 보장되어야 한다.

또한 지방자치단체 내부의 교육예산과 관련된 쟁점이 있었을 경우, 권한쟁의심판이 아닌 기관 소송 등 행정쟁송의 방법으로도 이 담론이 논의될 수 있을 것인데, 이 경우 관련 근거가 오롯이 헌법만이 있는 것은 아니라 할 것이어서 대상 결정과 같은 결론에 이르지 않을 가능성도 충분하다. 즉 지방교육자치와 관련한 '헌법 위반을 운위하지 않는' 정도의 입법에 대한 방향성과 그에 대한 사법적 검증 절차에 대한 논의 역시 필요하다.

이와 별개로 헌법재판소는 무상교육의 범위가 “학교 교육에 필요한 모든 부분을 무상으로 제공하는 것이 바람직”하지만, “의무교육을 받음에 있어서 경제적 차별 없이 수학하는 데 반드시 필요한 비용에 한”정되어야 한다고 주장하고, 나아가 “급식활동으로 얻을 수 있는 교육적 측면은 기본적으로 필수적인 학교 교육 이외에 부가적으로 이루어지는 식생활 및 인성 교육으로서의 보충적 성격을 가지므로 의무교육의 실질적인 균등보장을 위한 본질적이고 핵심적인 부분이라고 까지는 할 수 없”다고 판단하여 지방자치단체뿐 아니라 학부모가 이를 부담하여야 한다는 취지로 보고 있다.³⁰⁾ 그러나 교육이 “지식과 기술 따위를 가르치며 인격을 길러”³¹⁾주는 것이거나 ‘인간을 인간답게 형성하는 작용’³²⁾, ‘생활·성장·사회적 과정 및 끊임없는 경험의 재구성 과정’³³⁾ 등으로 정의되는 이상, 학생들의 급식활동이 교육의 본질적이고 핵심적인 부분이 아니라는 판단은 재고될 필요성이 있다. 교육학적 고찰이나 경제적 효용에 더하여,³⁴⁾

30) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2010헌바164 전원재판부 결정

31) 표준국어대사전(<https://stdict.korean.go.kr/>) ‘교육’(검색: 2022. 12. 3.)

32) 임마누엘 칸트의 발인. 자세한 내용은 김정희, 칸트 교육철학에 관한 고찰, 동의대학교 석사논문, 2015. 참조.

33) 미국 교육학자 존 듀이의 교육에 대한 정의. 관련한 논의는 서상문, Dewey ‘경험의 이론’에 대한 교육철학적 고찰 - Dewey 교육철학의 ‘경험’ 개념에 대한 Dewey의 핵심개념들 간의 관계분석 연구, 교육철학 제34집, 2008.

34) 무상급식으로 인하여 교육복지의 차원을 넘어, 경제적으로 내수진작의 효과를 야기하기도

이러한 입장은 위 대상 결정에서 논의된 ‘무상교육은 의무교육을 보장하기 위하여 국가 등이 시행한다’는 전제를 일반론으로 확대시킬 수 없게 된다. 비록 2021년부터 청구인 서울특별시가 모든 의무교육 대상자들에게 무상급식을 실시한 이상 실무적인 법적 쟁점을 낳지는 않을지라도, 헌법이 보장하는 교육의 범위를 명료히 하는 것은 학술적으로 유의미한 과정일 것이다. 이를 위하여는 헌법, 교육법, 행정법 등 여러 학제의 복합적인 고민과 연구가 필요함은 물론이다.

학계에서의 이 부분들에 대한 헌법, 행정법을 아우르는 복합적인 논의가 종합적으로 진행되어야하고, 아울러 현실적인 재정 지원과 지방교육자치라는 두 가치를 모두 보장하는 입법이 필요하다. 고등학교가 의무교육이 된 현재 뿐 아니라, 추후 평생교육 등 국가가 보장해야 하는 전인적 교육제도를 사회에 안착시키기 위함을 고려한다면 이에 대한 논의는 더욱 그 필요성이 크다.

(논문투고일: 2023. 2. 27., 심사개시일: 2023.3.10., 게재확정일: 2023.3.24.)



▶ 이 정 민

교육권, 의무교육, 무상교육, 지방교육자치, 교육재정법정주의

한다. 조성영, 무상급식의 경제적 효과 분석, 교육사회학연구, 2017.

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 김철수, 「학설판례 헌법학 (상)」, 박영사, 2008.
이승중, 「지방자치론」, 박영사, 2005.
정재황, 「신헌법입문」, 박영사, 2021.
_____, 「기본권총론」, 박영사, 2020.
_____, 「헌법재판론」 제2판, 박영사, 2021.
_____, 「헌법재판요론」, 박영사, 2021.
_____, 「헌법학」, 박영사, 2021.
허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2011

II. 논문

- 김정희, “칸트 교육철학에 관한 고찰”, 동의대학교 석사논문, 2015.
김철수, “헌법제정 60주년과 입법과 헌법보장문제”, 한국헌법학회, 2008.
서상문, “Dewey ‘경험의 이론’에 대한 교육철학적 고찰 - Dewey 교육철학의 ‘경험’ 개념에 대한 Dewey의 핵심개념들 간의 관계분석 연구”, 교육철학 제34집, 2008.
신현직, “기본권으로서 교권에 대한 논의 -교권보호의 출발점-”, 한국교육사학회, 2014.
송기창, “중등교원 봉급전임금과 의무교육비 국고부담의 쟁점분석, 교육재정”. 경제연구 제14권 제2호, 한국 교육재정경제학회, 2005.
_____, “지방교육재정정책 변천과정 분석연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994.
_____, “지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석”, 교육재정경제연구, 2022.
임성일, “통합적 관점에서 본 일반자치 재정과 교육자치 재정분석-지방

- 교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로-”, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 2005.
- 정재황, “의무교육에 관한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제20권 제3호, 2014.
- _____, “행정처분과 헌법소원심판 - 등사신청거부처분취소”, 헌법학연구 제4권 제3호, 1998.
- 정재황 · 선정원 · 김명연 · 김수진 · 전훈, “지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계 -”, 헌법재판소, 2006. 310면
- 조성영, “무상급식의 경제적 효과 분석”, 교육사회학연구, 2017.

III. 참고 판례

- 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 전원재판부 결정
- 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정
- 헌법재판소 2009. 10. 29. 선고 2009헌라8 전원재판부 결정
- 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2010헌바164 전원재판부 결정
- 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라2, 2022헌라4(병합) 전원재판부 결정

IV. 인터넷 기사

- “ ‘결국 지방교육재정교부금 털었다’ .. 교육세 3조 6천억 대학 지원”, 2022. 7. 7., 에듀프레스 <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=9251>

Abstract

The financial burden of compulsory education and
educational finance legalism
– Focusing on the case of the dispute over authority
between the Seoul and the government –

Jeongmin Lee

Article 31, Clause 1 of the Constitution guarantees the people's right to education, as a means of doing so, the Constitution imposes compulsory education on the country in Clause 2 and free education in Clause 3. On the other hand, considering the local educational autonomy of paragraph 4 and Article 117, paragraph 1, the education system is a national responsibility, and the cooperation of local governments is indispensable. The essence of local educational autonomy is the problem of allocating authority and responsibility between the national government and local governments. However, due to lack of consideration of the functions and characteristics of compulsory education and the principle of free education, the Constitutional Court has made no mention of the essence of local educational autonomy. Now that high school education has been converted to compulsory and free education, there is an even greater need for a substantive review. This research examines the position of the Constitutional Court after investigating the educational right, compulsory education, free education, and the institutional origins of the educational finance tribunal principle. Since then, compulsory education expenses are subject to complex constitutional and

- Focusing on the case of the dispute over authority between the Seoul and the government

administrative legal issues, and introduced the need for social debate on the principle of educational financial burden and the scope of compulsory education.



▶ **Jeongmin Lee**

Right to Education, Compulsory Education, Free Education,
Local Educational Autonomy, educational finance legalism